

Zorgvuldige procedures, eerlijke beslissingen en respectvolle bejegening

Een analyse van de toepassing van behoorlijkheidsnormen in
de ombudsprudentie van de Nationale ombudsman

Eindrapport

Paulien de Winter, Bert Marseille, Joachim Bekkering, Anne Bennenbroek & Christa Mulder



Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van de Nationale ombudsman – uitgevoerd door de Rijksuni-
 versiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de faculteit
 Rechtsgeleerdheid.

Onderzoeksteam

Onderzoekers

Dr. Paulien de Winter

Prof.mr.dr. Bert Marseille

Joachim Bekkering

Anne Bennenbroek

Christa Mulder



Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting.....	6
Inleiding	6
Bevindingen.....	6
Conclusie	8
Geen te algemene normen.....	8
Geen overlappende normen	9
Consistente toepassing.....	9
Bij de tijd.....	9
1. Inleiding	10
1.1 Vraagstelling	10
1.2 Onderzoeksmethode	11
1.3 De steekproef	12
Algemene beschrijving steekproef	15
Controle-analyse	15
1.4 Datamanagement.....	16
1.5 Opbouw van het rapport.....	16
2. Toepassing behoorlijkheidsnormen	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Algemeen beeld.....	17
Categorie 1: Open en duidelijk	17
Categorie 2: Respectvol.....	19
Categorie 3: Betrokken en oplossingsgericht.....	23
Categorie 4: Eerlijk en betrouwbaar	26
Overzicht	30
2.3 Relatie tussen situatie en behoorlijkheidsnorm.....	31
De gekozen norm past niet; een andere norm past wel	31
De gekozen norm past, maar een andere norm past beter	36
De gekozen norm past niet en er is niet een andere norm die wel past	40
Conclusie	42
2.4 Eenduidige toepassing.....	43
Niet (tijdig) in behandeling nemen.....	43
(Te) lange behandelingsduur.....	49



Verkeerde sepotcode	56
‘Politieoptreden met geweld’	58
Conclusie	61
2.5 Overlap tussen behoorlijkheidsnormen	61
Conclusie	67
2.6 Behoorlijkheidswijzer	68
2.7 Conclusie	70
3. Waarden en normen naast de behoorlijkheidsnormen	72
3.1 Inleiding	72
3.2 Overbodige behoorlijkheidsnormen	72
Overlappende behoorlijkheidsnormen	72
Weinig voorkomende behoorlijkheidsnormen	73
Conclusie	79
3.3 Nieuwe behoorlijkheidsnormen	80
3.4 Conclusie	82
4. Conclusie	83
Algemeen	83
Geen te algemene normen	84
Geen overlappende normen	84
Consistente toepassing	84
Bij de tijd	84
Logische indeling	85
Bijlage	87



Voorwoord

Voor u ligt het verslag van de analyse van de toepassing van behoorlijkheidsnormen in de ombudsprudentie van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman voert onderzoek uit naar een nieuwe inkleuring van behoorlijkheid. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Welke inkleuring en toepassing van de behoorlijkheid past bij de ontwikkelingen in de relatie burger-overheid en de ontwikkeling in de rol en positie van de ombudsman?

Onderdeel van dit onderzoeksproject is een analyse van de ombudsprudentie om een beter inzicht te krijgen in de toepassing van de huidige behoorlijkheidsvereisten en om vast te stellen welke kernwaarden de Nationale ombudsman los van deze behoorlijkheidsvereisten benoemt. Deze analyse van de ombudsprudentie is in opdracht van de Nationale ombudsman tussen februari 2021 en september 2021 uitgevoerd door twee onderzoekers en drie student-assistenten van de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. We danken de medewerkers van de Nationale ombudsman voor de prettige samenwerking en ondersteuning tijdens het onderzoek.

Groningen, september 2021

Paulien de Winter en Bert Marseille

Samenvatting

Inleiding

Bij de beoordeling van overheidshandelen maakt de Nationale ombudsman gebruik van een Behoorlijkheidswijzer waarin 22 verschillende behoorlijkheidsnormen zijn opgenomen. De 22 normen zijn onderverdeeld in vier categorieën: ‘open en duidelijk’, ‘respectvol’, ‘betrokken en oplossingsgericht’ en ‘eerlijk en betrouwbaar’. Aan de behoorlijkheidsvereisten kan worden afgelezen met welke normatieve blik de ombudsman naar de relatie tussen burger en overheid kijkt. Veranderingen in de gehanteerde criteria geven gewijzigde opvattingen weer over de eisen waaraan de overheid moet voldoen, wil haar handelen als behoorlijk kunnen worden gekwalificeerd.

In het onderzoek staan twee vragen centraal:

1. *Op welke wijze past de ombudsman de huidige behoorlijkheidsnormen (Behoorlijkheidswijzer) toe in rapporten, brieven en Structurele Aanpak Rapporten?*
2. *Welke waarden en normen vindt de ombudsman in rapporten, brieven en Structurele Aanpak Rapporten belangrijk naast de behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer?*

De *eerste* vraag geeft meer inzicht in de toepassing van de behoorlijkheidseisen bij de beoordeling van klachten in de periode 2016-2020. Met de *tweede* vraag wordt geprobeerd te achterhalen welke knelpunten de ombudsman constateert in de relatie burger-overheid en wat de ombudsman belangrijk vindt in die relatie.

Voor het beantwoorden van de twee hoofdvragen is een steekproef getrokken van 300 documenten (90 rapporten, 150 brieven, 34 Structurele Aanpak Rapporten, 20 Documenten aan Overheid en zes overige documenten) van de Nationale ombudsman en de Veteranenombudsman uit de periode 2016-2020.¹ De documenten zijn geanalyseerd met toepassing van het analyseprogramma Atlas.ti.

Bevindingen

Ter beantwoording van de eerste vraag hebben we gekeken naar de wijze waarop de Nationale ombudsman de huidige behoorlijkheidsnormen toepast in rapporten, brieven en Structurele Aanpak Rapporten. Bij de analyse van de relatie tussen de situatie waarvan de Nationale ombudsman wordt gevraagd de behoorlijkheid van het handelen van de overheid te beoordelen en de door de ombudsman gekozen behoorlijkheidsnorm, hebben we geïnventariseerd welke mogelijke scenario's er in de ombudsprudentie voorkomen. We vonden drie verschillende scenario's: (1) situaties waarin de door de ombudsman gekozen norm niet past maar waar een andere norm wel lijkt te passen; (2) situaties waarin de door de ombudsman gekozen norm past maar waar een andere norm beter lijkt te passen; (3) situaties waarin de door de ombudsman gekozen norm niet past maar er geen beter passende norm voorhanden lijkt te

¹ Documenten van de Kinderombudsman zijn buiten beschouwing gelaten. De steekproef bevat ook documenten van Caribisch Nederland.

zijn. Deze scenario's laten zien dat de keuze van de behoorlijkheidsnormen niet in alle gevallen consistent en overtuigend is.

Daarnaast hebben we, aan de hand van vier typen vergelijkbare situaties, gekeken naar de consistentie van de toepassing van de behoorlijkheidsnormen door de ombudsman. Een deel van de behoorlijkheidsnormen wordt in vergelijkbare situaties eenduidig toegepast. Het bestaan van algemene, meer abstracte behoorlijkheidsnormen (zoals 'professionaliteit') en meer specifieke behoorlijkheidsnormen (zoals 'fair play'), lijkt ertoe te leiden dat niet alle vergelijkbare situaties getoetst worden aan dezelfde behoorlijkheidsnormen. Daarnaast blijkt dat de Nationale ombudsman het overheidshandelen niet alleen toetst aan de behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer, maar ook aan de *Ombudsvisie professionele klachtbehandeling* en aan juridische normen en beginselen.

Onze analyse laat zien dat er mogelijke overlap is tussen behoorlijkheidsnormen. Het gaat om overlap tussen 'goede motivering' en 'transparant', tussen 'goede informatieverstrekking' en 'transparant', tussen 'voortvarendheid' en 'goede informatieverstrekking' en tussen 'evenredigheid' en 'redelijkheid'. Voor die laatste twee geldt dat de overlap dermate sterk is, dat die beide normen zouden kunnen worden samengevoegd. Daarnaast vinden we combinaties van normen waarbij de ene norm de andere norm als het ware 'overkoepelt'. Het betreft 'goede organisatie' en 'voortvarendheid', 'goede organisatie' en 'transparant', en 'transparant' en 'bevorderen van actieve deelname door de burger'.

Tot slot hebben we gekeken naar de uitwerking van de normen in de Behoorlijkheidswijzer. Deze lijkt nog actueel. Af en toe is een uitleg van de norm in de documenten die we hebben bestudeerd breder dan de omschrijving van de norm in de Behoorlijkheidswijzer. Daarnaast komt het af en toe voor dat in een document wordt gesteld dat aan een bepaalde norm uit de Behoorlijkheidswijzer wordt getoetst, maar dat, gezien de inhoud van de beoordeling, in feite wordt getoetst aan een norm die net iets verder strekt of die een net wat ander karakter heeft dan de norm uit de Behoorlijkheidswijzer waaraan 'officieel' wordt getoetst. Bij de normen 'betrouwbaarheid' en 'goede informatieverstrekking' zou daarom overwogen kunnen worden om de uitleg in de Behoorlijkheidswijzer aan te passen.

Ter beantwoording van de tweede vraag hebben we gekeken of het aantal behoorlijkheidsnormen beperkt en/of uitgebreid zou kunnen worden. Om te kijken in hoeverre sprake is van overbodige behoorlijkheidsnormen hebben we gekeken naar overlap tussen behoorlijkheidsnormen en naar weinig voorkomende behoorlijkheidsnormen. We concluderen dat er alleen sprake is van een duidelijke overlap tussen de behoorlijkheidsnormen 'redelijkheid' en 'evenredigheid'. We pleiten dan ook voor een samenvoeging van deze behoorlijkheidsnormen.

Er zijn enkele behoorlijkheidsnormen die relatief weinig voorkomen in de steekproef. Onze analyse van de weinig voorkomende behoorlijkheidsnormen laat zien dat we op basis daarvan niet kunnen stellen dat er overbodige behoorlijkheidsnormen zijn.

De bespreking van de frequent voorkomende termen die zouden kunnen wijzen op nieuwe behoorlijkheidsnormen, laat zien dat er geen reden is om nieuwe normen aan de Behoorlijkheidswijzer toe te voegen. Uit die analyse vloeien echter wel twee aanbevelingen voort, die betrekking hebben op de in rapporten van de Nationale ombudsman veel voorkomende termen 'Waarborgen perspectief van de burger' en 'Overeenkomstig de wet'. De eerste aanbeveling is dat bezien zou moeten worden of het burgerperspectief meer expliciet kan worden genoemd in de omschrijving van de bestaande behoorlijkheidsvereisten, met name in de behoorlijkheidsvereisten 'luisteren naar de burger' en 'evenredigheid'. De tweede aanbeveling is om, steeds als de Nationale ombudsman constateert dat het handelen van de overheid niet behoorlijk is, (mede) omdat niet overeenkomstig de wet is gehandeld, in zijn oordeel te vermelden in strijd met welke wettelijke bepaling is gehandeld.

Conclusie

Wij zien de in de Behoorlijkheidswijzer opgenomen behoorlijkheidsvereisten als een open verzameling van normen die een invulling vormen van het vereiste van behoorlijkheid. Als je als overheid wilt weten aan welke eisen je in de visie van de Nationale ombudsman moet voldoen om behoorlijk te handelen en tevens hoe de Nationale ombudsman bij de beoordeling van een klacht toetst of het handelen van de overheid behoorlijk is, dan vormen in ieder geval de in de Behoorlijkheidswijzer opgenomen vereisten het normatieve kader voor de overheid en het toetsingskader van de Nationale ombudsman.

De functie van de Behoorlijkheidswijzer is derhalve tweeledig. In de eerste plaats vormt het een normatief kader voor het overheidshandelen; doel ervan is dat het zorgt voor alertheid bij de overheid en dat het werkt als inspiratiebron. In de tweede plaats vormt het toetsingskader voor het overheidshandelen; het belang daarvan is dat het de motivering van de individuele behoorlijkheidsoordelen van de Nationale ombudsman ten goede kan komen, evenals de consistentie van het geheel van de oordelen van de ombudsman.²

De Behoorlijkheidswijzer kan die beide functies volgens ons beter vervullen als aan tenminste vijf voorwaarden is voldaan: de normen zijn niet te algemeen, tussen de verschillende normen bestaat zo weinig mogelijk overlap, de afzonderlijke normen worden consistent toegepast, de indeling van de normen in verschillende categorieën is logisch en het geheel van de normen is bij de tijd.

Hoe scoort de Behoorlijkheidswijzer op die onderdelen?

Geen te algemene normen

Uit ons onderzoek bleek geen sprake van normen met een te algemeen karakter, op een uitzondering na. Die betrof het behoorlijkheidsvereiste 'professionaliteit'. Als dat werd gebruikt,

² Vereiste is wel: een zorgvuldige keuze van een voor een bepaalde situatie toe te passen norm.

was bijna altijd een andere norm voorhanden die een precieze kwalificatie van het overheidshandelen inhield; bovendien: de koppeling naar het 'handelen volgens professionele standaarden' dat in de omschrijving van de norm werd genoemd, wordt in documenten van de ombudsman waarin het overheidshandelen aan die norm wordt getoetst bijna nooit gemaakt.

Geen overlappende normen

Overlappende normen hebben wij niet gevonden, ook weer met een uitzondering: 'evenredigheid' en 'redelijkheid'. De betekenis van die beide behoorlijkheidsvereisten ligt zo dicht tegen elkaar aan, dat het aanbeveling verdient ze samen te voegen. De norm zou 'evenredigheid' moeten luiden en in de omschrijving zou niet alleen naar voren moeten komen dat in het handelen van de overheid sprake is van evenwicht tussen doel en middel, maar ook dat als aan het handelen van de overheid een belangenafweging ten grondslag ligt, de uitkomst daarvan niet onredelijk mag zijn.

Consistente toepassing

Op basis van ons onderzoek constateren we dat dit geen zorgpunt is, maar wel een aandachtspunt, vanwege het feit dat de 'fit' tussen situatie en norm af en toe discutabel was. Veelal betekent dit dat de gekozen norm ter kwalificatie van het overheidshandelen niet overtuigt en er een andere norm voorhanden is die wel overtuigt. Consistente toepassing vergt dat bij de keuze van de norm steeds wordt gekeken naar de essentie van de klacht en naar de wijze waarop de behoorlijkheidsvereisten in andere situaties worden toegepast.

Uit ons onderzoek blijkt ook dat het handelen van de overheid niet altijd afdoende is te kwalificeren op basis van een van de 22 normen uit de Behoorlijkheidswijzer; het lijkt dan beter om *niet* te kiezen voor de norm die het meest in de buurt komt, maar te volstaan met het precies omschrijven van het handelen van de overheid en te volstaan met de kwalificatie 'behoorlijk' of 'niet behoorlijk'. Voorts zou, als het overheidshandelen (mede) vanwege strijd met de wet niet behoorlijk is, altijd moeten worden vermeld om welke specifieke wettelijke bepaling het gaat.

Bij de tijd

De lijst van de 22 behoorlijkheidsvereisten vormt in het algemeen een adequaat normenkader en toetsingskader voor het handelen van de overheid. Verondersteld kan worden dat de eisen die vanuit een oogpunt van behoorlijkheid aan de overheid moeten worden gesteld, zich in de loop van de tijd ontwikkelen. Wij hebben het idee dat zich dat meer uit in een andere inkleuring van bestaande normen dan in de noodzaak bepaalde normen uit de lijst te schrappen of aan de lijst toe te voegen.

1. Inleiding

‘Behoorlijkheid’ is de norm waaraan de Nationale ombudsman het handelen van de overheid toetst. Rapporten van de ombudsman resulteren in een kwalificatie van het overheidshandelen waarover een klacht is ingediend. De conclusie kan zijn dat het overheidshandelen ‘behoorlijk’ of ‘niet behoorlijk’ is. In het eerste geval is de klacht ongegrond, in het tweede geval is de klacht gegrond. Rapporten van de ombudsman vermelden ook *waarom* het overheidshandelen behoorlijk of niet behoorlijk is en de klacht dus wel of niet gegrond is.

In de afgelopen decennia is een groot aantal criteria ontwikkeld op basis waarvan wordt beslist of het handelen waarover een klacht is ingediend al dan niet behoorlijk is. In de loop van de jaren zijn deze criteria aangepast en uitgebreid, veelal naar aanleiding van onderzoek naar de toepassing van de behoorlijkheidsnormen. De drie meest recente evaluaties van het gebruik van behoorlijkheidsnormen door de ombudsman dateren van 2004, 2007 en 2012. De evaluatie van 2004 resulteerde in de eerste Behoorlijkheidswijzer, met 23 behoorlijkheidsvereisten, verdeeld over vier categorieën.³ Vanaf dat moment was beleid om in elk rapport de behoorlijkheidseis te noemen waaraan het handelen van de overheid werd getoetst. In de evaluatie uit 2007 werd geconcludeerd dat in de rapporten na 2004 duidelijker naar voren komt aan welke behoorlijkheidseisen het handelen van de overheid wordt getoetst.⁴ In 2012 zijn de behoorlijkheidsvereisten opnieuw herzien. In samenspraak tussen de Nationale ombudsman en gemeentelijke ombudsmannen werden vier overkoepelende kernwaarden vastgesteld, onderverdeeld in 22 behoorlijkheidsvereisten.

Aan de behoorlijkheidsvereisten kan worden afgelezen met welke normatieve blik de ombudsman naar de relatie tussen burger en overheid kijkt. Veranderingen in de gehanteerde criteria geven gewijzigde opvattingen weer over de eisen waaraan de overheid moet voldoen, wil haar handelen als behoorlijk kunnen worden gekwalificeerd.

In dit hoofdstuk bespreken we de vraagstelling (paragraaf 1.1). We gaan in op de twee hoofdvragen en de deelvragen die we uit de beide hoofdvragen afleiden. Daarna bespreken we de onderzoeksmethode (paragraaf 1.2). Vervolgens beschrijven we de steekproef (paragraaf 1.3) en het datamanagement (paragraaf 1.4). Tot slot bespreken we de opbouw van het rapport (paragraaf 2.5).

1.1 Vraagstelling

In het onderzoek staan twee vragen centraal. De eerste vraag richt zich op de wijze waarop de Nationale ombudsman de behoorlijkheidsnormen toepast. De tweede vraag is of de behoorlijkheidsnormen nog actueel zijn.

³ Ph.M. Langbroek e.a., *Ombudsprudentie. Over de behoorlijkheidsnorm en zijn toepassing*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

⁴ Philip Langbroek en Peter Rijkema, ‘Ombudsprudentie in ontwikkeling’, in: A.F.M. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan Behoorlijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 269-297.

2. *Op welke wijze past de ombudsman de huidige behoorlijkheidsnormen (Behoorlijkheidswijzer) toe in rapporten, brieven en Structurele Aanpak Rapporten?*
3. *Welke waarden en normen vindt de ombudsman in rapporten, brieven en Structurele Aanpak Rapporten belangrijk naast de behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer?*

De eerste vraag geeft meer inzicht in de toepassing van de behoorlijkheidseisen bij de beoordeling van klachten in de periode 2016-2020. Het onderzoek geeft inzicht in de vraag in hoeverre de relatie tussen de gekozen norm en de situatie duidelijk is en in hoeverre de toepassing van de normen consistent gebeurt. Deze vraag valt uiteen in een viertal deelvragen:

- a. In hoeverre is de relatie tussen de situatie en de behoorlijkheidsnorm duidelijk?
- b. In hoeverre is de toepassing van de behoorlijkheidsnormen consistent?
- c. Is er overlap tussen specifieke behoorlijkheidsnormen?
- d. In hoeverre is de uitleg van de behoorlijkheidsnormen in de Behoorlijkheidswijzer up-to-date?

Met de tweede vraag wordt geprobeerd te achterhalen welke knelpunten de ombudsman constateert in de relatie burger-overheid en wat de ombudsman belangrijk vindt in die relatie. Beantwoording van de tweede vraag moet duidelijk maken in hoeverre er terugkerende waarden of richtsnoeren zijn waar de ombudsman aandacht aan besteedt in zijn rapporten en onderzoek en die niet passen binnen de bestaande behoorlijkheidsvereisten.

Om verder te kijken of de behoorlijkheidsnormen aangepast moeten worden en of de focus breder zou moeten worden gemaakt dan alleen de bestaande behoorlijkheidsnormen, richt deze vraag zich op de mogelijkheid van nieuwe behoorlijkheidsnormen. De tweede vraag is daarom opgedeeld in de volgende deelvragen:

- a. Zijn er mogelijke overbodige behoorlijkheidsnormen?
- b. Zijn er mogelijke nieuwe behoorlijkheidsnormen?

1.2 Onderzoeksmethode

Voor het beantwoorden van de twee hoofdvragen is gebruik gemaakt van het analyseprogramma Atlas.ti. De geanalyseerde documenten zijn: rapporten, brieven, Structurele Aanpak Rapporten en Documenten aan Overheid, alle uit de periode 2016-2020. Een steekproef van deze documenten is aan een analyse onderworpen. De analyse in Atlas.ti is uitgevoerd aan de hand van een itemlijst. Deze itemlijst is opgesteld door een analyse van de behoorlijkheidsnormen (o.a. de Behoorlijkheidswijzer) en een analyse van de verschillende type documenten waar het onderzoek zich op richt.

Op de itemlijst staan bijvoorbeeld de behoorlijkheidsnormen en de verschillende type situaties waarover burgers klagen. Aan de hand van deze itemlijst zijn tekstdelen van codes voorzien. Daarmee worden de documenten in zekere zin geclassificeerd en geschikt gemaakt voor

verdere analyse. Zo wordt voor relevante tekstdelen getypeerd welk aspect van behoorlijkheid daarin aan de orde is (los van het feit of de ombudsman in dit tekstgedeelte de behoorlijkheidsnorm expliciet noemt).

Daarnaast is in Atlas.ti ook elk document getypeerd op kenmerken als het type document (brief, rapport, Structurele Aanpak Rapport, Document aan Overheid en overige documenten), de sector (Veiligheid, Migratie en Mobiliteit, Werk, Inkomen en Onderwijs of Wonen en Zorg), het jaartal waaruit het document afkomstig is, het eindoordeel (gegrond of ongegrond) en het al dan niet expliciet benoemen van behoorlijkheidsnormen.

Ter aanvulling op de analyse van al deze documenten is voor een deel van de steekproef specifiek gecontroleerd in hoeverre het onderzochte overheidshandelen te koppelen is aan de op dit moment gehanteerde behoorlijkheidsnormen. Dit is gedaan door twee onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen documenten voor te leggen, maar dan alleen met informatie over de situatie en niet over de toegepaste behoorlijkheidsnormen, met de vraag welke behoorlijkheidsnormen daarop van toepassing zijn. Vervolgens is gekeken in hoeverre die keuze overeenkomt met de keuze van de ombudsman.

1.3 De steekproef

De twee onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van een analyse van de ombudsprudentie. Hiervoor is een steekproef getrokken. De steekproef bevat documenten van de Nationale ombudsman en de Veteranenombudsman. Documenten van de Kinderombudsman zijn buiten beschouwing gelaten. De steekproef bevat ook documenten van Caribisch Nederland. Bij het trekken van de steekproef is rekening gehouden met het type document, het domein en het jaar waarin het document gepubliceerd is.

Type document

De Nationale ombudsman onderscheidt vijf type documenten of producten die relevant zijn voor dit onderzoek. Het gaat om 'rapporten', 'brieven', 'Structurele Aanpak Rapporten', 'Documenten aan Overheid' en 'overige producten'. Zie Tabel 1 voor een overzicht van de type documenten.

Tabel 1: Overzicht type documenten

Type document	
Rapporten	De Nationale ombudsman kan besluiten om formeel onderzoek in te stellen naar een klacht. In dit geval wordt het onderzoek schriftelijk geopend met een brief aan het bestuursorgaan. Tot een formeel onderzoek kan om verschillende redenen besloten worden, bijvoorbeeld vanwege de aard van de gedraging of omdat het onderwerp van de klacht voor meer mensen dan alleen de betreffende verzoeker relevant is. Deze onderzoeken worden (meestal) afgesloten met een rapport. In zijn rapporten geeft de Nationale ombudsman altijd weer of de onderzochte gedraging al dan niet behoorlijk wordt bevonden.
Brieven	In de meeste gevallen doet de Nationale ombudsman wat intern 'beperkt onderzoek' is gaan heten. In deze zaken verricht de behandelend onderzoeker wel onderzoekshandelingen maar wordt niet een formeel onderzoek geopend naar het bestuursorgaan. Welke

	onderzoekshandelingen precies worden verricht, verschilt per klacht. Deze onderzoeken worden afgerond met een brief. Deze brieven zijn divers. Veelal legt de Nationale ombudsman in de brief uit waarom hij geen nader onderzoek doet naar de klacht. In sommige gevallen wordt een expliciet oordeel gegeven (gegrond / niet gegrond), in andere gevallen niet. Soms wordt een behoorlijke vereiste genoemd, soms niet.
Structurele Aanpak Rapporten	Naast onderzoeken naar individuele klachten doet de Nationale ombudsman ook onderzoek uit eigen beweging. In dit 'Structurele Aanpak' (SA) onderzoek kijkt de ombudsman op een meer structureel niveau naar de dienstverlening en het handelen van de overheid. Elk jaar stelt de Nationale ombudsman een ombudsagenda vast, die mede richting geeft aan het SA-onderzoek. Dit SA onderzoek resulteert in rapporten en in sommige gevallen ook in andere producten (zie hieronder).
Documenten aan overheid	Ten slotte schrijft de Nationale ombudsman in sommige gevallen brieven ('zorgenbrieven') of andere producten gericht op beïnvloeding van de overheid.
Overige producten	Naast brieven en rapporten publiceert de Nationale ombudsman ook andere producten die gaan over behoorlijk handelen door de overheid, zoals 'visies', 'kaarten', en 'wijzers'.

Domein

De Nationale ombudsman werkt met een indeling in drie domeinen (bij brieven en rapporten): Veiligheid, Migratie en Mobiliteit (VMM), Werk, Inkomen en Onderwijs (WIO) en Wonen en Zorg (WZ). In de steekproef zijn alle drie domeinen vertegenwoordigd.

Jaartal

De steekproef bestaat uit documenten uit de periode 2016 tot en met 2020. In de steekproef is gewerkt met een lichte oververtegenwoordiging van recente (2019 en 2020) brieven en rapporten. De steekproef is voor deze documenten voor een derde getrokken uit het jaar 2020, voor een derde uit het jaar 2019 en voor een derde uit de jaren 2016-2018. De reden om bij de selectie van documenten de nadruk te leggen op recente documenten is de focus op de 'passendheid' van de gehanteerde behoorlijke normen op dit moment. Bij de selectie van de documenten Structurele Aanpak Rapporten en Documenten aan Overheid is geen bijzondere nadruk gelegd op documenten uit 2019 en 2020.

De steekproef

Aan de hand van de beschreven criteria is gekomen tot de steekproef met 90 rapporten, 150 brieven, 34 Structurele Aanpak Rapporten, 20 Documenten aan Overheid en zes overige documenten. Het totaal aantal documenten in de steekproef is 300. Zie Tabel 2 voor het overzicht.

Tabel 2: Totaaloverzicht steekproef

Type document	Aantal documenten
Rapporten	90
Brieven	150
Structurele Aanpak Rapporten	34
Documenten aan Overheid	20
Overige documenten	6
Totaal	300

In Tabel 3 is voor de rapporten en brieven uitgewerkt hoe de steekproef is getrokken. Bij de rapporten en brieven is rekening gehouden met de drie domeinen waarmee de Nationale ombudsman werkt en zijn ook enkele rapporten en brieven van de Veteranenombudsman (Vo) toegevoegd. De steekproef is voor een derde getrokken uit de jaren 2016-2018, voor een derde uit het jaar 2019 en voor een derde uit het jaar 2020. In totaal zijn 20 WIO rapporten, 30 WZ rapporten, 39 VMM rapporten en 1 Vo rapport meegenomen in de analyse. Daarnaast zijn 67 WIO brieven, 45 WZ brieven, 36 VMM brieven en 2 Vo brieven geanalyseerd.

Tabel 3: Steekproef rapporten en brieven

	2016 - 2018	2019	2020	Totaal
Rapporten				
Totaal*	325	54	40	419
Steekproef	30	30	30	90
Percentage van het totaal	9%	56%	75%	22%
Brieven				
Totaal*	368	413	286	1067
Steekproef	50	50	50	150
Percentage van het totaal	14%	12%	48%	14%

*Geschat door de Nationale ombudsman

In Tabel 4 is voor Structurele Aanpak rapporten en Documenten aan Overheid uitgewerkt hoe de steekproef is opgebouwd. De steekproef is evenredig verdeeld over de jaren. De Structurele Aanpak Rapporten en Documenten aan Overheid zijn niet ingedeeld naar domein.

Tabel 4: Steekproef Structurele Aanpak Rapporten en Documenten aan Overheid

	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Structurele Aanpak Rapporten						
Totaal*	18	17	20	14	9	78
Steekproef	6	7	7	7	7	34
Percentage van het totaal	33%	41%	35%	50%	78%	44%
Documenten aan Overheid						
Totaal*	6	7	6	12	42	73
Steekproef	4	4	4	4	4	20
Percentage van het totaal	67%	57%	67%	33%	10%	27%

*Geschat door de Nationale ombudsman

Naast de rapporten, brieven, Structurele Aanpak rapporten en Documenten aan Overheid bestaat de steekproef uit Overige documenten. Het gaat om de volgende 6 documenten:

- Ombudsvisie Professionele Klachtbehandeling
- Bomenwijzer
- Excuskaart
- Handhavingswijzer
- Ombudsvisie digitalisering
- Schadevergoedingswijzer

Deze documenten zijn door de Nationale ombudsman ten behoeve van het onderzoek geselecteerd omdat ze ten tijde van het uitvoeren van het onderzoek actueel waren en in de praktijk gebruikt werden.

In dit rapport zullen we tekstgedeeltes van documenten uit de steekproef citeren. Als dit het geval is, staan deze tekstgedeeltes tussen aanhalingstekens en wordt het documentnummer genoemd. Als tekstgedeelten zijn weggelaten, wordt dit aangegeven met '[...]'; geanonimiseerde delen worden aangegeven met '[]'. In sommige gevallen zijn delen van de citaten onderstreept, dit is door de onderzoekers gedaan ter verduidelijking.

Algemene beschrijving steekproef

De documenten in de steekproef bevatten op allerlei punten variatie. In de meeste gevallen (57%) wordt de behoorlijkheidsnorm door de ombudsman genoemd, in een minderheid (43%) niet. In de documenten waarin de ombudsman een oordeel over een klacht geeft, luidt het oordeel in 37% van de gevallen dat de klacht ongegrond is, in 25% van de gevallen is de klacht gegrond, in 12% is de klacht deels gegrond, deels ongegrond en in 26% geeft de ombudsman geen oordeel.

De instanties waarover de meeste documenten in de steekproef gaan, zijn gemeenten, ministeries, de Politie, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, het UWV en Jeugdzorg. Deze overheidsinstanties komen elk in tien of meer documenten voor.

Controle-analyse

In de controle analyse zijn aan twee onderzoekers achttien documenten (twaalf rapporten, vier van elk domein, en zes brieven, twee van elk domein) voorgelegd waarin 27 situaties voorkwamen. De onderzoekers hebben voor elke situatie de behoorlijkheidsnorm gekozen waarvan zij denken dat de ombudsman die heeft gekozen ter beoordeling van de situatie. Daarna is de keuze van de onderzoekers vergeleken met de door de ombudsman gekozen behoorlijkheidsnormen.

In elf situaties kiezen de onderzoekers beiden dezelfde behoorlijkheidsnorm als de ombudsman.⁵ In dertien situaties kiest een van de onderzoekers dezelfde norm als de ombudsman terwijl de andere onderzoeker een andere behoorlijkheidsnorm kiest.⁶ Bij drie situaties hebben beide onderzoekers een andere norm gekozen dan de ombudsman. In een geval kiezen

⁵ D7 'fair play', D43 'bijzondere zorg', D45 'fatsoenlijke bejegening', D230 'betrouwbaarheid', D235 'goede voorbereiding', D126 'voortvarendheid' en 'goede informatieverstrekking', D76 'fatsoenlijke bejegening', D159 'goede informatieverstrekking', D165 'voortvarendheid' en 'goede informatieverstrekking'.

⁶ (steeds eerst de keuze van de ombudsman en de onderzoeker, tussenhaakjes de keuze van de andere onderzoeker) D1: 'betrouwbaarheid' ('maatwerk'), D3 'goede organisatie' ('luisteren naar de burger'), D5 'goede motivering' ('redelijkheid'), D34 'redelijkheid' ('transparant') en 'professionaliteit' ('goede informatieverstrekking'), D43 'respecteren van grondrechten' ('evenredigheid'), D232 'samenwerking' ('redelijkheid'), D236 'betrouwbaarheid' ('samenwerking'), 'maatwerk' ('luisteren naar de burger') en 'voortvarendheid' ('goede motivering'), D76 'professionaliteit' ('luisteren naar de burger'), D276 'respecteren van grondrechten' ('luisteren naar de burger') en 'evenredigheid' ('redelijkheid').



de twee onderzoekers voor verschillende behoorlijkheidsnormen.⁷ In twee gevallen kiezen de onderzoekers voor dezelfde behoorlijkheidsnorm.⁸

1.4 Datamanagement

Voorafgaand aan het onderzoek hebben de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en de Nationale ombudsman gezamenlijk een verwerkingsovereenkomst getekend. De Nationale ombudsman heeft (indien dit het geval was) alle persoonsgegevens die in de documenten vermeld stonden, verwijderd. De documenten uit de steekproef zijn door de Nationale ombudsman via een beveiligde verzendwijze (*encrypted*) gedeeld met de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen.⁹ De onderzoekers hebben aan het onderzoeksrapport gewerkt in een beveiligde digitale omgeving. Het verzamelde onderzoeksmateriaal zal door de Rijksuniversiteit Groningen worden bewaard voor een periode van vijf jaar en wordt daarna vernietigd.

1.5 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 staat de eerste onderzoeksvraag centraal en is de toepassing van de behoorlijkheidsnormen aan de orde. We bespreken, naast een algemene beschrijving van de analyse, de relatie tussen de situatie die tot de klacht heeft geleid en de daaraan door de ombudsman gekoppelde behoorlijkheidsnorm, de mate waarin sprake is van eenduidige toepassing van de behoorlijkheidsnormen, de mogelijke overlap tussen behoorlijkheidsnormen en de Behoorlijkheidswijzer (is de uitleg nog up-to-date?). In hoofdstuk 3 staat de tweede onderzoeksvraag centraal en bespreken we de waarden en normen naast de bestaande behoorlijkheidsnormen. We bespreken of er mogelijk overbodige behoorlijkheidsnormen zijn en of er nieuwe behoorlijkheidsnormen aan de bestaande behoorlijkheidsnormen zouden moeten worden toegevoegd. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 4) bespreken we de conclusies.

⁷ D33: de onderzoekers kiezen voor 'redelijkheid' en 'betrouwbaarheid' terwijl de ombudsman kiest voor 'fair play'.

⁸ D47: de onderzoekers kiezen voor 'goede informatieverstrekking', terwijl de ombudsman kiest voor 'transparent' en D247: de onderzoekers kiezen voor 'betrouwbaarheid' en de ombudsman kiest voor 'goede informatieverstrekking'.

⁹ Hierbij is gebruik gemaakt van SurfFileSender waarbij de documenten versleuteld verstuurd zijn.

2. Toepassing behoorlijkheidsnormen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de eerste deelvraag:

Op welke wijze past de ombudsman de huidige behoorlijkheidsnormen (Behoorlijkheidswijzer) toe in rapporten, brieven en Structurele Aanpak onderzoeken?

De vraag is erop gericht meer inzicht te krijgen in de toepassing van de behoorlijkheidseisen bij de beoordeling van klachten in de periode 2016-2020. Het onderzoek kan duidelijk maken in hoeverre de relatie tussen de gekozen norm en de situatie duidelijk is en in hoeverre de toepassing van de normen consistent gebeurt.

We beginnen met de schets van het algemene beeld van de behoorlijkheidsnormen (paragraaf 2.2). In dit hoofdstuk zullen daarna per deelvraag de belangrijkste bevindingen worden besproken (paragraaf 2.3 t/m 2.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 2.7).

2.2 Algemeen beeld

Bij de beoordeling van overheidshandelen maakt de ombudsman gebruik van een Behoorlijkheidswijzer waarin 22 verschillende behoorlijkheidsnormen zijn opgenomen. De 22 normen zijn onderverdeeld in vier categorieën: 'open en duidelijk', 'respectvol', 'betrokken en oplossingsgericht' en 'eerlijk en betrouwbaar'.

Voordat we in de volgende paragrafen dieper ingaan op de toepassing van de verschillende behoorlijkheidsnormen, geven we in deze paragraaf eerst een overzicht van de inhoud van de verschillende normen,¹⁰ beschrijven we een ideaaltypische casus waarop de norm van toepassing is en melden we hoe vaak de betreffende norm voorkomt in door ons bestudeerde documenten.¹¹ We hanteren daarbij de rangschikking van de normen zoals die in de Behoorlijkheidswijzer is te vinden.

Categorie 1: Open en duidelijk

De eerste categorie heeft als aanduiding 'open en duidelijk' en bevat de volgende vier behoorlijkheidsnormen: 'transparant', 'goede informatieverstrekking', 'luisteren naar de burger', 'goede motivering'. De categorie 'open en duidelijk' komt voor in 155 (51%) van de geanalyseerde documenten.

¹⁰ Gebaseerd op (en op punten letterlijk overgenomen van) de omschrijving van de behoorlijkheidsnorm in de Behoorlijkheidswijzer.

¹¹ Zoals al aan de orde was in paragraaf 1.3 worden niet in alle documenten uit de steekproef waarin de vraag naar de behoorlijkheid van het overheidshandelen aan de orde is, expliciet een of meer behoorlijkheidsnormen genoemd waaraan dat handelen wordt getoetst. Werd de behoorlijkheidsnorm niet expliciet genoemd maar bleek wel uit de tekst welke behoorlijkheidsnorm het betrof, dan is dit meegeteld.

Transparant

De behoorlijkheidsnorm ‘transparant’ houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 18 (6%) van de geanalyseerde documenten.¹² Een voorbeeld:¹³

Iemand klaagt over de wijze waarop de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) het zogeheten Koopinstrument heeft uitgevoerd. Uit een brief van de NCG bleek dat selectie op basis van een loting heeft plaatsgevonden. De klager is het er niet mee eens dat de selectie op deze manier plaatsvindt, maar vindt het ook niet terecht dat ze over de methode van selectie niet vooraf is geïnformeerd.

Het vereiste van transparantie betekent in dit geval ‘dat de overheid duidelijk aangeeft op welke manier een regeling of een pilot wordt uitgevoerd, wie daarbij verantwoordelijk is en wat de (juridische) status van een beslissing is en welke mogelijkheden voor rechtsbescherming van toepassing zijn.’ De klacht is gegrond, omdat niet is voldaan aan het vereiste van transparantie: ‘De Nationale ombudsman constateert dat de NCG onvoldoende duidelijkheid heeft verstrekt over het proces, haar rol en de juridische status van de afwijzingsbrief die is verstuurd.’

Goede informatieverstrekking

De behoorlijkheidsnorm ‘goede informatieverstrekking’ houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. De overheid verstrekt niet alleen informatie op verzoek, maar ook uit zichzelf.

Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 77 (26%) van de geanalyseerde documenten.¹⁴ Een voorbeeld:¹⁵

Iemand klaagt dat de gemeente haar niet goed heeft geïnformeerd over het tijdig verlengen van de parkeervergunningen.

De Nationale ombudsman overweegt: ‘De gemeente Harlingen heeft haar beleid gewijzigd met als gevolg dat het kanaal dat werd gebruikt om informatie te verstrekken, ook veranderde. Het had (...) op de weg van de gemeente gelegen om de parkeervergunninghouders waarvoor de wijze van informeren zou veranderen, persoonlijk te informeren. Zo was het voor parkeervergunninghouders mogelijk geweest om beter invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het verlengen van de parkeervergunning.’ Door de vergunninghouders

¹² Alle type documenten zijn meegeteld, dus ook ‘Documenten aan de overheid’. Het betreft de nummers D7, D15, D21, D29, D52, D98, D101, D103, D106, D112, D114, D115, D139, D180, D216, D257, D264, D278.

¹³ D7 (rapport).

¹⁴ D4, D17, D18, D21, D22, D31, D32, D36, D40, D41, D42, D57, D58, D59, D63, D72, D73, D91, D93, D97, D98, D100, D101, D103, D104, D106, D107, D108, D109, D110, D113, D114, D115, D116, D119, D120, D121, D123, D126, D133, D140, D143, D146, D147, D159, D160, D163, D165, D174, D180, D181, D204, D216, D217, D219, D220, D221, D224, D231, D233, D237, D238, D239, D240, D243, D247, D252, D254, D255, D258, D271, D282, D283, D288, D294, D296, D301.

¹⁵ D17 (rapport).



niet te informeren over de beleidswijziging heeft de gemeente niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van goede informatieverstrekking.

Luisteren naar de burger

De behoorlijkheidsnorm 'luisteren naar de burger' houdt in dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 21 (7%) van de geanalyseerde documenten.¹⁶ Een voorbeeld:¹⁷

Iemand klaagt over de afhandeling van de betaling van een parkeerboete door [], een organisatie die in mandaat voor de gemeente Hilversum parkeerboetes oplegt. In zijn rapport overweegt de Nationale ombudsman 'dat de klacht niet tijdig is herkend. Als reden hiervoor is door de gemeente aangegeven dat het soms lastig is in te schatten wat als klacht moet worden aangemerkt.' De ombudsman vervolgt: 'Het was passend geweest als er contact met verzoeker was gezocht om de bedoeling van zijn klacht te bespreken.'

Goede motivering

De behoorlijkheidsnorm 'goede motivering' houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten op een voor burgers begrijpelijke wijze uitlegt. Ze geeft daarbij aan op welke wettelijke bepalingen een besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe ze rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 39 (13%) van de geanalyseerde documenten.¹⁸ Een voorbeeld:¹⁹

Een klacht betreft de weigering van de gemeente om struiken te snoeien die het uitzicht ont nemen. De klacht wordt afgewezen. De Nationale ombudsman schrijft: 'De Nationale ombudsman vindt dat de gemeente adequaat op uw klacht heeft gereageerd door bij u langs te gaan en de situatie ter plekke te bekijken. Daarnaast is de ombudsman van mening dat de gemeente in haar brief voldoende heeft toegelicht waarom zij niet overgaat tot het snoeien van de struiken.'

Categorie 2: Respectvol

De tweede categorie heeft als aanduiding 'respectvol' en bevat de volgende zes behoorlijkheidsnormen: 'respecteren van grondrechten', 'bevorderen van actieve deelname door de burger', 'fatsoenlijke bejegening', 'fair play', 'evenredigheid' en 'bijzondere zorg'. De categorie 'respectvol' komt voor in 74 (25%) van de geanalyseerde documenten.

¹⁶ D4, D64, D79, D81, D98, D103, D106, D109, D112, D131, D137, D138, D169, D186, D221, D241, D51, D257, D261, D263, D302.

¹⁷ 2019/030 (rapport).

¹⁸ D5, D14, D18, D19, D29, D46, D52, D54, D58, D61, D77, D78, D80, D85, D97, D98, D101, D106, D109, D121, D129, D132, D144, D167, D168, D169, D187, D195, D198, D201, D203, D207, D228, D241, D244, D269, D285, D298, D306.

¹⁹ D285 (brief).

Respecteren van grondrechten

De behoorlijkheidsnorm ‘respecteren van grondrechten’ houdt in dat grondrechten worden gewaarborgd, zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht, het recht op persoonlijke vrijheid, het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam en het discriminatieverbod.²⁰ Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 21 (7%) van de geanalyseerde documenten.²¹ Een voorbeeld:²²

Een klacht betreft drie aspecten van het optreden van de politie: de klager vindt dat politieambtenaren 1) haar dochter ten onrechte hebben aangehouden, 2) disproportioneel geweld hebben gebruikt en 3) haar en haar meerderjarige dochter ten onrechte hebben geboeid.

In reactie op de eerste klacht oordeelt de Nationale ombudsman, toetsend aan de relevante wetgeving, dat er geen grondslag was voor aanhouding en dat het recht op persoonlijke vrijheid en het verbod op onrechtmatige vrijheidsbeneming zijn geschonden.

De tweede klacht betreft het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, aldus de Nationale ombudsman. Hij schrijft: ‘Door dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis toe te passen, heeft de politie gehandeld in strijd met het vereiste dat grondrechten moeten worden gerespecteerd.’

Ook de derde klacht betreft de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Over deze klacht schrijft hij: ‘In rapport 2003/377 heeft de Nationale ombudsman eerder geoordeeld dat de legitimatie voor het gebruik van handboeien niet kan worden gevonden in artikel 124 WvSv. Hoewel dit artikel de bevoegdheid geeft om de nodige maatregelen te treffen ter handhaving van de openbare orde, bepaalt het niet dat deze maatregelen het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam mogen beperken. Alleen al om die reden had verzoekster naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet door de politie geboeid mogen worden.’

Bevorderen van actieve deelname door de burger

De behoorlijkheidsnorm ‘bevorderen van actieve deelname door de burger’ houdt in dat de overheid de burger zoveel mogelijk actief betreft bij haar handelen. Als de burger een rol heeft in het besluitvormingsproces, geeft de overheid dit tijdig aan en laat zij weten hoe de participatie is vormgegeven en welke rol de burger daarbij kan vervullen. Na afloop geeft de overheid aan wat er is gedaan met de inbreng van de burger. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 3 (1%) van de geanalyseerde documenten.²³ Een voorbeeld:²⁴

Iemand klaagt dat de gemeente Zoetermeer niet duidelijk heeft gemotiveerd waarom een brug niet is teruggeplaatst ter vervanging van een oude brug.

De Nationale ombudsman overweegt over de klacht: ‘De gemeente Zoetermeer heeft bewoners een rol gegeven in de besluitvorming over de nieuwe brug. Daarmee geeft de gemeente

²⁰ Deze norm speelt voornamelijk een rol bij de behoorlijkheidstoetsing van politieoptreden.

²¹ D9, D26, D27, D29, D37, D39, D43, D48, D49, D63, D69, D70, D101, D113, D194, D216, D217, D240, D244, D259, D276.

²² D27 (rapport).

²³ D14, D103, D112.

²⁴ D14 (rapport).

bewoners de mogelijkheid om mee te beslissen. De gemeente heeft een inspraakavond georganiseerd, aangegeven op welke beslissing bewoners invloed hadden en een enquête gehouden. De uitkomst was duidelijk: er zou een nieuwe, stalen brug komen.' Nu ondanks die uitkomst toch geen nieuwe brug is geplaatst, had de overheid de burger hierover moeten informeren en die beslissing moeten motiveren.

Fatsoenlijke bejegening

De behoorlijkheidsnorm 'fatsoenlijke bejegening' houdt in dat de overheid de burger respecteert, dat zij hem fatsoenlijk behandelt en hulpvaardig is.²⁵ Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 16 (5%) van de geanalyseerde documenten. Een voorbeeld:²⁶

Een burger klaagt dat hij niet serieus is genomen door een politieambtenaar. De agent heeft zijn uitleg waarom hij eigenaar was van de brommer weggelachen. Ook werd hij niet in staat gesteld om het aankoopbewijs van de brommer, dat op zijn mobiel stond, te laten zien.

De Nationale ombudsman vindt dat niet is gebleken dat de klager onheus is bejegend. 'Volgens de politieambtenaar heeft hij zich naar u toe professioneel opgesteld (...). Het enkele feit dat de politieambtenaar niet meeding in uw argumenten en u op basis van uw argumenten de brommer niet heeft meegegeven wil niet zeggen dat hij u daardoor onheus zou hebben bejegend. Of hij uw argumenten ook heeft weggelachen, kan de Nationale ombudsman niet vaststellen. Dit omdat het verhaal van de politieambtenaar hierover verschilt van uw verhaal. Een nader onderzoek zal niet uitwijzen wie van u gelijk heeft.'

Fair play

De behoorlijkheidsnorm 'fair play' houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken (hoor en wederhoor). Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 19 (6%) van de geanalyseerde documenten.²⁷ Een voorbeeld:²⁸

Iemand klaagt dat de inspecteur van de belastingdienst artikel 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft geschonden waarin de regels voor de indiening en inzage van stukken in verband met het horen zijn opgenomen. De inspecteur heeft bewust de zittingsdagen 'op elkaar gepropt' om het inzagerecht te frustreren en de burger de mogelijkheid te ontnemen nadere stukken in te dienen. De inspecteur is niet ingegaan op zijn voorstel om in de tweede helft van juni 2018 een hoorzitting te houden.

De Nationale ombudsman overweegt: 'Over de vraag of de inspecteur u voldoende in de gelegenheid heeft gesteld om uw standpunt toe te lichten stellen wij vast dat de inspecteur u op 18 mei 2017, 14 juni 2017, 9 oktober 2017, 31 januari 2018 en 3 april 2018 heeft uitgenodigd voor een hoorgesprek. Hij heeft daarbij meerdere data voorgesteld. Bij brief van 31 januari 2018 heeft de inspecteur u vier verschillende zittingsdagen voorgesteld in april 2018. Wij vin-

²⁵ D45, D51, D76, D84, D86, D118, D119, D120, D141, D178, D180, D208, D221, D281, D286, D300.

²⁶ D86 (brief).

²⁷ D6, D7, D11, D15, D16, D29, D33, D37, D38, D47, D62, D63, D105, D106, D152, D238, D246, D255, D256.

²⁸ D152 (brief).

den niet dat hij hiermee zittingsdagen op elkaar heeft gepropt. Hij heeft u juist meerdere opties gegeven. Ook heeft hij u meermaals verzocht om een telefoonnummer of e-mailadres waarop u te bereiken bent, wat u niet hebt verstrekt. Gelet hierop vinden wij dat de inspecteur zich voldoende heeft ingespannen om u de gelegenheid te bieden uw procedurele kansen te benutten.²⁹

Evenredigheid

De behoorlijkheidsnorm 'evenredigheid' houdt in dat de overheid een middel kiest om haar doel te bereiken dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in negen (3%) van de geanalyseerde documenten.³⁰ Een voorbeeld:³¹

Een klacht betreft de rol van de politie bij een onderzoek van de gemeente naar de bebouwing op zijn erf. Een agent zou klager hebben proberen tegen te houden toen hij zijn huis binnen wilde gaan. Daarnaast zou de politie geweld hebben gebruikt (pepperspray, fysiek geweld, handboeien en tijdelijke vrijheidsbeneming).

De Nationale ombudsman overweegt: 'Op basis van de bevindingen kan de Nationale ombudsman niet met zekerheid vaststellen hoe lang de omvatting geduurd heeft en of verzoeker daarbij in ademnood is gekomen. Daarom kan de ombudsman ook over dit geweldgebruik geen oordeel geven. De ombudsman deelt echter wel verzoekers vraagtekens bij de keuze voor deze techniek. Het vastpakken van een verdachte om hem naar de grond te brengen valt op zichzelf doorgaans binnen de grenzen van behoorlijk gebruik van geweld. De nek is echter kwetsbaar en op het moment dat daarop veel kracht wordt uitgeoefend, kan dat leiden tot blijvend letsel, zoals verzoeker ook ervaart. Verzoeker was op dat moment niet gevaarlijk en de politieambtenaren hadden toen een moment kunnen nemen om te overwegen hoe zij de situatie verder zouden aanpakken.'

Bijzondere zorg

De behoorlijkheidsnorm 'bijzondere zorg' houdt in dat overheidsinstanties aan personen die onder hun hoede zijn geplaatst, de nodige zorg verlenen. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 6 (2%) van de geanalyseerde documenten.³² Een voorbeeld:³³

Iemand klaagt erover dat zij door de politie vijf uur lang in een observatiecel is opgesloten, daar geen eten en drinken aangeboden heeft gekregen en dat haar juridische bijstand is ontzegd omdat het geen arrestatie betrof.

De Nationale ombudsman oordeelt dat iemand niet onnodig lang in een politiecel verblijft, dat wie in een cel verblijft, eten en drinken krijgt aangeboden en dat iemand die als verdachte in een politiecel verblijft een advocaat mag bellen. De klager is pas na vijf uur in de cel beoordeeld door de Crisisdienst. Vanuit het politiebureau is na ongeveer een uur voor een tweede keer

²⁹ In de brief wordt niet expliciet gezegd dat wordt getoetst aan het vereiste van 'fair play'.

³⁰ D50, D58, D149, D168, D212, D216, D257, D276, D296.

³¹ D50 (rapport).

³² D43, D69, D106, D108, D222, D223.

³³ D43 (rapport).

naar de Crisisdienst gebeld. De politie kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor de late komst van de Crisisdienst. De politie heeft niet in strijd gehandeld met het vereiste van bijzondere zorg.

Over de juridische bijstand oordeelt de Nationale ombudsman: 'Artikel 28 van het Wetboek van Strafvordering schrijft voor dat een verdachte het recht heeft om zich te doen bijstaan door een advocaat. In dit geval was verzoekster niet aan te merken als verdachte in de zin van het Wetboek van Strafvordering; zij was in het kader van de hulpverleningstaak van de politie mee naar het politiebureau genomen en was geen verdachte van een strafbaar feit. Daarmee heeft de politie niet in strijd gehandeld met het vereiste van bijzondere zorg.'

Over het aanbieden van eten en drinken ten slotte onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel, omdat het verhaal van de klager afwijkt van dat van de politie.

Categorie 3: Betrokken en oplossingsgericht

De derde categorie heeft als aanduiding 'betrokken en oplossingsgericht' en bevat de volgende vier behoorlijkheidsnormen: 'maatwerk', 'samenwerking', 'coulante opstelling', 'voortvarendheid' en 'de-escalatie'. De categorie 'betrokken en oplossingsgericht' komt voor in 95 (32%) van de geanalyseerde documenten.

Maatwerk

De behoorlijkheidsnorm 'maatwerk' houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 25 (8%) van de geanalyseerde documenten.³⁴ Een voorbeeld:³⁵

Iemand die na jarenlang procederen door het OM is vrijgesproken door de rechter klaagt onder meer over de afwikkeling van de vergoeding van de schade die hij door het handelen van het OM heeft geleden. De klager vindt dat het OM, nadat het Hof zijn verzoek om schadevergoeding had gehonoreerd, het voortouw had moeten nemen om, door tussenkomst van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), ervoor te zorgen dat hem het schadebedrag zou worden uitgekeerd. Het OM stelt – kort gezegd – dat het niet gebruikelijk is dat het OM op dat punt iets onderneemt. De Nationale ombudsman overweegt: 'Het OM had kunnen afwijken van de – zoals het OM stelt – gebruikelijke gang van zaken dat verzoeker dan wel zijn advocaat de minister van Financiën met het vonnis om betaling had moeten vragen. Het OM had de RCN de opdracht kunnen geven tot uitbetaling over te gaan. Juist in een zaak als deze, om ongewenste consequenties, zoals een trage afwikkeling van de uitbetaling, te voorkomen.'

Samenwerking

De behoorlijkheidsnorm 'samenwerking' houdt in dat de overheid op eigen initiatief in het belang van de burger samenwerkt met andere overheidsinstanties en de burger niet van het kastje naar de muur stuurt. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem.

³⁴ D12, D65, D91, D92, D104, D106, D107, D110, D112, D118, D123, D157, D160, D184, D187, D199, D205, D215, D216, D222, D228, D236, D259, D263, D288.

³⁵ D259 (rapport).

Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 13 (4%) van de geanalyseerde documenten.³⁶ Een voorbeeld:³⁷

Iemand klaagt erover dat hij door het ministerie van LNV en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit van het kastje naar de muur is gestuurd naar aanleiding van een klacht die hij, met twee andere dierenartsen, had ingediend over een tuchtprocedure.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat beide instanties onvoldoende oog hebben gehad voor het perspectief van de klager. 'Gelet op de onderlinge verwevenheid van de klachten had van hen mogen worden verwacht dat zij op enig moment afstemming met elkaar hadden gezocht. Dit betekent overigens niet dat er ook sprake had moeten zijn van een gezamenlijke klachtbehandeling. Maar door met elkaar te overleggen hadden zij samen duidelijkheid kunnen geven aan de heer (...) waar hij met welke klacht terecht kon. Zo hadden zij kunnen voorkomen dat de heer (...) ervaarde dat hij van het kastje naar de muur werd gestuurd.'

Coulante opstelling

De behoorlijkheidsnorm 'coulante opstelling' houdt in dat de overheid, als zij fouten heeft gemaakt, openstaat voor claims die gehonoreerd moeten worden en de burger niet met onnodige en ingewikkelde procedures en bewijsproblemen belast. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 12 (4%) van de geanalyseerde documenten.³⁸ Een voorbeeld:³⁹

De klacht betreft het uitblijven van een (financieel) gebaar van het OM, nadat het OM een klacht over de behandelingsduur gegrond had verklaard. De Nationale ombudsman overweegt dat hij de overheid niet kan dwingen een (financieel) gebaar te maken. Maar daarnaast overweegt hij ook: 'In uw geval heeft de (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie u een uitleg over de ontstane vertraging gegeven, uw klacht gegrond verklaard en is uw klacht alsnog behandeld. Het was gepast geweest dat het OM u ook excuses had gemaakt voor de gang van zaken en had aangegeven of er aanleiding was tot maatregelen ter verbetering. Ik zal het College van procureurs-generaal aandacht vragen voor het aanbieden van excuses bij gegronde klachten en het leren van klachten.'

Voortvarendheid

De behoorlijkheidsnorm 'voortvarendheid' houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt en kortere termijnen nastreeft dan de wettelijke termijnen. Duurt de besluitvorming langer, dan informeert de overheid de burger tijdig. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 33 (11%) van de geanalyseerde documenten.⁴⁰ Een voorbeeld:⁴¹

³⁶ D91, D99, D103, D109, D110, D111, D113, D118, D122, D123, D232, D243, D264.

³⁷ D264 (rapport).

³⁸ D4, D23, D41, D75, D79, D216, D229, D233, D260, D267, D272, D274.

³⁹ D79 (brief).

⁴⁰ D9, D36, D37, D42, D44, D55, D59, D80, D95, D98, D111, D118, D124, D126, D128, D130, D137, D138, D139, D165, D179, D186, D192, D220, D229, D233, D236, D248, D254, D261, D264, D267, D270.

⁴¹ D139 (brief)

De klacht betreft het contact tussen de tabaksindustrie en het ministerie van VWS wanneer er nieuwe regelgeving komt of de bestaande regelgeving gewijzigd wordt. De tabaksindustrie vindt dat er te weinig contact is en dat men zich daardoor niet goed kan voorbereiden op eventuele nieuwe eisen die worden gesteld.

De Nationale ombudsman stelt in reactie op de klacht dat hij als algemeen uitgangspunt hanteert dat de uitvoeringspraktijk door de overheid waar kan zo vroeg mogelijk moet worden geïnformeerd. Het ministerie van VWS heeft bij nieuwe en te wijzigen wet- en regelgeving aandacht voor de tijdigheid van het informeren van de industrie. De Nationale ombudsman vervolgt: 'Hoewel de ombudsman vaststelt dat de gehanteerde uitgangspunten en termijnen niet aansluiten bij uw verwachtingen en belangen, ziet de Nationale ombudsman geen ruimte voor verder onderzoek naar dit punt. Het ministerie voldoet aan het algemene uitgangspunt dat de ombudsman hanteert voor het informeren van de uitvoeringspraktijk. Het is niet aan de ombudsman om het verloop van termijnen binnen het wetgevingsproces te beoordelen en/of expliciete termijnen voor de informatieverstrekking te bepalen.'

De-escalatie

De behoorlijkheidsnorm 'de-escalatie' houdt in dat de overheid in haar contact met de burger probeert escalatie te voorkomen dan wel te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 12 (4%) van de geanalyseerde documenten.⁴² Een voorbeeld:⁴³

Iemand klaagt over de toonzetting van brieven van het LBIO in reactie op zijn klacht over de alimentatie die hij aan zijn dochter betaalt.

De Nationale ombudsman acht de klacht gegrond en overweegt daartoe onder meer het volgende: 'Deze laatste formulering [in een brief van het LBIO aan klager] vind ik extra ongepast omdat het LBIO volgens dezelfde brief ten onrechte aan uw dochter had gemeld dat zij met u tot een mediation moest komen. Na deze constatering had het LBIO naar mijn mening geen goede reden om verder uit te weiden over de kwestie van de mediation, laat staan om u daarover enig verwijt te maken. Beide aangehaalde formuleringen getuigen naar mijn mening van weinig respect voor u en voor uw situatie en ze dragen niet bij aan de-escalatie. Ik kan mij goed voorstellen dat deze formuleringen u onaangenaam hebben geraakt.' Voorts overweegt de Nationale ombudsman: 'In die brief heb ik de feitelijke informatie aangetroffen die inhoudt dat uw dochter heeft aangegeven niet met u in overleg te willen en de incassoprocedure te willen voortzetten. Maar in die brief heb ik geen passage aangetroffen die erop wijst dat het LBIO begreep wat dit voor u betekent. Zeker in het kader van uw klacht had het LBIO daar naar mijn mening aandacht aan moeten besteden. Met de aangehaalde passages bereikte het LBIO averechts effect. Het LBIO heeft uw gevoelens ten onrechte niet ontzien. De reactie van het LBIO geeft mij dan ook geen aanleiding mijn oordeel aan te passen. Concluderend ben ik van mening dat het LBIO met de brief van 19 februari 2019 heeft gehandeld in strijd met het vereiste van de-escalatie.'

⁴² D9, D48, D50, D69, D83, D84, D98, D101, D119, D130, D208, D259.

⁴³ D208 (brief).

Categorie 4: Eerlijk en betrouwbaar

De vierde categorie heeft als aanduiding ‘eerlijk en betrouwbaar’ en bevat de volgende zeven behoorlijkheidsnormen: ‘integriteit’, ‘betrouwbaarheid’, ‘onpartijdigheid’, ‘redelijkheid’, ‘goede voorbereiding’, ‘goede organisatie’, ‘professionaliteit’. De categorie ‘eerlijk en betrouwbaar’ komt voor in 159 (53%) van de geanalyseerde documenten.

Integriteit

De behoorlijkheidsnorm ‘integriteit’ houdt in dat de overheid integer handelt en een bevoegdheid alleen gebruikt voor het doel waarvoor deze is gegeven. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 2 (1%) van de geanalyseerde documenten.⁴⁴ Een voorbeeld:⁴⁵

Iemand klaagt erover dat de politie een aandachtsvestiging/signalering op zijn persoon en voertuigen heeft geplaatst en dat als gevolg hiervan de politie hem in de periode vanaf omstreeks maart/april 2016 een aantal maanden onheus heeft bejegend door hem vaak staande te houden en te controleren.

In zijn beoordeling van de klacht stelt de Nationale ombudsman dat voor hem vaststaat dat een melding over het rijgedrag van verzoeker in zijn ambulance en de inhoud van het contact dat de politie daarop had met het IFV, hebben geleid tot het plaatsen van een signalering. De ombudsman gaat ervan uit dat de politie een signalering in (N)SIS op verzoeker dan wel zijn voertuigen heeft geplaatst. Gelet op de relevante artikelen van het Besluit SIS II (zie Achtergrond onder 1. en 2.) concludeert de ombudsman dat er geen grond was om verzoeker in (N)SIS op te nemen.⁴⁶ ‘De door de politie genoemde redenen, zoals het rijgedrag van verzoeker vallen niet onder de categorieën voor een dergelijke signalering. Verder moet de officier van justitie de opdracht dan wel toestemming geven voor het plaatsen van een SIS-signalering. Het staat vast dat dit niet is gebeurd. Het plaatsen van de (N)SIS signalering is dan ook in strijd met het vereiste van integriteit.’

Betrouwbaarheid

De behoorlijkheidsnorm ‘betrouwbaarheid’ houdt in dat de overheid binnen het wettelijke kader eerlijk en oprecht handelt, dat zij doet wat ze zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 31 (10%) van de geanalyseerde documenten.⁴⁷ Een voorbeeld:⁴⁸

Iemand klaagt dat de invorderingsambtenaar zijn verzoek om kwijtschelding van de gemeentelijke heffingen niet inhoudelijk in behandeling heeft genomen, omdat het verzoek niet is ingediend binnen een termijn van acht maanden na dagtekening van de aanslagen.

De Nationale ombudsman stelt dat het vereiste van betrouwbaarheid onder meer inhoudt dat ‘overheidsinstanties geen formele belemmeringen opwerpen voor bijvoorbeeld het indienen

⁴⁴ D35 en D101.

⁴⁵ D35 (rapport)

⁴⁶ Dus ook beoordeling ogv bijzondere wet.

⁴⁷ D1, D2, D8, D13, D57, D59, D93, D98, D110, D116, D133, D137, D144, D148, D151, D153, D155, D156, D157, D160, D161, D172, D173, D174, D206, D213, D214, D217, D230, D236, D262.

⁴⁸ D1 (rapport).

van een kwijtscheldingsverzoek van (gemeentelijke) belastingen, als daarvoor geen wettelijke ruimte is gegeven en zeker indien deze in strijd zijn met de uitdrukkelijke bedoelingen van de wetgever. De gemeente Lelystad heeft met het niet (inhoudelijk) in behandeling nemen van een verzoek om kwijtschelding of het belastingplichtigen niet in de gelegenheid stellen om een dergelijk verzoek in te dienen – omdat er een door de gemeente gestelde termijn na de aanslag is verstreken – in strijd gehandeld met de toepasselijke zijnde regelgeving en de expliciete bedoelingen van de wetgever. ‘De wet biedt gelet op het bovenstaande geen enkele ruimte voor het instellen van een fatale termijn. Argumenten voor een andere interpretatie zijn er niet. Dat de fatale termijn is vastgelegd in een bepaling in een gemeentelijk leidraad of verordening doet daaraan niet af. Bij de totstandkoming van een eigen leidraad of verordening dient de gemeente zich immers ook te beperken tot de ruimte die haar wettelijk is gegeven en de uitgangspunten van de wetgever in acht te nemen.’⁴⁹

Onpartijdigheid

De behoorlijkheidsnorm ‘onpartijdigheid’ houdt in dat de overheid zich onpartijdig opstelt en handelt zonder vooroordelen. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in negen (3%) van de geanalyseerde documenten.⁵⁰ Een voorbeeld:⁵¹

Iemand klaagt erover dat de gemeente diens klacht over intimiderend gedrag van de klantmanager niet serieus heeft genomen. De gemeente heeft de kant van de klantmanager gekozen. Klager vindt dat hij onvoldoende is gehoord.

De Nationale ombudsman overweegt: ‘De gemeente had er verstandig aan gedaan om een andere medewerker dan de teamleider van de klantmanager de klachtbehandeling te laten doen. Het is belangrijk dat er voldoende afstand is tot degene over wie wordt geklaagd. Alleen de schijn van partijdigheid is al voldoende om het vertrouwen in de klachtbehandeling te verliezen.’ De Nationale ombudsman vervolgt: ‘Nu niet is gebleken dat de verklaring van de één meer aannemelijk was dan de verklaring van de ander, had het voor de hand gelegen als de gemeente in de klachtafhandelingsbrief geen oordeel over uw klacht had uitgesproken, in plaats van uw klacht ongegrond te verklaren. Daarmee had de gemeente ook kunnen laten zien dat zij uw negatieve beleving van het gesprek met uw klantmanager serieus nam. (...) De gemeente dient uit te gaan van het burgerperspectief en vanuit dat gezichtspunt had de gemeente primair vanuit uw beleving en niet vanuit dat van haar medewerker op uw klacht moeten reageren.’

Redelijkheid

De behoorlijkheidsnorm ‘redelijkheid’ houdt in dat de overheid verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt en dat de uitkomst van de belangenafweging

⁴⁹ Dus ook: bepaling in de bijzondere wet als norm.

⁵⁰ D9, D35, D44, D47, D98, D101, D109, D176, D278.

⁵¹ D176 9=(brief).

niet onredelijk mag zijn. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 58 (19%) van de geanalyseerde documenten.⁵² Een voorbeeld:⁵³

Iemand klaagt erover dat hem de toegang tot het gemeentehuis is ontzegd.

De Nationale ombudsman overweegt: 'Wij vinden dat de gemeente goede redenen heeft genoemd om u de toegang tot het gemeentehuis voor onbepaalde tijd te ontzeggen. Volgens de gemeente hebt u zich tijdens een bezoek aan het gemeentehuis van 24 juli 2018 ten opzichte van verschillende medewerkers verbaal agressief gedragen en hebt u bedreigingen geuit. Uit de brief van de gemeente maken wij ook op dat dit incident niet op zichzelf staat, maar dat er hiervoor meerdere vergelijkbare incidenten hebben plaatsgevonden. Ik kan mij voorstellen dat de gemeente dat niet acceptabel vindt en zich genoodzaakt heeft gevoeld om over te gaan tot dit ingrijpende besluit.'

Goede voorbereiding

De behoorlijkheidsnorm 'goede voorbereiding' houdt in dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 20 (7%) van de geanalyseerde documenten.⁵⁴ Een voorbeeld:⁵⁵

Een werknemer heeft een deskundigenoordeel bij het UWV gevraagd. De werkgever is het met dat oordeel niet eens en klaagt vervolgens (onder meer) dat het deskundigenoordeel niet zorgvuldig tot stand is gebracht, onder meer omdat geen hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden.

De Nationale ombudsman overweegt daarover dat het UWV niet in strijd heeft gehandeld met het vereiste van goede voorbereiding en dat hij het standpunt van het UWV volgt dat 'de verzekeringsarts in dit geval niet verplicht was om de werkgever te horen. De ombudsman vervolgt: 'De beoordeling die de verzekeringsarts moest maken betrof immers de vraag of de werknemer geschikt was te achten voor de door de werkgever voorgestelde invulling van uren. Over de inhoud van dat voorstel bestond ook geen verschil van inzicht, nu de werkgever dit zelf aan de bedrijfsarts had voorgelegd. Voor het geven van een oordeel was feitelijk alleen het standpunt van de bedrijfsarts van belang omdat die als medisch deskundige op het voorstel van de werkgever zijn visie kon geven.'

Goede organisatie

De behoorlijkheidsnorm 'goede organisatie' houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt, dat zij

⁵² D6, D24, D34, D46, D54, D61, D75, D77, D84, D106, D130, D144, D146, D147, D151, D154, D155, D157, D160, D161, D166, D167, D168, D170, D171, D172, D173, D174, D178, D182, D183, D185, D188, D189, D1991, D192, D202, D205, D212, D229, D237, D238, D242, D245, D249, D250, D253, D262, D268, D275, D277, D279, D284, D292, D293, D295, D296, D298.

⁵³ D284 (brief).

⁵⁴ D9, D25, D74, D99, D106, D108, D112, D129, D150, D151, D158, D160, D162, D174, D180, D235, D241, D247, D249 D254.

⁵⁵ D241 (rapport). Dit rapport komt overigens ook in paragraaf 3.3 aan de orde, omdat vraagtekens te plaatsen zijn bij de kwalificatie van andere in het rapport voorkomende klachten.

securer werkt en dat slordigheden worden voorkomen. Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 20 (7%) van de geanalyseerde documenten.⁵⁶ Een voorbeeld:⁵⁷

Iemand klaagt dat de Dienst Wegverkeer (RDW), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Belastingdienst niet hebben voorkomen dat zij ten onrechte boetes ontvangt voor voertuigen waarvan de kentekens niet op haar naam staan.

De Nationale ombudsman overweegt: 'De ombudsman stelt (...) vast dat het CJIB in haar eigen digitale systeem in eerste instantie niet voldoende zorgvuldig heeft geregistreerd wat de voorgeschiedenis van de gegevens was. Daardoor kon het gebeuren dat nadat een RDW-medewerker de fout bij het CJIB onder de aandacht had gebracht, verzoekster nog meermaals is aangeschreven door het CJIB. Pas toen de ombudsman in 2015 de zaak voor het eerst voorlegde aan de voertuigketen, plaatste het CJIB een aantekening in haar systeem van de voorgeschiedenis van de zaak. De Nationale ombudsman vindt ook dat de RDW onvoldoende zorgvuldig handelde. Voor de RDW waren er meerdere aanwijzingen dat de gegevens die gebruikt werden in de digitale voertuigketen niet juist waren. Verzoekster meldde zich bij de RDW. Een RDW-medewerker trok aan de bel bij het hoofdkantoor. De gegevens in het kentekenregister weken af van de BRP. De RDW stelde zich echter consequent op het standpunt dat de registratie in het kentekenregister klopte en dat er daarom voor de RDW geen rol was. Nog los van de vraag of de fout primair bij de RDW lag, was het aan de RDW om – als verantwoordelijke voor het kentekenregister en trekker van het voertuigketenoverleg – een regierol te nemen.' De Nationale ombudsman concludeert: '(...) de voertuigketeninstanties [hebben] onvoldoende organisatorisch ingebed dat verzoekster haar probleem laagdrempelig kon voorleggen aan de voertuigketen.'

Professionaliteit

De behoorlijkheidsnorm 'professionaliteit' houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken; de burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

Deze behoorlijkheidsnorm komt voor in 19 (6%) van de geanalyseerde documenten.⁵⁸ Een voorbeeld:⁵⁹

Iemand klaagt dat een honorair consulaat heeft nagelaten om tijdens zijn verblijf in het ziekenhuis contact op te nemen met een buitenlandse immigratiedienst in verband met een verlopen visum.

De Nationale ombudsman overweegt: 'Gebleken is dat het in ... niet mogelijk is om vanwege een ziekenhuisopname een spoedvisum te krijgen. Ook is gebleken dat het consulaat niet in het bezit was van uw paspoort ten tijde van uw ziekenhuisopname. Daarbij was uw (verlengde) visum al geruime tijd voor de ziekenhuisopname verlopen. Het consulaat had dus niet kunnen

⁵⁶ D3, D28, D41, D50, D69, D71, D74, D97, D106, D108, D109, D110, D112, D180, D181, D190, D192, D211, D243, D261.

⁵⁷ D28 (rapport).

⁵⁸ D19, D34, D44, D51, D70, D76, D79, D81, D82, D83, D92, D100, D101, D137, D234, D237, D257, D259, D263.

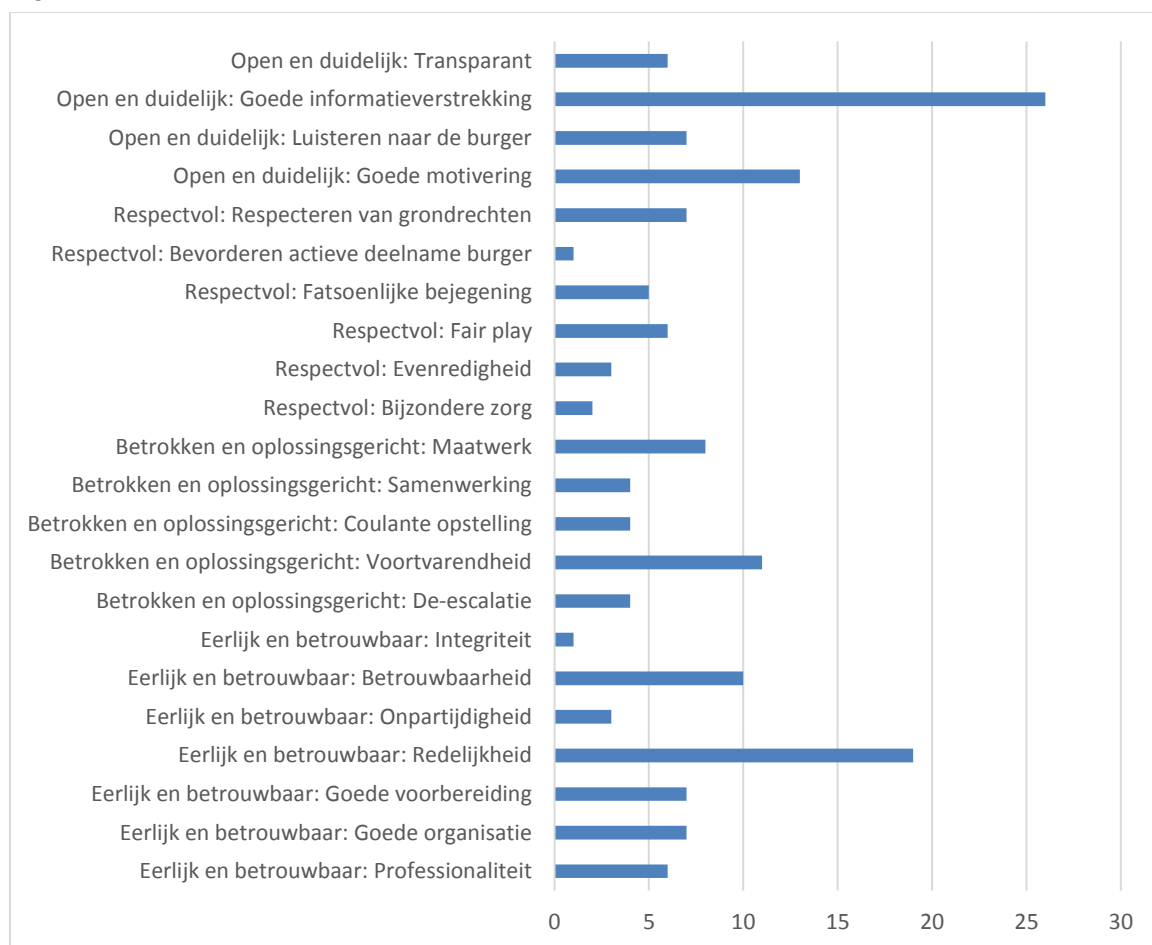
⁵⁹ D82 (brief).

bewerkstelligen dat uw visum zou worden vernieuwd om op die manier uw uitzetting te voorkomen. Het consulaat heeft u, nadat bleek dat u uw paspoort kwijt was, geholpen met de bekostiging van uw ticket en laissez-passer. Op basis van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat het consulaat in dit geval conform het vereiste van professionaliteit heeft gehandeld. Uw klacht is niet gegrond.'

Overzicht

Ter afsluiting van deze paragraaf vatten we de bevindingen samen, door in een figuur te laten zien hoe vaak in de door ons bestudeerde documenten het handelen van de overheid aan de verschillende normen wordt getoetst.

Figuur 1: Percentage van de bestudeerde documenten waarin de verschillende behoorlijkheidsnormen voorkomen



In Figuur 1 is te zien dat een groot aantal van de behoorlijkheidsnormen elk in rond de 5% van de door ons bestudeerde documenten voorkomt.⁶⁰ Opvallende uitschieters naar boven zijn de behoorlijkheidsnormen 'goede informatieverstrekking' en 'redelijkheid', die in respectievelijk 26% en 19% van de documenten voorkomen. Opvallende uitschieters naar beneden zijn

⁶⁰ Voor 11 van de 22 behoorlijkheidsnormen geldt dat die in tussen de 4% en 7% van de bestudeerde documenten voorkomen.

de behoorlijkheidsnormen ‘bevorderen van actieve deelname door de burger’, ‘bijzondere zorg’ en ‘integriteit’, die in respectievelijk 1%, 2% en 1% van de documenten voorkomen.

2.3 Relatie tussen situatie en behoorlijkheidsnorm

In deze paragraaf is de vraag aan de orde in hoeverre de behoorlijkheidsnormen waaraan de ombudsman het handelen van de overheid toetst, past bij de situaties waarvan de ombudsman wordt gevraagd de behoorlijkheid van het handelen van de overheid te beoordelen.

In paragraaf 2.2 hebben we een algemeen beeld geschetst van de toepassing van de behoorlijkheidsnormen door de ombudsman. Van elk van de 22 behoorlijkheidsvereisten die in de Behoorlijkheidswijzer van de ombudsman worden onderscheiden en waaraan overheidshandelen waarover bij de ombudsman klachten worden ingediend, wordt getoetst, hebben we een voorbeeld gegeven. De voorbeelden in de vorige paragraaf zijn in zekere zin ideaaltypisch van karakter. Ze zijn gekozen omdat steeds sprake is van een ‘fit’ tussen de behoorlijkheidsnorm en de concrete situatie waarop die wordt toegepast.

Soms is echter discutabel of sprake is van een ‘fit’ tussen situatie en behoorlijkheidsnorm. Daar richten we ons in deze paragraaf op. We onderscheiden drie categorieën situaties. De eerste categorie betreft situaties waarvoor geldt dat betwijfeld kan worden of de norm waaraan het handelen van de overheid in die situatie wordt getoetst daarbij het beste past en er een andere behoorlijkheidsnorm als beter passend kan worden gezien. De tweede categorie betreft situaties waarin de gekozen norm op zichzelf als passend kan worden beschouwd, maar er een andere norm is die op een meer precieze of specifieke manier toetst of het handelen van de overheid in die situatie behoorlijk is. De laatste categorie betreft situaties waarvoor geldt dat betwijfeld kan worden of de norm waaraan het handelen van de overheid in die situatie wordt getoetst daarbij het beste past, maar waarvoor tevens geldt dat het moeilijk is een behoorlijkheidsnorm te vinden die het overheidshandelen in die situatie wel adequaat kwalificeert.

Van de eerste categorie geven we vier voorbeelden, van de tweede categorie eveneens vier en van de laatste categorie twee.

De gekozen norm past niet; een andere norm past wel

In deze deelparagraaf bespreken we vier voorbeelden van situaties waarin de ombudsman het overheidshandelen toetst aan een andere norm dan de norm die, gezien de omschrijving in de Behoorlijkheidswijzer en de situatie waar de klacht betrekking op heeft, het meest passend lijkt. Het gaat om de voorbeelden ‘Wachten op een beslissing van het CBR’, ‘Gegevens voor beoordeling kwijtscheldingsverzoek niet op tijd overgelegd’, ‘Betrokkenheid werkgever bij deskundigenoordeel UWV’ en ‘Behandeling belastingdienst van verzoek vrijstelling omzetbelasting’.

Wachten op een beslissing van het CBR (D254)

Het eerste voorbeeld betreft een klacht van iemand die zeven maanden heeft moeten wachten op een beslissing van het CBR over het opleggen van een Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA). De klager was op 27 september 2014 op zijn brommer door de politie aangehouden. Door middel van een ademtest werd een te hoog alcoholgehalte geconstateerd. De politie meldde dit aan het CBR. Op grond van de op dat moment geldende regelgeving kon hem een EMA worden opgelegd, maar niet een alcoholslotprogramma (ASP), omdat hij was aangehouden op een brommer. Pas op 20 april 2015, ruim een half jaar na de aanhouding, wordt een EMA opgelegd.

Gevraagd naar de reden van de vertraging liet het CBR de ombudsman weten dat in die periode beslissingen over het opleggen van maatregelen werden aangehouden, vanwege een principiële rechtszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het alcoholslotprogramma. Het CBR hield echter niet alleen zaken aan waarin het ASP kon worden opgelegd, maar ook zaken waarin sprake was van een contra-indicatie voor het opleggen van het ASP.

De ombudsman overweegt dat hij zich kan voorstellen dat het CBR in de betreffende periode zaken aanhield van personen aan wie het ASP kon worden opgelegd, maar niet dat zaken werden aangehouden van personen waarvoor dat niet gold, zoals klager. Het enkele feit dat zich wijzigingen in de regelgeving zouden kunnen voordoen met als gevolg dat het opleggen van een ASP mogelijk wordt, is onvoldoende reden om een zaak zo lang aan te houden. De klacht wordt dan ook gegrond verklaard.

Welke behoorlijkheidsnorm past het beste bij de overwegingen van de ombudsman over het handelen van het CBR? Het is wat ons betreft evident dat hier sprake is van strijd met het vereiste van **'voortvarendheid'**. Daarvan is in het algemeen sprake als niet binnen een redelijke termijn is beslist, zonder dat daar een goede reden voor is. Het CBR heeft een beslissing in de zaak zonder goede reden aangehouden, waardoor het ruim een half jaar heeft geduurd voordat er een beslissing was.

De ombudsman kiest echter voor het vereiste van **'goede voorbereiding'**. De ombudsman overweegt daarover, nadat hij heeft vermeld wat dat vereiste inhoudt, dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen en dat het vereiste 'impliceert dat de overheid een beslissing in een zaak alleen aanhoudt in afwachting van ontwikkelingen in regelgeving, als die ontwikkelingen ook daadwerkelijk van invloed kunnen zijn op de beslissing in die zaak'.

Het klopt uiteraard dat in dit geval geen sprake was van een goede voorbereiding van het besluit (het CBR had moeten afzien van het aanhouden van de beslissing), maar zo bezien is in elke situatie waarin niet wordt voldaan aan het vereiste van voortvarendheid, tevens sprake van schending van het vereiste dat een besluit goed wordt voorbereid. In dit geval is de slechte

voorbereiding van het besluit gelegen in het feit dat bij de besluitvorming niet de vereiste voortvarendheid is betracht. Keuze voor het vereiste 'voortvarendheid' had in deze casus dan ook meer voor de hand gelegen dan die voor 'goede voorbereiding'.

Gegevens voor beoordeling kwijtscheldingsverzoek niet op tijd overgelegd (D5)

De klacht betreft de afwijzing van een verzoek om kwijtschelding van de aanslagen zuiveringsheffing en watersysteemheffing ingezetenen 2015 van een waterschap. Het aanvankelijke verzoek was afgewezen omdat verzoekster niet alle gevraagde gegevens had overgelegd. Na telefonisch contact met het waterschap zou haar geadviseerd zijn administratief beroep in te stellen en de gevraagde informatie alsnog te overleggen. Verzoekster volgde dat advies op, maar desondanks werd het administratief beroep ongegrond verklaard, met als motivering dat het oorspronkelijke verzoek terecht was afgewezen omdat verzoekster onvoldoende informatie had verstrekt ter beoordeling van haar kwijtscheldingsverzoek.

Navraag door de ombudsman bij het waterschap leidde er in eerste instantie toe dat werd gesteld dat, vanuit een oogpunt van efficiency, de mogelijkheid om gegevens – na herhaalde verzoeken – alsnog aan te leveren op zeker moment stopt. Bij nader inzien meldde het waterschap dat de gegevens die in de fase van het administratief beroep alsnog waren verstrekt, ten onrechte niet waren meegenomen. Het kwijtscheldingsverzoek werd opnieuw beoordeeld en verzoekster werd alsnog kwijtschelding verleend.

De klacht is – uiteraard – gegrond, maar vanwege schending van welk behoorlijkheidsvereiste? Wat ons betreft ligt de keuze voor de behoorlijkheidsnorm '**goede voorbereiding**' het meest voor de hand. Het waterschap heeft immers verzuimd om bij de beoordeling van het administratief beroep rekening te houden met de alsnog overgelegde gegevens.

De ombudsman kiest echter voor het vereiste van '**goede motivering**'. Dat lijkt ons in dit geval minder gelukkig. Een beslissing kan materieel juist zijn, maar slecht gemotiveerd. Denkbaar is ook dat onduidelijk is of een beslissing juist of onjuist is, omdat het schort aan een duidelijke motivering. De kern van het feilen van het waterschap is in dit geval echter niet gelegen in de motivering van zijn beslissing, maar in de onzorgvuldige voorbereiding ervan. Het had ons dan ook het meest passend geleken als de ombudsman had geconcludeerd dat sprake was van schending van het vereiste van een goede voorbereiding.

Betrokkenheid werkgever bij deskundigenoordeel UWV (D241)

Het betreft een klacht van een werkgever over een onderzoek door het UWV naar aanleiding van een door een van zijn werknemers bij het UWV aangevraagd deskundigenoordeel. De werknemer had zich na een re-integratietraject volledig ziekgemeld. Werkgever en werknemer waren het oneens over in welk tempo zij weer aan het werk zou gaan. De werknemer had daarop het UWV om een deskundigenoordeel gevraagd. In het kader van het onderzoek door

het UWV was de werkgever niet gehoord. Daarover dient hij een klacht in, en over het feit dat het UWV niet afdoende heeft gereageerd op zijn verzoek om te worden gehoord.

De klacht over het niet horen wordt getoetst aan het vereiste ‘goede voorbereiding’. Dat ligt voor de hand, omdat het de vraag is of een goede voorbereiding in dit geval eiste dat de werkgever werd gehoord. De ombudsman vindt van niet en verklaart de klacht ongegrond.

Vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de toetsing van de klacht over het niet afdoende reageren op zijn verzoek te worden gehoord aan het vereiste ‘**luisteren naar de burger**’. De ombudsman schrijft in reactie op die klacht: ‘Het was wel zo netjes geweest als op het verzoek van de werkgever wel een reactie was gegeven; deze had immers uitdrukkelijk verzocht om te worden gehoord. Het UWV had dan bijvoorbeeld kunnen uitleggen waarom in dit geval alleen contact met de bedrijfsarts plaatsvond (...)’

Uit dit citaat blijkt wat ons betreft dat hier uitdrukkelijk *niet* een situatie aan de orde was waarin de overheid diende te luisteren naar de burger (het is volgens de ombudsman evident dat de werkgever niet hoefde te worden gehoord en de ombudsman achtte het UWV ook niet gehouden bij de werkgever te informeren waarom die vond dat hij zou moeten worden gehoord), maar juist een situatie waarin de ombudsman het UWV verwijt onvoldoende aan de werkgever te hebben uitgelegd waarom hij niet hoefde te worden gehoord. Het had wat ons betreft meer voor de hand gelegen het handelen van het UWV te toetsen aan het vereiste ‘**goede motivering**’.

Behandeling belastingdienst van verzoek vrijstelling omzetbelasting (D262)

Dit rapport betreft een klacht over de afwijzende beslissing van de Belastingdienst op een verzoek om vermindering van omzetbelasting voor een osteopathiepraktijk. Op 1 januari 2013 is de Wet op de omzetbelasting 1968 gewijzigd. Gevolg daarvan is dat vrijstelling van omzetbelasting voor zorgverleners alleen nog geldt voor zorgverleners die zijn geregistreerd in het BIG-register. Alternatieve geneeswijzen – zoals osteopathie – vallen niet onder het BIG-register. Daardoor was de osteopathie-praktijk van verzoekster niet meer vrijgesteld van omzetbelasting.

Verzoekster maakte bezwaar tegen de aangifte omzetbelasting over het eerste kwartaal van 2013. In het bezwaarschrift vraagt ze het bezwaarschrift ook aan te merken als bezwaar tegen de daaropvolgende kwartalen. In reactie op haar bezwaar heeft de Belastingdienst laten weten dat het bezwaarschrift tegen de aangifte omzetbelasting over het eerste kwartaal van 2013 ontvankelijk is. Op het verzoek van verzoekster het bezwaarschrift ook aan te merken als bezwaar tegen de daaropvolgende kwartalen gaat de Belastingdienst niet in.

De afhandeling van het bezwaar houdt de Belastingdienst aan, in afwachting van de uitkomst van een vergelijkbare zaak bij de Hoge Raad. De Hoge Raad doet op 27 maart 2015 uitspraak

in die zaak. Die uitspraak houdt in dat de zorgvrijstelling ook van toepassing is op osteopaten als verzoekster, zolang het kwaliteitsniveau voldoende is gewaarborgd. De Belastingdienst verklaart vervolgens het bezwaar van verzoekster tegen de aangifte omzetbelasting over het eerste kwartaal van 2013 gegrond. Voorts stelt de Belastingdienst dat tegen de aangiften over kwartalen na het eerste kwartaal van 2013 geen bezwaarschriften zijn ingediend. Ambtshalve beslist de Belastingdienst dat verzoekster vanaf de datum van de uitspraak van de Hoge Raad vrijstelling van omzetbelasting krijgt, omdat vanaf dat moment sprake is van 'nieuwe jurisprudentie'.

Verzoekster dient vervolgens een klacht in bij de Belastingdienst en stapt, nadat de Belastingdienst haar klacht heeft afgewezen, naar de ombudsman. Een van haar klachten houdt in dat de Belastingdienst niet heeft gereageerd op haar verzoek het bezwaar tegen de aangifte omzetbelasting over het eerste kwartaal van 2013 ook gericht te achten tegen aanslagen over daaropvolgende kwartalen. In de tweede plaats klaagt ze erover dat de Belastingdienst de uitspraak van de Hoge Raad van 27 maart 2015 heeft aangemerkt als 'nieuwe jurisprudentie'.

Met betrekking tot die klacht oordeelt de ombudsman 'dat de Belastingdienst verzoekster in ieder geval had behoren te informeren dat in afwachting van de uitspraak van de Hoge Raad besloten was om de zaak aan te houden'. De beoordeling van dit deel van de klacht plaatst de ombudsman in de sleutel van het behoorlijkheidsvereiste '**betrouwbaarheid**', wat inhoudt dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht handelt, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Het verwijt van de ombudsman aan de Belastingdienst is ons inziens echter een ander, namelijk dat zij verzoekster niet heeft geïnformeerd over het uitstel van de beslissing op haar bezwaar. Het had naar ons idee meer voor de hand gelegen dit feilen te kwalificeren als het niet voldoen aan het behoorlijkheidsvereiste '**goede informatieverstrekking**', wat inhoudt dat de overheid de burger alle informatie geeft over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken.

Conclusie

Uit de in deze paragraaf gegeven voorbeelden blijkt dat in een aantal gevallen discussie mogelijk is over de vraag of het handelen van de overheid in rapporten van de ombudsman aan de meest passende behoorlijkheidsnorm wordt getoetst. Opvallend aan de gegeven voorbeelden is in de eerste plaats dat als een norm niet passend lijkt, er steeds een andere norm voorhanden is die wel als passend kan worden gekenschetst. Zo bezien 'dekt' het geheel van behoorlijkheidsnormen de variëteit van overheidshandelen dat niet aan behoorlijkheidsnormen voldoet. In de tweede plaats is opvallend dat er niet een bepaalde lijn in de voor discussie vatbare kwalificaties is te ontdekken. Ons onderzoek levert geen aanwijzingen op dat bepaalde behoorlijkheidsvereisten systematisch op een andere manier worden toegepast dan op grond van de formulering en toelichting ervan in de Behoorlijkheidswijzer is te verwachten.

De gekozen norm past, maar een andere norm past beter

De tweede categorie van gevallen waarin vraagtekens zijn te plaatsen bij de 'fit' tussen de behoorlijkheidsnorm en de concrete situatie waarop die wordt toegepast, betreft situaties waarin de gekozen norm weliswaar als passend kan worden beschouwd, maar er een andere norm is die op een meer precieze of specifieke manier toetst of het handelen van de overheid in die situatie behoorlijk is. We geven hieronder vier voorbeelden. Ze betreffen de in de Behoorlijkheidswijzer genoemde norm 'professionaliteit' en het vereiste van 'professionele klachtbehandeling' zoals dat in de 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling' wordt omschreven.

Behandeling strafzaak door het OM (D259)

Dit rapport betreft een aantal klachten van iemand die na jarenlang procederen door het OM is vrijgesproken door de rechter. Bij twee van de klachten staan we hier stil. Een eerste klacht betreft de behandelingsduur. De ombudsman schrijft daarover: 'Het OM erkent achteraf zelf dat één en ander te lang heeft geduurd.' Het lijkt evident dat sprake is schending van het vereiste '**voortvarendheid**'.

De ombudsman kiest echter voor strijd met het vereiste van '**professionaliteit**'. De reden lijkt te zijn dat het OM in zijn reactie over de lange duur van de procedure stelt dat het bij de keuzes die zijn gemaakt in het kader van de vervolging en die tot de lange duur van de procedure hebben geleid, niet om 'volslagen onzinnige keuzes' ging. In reactie stelt de No: 'Hiermee is de kous wat betreft de ombudsman echter niet af. De ombudsman meent dat de term 'geen volslagen onzinnige keuzes' tekort doet aan de situatie van verzoeker. Inhoudelijke beslissingen van het OM in de strafzaak zijn aan de orde geweest bij de rechter en het Hof. Het is niet aan de ombudsman om zich hierover uit te laten omdat hij rechterlijke beslissingen respecteert. Dit neemt echter niet weg dat wanneer de overheid reflecteert op eigen handelen en zelf ook vindt dat er fouten of verkeerde keuzes zijn gemaakt zij deze fouten dan ook erkent. Het gaat erom dat de overheid dan in openheid moet kunnen zeggen 'dit hebben we niet goed gedaan'. (...) Dit is in dit geval onvoldoende gebeurd.' Vervolgens concludeert de ombudsman dat het OM heeft gehandeld in strijd met het vereiste van professionaliteit.

Voor zover die kwalificatie de reflectie van het OM op zijn eigen handelen betreft, is die kwalificatie navolgbaar. De klacht betrof echter de lange duur van de procedure. Nu de conclusie op dat punt is dat de procedure inderdaad te lang heeft geduurd, lijkt het meer voor de hand te liggen te kiezen voor strijd met het vereiste van 'voortvarendheid' dan voor strijd met het vereiste van 'professionaliteit'.

Een tweede klacht betreft uitlatingen in de media door het OM over de zaak. De ombudsman overweegt hierover: 'Voor de strafzaak tegen verzoeker bestond en bestaat veel mediabelangstelling. Gelet op de kleine gemeenschap waarin deze kwestie zich heeft afgespeeld en de publieke functie die verzoeker had, heeft de strafzaak en daar bovenop de media-aandacht enorme impact op verzoekers leven en dat van zijn gezin gehad en heeft dat nog steeds. Na

afloop van de strafzaak heeft het OM een interview gegeven over de zaak. De ombudsman vindt dat het OM hierbij mededelingen heeft gedaan die escalatie van de kwestie in de hand hebben gewerkt, terwijl het zich hier bewust van had moeten zijn. Het OM heeft niet stil gestaan bij de consequenties van dergelijke mededelingen voor verzoeker.’ De ombudsman noemt vervolgens een passage uit het interview en concludeert daarover: ‘Het opnemen van deze zin was niet nodig om burgers te voorzien van informatie over de strafzaak. Van het OM mag worden verwacht dat het zich onthoudt van mededelingen die escalatie in de hand kunnen werken.’ Over een andere passage in het interview schrijft de ombudsman: ‘Deze passage staat haaks op de mededeling van het OM dat het OM intern en in de e-mail van 7 maart 2017 aan verzoeker de missers heeft erkend. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de situatie van verzoeker en zorgde het interview voor hem voor escalatie in zijn gevoel van ‘een trap na’.’

De ombudsman concludeert dat het OM heeft gehandeld in strijd met het vereiste van **‘professionaliteit’**. Het klopt dat het handelen van het OM moeilijk als professioneel kan worden gezien. Uit de het rapport blijkt echter ook duidelijk *waarom* het handelen van het OM niet professioneel is: omdat het escalatie in de hand werkt. Een van de behoorlijkheidsvereisten is **‘de-escalatie’**. Die eis houdt in dat de overheid in haar contacten met burgers probeert escalatie te voorkomen of te beperken. Het lijkt ons daarom dat het in dit geval meer voor de hand had gelegen voor toepassing van dit – meer specifieke – behoorlijkheidsvereiste te kiezen.

Vervanging Voertuig Identificatie Nummer door CBR (D34)

Dit rapport betreft een klacht over de Rijksdienst voor wegverkeer (RDW). Verzoeker had een tweedehands Jaguar gekocht. Nadat de Jaguar-specialist bij wie hij de auto voor een onderhoudsbeurt had gebracht, had geconstateerd dat het Kentekenbewijs een verkeerd Voertuig Identificatie Nummer (VIN) bevatte, sprak verzoeker met de verkoper af dat deze contact met de RDW zou opnemen om een correct kentekenbewijs aan te vragen. Nadat de verkoper contact had opgenomen met de RDW, werd niet alleen een correct kentekenbewijs verstrekt, maar constateerde een keurmeester van de RDW ook dat het VIN niet voldoende duidelijk leesbaar was op de auto. Het VIN, dat zich op de slotplaat in de auto bevindt, werd vervolgens door de keurmeester doorgehaald en opnieuw ingeslagen op een andere plaats in de auto, in de kofferbak. Verzoeker dient daarover een klacht in, omdat de wijziging zonder overleg met hem is aangebracht en volgens hem ook als consequentie heeft dat zijn auto, door het oorspronkelijke VIN (‘de ziel van een klassieke auto’, aldus verzoeker) door te halen en elders in de auto een nieuw VIN aan te brengen, veel minder waard is geworden.

De ombudsman toetst het handelen van de RDW aan de behoorlijkheidsvereisten **‘redelijkheid’** en **‘professionaliteit’**. Het ligt voor de hand dat wordt getoetst aan het vereiste van ‘redelijkheid’, omdat de vraag aan de orde is of de RDW in haar handelen voldoende rekening heeft gehouden met de verschillende belangen die daarbij een rol spelen (kort gezegd: de aanwezigheid van een duidelijk leesbaar VIN tegenover respect voor de bijzondere kenmerken van een bijzondere auto).

Het ontgaat ons echter wat de meerwaarde is om het handelen van de RDW daarnaast te toetsen aan het behoorlijkheidsvereiste 'professionaliteit'. Allereerst valt op bij de omschrijving van de inhoud van dat vereiste dat de overheid ervoor dient te zorgen dat 'haar medewerkers volgens hun professionele normen werken', zonder dat wordt geëxpliciteerd wat die professionele normen in dit geval inhouden.

Daarnaast lijkt het er op dat de eis van professionaliteit in wezen inhoudt dat de overheid in haar handelen voldoet aan de alle eisen uit de Behoorlijkheidswijzer die in de betreffende situatie aan de orde zijn. De ombudsman schrijft: 'De betrokken keurmeester had zich vanuit zijn deskundigheid kunnen en moeten realiseren dat de identiteit van het voertuig voldoende duidelijk was (...).' Anders gezegd: de keurmeester had in zijn handelen een meer doordachte weging moeten maken van de verschillende belangen die in dit geval aan de orde waren. Wij kunnen daaruit slechts opmaken dat in dit geval de eis van professionaliteit samenvalt met de eis van redelijkheid en zien niet de meerwaarde van het stellen van de eisen van professionaliteit, naast die van redelijkheid.

Behandeling klacht over klachtafhandeling parkeerboete (D260)

Het rapport betreft de behandeling van een klacht door een gemeente over de afhandeling van de betaling van een parkeerboete door een organisatie die in mandaat voor de gemeente parkeerboetes oplegt. In zijn rapport stelt de ombudsman 'dat het voor verzoeker niet duidelijk was waar hij zijn beklag kon doen over het handelen van de organisatie die voor de gemeente parkeerboetes int en dat zijn vraag over waar hij met zijn klacht terecht kon niet is beantwoord. De organisatie die voor de gemeente parkeerboetes int heeft niet op deze vraag gereageerd en ook de gemeente gaf in eerste instantie niet thuis door aan te geven dat die organisatie buiten de gemeente handelt en de gemeente daarom geen rol heeft in deze klacht.' Verder overweegt de ombudsman 'dat de klacht niet tijdig is herkend. Als reden hiervoor is door de gemeente aangegeven dat het soms lastig is in te schatten wat als klacht moet worden aangemerkt.' De ombudsman vervolgt: 'Het was passend geweest als er contact met verzoeker was gezocht om de bedoeling van zijn klacht te bespreken.'

De ombudsman oordeelt dat bij de afhandeling van de klacht niet is voldaan aan het vereiste van '**professionele klachtbehandeling**'. Die conclusie is, het rapport lezende, goed navolgbaar, maar tegelijkertijd wordt daarmee slechts in heel algemene termen aangegeven in welk opzicht de gemeente tekort is geschoten en dus ook *waarom* de klachtbehandeling niet professioneel was. Op basis van de overwegingen van de ombudsman was dat goed mogelijk geweest om dat preciezer te formuleren. Uit de overwegingen van de ombudsman blijkt namelijk dat het handelen van de gemeente niet voldeed aan het vereiste van '**samenwerking**' en evenmin aan het vereiste '**luisteren naar de burger**'. Niet aan 'samenwerking', omdat de gemeente zich verschool achter een beperkte taakstelling en verzuimde op eigen initiatief contact te zoeken met de organisatie die voor de gemeente parkeerboetes int, ter oplossing van

de klacht. Niet aan 'luisteren naar de burger', omdat de gemeente verzuimde bij verzoeker te informeren wat precies de bedoeling van zijn klacht was.

Behandeling klacht over klachtafhandeling door Veilig Thuis (D11)

Het rapport betreft een klacht over het niet in behandeling nemen van een klacht. De achtergrond van de klacht is als volgt. Verzoeker heeft bij Veilig Thuis, een meldpunt voor vermoedens van huiselijk geweld, een melding gedaan van een vermoeden van ouderenmishandeling. Het onderzoek in reactie op de melding had als uitkomst dat geen vervolgstappen nodig waren. De melders waren het daar niet mee eens en dienden een klacht in. In reactie daarop werd een klachtgesprek gehouden met de teammanager van de medewerker die het onderzoek had gedaan. In dat gesprek is nagegaan hoe het onderzoek is uitgevoerd. Dat had als uitkomst dat Veilig Thuis bij zijn standpunt bleef dat geen vervolgstappen nodig waren.

Daarop diende verzoeker een klacht in bij de onafhankelijke klachtencommissie van Veilig Thuis. Die oordeelde dat zij niet in staat en bevoegd is om zonder toestemming van degene op wie de klacht betrekking heeft een oordeel te geven over het onderzoek door Veilig Thuis. De klacht is buiten behandeling gelaten. Verzoeker heeft daarover een klacht bij de Nationale ombudsman ingediend.

De ombudsman overweegt: 'De ombudsman heeft oog voor het belang van een zorgvuldige behandeling van gevoelige gegevens door Veilig Thuis. Desondanks vindt de ombudsman dat Veilig Thuis de deur voor de melder te snel heeft gesloten door de klacht over het onderzoek niet formeel in behandeling te nemen. Zo hadden Veilig Thuis en de klachtencommissie kunnen verkennen welke mogelijkheden er waren om de klacht te behandelen zonder de privacy van direct betrokkenen te schaden.'

De ombudsman acht de klacht gegrond. Welke behoorlijkheidsnorm is geschonden? In veel rapporten waarin klachten aan de orde zijn over de behandeling van een klacht die de verzoeker bij een bepaalde overheidsinstantie heeft ingediend, wordt '**professionele klachtbehandeling**' genoemd als behoorlijkheidsvereiste waaraan niet (of wel) is voldaan. Dat lijkt ons niet per se onjuist, maar het is wel een hele algemene norm, terwijl in veel situaties preciezer valt aan te geven wat er aan de klachtbehandeling mankeert, door het noemen van een van de vereisten die in de Behoorlijkheidswijzer wordt genoemd.

Dit rapport biedt een voorbeeld van zo'n precieze kwalificatie van het gebrek dat aan de klachtbehandeling kleeft. De ombudsman concludeert in dit rapport dat sprake is van strijd met het vereiste van '**fair play**'. Dat vereiste houdt in dat de overheid de burger in staat stelt zijn procedurele kansen te benutten. Nu de klachtencommissie oordeelde dat de klacht buiten behandeling moest worden gelaten, werd de klager de mogelijkheid ontnomen de gedraging waar hij zich niet in kon vinden aan een inhoudelijke beoordeling te onderwerpen. Van de beslissing om de klacht buiten behandeling te laten zou uiteraard ook kunnen worden gesteld

dat die niet voldoet aan het vereiste van professionele klachtbehandeling, maar de kwalificatie 'strijd met het vereiste van fair play' geeft veel preciezer aan wat er mankeert aan de beslissing van de klachtencommissie.

Conclusie

De behoorlijkheidsnorm 'professionaliteit' en het in de Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling genoemde vereiste van 'professionele klachtbehandeling' zijn beide zeer algemeen van karakter. Telkens als het handelen van de overheid niet voldoet aan een van de behoorlijkheidsvereisten uit de Behoorlijkheidswijzer, zou kunnen worden gesteld dat de overheid niet professioneel handelt, of, als de klacht bij de ombudsman de behandeling van een klacht betreft, niet voldoet aan het vereiste van 'professionele klachtbehandeling'. Uit de voorbeelden in deze paragraaf blijkt dat het goed mogelijk is om in de gevallen waarin gebrekkig overheidsoptreden in rapporten van de ombudsman van een van deze twee kwalificaties werd voorzien, het handelen van de overheid met toepassing van een andere behoorlijkheidsnorm op een andere, preciezere manier te omschrijven. Dat geldt niet alleen voor de norm 'professionaliteit', maar ook voor de norm 'professionele klachtbehandeling', omdat er genoeg behoorlijkheidsnormen voorhanden zijn waarmee behalve gebrekkig overheidshandelen in het algemeen, ook gebrekkige klachtbehandeling in het bijzonder kan worden gekwalificeerd.

De gekozen norm past niet en er is niet een andere norm die wel past

Tot slot geven we twee voorbeelden van documenten waarin geen sprake is van een goede 'fit' tussen situatie en de door de ombudsman gekozen behoorlijkheidsnorm, maar het niet goed mogelijk is een beter op de situatie toegesneden behoorlijkheidsnorm te vinden.

Ten onrechte binnentreden van een woning (D41)

Dit rapport betreft een klacht over het binnentreden van een woning. Na een melding over wietlucht in een portiek ging de politie poolshoogte nemen en vermoedde een wietplantage in een van de woningen van de portiek. De politie vroeg en kreeg een machtiging om binnen te treden in de betreffende woning. In de periode tussen dat verzoek en het verkrijgen van de machtiging hoorde de politie van de buurman van degene in wiens woning men wilde binnentreden dat de wietgeur waarschijnlijk afkomstig was van wietafval op het balkon van de buurman. Toch betrad de politie de woning waar men oorspronkelijk wiet vermoedde. In die woning werd echter geen wiet gevonden. Nadat de politie de woning had verlaten werd een sticker op de deur aangebracht waarop te lezen viel dat de deur was geforceerd in het kader van een strafrechtelijk onderzoek en dat de bewoner zich bij het politiebureau kon melden.

Verzoeker heeft dat gedaan en heeft twee keer gesproken met de hulpofficier die de toestemming had gegeven voor het binnentreden, maar heeft een klacht ingediend omdat hij ontevreden was over de nazorg door de politie. Nadat de politie die klacht ongegrond had verklaard, heeft hij zich tot de ombudsman gewend.

De ombudsman schrijft over de klacht van verzoeker: 'Verzoeker vindt dat er door de politie geen enkele nazorg is verleend nadat zijn woning was binnengetroten. Er is geen wijkagent langs geweest en niemand van de politie heeft contact opgenomen met de bureaus. De bureaus weten dat de politie een inval in verzoekers woning heeft gedaan. (...) Verzoeker wil erkenning, hij wil gehoord worden en hij wil serieus worden genomen.'

In reactie op de klacht overweegt de ombudsman dat de nazorg die de politie aan verzoeker heeft geboden onvoldoende is geweest. De ombudsman overweegt 'dat van de politie mocht worden verwacht dat zij verzoekers bureaus had laten weten dat er bij verzoeker niets aan de hand was.'

De ombudsman acht de klacht gegrond, vanwege schending van het vereiste van '**goede informatieverstrekking**'. In het licht van de toelichting op dat behoorlijkheidsvereiste in de Behoorlijkheidswijzer lijkt ons toepassing van dat behoorlijkheidsvereiste niet direct voor de hand te liggen. In de toelichting is te lezen dat de overheid verplicht is 'de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken'. Hier is wel sprake van de noodzaak informatie verstrekken in het belang van een burger (degene bij wie was binnengetroten), maar niet aan die burger, maar aan andere burgers, de omwonenden.

Het is echter niet eenvoudig een ander behoorlijkheidsvereiste te vinden dat precies past op de deze casus en weergeeft waar de politie tekort is geschoten. Gedacht zou kunnen worden aan 'fatsoenlijke bejegening', of 'coulante opstelling', maar voor beide geldt dat die niet volledig het verwijt dekken dat aan verzoeker onvoldoende nazorg is geboden.

Behandeling belastingdienst van verzoek vrijstelling omzetbelasting (D262)

Dit betreft een klacht over de afwijzende beslissing van de Belastingdienst op een verzoek om ambtshalve vermindering van omzetbelasting door een osteopathiepraktijk. Eerder in deze paragraaf was dit rapport al aan de orde. Behalve de klacht dat de Belastingdienst niet heeft gereageerd op haar verzoek het bezwaar tegen de aangifte omzetbelasting over het eerste kwartaal van 2013 ook gericht te achten tegen aanslagen over daaropvolgende kwartalen, wordt ook geklaagd over het feit dat de Belastingdienst de uitspraak van de Hoge Raad van 27 maart 2015 heeft aangemerkt als 'nieuwe jurisprudentie'.

Die klacht toetst de ombudsman aan het behoorlijkheidsvereiste '**redelijkheid**', dat inhoudt dat de overheid verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt. De klacht betreft het aanmerken van de uitspraak van de Hoge Raad van 27 maart 2015 als 'nieuwe jurisprudentie'. De vraag of die uitspraak al dan niet als nieuwe jurisprudentie moet worden gekwalificeerd, lijkt ons echter niet een vraag die een belangenafweging vergt, maar

louter een beoordeling van de uitspraak in het licht van de definitie van ‘nieuwe jurisprudentie’, zoals de ombudsman die hanteert en die ook in dit rapport wordt genoemd. Toetsing van de beslissing van de Belastingdienst om de uitspraak van de Hoge Raad als nieuwe jurisprudentie aan te merken, aan het behoorlijkheidsvereiste ‘redelijkheid’ lijkt ons dan ook niet juist.

Het is de vraag aan welk vereiste de beslissing van de Belastingdienst dan wel zou moeten worden getoetst. Het vereiste dat het dichtst in de buurt komt is dat van ‘betrouwbaarheid’, omdat uit de omschrijving daarvan kan worden opgemaakt dat die eis mede inhoudt dat de overheid zich houdt aan de voor haar geldende regels. De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat ook het vereiste ‘Betrouwbaarheid’ niet heel goed past. We hadden ons dan ook kunnen voorstellen dat de ombudsman het had gelaten bij de conclusie dat de Belastingdienst de uitspraak van 27 maart 2015 terecht als ‘nieuwe jurisprudentie’ heeft aangemerkt – zonder dat oordeel aan een van de behoorlijkheidsvereisten uit de Behoorlijkheidswijzer te koppelen – en dat de gedraging van de Belastingdienst op dat punt derhalve behoorlijk was.

Conclusie

Uit de twee in deze paragraaf beschreven situaties blijkt dat het zich kan voordoen dat discutabel is of de keuze van de ombudsman voor een bepaalde behoorlijkheidsnorm uit de Behoorlijkheidswijzer juist is, zonder dat dat er een andere norm uit de Behoorlijkheidswijzer is die wel adequaat aanduidt waarom het handelen van de overheid niet behoorlijk is. In zo’n geval ligt het in de rede om bij de kwalificatie van het overheidshandelen te volstaan met het oordeel dat het handelen niet behoorlijk is.

Conclusie

In deze paragraaf hebben we gekeken naar de ‘fit’ tussen situatie en behoorlijkheidsnorm. In de eerste plaats is gebleken dat in een aantal gevallen discussie mogelijk is over de passendheid van de behoorlijkheidsnorm die is gekozen om het handelen van de overheid aan te toetsen. Het betreft situaties waarvan – althans, in onze beleving als onbevungen buitenstaanders – helder is welke norm het beste bij de situatie past, maar toch wordt gekozen voor een andere dan de ‘best passende’ norm. De inventarisatie was er niet op gericht vast te stellen hoe vaak zich dit voordoet, maar laat wel zien dat de keuze van de behoorlijkheidsnormen niet altijd consistent en overtuigend is.

In de tweede plaats is gebleken dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen meer algemene, abstracte behoorlijkheidsnormen en meer concrete, precieze behoorlijkheidsnormen. In een aantal gevallen waarin het overheidshandelen werd getoetst aan een meer algemene, abstracte norm, had ook kunnen worden gekozen voor een meer concrete, precieze norm. Het betrof steeds de in de Behoorlijkheidswijzer genoemde norm ‘professionaliteit’ en het vereiste van ‘professionele klachtbehandeling’ zoals dat in de ‘Ombudsvisie op professionele

klachtbehandeling' wordt omschreven. Omdat die beide normen een zeer breed toepassingsbereik hebben, ligt het voor de hand om, als een meer concreet alternatief voorhanden is, daarvoor te kiezen.

In de derde plaats is gebleken dat het zich kan voordoen dat het moeilijk of onmogelijk is een passende norm te vinden bij het beoordelen van het handelen van de overheid. Het is denkbaar dat in dat geval wordt uitgeweken naar de behoorlijkheidsnorm 'professionaliteit', maar het lijkt verkieslijker om in plaats daarvan in zo'n situatie te volstaan met het zo precies mogelijk omschrijven waarom de gedraging waar de klacht zich tegen richt niet, of juist wel behoorlijk is en vervolgens te volstaan met dat het oordeel dat het handelen (niet) behoorlijk is.

2.4 Eenduidige toepassing

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is: In hoeverre gebeurt de toepassing van de behoorlijkheidsnormen consistent? Om een antwoord op deze vraag te formuleren is gekeken naar de feitelijke situatie die tot de klacht heeft geleid (hierna: de situatie). Gekeken is of de ombudsman bij vergelijkbare situaties dezelfde behoorlijkheidsnormen toepast. Met toepassing van Atlas.ti is het goed mogelijk documenten te selecteren waarin gelijksoortige situaties aan de orde zijn.

We hebben gekeken naar twee situaties die in alle drie de domeinen (VMM, WIO en WZ) met enige regelmaat voorkomen:

- het niet, of niet tijdig, in behandeling nemen van een verzoek, aanvraag of klacht (hierna: 'niet (tijdig) in behandeling nemen')
- een lange of te lange behandelingsduur (hierna: '(te) lange behandelingsduur').

Daarnaast is gekeken naar twee situaties die typerend zijn voor het domein VMM⁶¹:

- het hanteren van een verkeerde sepotcode (hierna: 'verkeerde sepotcode')
- het gebruik van geweld bij het optreden door de politie (hierna: 'politieoptreden met geweld').

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. Per subparagraaf bespreken we een specifieke situatie en de behoorlijkheidsnorm(en) waaraan de ombudsman deze situatie toetst. Dit doen we aan de hand van voorbeelden uit de documenten.

Niet (tijdig) in behandeling nemen

Bij de situatie 'niet (tijdig) in behandeling nemen' klaagt de burger erover dat zijn of haar verzoek, (aan)vraag of klacht niet of niet tijdig in behandeling wordt genomen. Met andere woorden, de behandelingsprocedure vangt niet of niet tijdig aan. In de steekproef zijn vijftien klachten door de onderzoekers geclassificeerd als 'niet (tijdig) in behandeling nemen'. Over acht van deze vijftien klachten heeft de ombudsman *geen* oordeel gegeven; in alle zeven gevallen

⁶¹ In de andere twee domeinen (WIO en WZ) waren er geen feitelijke gedragingen die kenmerkend zijn voor deze domein, die vaak genoeg voorkwamen om een vergelijking te maken.

waarin de ombudsman wel een oordeel over klacht gaf, werd de gedraging van de overheid als 'niet behoorlijk' beoordeeld.

In de zeven documenten waarin de ombudsman de gedraging van de overheid als niet behoorlijk heeft beoordeeld, wordt vier keer expliciet een behoorlijkheidsnorm genoemd, wordt de gedraging in een geval beoordeeld aan de hand van 'professionele klachtbehandeling' en ontbreekt een keer een koppeling aan de behoorlijkheidsnormen maar wordt er alleen verwezen naar de Algemene wet bestuursrecht. Zie Tabel 5 voor een overzicht.

Tabel 5 Overzicht behoorlijkheidsnormen situatie 'niet (tijdig) in behandeling nemen'

	Fair play	Professionaliteit	Professionele klachtbehandeling	Awb
D37	X			
D256	X			
D257		X		
D100		X		
D44			X	
D280				X
D59			X	X

We gaan hierna dieper in op deze zeven klachten. We beginnen met de situaties waarin expliciet een behoorlijkheidsnorm wordt genoemd. De genoemde normen zijn 'fair play' (twee keer) en 'professionaliteit' (twee keer). De ombudsman heeft twee situaties van 'niet (tijdig) in behandeling nemen' getoetst aan het vereiste van 'fair play'.

D37 (rapport): 'Verzoeker vindt dat de politie hem niet serieus heeft genomen met zijn melding en klacht over politieambtenaar X. Hij heeft de indruk dat X door de politie de hand boven het hoofd wordt gehouden. Hij vindt het zeer kwalijk dat politieambtenaar X na het casusoverleg van 1 mei 2015 direct heeft geëscaleerd naar haar teamchef en niet eerst met hem heeft besproken dat zij problemen met zijn houding had. [...]

Het vereiste van fair play houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. [...]

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de politie verzoekers klacht inhoudelijk in behandeling had moeten nemen [...]. In artikel 9:8, eerste en tweede lid, van de Awb is vermeld wanneer een overheidsinstantie niet verplicht is een klacht in behandeling te nemen (zie Achtergrond, onder 1). In verzoekers geval waren de situaties genoemd in het eerste lid van dit artikel niet aan de orde. In het tweede lid van dit artikel is vermeld dat een overheidsinstantie niet verplicht is een klacht te behandelen als het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman waren de gedragingen waarover verzoeker klaagde – het lekken en het niet nakomen van een toezegging – ernstig en kan dan ook niet gesteld worden dat het gewicht van de gedragingen onvoldoende was. Ook had verzoeker voldoende belang bij klachtbehandeling.

Voorafgaand aan de klachtbehandeling was door de politie een vooronderzoek verricht en was besloten geen disciplinair onderzoek te starten. Dat er onvoldoende aanleiding was om een disciplinair onderzoek te starten, betekent niet automatisch dat verzoeker onvoldoende belang had bij

klachtbehandeling. Bij de beslissing of al dan niet een disciplinair onderzoek wordt gestart, wordt gebruik gemaakt van een ander kader dan bij de beoordeling van een klacht. De drempel om een disciplinair onderzoek te starten ligt hoger dan die voor het starten van klachtbehandeling. Het is mogelijk dat een gedraging niet ernstig genoeg is voor het starten van een disciplinair onderzoek, maar dezelfde gedraging in het kader van klachtbehandeling als niet behoorlijk kan worden aangemerkt. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat in verzoekers geval geen van de in artikel 9:8, eerste en tweede lid, van de Awb genoemde gronden zich voordeden.

Verder heeft de politie in reactie op verzoekers klacht aangegeven dat de klacht niet in behandeling werd genomen omdat geen sprake kon zijn van herstel van vertrouwen. Daargelaten de vraag of de politie terecht aannam dat geen sprake kon zijn van herstel van vertrouwen, is herstel van vertrouwen niet het doel van klachtbehandeling. Herstel van vertrouwen kan een doel zijn van klachtbehandeling, maar enkel en alleen het ontbreken daarvan is geen reden om een klacht niet te behandelen. Ook wanneer van herstel van vertrouwen geen sprake kan zijn, kan een overheidsinstantie immers (belangrijke) lessen trekken uit een klacht(behandeling). Het enkel en alleen ontbreken van herstel van vertrouwen is geen grond om een klacht niet in behandeling te nemen.

Gezien het voorgaande komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de politie door de klachten van verzoeker niet inhoudelijk in behandeling te nemen heeft gehandeld in strijd met de wet en in strijd met het vereiste van fair play.

D256 (rapport): 'Verzoekster, gemachtigde in een bezwaarprocedure, klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van [] heeft geweigerd een beslissing op bezwaar (en daarmee op haar verzoek om een proceskostenvergoeding) te nemen, omdat het bezwaar op alternatieve wijze is afgehandeld. [...]

De ombudsman beoordeelt de (aanvankelijke) weigering van de gemeente om een beslissing op bezwaar, of althans op het verzoek om een proceskostenvergoeding, te nemen. Deze handelwijze toetst hij aan het vereiste van fair play. Op grond van dat vereiste moet de overheid de burger de mogelijkheid bieden om zijn procedurele kansen te benutten. Dit impliceert dat als er gekozen wordt voor een informele aanpak van een bezwaar, er tussen de overheid en de burger overeenstemming moet zijn over die aanpak en zo nodig afspraken zijn gemaakt. [...]

Het is de laatste jaren niet ongebruikelijk dat overheidsinstanties naar aanleiding van een bezwaarschrift kijken of een informele aanpak mogelijk is. Er wordt dan samen met de indiener van het bezwaar nagegaan waar het deze om te doen is en of daarvoor ook anders dan via de formele weg van behandeling van het bezwaar een oplossing kan worden bereikt. Het gaat om een snelle en oplossingsgerichte aanpak. Afhankelijk van de afgesproken aanpak en de uitkomst daarvan, hoeft er dan veelal geen beslissing op bezwaar meer te worden genomen. [...]

De gemeente heeft in deze zaak het bezwaar op informele wijze willen oppakken. De gemeente zag het aanvragen van een second opinion als alternatief voor het volgen van de formele bezwaarprocedure. Het was haar bedoeling af te spreken dat bij de keuze voor een second opinion het bezwaar (op voorhand) werd ingetrokken. Verzoekster wilde dat laatste echter niet. Er was dus geen overeenstemming over de aanpak die gevolgd zou worden. Ook was de schriftelijke bevestiging van de gemaakte afspraak niet voldoende duidelijk. In de afsprakenbrief van 28 mei 2015 stond niet dat het bezwaar werd ingetrokken. Tegelijkertijd stond er wel, dat men op voorhand akkoord zou gaan met de uitkomst van de second opinion. Dat laat zich niet met elkaar rijmen. Toen na het geven van de second opinion discussie ontstond over wat was afgesproken, had de

gemeente naar het oordeel van de ombudsman daarom alsnog een beslissing op bezwaar, of althans het verzoek om proceskostenvergoeding, moeten nemen. Door dat niet te doen heeft de gemeente gehandeld in strijd met het vereiste van fair play.'

Voor beide situaties geldt dat de norm 'fair play' goed past bij de gedraging waarvan wordt getoetst of die behoorlijk is.

In twee andere gevallen toetst de ombudsman een situatie van 'niet (tijdig) in behandeling nemen' aan het vereiste van 'professionaliteit':

D257 (rapport): 'Verzoekers klagen erover dat Bureau Jeugdzorg []: 1. hen op 20 oktober 2016 heeft geprobeerd te overreden om mee te werken om hun pleegdochter mee te delen dat zij weg moest bij hen, terwijl de Rechtbank zich daarover nog niet definitief had uitgesproken; 2. na de beschikking niet met hen heeft overlegd over het moment en de wijze waarop hun pleegkinderen bij hen zouden worden weggehaald.

Daarnaast klagen zij erover dat Bureau Jeugdzorg [] hun klacht over bovenstaande niet in behandeling wilde nemen. [...]

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid ervoor zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

Van een instantie met een overheidstaak mag in dat kader worden verwacht dat zij burgers serieus neemt. Dit betekent dat zij voldoende aandacht moet besteden aan uitingen van ongenoegen van burgers over de wijze waarop zij omgaan met hun belangen, hen behandelen of hen bejegenen. Als bezwaar of beroep niet aan de orde is, biedt het klachtrecht daarvoor de mogelijkheid.

De Nationale ombudsman acht het in dit kader onjuist dat BJJ geen contact met verzoekers heeft opgenomen over hun ongenoegen, en met hen heeft afgestemd over de afhandeling daarvan. Dat de toelichting bij hun klacht deels niet klachtwaardig was, niet was opgesteld door hen zelf, en dat er gevraagd werd om een onderzoek, was juist reden te meer om afstemming te zoeken over de bedoeling van verzoekers. Nu het verzoekers wens was om de zaak als een klacht af te handelen, had BJJ daar gehoor aan moeten geven.

De gedraging is op dit punt niet behoorlijk.'

D100 (rapport): 'Het doel van dit onderzoek is te beoordelen hoe het [] omgaat met klachten van burgers en indien nodig aanbevelingen te doen voor de verbetering van klachtbehandeling door het []. Voor wat betreft de klachten die tot op heden bij de Nationale ombudsman over het [] zijn binnengekomen geldt dat deze in de meeste gevallen door interventie zijn opgelost. Zo werden klachten over bijvoorbeeld het uitblijven van een reactie van het [] op vragen alsnog door het [] in behandeling genomen na tussenkomst van de Nationale ombudsman. Eén klacht over de termijn van klachtbehandeling en het informeren van de burger daarover heeft in 2014 geleid tot een rapport van de Nationale ombudsman (rapportnummer 2014/022). De Nationale ombudsman kijkt in dit onderzoek naar verschillende stadia van behandeling van klachten en benoemt eventuele knelpunten. Tevens besteedt de Nationale ombudsman aandacht aan de vraag in hoeverre het [] leert van klachten.

Professionaliteit

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid ervoor zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten. De Nationale ombudsman onderschrijft het uitgangspunt van het ZVK dat niet iedere uiting van ongenoegen ook meteen een klacht is en veelal informeel kan worden weggenomen in een persoonlijk gesprek. Persoonlijke aandacht voor een klagende burger kan immers veel kou uit de lucht nemen en zal vaak leiden tot een oplossing.

Bovendien past deze aanpak ook bij de cultuur van de eilanden waar mensen elkaar veelal kennen en formele procedures niet voor de hand liggen. Verder zullen burgers er eerder hun ongenoegen uiten zonder de bedoeling te hebben daarmee een formele procedure te willen starten. Het [] gaat er evenwel vanuit dat een klacht pas een klacht is als deze schriftelijk is ingediend, terwijl de wet anders voorschrijft. Uit artikel 9:2 van de Algemene wet bestuursrecht volgt namelijk dat een bestuursorgaan zorgdraagt voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten. Anders dan het [] meent kan een uiting van ongenoegen dus ook een klacht zijn als deze mondeling is ingediend. De medewerker van het [] dient vanuit haar /zijn deskundigheid een mondelinge uiting van ongenoegen als klacht te herkennen. Aanwijzingen voor het aanmerken van een mondeling gedane uiting van ongenoegen als klacht zijn bijvoorbeeld als het ongenoegen blijft bestaan, de ontevredenheid ingrijpend is dan wel structureel of als betrokkene aangeeft dat hij/zij wil dat de organisatie ervan leert. In dat verband is het van belang dat het [] bij informele klachtbehandeling standaard aan betrokkene vraagt of zijn/ haar klacht voldoende behandeld is. Indien dat niet het geval is, dient alsnog het formele traject te worden gestart. Juist omdat afwegingen en beslissingen bij een informele aanpak veelal op impliciete wijze tot stand komen is het van belang een controlevraag in te bouwen. Anders is het risico dat veel klachten niet worden herkend en behandeld.'

In beide gevallen lijkt de behoorlijkheidsnorm 'professionaliteit' een wel hele ruime. Het behoorlijkheidsvereiste van 'fair play', dat inhoudt dat de overheid de burger de mogelijkheid biedt om zijn procedurele kansen te benutten, geeft een preciezere beschrijving van de situatie waar de ombudsman zich een oordeel over moet vormen. Door het gebruik van de norm 'professionaliteit' wordt teruggevallen op een in zekere zin vage restkwalificatie, terwijl er een specifiekere behoorlijkheidsnorm voorhanden is.

In weer een andere situatie wordt de feitelijke situatie niet getoetst aan een van de 22 behoorlijkheidsnormen, maar wordt de situatie beoordeeld aan de hand van de *Ombudsvisie professionele klachtbehandeling*. In rapport D44 wordt de feitelijke situatie uitsluitend getoetst aan de norm 'professionele klachtbehandeling'.

D44 (rapport): 'De klacht over het niet in behandeling nemen van verzoekers klacht toetst de Nationale ombudsman aan de normen van professionele klachtbehandeling. De normen van professionele klachtbehandeling houden in dat de overheid aan de klager laat weten wat het oordeel van de klacht is en laat weten wat de organisatie zelf van de klacht heeft geleerd. [...]

Verzoeker dient bij de klachtencoördinator van de politie een klacht in over de stopbrief en over de korpsjurist die zijn verzoek om verstrekking van politiegegevens heeft behandeld. Verzoeker klaagt erover dat de politie zich weigerachtig heeft opgesteld en dat zij de schuld van de onoverzichtelijkheid van de zaak bij verzoeker legt. Verzoeker krijgt geen antwoord op zijn klacht. Ook niet nadat hij hierover met de korpsjurist belt. De korpsjurist verwijst naar de stopbrief.

De Nationale ombudsman stelt vast dat verzoekers klacht over de opstelling van de politie en de stopbrief niet als zodanig door de klachtencoördinator is herkend en door hem in behandeling is genomen. Het is de korpsjurist geweest die de klacht heeft afgehandeld door te verwijzen naar de stopbrief. Dat is niet in overeenstemming met de klachtenregeling. Als een burger een klacht over een gedraging van de politie indient, dan dient de klacht via de klachtencoördinator van de eenheid te worden behandeld. Het is dan aan de klachtencoördinator en de politiechef om te bepalen of vervolklachten na het sturen van een stopbrief al dan niet in behandeling worden genomen.

De politiechef erkent dat hij de klacht had moeten behandelen, maar stelt dat dit niet meer mogelijk is omdat de politieambtenaar op wie de klacht betrekking heeft niet langer in dienst is. Het vertrek van een ambtenaar over wiens gedraging wordt geklaagd, is volgens de Nationale ombudsman geen reden om een klacht niet in behandeling te nemen.

De gedraging waarover wordt geklaagd, wordt immers toegerekend aan de politiechef. Bovendien biedt de behandeling van een klacht de overheid altijd de mogelijkheid om te reflecteren op haar werkwijze en kan zij hieruit mogelijk lessen trekken voor de hele organisatie.

De Nationale ombudsman acht deze klacht gegrond wegens schending van de normen van professionele klachtbehandeling.

De vraag die bij de beoordeling in het rapport D44 kan worden gesteld, is of de ombudsman de mogelijkheden van de Behoorlijkheidswijzer wel volledig benut door de beoordeling van de klacht in de sleutel te plaatsen van professionele klachtbehandeling en niet te kiezen voor het behoorlijkheidsvereiste 'fair play'.

Tot slot is het opvallend dat in twee van de zeven situaties waarin sprake is van 'niet (tijdig) in behandeling nemen' en de ombudsman de gedraging heeft beoordeeld als 'niet behoorlijk', de klacht niet wordt getoetst aan een van de 22 behoorlijkheidsnormen, maar aan de Awb. In het geval van brief D280 gaat het om – zij het dat de bepaling niet wordt genoemd – artikel 9:8 lid 1 aanhef en onder a Awb, waarin is vastgelegd dat alleen als een klacht meer dan een jaar na de gedraging wordt ingediend, deze buiten behandeling kan worden gelaten. In rapport D59 wordt eerst getoetst aan hoofdstuk 9 Awb en vervolgens aan de norm 'professionele klachtbehandeling'.

D280 (brief): 'U klaagt erover dat de politie onzorgvuldig heeft gehandeld, nu het ondertekende proces-verbaal en de foto's van de verwondingen van uw echtgenote na de mishandeling van 2 augustus 2015 vermist zijn. U hebt hierover een klacht ingediend bij de politie eenheid []. De politie heeft u geïnformeerd dat de klacht niet in behandeling wordt genomen. U hebt volgens de politie namelijk langer dan een jaar gewacht met het indienen van een klacht. Hier bent u het niet mee eens. Het werd u immers pas op 4 november 2019 definitief duidelijk dat zowel de foto's als het ondertekende proces-verbaal niet meer in het dossier zitten. [...]

De politie heeft uw klacht niet ontvankelijk verklaard vanwege het overschrijden van de jaartermijn. Tegelijkertijd gaat de politie wel inhoudelijk in op uw klacht. Ook erkent de politie dat de foto's vermist zijn.

De politie heeft uw klacht echter ten onrechte niet ontvankelijk verklaard. Hoewel de betreffende foto's op enig moment na 2 mei 2015 vermist zijn geraakt, wist u pas in november 2019 definitief dat de foto's niet meer in het dossier zitten. Dit maakt de overschrijding van de termijn verschoonbaar. Op dit punt achten wij uw klacht dan ook gegrond.'

D59 (rapport):

‘Ten aanzien van het niet in behandeling nemen klacht door de politie

Volgens de politie komt de klacht van verzoeker niet voor klachtbehandeling in aanmerking. Als reden geeft de politie dat de klacht betrekking heeft op beleid en niet op een concrete gedraging van de politie.

De Nationale ombudsman is het hier niet mee eens. Het tijdig afhandelen van een aanvraag is een concrete handeling waar hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op van toepassing is. De Nationale ombudsman heeft de politie hierop gewezen en verzocht de klacht alsnog in behandeling te nemen. De politie bleef bij haar weigering dit niet te doen. Omdat de politie niet is overgegaan tot klachtbehandeling, heeft de Nationale ombudsman zelf een onderzoek ingesteld naar de klacht van verzoeker. In dit onderzoek is ook de wijze waarop de politie de klacht van verzoeker heeft afgehandeld betrokken. [...]

Ten aanzien van de wijze van klachtbehandeling

De Nationale ombudsman heeft dit klachtonderdeel getoetst aan het behoorlijkheidsvereiste van professionele klachtbehandeling. De Nationale ombudsman heeft een Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling ontwikkeld. In deze visie worden de verschillende stappen van klachtbehandeling beschreven. In deze zaak kijken we in het bijzonder naar het verkennen van het probleem en het oplossen van het probleem.

Voordat een oordeel over de klacht kan worden gegeven, moet de overheidsinstantie eerst verkennen wat nu eigenlijk het probleem van de burger is. Waarom dient iemand een klacht in en wat hoopt hij er mee te bereiken?

Pas nadat dit duidelijk is kan de overheidsinstantie kijken of er een oplossing is voor het probleem. Is er geen oplossing, dan dient de klacht conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te worden behandeld. Dat is ook het moment om te beoordelen of er formele redenen zijn om de klacht niet te behandelen.

Verzoeker klaagt dat de politie zijn klacht over de behandelingsduur van zijn aanvragen voor een beveiligingspas niet in behandeling heeft genomen.

De Nationale ombudsman constateert dat de politie niet zorgvuldig is omgegaan met verzoekers klacht door deze klacht niet te willen behandelen. Verzoeker klaagt over de duur van de afhandeling en het niet tussentijds op de hoogte te zijn gehouden. Dit zijn concrete gedragingen waarover men kan klagen. Van de politie had daarom worden verwacht dat zij deze klachten inhoudelijk en conform de klachtenprocedure had behandeld. Door dit niet te doen heeft de politie gehandeld in strijd met het vereiste van professionele klachtbehandeling alsmede in strijd met de Awb.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.’

Over de brief D280 kan worden opgemerkt dat het voor de hand had gelegen dat niet alleen was vermeld dat de termijnoverschrijding verschoonbaar was, maar ook de relevante Awb-bepaling was genoemd en daarnaast had kunnen worden vermeld dat het buiten behandeling laten van de klacht in strijd was met het behoorlijkheidsvereiste van ‘fair play’. Ook voor rapport D59 geldt dat had kunnen worden vermeld dat de behandeling van de klacht in strijd was met het behoorlijkheidsvereiste van ‘fair play’.

(Te) lange behandelingsduur

Bij de situatie van een ‘(te) lange behandelingsduur’ klaagt de burger dat zijn of haar verzoek, (aan)vraag of klacht niet binnen de daarvoor geldende termijn afgehandeld wordt of dat de

de burger ervaart dat de behandelingsprocedure lang duurt. De steekproef bevat twintig situaties waarin de burger klaagt over een '(te) lange behandelingsduur'. In tien documenten komt de ombudsman tot het oordeel dat de gedraging niet behoorlijk is en in één document dat de gedraging behoorlijk is. In de andere negen documenten geeft de ombudsman geen oordeel (zes keer) of wordt de klacht niet verder besproken (drie keer).⁶²

We bespreken meer in detail de tien situaties waarin de toetsing aan behoorlijkheidsnormen expliciet wordt genoemd. De gedraging wordt in de meeste gevallen (zeven keer) getoetst aan het vereiste van 'voortvarendheid', waarbij in een geval *ook* wordt getoetst aan het vereiste van 'goede informatieverstrekking' en in een geval *ook* wordt getoetst aan zowel het vereiste van 'goede informatieverstrekking' als aan het vereiste van 'coulante opstelling'. Verder toetst de ombudsman in twee gevallen de situatie aan het vereiste van 'goede informatieverstrekking', waarbij bij het tweede document de situatie ook wordt getoetst aan het vereiste van 'goede voorbereiding'. Tot slot toetst de ombudsman de situatie in een geval aan het vereiste van 'professionaliteit'. Zie Tabel 6 voor een overzicht.

Tabel 6 Overzicht behoorlijkheidsnormen situatie '(te) lange behandelingsduur'

	Voortvarend- heid	Goede infor- matie verstrek- king	Coulante op- stelling	Goede voorbe- reiding	Professional- iteit
D42	X				
D55	X				
D80	X				
D95(1)	X				
D95(2)	X				
D59	X	X			
D233	X	X	X		
D40		X			
D254		X		X	
D259					X

Hieronder gaan we nader in op negen documenten waarin een situatie van een '(te) lange behandelingsduur' aan de orde is. Die situatie wordt doorgaans gekoppeld aan het vereiste van 'voortvarendheid'. We laten twee voorbeelden zien.

D42 (rapport): 'De ombudsman concludeert dat het OM ten aanzien van de behandeling van het inzageverzoek heeft gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Het duurde te lang voordat het OM verzoeker inzage had verleend. Verzoeker kreeg pas omstreeks vier maanden na zijn verhoor als verdachte inzage in de processtukken.

Het OM heeft zelf ook erkend dat het vervelend is dat de zaak zo lang geduurd heeft en dat het niet eerder mogelijk was om verzoeker inzage in zijn dossier te bieden. Hiervoor bood de hoofdofficier van justitie zijn excuses aan. Hij geeft echter geen oordeel over de klacht. De hoofdofficier van justitie gaat hiermee voorbij aan het wettelijke vereiste zoals voorgeschreven in artikel 9:12,

⁶² De klacht wordt niet verder besproken omdat in het document een andere klacht centraal staat (D294), de klacht na telefonisch contact anders geformuleerd wordt (D70) of omdat de lange behandelingsduur geen onderdeel van de klacht is, maar de ombudsman hieraan in de toelichting alleen kort refereert ('De lange behandelingsduur maakt mijn conclusie niet anders', D131).

lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht om in de interne klachtbehandeling een oordeel te geven over de klacht.

Desgevraagd laat het College weten de klacht ongegrond te achten. Volgens het College heeft de betreffende zedenofficier van justitie nadat het verzoek om inzage was ontvangen juist bij de politie aangedrongen op meer voortgang in de zaak. Het OM gaat hierbij voorbij aan het feit dat verzoeker zelfs ook bemoeienis van de rechter-commissaris moest inroepen omdat inzage in het dossier uitbleef ondanks zijn klachten hierover. Het is de ombudsman niet gebleken van de extra inspanningen die het OM heeft verricht om verzoeker snel inzage te verlenen in zijn dossier. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.'

D95 (Structurele Aanpak Rapport): 'De Nationale ombudsman toetst de behandelingsduur van verzetschriften, net als de doorzendtermijn van beroepen bij de rechtbank, aan het vereiste van voortvarendheid. [...]

Behandelingsduur van verzet tegen strafbeschikking

Zoals uit de reactie van de minister blijkt, is de behandelingsduur van verzetschriften verkort en bedraagt deze nu een jaar. Nu het over het algemeen om vrij eenvoudige zaken gaat, is een behandelingsduur van een jaar voor een verzetschrift naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet te rechtvaardigen. Zeker nu een burger in beginsel slechts twee weken de tijd heeft om verzet in te stellen. Daarnaast draagt een lange behandelingsduur van verzetschriften niet bij aan een effectieve rechtshandhaving. Ook is niet gebleken van een interne streeftermijn waarbinnen verzetschriften afgehandeld moeten worden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat een gemiddelde behandelingsduur van een jaar voor verzetschriften in strijd is met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.'

Daarnaast was er een document in de steekproef waarin behalve aan het vereiste van 'voortvarendheid' ook wordt getoetst aan het vereiste van 'goede informatieverstrekking'.

D59 (rapport)⁶³: 'De Nationale ombudsman toetst de gedraging van de politie aan behoorlijkheidsvereisten. Het is een vereiste van voortvarendheid dat de overheid zo snel en slagvaardig als mogelijk handelt. Dit betekent onder meer dat een bestuursorgaan aanvragen voor een vergunning dient af te handelen binnen de daarvoor gestelde termijnen. Als de besluitvorming langer duurt, dan informeert het bestuursorgaan de aanvrager daarover tijdig met een tussenbericht met daarin de stand van zaken.

De politie volgt bij de afhandeling van een aanvraag voor een beveiligingspas de termijnen zoals genoemd in de Awb. Dit betekent dat een aanvraag binnen acht weken moet zijn afgehandeld. De Nationale ombudsman constateert dat de aanvragen van verzoeker niet binnen deze termijn zijn afgehandeld. Een van de aanvragen was zelfs na vierentwintig weken nog niet afgehandeld.

Ook heeft de politie verzoeker niet uit eigen beweging geïnformeerd dat de aanvragen niet binnen de daarvoor geldende termijn konden worden afgehandeld en wat hiervoor de reden was.

Nu het voor de politie niet mogelijk was om de aanvragen binnen de daarvoor gestelde termijn af te handelen, had van de politie mogen worden verwacht dat zij verzoeker hiervan, en onder opgaaf van reden, in kennis had gesteld.

Dit is niet gebeurd. Door haar handelwijze heeft de politie de aanvragen onvoldoende voortvarend afgehandeld en is zij ook in de informatieverstrekking over de vertraagde afhandeling naar verzoeker toe tekort geschoten. [...]

De klacht over de onderzochte gedraging van de regionale politie eenheid Rotterdam is:

⁶³ Dit rapport is eerder deze paragraaf ook besproken.

- gegrond op het punt van de afhandelingsduur van de aanvragen van verzoeker wegens schending van het vereiste van voortvarendheid en schending van het vereiste van een goede informatieverstrekking.'

Daarnaast was er een document in de steekproef waarin, behalve aan de vereisten van 'voortvarendheid' en 'goede informatieverstrekking', ook wordt getoetst aan het vereiste van 'cou-lante opstelling'.

D233 (Rapport): 'De Nationale ombudsman toetst de klacht aan het vereiste van voortvarendheid. Dit vereiste houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. [...]

De heer en mevrouw [] zijn op 2 maart 2015 voor schuldhulpverlening aangemeld bij Onderneming [A]. Pas een jaar later verstuurde Onderneming [A] een bemiddelingsvoorstel. Toen de bewindvoerder op 29 september 2016 bij de gemeente een klacht indiende was er nog geen schuldenregeling tot stand gekomen. De contactpersoon van Onderneming [A] had op 4 juli 2016 meegedeeld dat hij nog achter de reacties van twee schuldeisers aan moest. De bewindvoerder vraagt vervolgens meerdere keren naar de stand van zaken, maar uit het dossier blijkt niet dat Onderneming [A] vervolgens nog concrete handelingen heeft verricht. Er gebeurt niets meer in het dossier. Ten tijde van de indiening van de eerste klacht bij de gemeente waren al bijna één jaar en zeven maanden verstreken, zonder dat een schuldenregeling tot stand was gekomen of het minnelijk traject was beëindigd. Dat is ruimschoots over de 120-dagen termijn die de gemeente zelf als richtlijn stelt. De gemeente had dit moeten erkennen in haar reactie op de klachten van 29 september en 7 november 2016. Dat is helaas niet gebeurd. De gemeente heeft later in haar reactie aan de Nationale ombudsman wel erkend dat het dossier van de heer en mevrouw [] niet voortvarend en professioneel is opgepakt.

Gelet op het bovenstaande is de schuldhulpverlening aan de heer en mevrouw [] onvoldoende voortvarend geweest.

Verder toetst de Nationale ombudsman de klacht aan het vereiste van goede informatieverstrekking. Dit vereiste houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Na de klachten van de bewindvoerder heeft de gemeente op 29 november 2016 in een brief aan Onderneming [A] verzocht om de dossiers over te dragen aan Onderneming [B] en aangedrongen op een zorgvuldige behandeling van de zaken. Daarna heeft de advocaat van de gemeente sommaties gestuurd. Uiteindelijk heeft de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag Onderneming [A] veroordeeld tot het overdragen van de dossiers vóór 13 juni 2017. Ook na die veroordeling heeft de gemeente Onderneming [A] gesommeerd uitvoering te geven aan het vonnis.

Hieruit volgt dat de gemeente zich uiteindelijk ná de klachten van de bewindvoerder voldoende heeft ingespannen om te bewerkstelligen dat het dossier van de heer en mevrouw [] weer naar behoren zou worden behandeld.

De bewindvoerder krijgt echter pas eind januari 2017 een inhoudelijke reactie van de gemeente. Daarvóór had de bewindvoerder slechts algemene en summiere informatie gekregen en wist zij niet welke concrete acties de gemeente tegenover Onderneming [A] ondernam. Gelet op de omstandigheden dat de bewindvoerder klachten had ingediend over Onderneming [A] en het voor de heer en mevrouw [] om een prangende situatie ging, had de gemeente de bewindvoerder in een eerder stadium concreet moeten laten weten hoe zij de zaak oppakte. De gemeente geeft toe dat zij dit verkeerd heeft aangepakt.

In ieder geval op 2 maart 2016 en volgens Onderneming [B] ook op 8 januari 2016. De gemeente heeft zich dus ná de klachten van de bewindvoerder wel voldoende ingespannen om het dossier van de heer en mevrouw [] weer naar behoren te laten behandelen, maar heeft de bewindvoerder niet goed geïnformeerd over de ondernomen acties. Dit is in strijd met het vereiste van een goede informatieverstrekking.

Tenslotte toetst de Nationale ombudsman de klacht aan het vereiste van een coulante opstelling. Dit vereiste houdt in dat de overheid zich coulant opstelt als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.

De verzekeraar van de gemeente heeft het verzoek om schadevergoeding afgewezen, omdat zij de gemeente niet aansprakelijk acht voor fouten van Onderneming [A]. Hiermee worden de gevolgen van de ondermaatse schuldhulpverlening door Onderneming [A] bij de heer en mevrouw [] gelegd. Zij moeten zelf een schadevergoeding zien te krijgen bij Onderneming [A]. De gemeente is echter verantwoordelijk voor goede schuldhulpverlening, of deze nu is uitbesteed of niet.

De gemeente heeft in een brief aan de Nationale ombudsman erkend dat zij onvoldoende zicht heeft gehad op de voortgang van de dossiers en hiervoor excuus gemaakt. Gelet op de omstandigheden dat de gemeente in deze zaak de behoorlijkheidsvereisten van voortvarendheid en een goede informatieverstrekking heeft geschonden en de nadelige gevolgen hiervan voor de heer en mevrouw [], zou het echter beter zijn als de gemeente persoonlijk contact opneemt met hen en een passende vergoeding voor de geleden schade aanbiedt.

De gemeente heeft zich onvoldoende coulant opgesteld bij de afwikkeling van de klacht van de heer en mevrouw [].'

De bovenstaande voorbeelden laten zien dat de feitelijke situatie dat de behandeling van de klacht te lang duurt, doorgaans gekoppeld wordt aan het vereiste van 'voortvarendheid'. In sommige gevallen wordt er daarna getoetst aan het vereiste van 'informatieverstrekking' en aan het vereiste van 'coulante opstelling'. Als wordt gehandeld in strijd met een bepaald behoorlijkheidsvereiste, kan dit als consequentie hebben dat ook in strijd wordt gehandeld met andere behoorlijkheidsvereisten. In de voorgaande voorbeelden wordt tevens getoetst aan het vereiste van 'informatieverstrekking' (over de lange behandelingsduur) en aan het vereiste van 'coulante opstelling' (als fouten van de instantie ten grondslag lagen aan de lange behandelingsduur).

In de steekproef bevonden zich twee documenten (D40 en D254) waarin de situatie werd getoetst aan het vereiste van 'goede informatieverstrekking'.

D40: Verzoeker klaagt er tevens over dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het toenmalige Ministerie van Veiligheid en Justitie hem niet snel antwoord hebben gegeven op de vraag of de minister op 22 augustus 2017 bij het doen van de uitspraak op zijn cliënt X. had gedoeld. [...]

De klacht over de voortvarendheid bij het informeren

In zijn reactie op de klacht over de snelheid waarmee verzoeker door de IND werd geïnformeerd over de situatie stelde de minister het volgende.

Op 23 augustus 2017 om 8.15 uur nam verzoeker voor het eerst contact op met de IND om te vragen of de uitlatingen van de voormalige minister zijn cliënt betroffen. Op 24 augustus 2017 omstreeks 15.00 u is door de IND daarover aan verzoeker uitsluitend gegeven. De tussenliggende periode betreft een periode van ruim anderhalve dag. Dit tijdsverloop komt de minister niet onredelijk

voor. Er moest namelijk worden bepaald om in afwijking van staand beleid te handelen. Dat beleid houdt in dat alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden besloten tot verstrekking van informatie over individuele gevallen, bijvoorbeeld bij kwesties waarin sprake is van grote maatschappelijke onrust of in situaties waarin een groter gewicht moet worden toegekend aan de informatieplicht aan het parlement op grond van artikel 68 Grondwet. In deze uitzonderlijke gevallen dat met derden wordt gecommuniceerd over individuele gevallen zal terughoudendheid worden betracht in de communicatie (qua woordkeuze, mate van detail, etcetera).

Gegeven de omstandigheden dat de persvoorlichtster niet op de hoogte was van deze zaak, dat zij het in dit geval een afweging van de IND vond of zij verzoeker in afwijking van staand beleid zou berichten of het de cliënt van verzoeker betrof, is het niet onbegrijpelijk dat de persvoorlichtster verzoeker terugverwees naar de IND. Zij heeft ook actief aan de IND aangegeven dat het haar verstandig leek als iemand van de IND contact met verzoeker zou opnemen.

De minister gaf voorts aan dat er geen bestendige praktijk bestaat ten aanzien van het door het ministerie actief informeren van advocaten of betrokkenen voor- of nadat een minister of een medewerker van een ministerie met de media informatie heeft gedeeld die betrekking heeft op één bepaalde persoon.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Toetsingskader

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Verricht de overheid handelingen die de belangen van een burger kan raken, dan heeft de overheid de plicht de burger daarover uit eigen beweging te informeren.

Wat vindt de Nationale ombudsman

[...] De overheid spreekt zich in dit geval via de media uit over een individueel geval. Het betreft een voor die burger persoonlijk en belangrijk onderwerp dat zijn belang rechtstreeks raakt, namelijk het in het geding zijn van zijn Nederlandse nationaliteit. De ombudsman is van oordeel dat in zo'n situatie het uitgangspunt is dat de persoon die het betreft daarover vooraf door de overheid wordt geïnformeerd. Mogelijke verwarring over de inhoud van de uitlating kan op die manier worden voorkomen. Ook kan iemand zich voorbereiden op eventuele vragen van de media hierover. Als informeren vooraf niet mogelijk is, dan dient dit tegelijk met of direct na het doen van de uitlatingen te gebeuren.

Helaas is dat in dit geval niet gebeurd. Als dat wel was gebeurd, had de bij verzoeker ontstane verwarring over de uitlatingen meteen kunnen worden weggenomen. Het is schrijnend dat ook nadat verzoeker zelf op zoek ging naar een antwoord op zijn vragen, hem niet onmiddellijk duidelijkheid kon worden verschaft en de IND en het ministerie naar elkaar verwezen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk wegens schending van het vereiste van goede informatieverstrekking.

Opvallend is hier dat de ombudsman de situatie (alleen) toetst aan het vereiste van 'goede informatieverstrekking' en niet aan het vereiste van 'voortvarendheid'. Dit is des te opvallender omdat de ombudsman bij het beschrijven van de situatie van de hierboven aangehaalde klacht in de titel van het rapport het zelf heeft over voortvarendheid ('De klacht over de voortvarendheid bij het informeren').

In rapport D254, dat ook in paragraaf 2.3 aan de orde was, wordt de situatie behalve aan het vereiste van 'goede informatieverstrekking', ook getoetst aan het vereiste van 'goede voorbereiding'.

D254 (rapport): 'Verzoeker wordt op 27 september 2014 door de politie aangehouden. Hij is dan met zijn brommer. Bij een ademtest meet de politie bij hem een alcoholgehalte van 585 µg. De politie stelt dat hij met alcohol op aan het verkeer heeft deelgenomen en meldt dit aan het CBR. Op grond van de toen geldende regelgeving kon het CBR verzoeker een Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer opleggen (EMA). Een alcoholslotprogramma (ASP) kon niet worden opgelegd omdat hij bij de aanhouding met een brommer was.

Het CBR legt verzoeker een EMA op, maar doet dat pas op 20 april 2015. Het CBR informeert verzoeker niet over het aanhouden van de beslissing en de reden daarvoor.

Verzoeker vindt dat het veel te lang heeft geduurd voordat het CBR de beslissing heeft genomen over het opleggen van deze maatregel. Hij had liever meteen geweten waar hij aan toe was. Nu hoort hij pas zeven maanden na de aanhouding dat deze voor hem nog een vervelende consequentie heeft. Hij snapt niet dat hem niet meteen een EMA is opgelegd [...]

Het vereiste van goede voorbereiding houdt in dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Dit impliceert dat de overheid een beslissing in een concrete zaak alleen aanhoudt in afwachting van te verwachten ontwikkelingen in regelgeving, als die ontwikkelingen ook daadwerkelijk van invloed kunnen zijn op de beslissing in die zaak.

De aanhangige rechtszaak en daarmee samenhangende onduidelijkheid over mogelijke verandering van de regelgeving waren in dit geval voor het CBR redenen om het nemen van een besluit aan te houden. In die rechtszaak stond de legitimiteit ter discussie van het alcoholslotprogramma dat op grond van de toen geldende regeling kon worden opgelegd. Het CBR had daarmee redenen om de zaken aan te houden van burgers aan wie een ASP opgelegd kon worden. Aan verzoeker kon toen echter geen ASP worden opgelegd. Gelet daarop was er naar het oordeel van de ombudsman geen reden om het nemen van een besluit in zijn zaak aan te houden. De aanhouding diende geen enkel doel en was niet in het belang van verzoeker.

Na wijziging van de regelgeving zou er weliswaar een andere maatregel dan een EMA kunnen worden opgelegd voor een overtreding als deze. Dat rechtvaardigt de aanhouding van de beslissing in dit geval echter niet. Immers, gelet op het systeem van de wet en het bij verzoeker geconstateerde alcoholgehalte zou dat dan naar alle waarschijnlijkheid een zwaardere maatregel dan de EMA zijn. Het opleggen van een zwaardere maatregel zou in strijd zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De regelgeving zoals die geldt op het moment waarop een feit zich voordoet, is bepalend bij het opleggen van een maatregel voor dat feit. Men kan niet een zwaardere maatregel opgelegd krijgen op grond van regelgeving die op dat moment (nog) niet gold.

Het CBR had vier weken na ontvangst van de mededeling van de politie een besluit ten aanzien van verzoeker moeten nemen. Door dat niet te doen heeft het CBR niet behoorlijk gehandeld.

Uit dit onderzoek is nog gebleken dat het CBR betrokkenen niet uit eigen beweging heeft geïnformeerd over het feit dat de beslissing in hun zaak werd aangehouden. Dat acht de ombudsman niet behoorlijk. Het vereiste van informatieverstrekking brengt met zich mee dat de overheid burgers goed informeert; niet alleen als ze daar om vragen, maar ook uit eigen beweging. Het CBR had verzoeker en andere betrokkenen tijdig (binnen vier weken na ontvangst van de politiededeling) en uit eigen beweging moeten informeren over het aanhouden van de beslissing in hun zaak. Het ging om een beslissing die voor hen vervelende consequenties zou hebben. Dat veel mensen niet weten dat de politie een mededeling naar het CBR stuurt, doet daar niet aan af. Het is juist een extra argument om hen wel te informeren, zodat ze er niet later (zeven maanden, zoals in dit geval) door overvallen zullen worden. [...]

De klacht over het CBR over het aanhouden van de beslissing is gegrond wegens schending van het vereiste van goede voorbereiding.

De situatie die in het hiervoor weergegeven rapport aan de orde was, roept de vraag op of hier ook niet getoetst had moeten of kunnen worden aan het vereiste van 'voortvarendheid'. Zie over dat punt nader paragraaf 2.3.

In weer een ander geval werd een klacht over '(te) lange behandelingsduur' getoetst aan het vereiste van 'professionaliteit'. Het betreft opnieuw een rapport dat ook in paragraaf 2.3 aan de orde was.⁶⁴ Zie die paragraaf voor een nadere bespreking van het toetsen van klachten aan het vereiste van 'professionaliteit' en de verhouding tussen het vereiste van professionaliteit en het vereiste van 'voortvarendheid'.

Verkeerde sepotcode

In onze steekproef bevinden zich zes documenten waarin een klacht over een 'verkeerde sepotcode' aan de orde is. De betreffende klachten houden in dat de code op basis waarvan het Openbaar Ministerie een sepotbeslissing heeft genomen, onjuist is. In een document is dit niet verder onderzocht (D42) en in een document geeft de ombudsman geen oordeel over de klacht (D277). In de andere vier documenten toetst de ombudsman de klacht expliciet aan een van de behoorlijkheidsvereisten. Het gaat om het behoorlijkheidsvereiste van 'goede motivering' en het vereiste van 'redelijkheid'. Zie Tabel 7 voor een overzicht.

Tabel 7 Overzicht behoorlijkheidsnormen situatie verkeerde sepotcode'

	Goede motivering	Redelijkheid
D54	X	X
D61	X	X
D77	X	X
D78	X	

In drie documenten toetst de ombudsman de gedraging eerst aan het vereiste van 'goede motivering' en daarna aan het vereiste van 'redelijkheid'. Ter illustratie rapport D54 (de tekst in het andere rapport is vergelijkbaar).

D54 (rapport): 'Bij het beoordelen van een klacht over de gekozen sepotcode beoordeelt de ombudsman allereerst of het OM de beslissing om de code niet te wijzigen voldoende heeft gemotiveerd. Vervolgens beoordeelt de ombudsman of het OM in redelijkheid heeft kunnen weigeren de sepotcode te wijzigen. Dit betekent dat de Nationale ombudsman een sepotcodeklacht toetst aan de behoorlijkheidsvereisten van goede motivering en redelijkheid. Als het OM een sepotbeslissing onvoldoende heeft gemotiveerd dan kan de ombudsman aan het OM vragen om de motivering aan te vullen. Als de motivering van het OM voldoende is of op verzoek van de ombudsman voldoende is aangevuld dan kan de ombudsman een oordeel geven over de redelijkheid van de sepotcode. [...] Wanneer het gaat om sepotbeslissingen komt de officier van justitie een ruime beoordelingsvrijheid toe. Slechts wanneer de officier van justitie in redelijkheid niet tot zijn besluit heeft kunnen komen, kan van een niet behoorlijke gedraging worden gesproken. De Nationale ombudsman

⁶⁴ Rapport 259.

toetst de klacht over de toegepaste sepotcode dan ook aan het behoorlijkheidsvereiste van redelijkheid. Dit vereiste houdt in dat overheidsinstanties de verschillende belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit brengt met zich mee dat de overheid bij haar handelen de relevante feiten verzamelt en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.

Bij verzoeken tot wijziging van de sepotcode 02 naar sepotcode 01 wordt beoordeeld of de verdenking bij de start van het opsporingsonderzoek op goede gronden is gerezen. Ook wordt beoordeeld of na het ontstaan van de verdenking feiten en omstandigheden naar voren zijn gekomen waardoor de verdenking achteraf gezien onterecht is.

In artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering is het verdenkingscriterium vastgelegd. Daarin is bepaald dat iemand slechts als verdachte kan worden aangemerkt indien het vermoeden van schuld steunt op specifieke feiten of omstandigheden van het geval, en dit vermoeden bovendien naar objectieve maatstaven gemeten redelijk is. Dit redelijk vermoeden van schuld rechtvaardigt het instellen van een strafrechtelijk onderzoek naar de betrokkene.

Indien blijkt dat de oorspronkelijke verdenking onterecht was, kan dit reden zijn om sepotgrond 01 toe te kennen.

Als de oorspronkelijke verdenking terecht blijkt, wordt beoordeeld of na het ontstaan van die verdenking feiten en omstandigheden aan het licht zijn gekomen waardoor iemand achteraf gezien ten onrechte als verdachte is aangemerkt. Dit wordt getoetst aan de hand van de 'Aanwijzing gebruik sepotgronden'. Hieruit volgt dat de sepotgrond 01 alleen wordt toegepast als er sprake is van ondubbelzinnige onschuld. Het gaat er dan om dat er tijdens of na het opsporingsonderzoek nieuwe feiten en omstandigheden naar voren zijn gekomen die de ondubbelzinnige onschuld van de verdachte aantonen. De lat ligt hierbij hoog, alleen in zeer uitzonderlijke situaties wordt ondubbelzinnige onschuld aangenomen. Bijvoorbeeld bij een persoonsverwisseling, een verkeerde inboeking bij politie/parket, een vastgesteld alibi, uitsluiting op basis van DNA of een valse aangifte. De redenering is dan dat iemand nooit als verdachte zou zijn aangemerkt als deze nieuwe feiten en omstandigheden al bij de start van het opsporingsonderzoek bekend waren geweest.'

In alle drie de documenten oordeelt de ombudsman dat de motivering van het OM 'onvoldoende' is (D61 en D77) of dat het gedrag van het OM 'niet behoorlijk' is vanwege schending van het vereiste van 'goede motivering' (D54). Nadat de Nationale ombudsman de klachten over de sepotcode heeft getoetst aan het vereiste van 'goede' motivering, toetst hij ze vervolgens, op basis van een aanvullende motivering door het OM, aan het vereiste van 'redelijkheid':

D54 (rapport): 'In dit onderzoek beoordeelt de ombudsman of het OM in redelijkheid heeft kunnen weigeren om de sepotcode te wijzigen. De constatering dat het OM de afwijzingsbeslissing niet deugdelijk heeft gemotiveerd leidt op zichzelf nog niet tot het oordeel dat verzoekers klacht over de toegepaste sepotcode gegrond is. Na vragen van de ombudsman heeft het OM de motivering aangevuld. De ombudsman acht zich nu voldoende geïnformeerd om een oordeel te kunnen geven over de redelijkheid van de sepotcode.'

D61 (rapport): 'Omdat het OM naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman de motivering heeft aangevuld, acht de ombudsman zich nu voldoende geïnformeerd om een oordeel te kunnen geven over de sepotcode.'

D77 (brief): 'Met de aanvullende motiveringen is voor de ombudsman alsnog duidelijk geworden hoe het OM tot zijn beslissing is gekomen om het verzoek tot wijziging van de sepotcode af te wijzen.'

In het vierde document toetst de Nationale ombudsman de beslissing van het OM over de sepotcode alleen op basis van het vereiste van 'goede motivering'.

D78 (brief): 'In het geval van een technisch sepot met de code 02 betekent dit dat een burger van het Openbaar Ministerie mag verwachten dat het motiveert:

- op basis van welke specifieke feiten of omstandigheden die burger als verdachte is aangemerkt en;

- dat er daarna geen feiten of omstandigheden naar voren zijn gekomen die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van die burger.

Die motivering van het Openbaar Ministerie moet bovendien begrijpelijk zijn. Bij deze beoordeling van het Openbaar Ministerie spelen de persoonlijke belangen van de burger echter geen rol. [...]

De specifieke omstandigheden die mijn medewerkers op de beelden hebben waargenomen, vormen een concrete aanwijzing dat mevrouw [] de jas van aangeefster heeft meegenomen. De Nationale ombudsman begrijpt dan ook dat de officier van justitie mevrouw [] op basis van deze beelden als verdachte heeft aangemerkt. Uit het verdere onderzoek is geen informatie gekomen die een ander licht werpt op wat er op die beelden te zien is. Daarom is de uitleg van de officier van justitie, dat er geen feiten of omstandigheden naar voren zijn gekomen die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van die burger, ook begrijpelijk.

Daarmee voldoet de beslissing van het Openbaar Ministerie aan het behoorlijkheidsvereiste van een goede motivering.

Verder onderzoek niet nodig

Een nader onderzoek naar de kwaliteit van de camerabeelden verandert hier niets aan. Hoewel de beelden niet alle kleuren weergeven, maar alleen zwart-wittinten, zijn de beelden scherp en is duidelijk te zien wat er bij de kapstok gebeurt. Wij kunnen ons dan ook niet voorstellen dat uit een nader onderzoek naar de beelden zou komen dat wat op de beelden te zien is in werkelijkheid niet is gebeurd.

Tot slot zien wij niet naar welk ander scenario de officier van justitie onderzoek had moeten doen. Een officier van justitie moet altijd een open vizier houden bij zijn onderzoek naar een strafbaar feit. Maar voor een onderzoek naar een ander scenario moeten er wel enige concrete aanwijzingen bestaan die op een ander scenario wijzen. In deze zaak is daar geen sprake van. Dit is ook niet door of namens mevrouw [] naar voren gebracht.'

'Politieoptreden met geweld'

Bij de situatie van een 'politieoptreden met geweld' klaagt de burger dat de politie niet-noodzakelijk geweld heeft toegepast. De steekproef bevat acht situaties waarin de burger hierover klaagt. Bij de beoordeling van deze acht klachten noemt de ombudsman expliciet de toetsing aan een van de behoorlijkheidsvereisten. Het gaat om het behoorlijkheidsvereiste van het 'respecteren van grondrechten' en het vereiste van 'evenredigheid'. Tabel 8 geeft een overzicht.

Tabel 8 Overzicht behoorlijkheidsnormen situatie 'politieoptreden met geweld'

	Respecteren van grondrechten	Evenredigheid
D26	X	
D27	X	
D39	X	
D48	X	
D70	X	
D50		X
D58(1)		X
D58(2)		X

Bij het vereiste van het 'respecteren van grondrechten' gaat het voornamelijk over het respecteren van de 'lichamelijke integriteit' (D26, D39, D48), de 'onaantastbaarheid van het menselijk lichaam' (D27) en het 'huisrecht' (D70).

D26 (rapport)/D39 (rapport)/D48 (rapport): 'Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op lichamelijke integriteit is een grondrecht dat door de Grondwet en internationale verdragen wordt beschermd. Het gebruik van geweld tegen personen betekent een inbreuk op dit grondrecht. Een politieambtenaar die in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening is, is echter bevoegd om op grond van artikel 8, eerste en vijfde lid, van de Politiewet 2012 geweld te gebruiken wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak en een minder ingrijpend middel niet voorhanden is. Het geweld dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.'

D27 (rapport): 'Ook deze klacht toetst de ombudsman aan het vereiste van behoorlijk overheids-optreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam is gewaarborgd in verdragen en de Grondwet (zie: Achtergrond, onder 1). Het gebruik van geweld tegen personen betekent een inbreuk op het recht op onaanastbaarheid van het menselijk lichaam. In de wet is geregeld in welke gevallen de overheid geweld mag toepassen. Op grond van artikel 7, eerste en vijfde lid, van de Politiewet 2012 (zie: Achtergrond, onder 5), is een politieambtenaar, die in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening is, bevoegd om geweld te gebruiken, wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak en een minder ingrijpend middel niet voorhanden is. Het geweld dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf [...]. Onder geweldgebruik wordt volgens de Ambtsinstructie voor de politie de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren verstaan: 'Elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis.'

In de situatie waarbij de ombudsman schrijft over het huisrecht (D70, brief) klaagt de burger over het geweld tijdens het binnentreden van de woning:

'U beklagt zich over het gebruik van geweld door de politie en het feit dat de politie u diverse keren heeft overgebracht naar de Opvang Verwarde Personen. Ook klaagt u over de schade die de politie heeft veroorzaakt door uw huis binnen te dringen.'

De ombudsman toetst vervolgens het binnentreden van de woning, waarbij schade is ontstaan, aan het vereiste van het 'respecteren van grondrechten'. De ombudsman toetst alleen of het huisrecht is gerespecteerd.

'Bij de beoordeling of in uw geval het huisrecht is gerespecteerd, is meegewogen of de politieambtenaren een andere keuze hadden kunnen en moeten maken om vast te stellen of er sprake was van een situatie waarin de politie verplicht is om hulp te bieden.'

Op het (eventuele) geweld wordt verder niet ingegaan.

Drie klachten over 'politieoptreden met geweld' (D50 en D58 (twee klachten)) toetst de ombudsman aan het vereiste van 'evenredigheid'.

D50 (rapport)/D58 (rapport): 'De ombudsman toetst het geweld bij de aanhouding aan het vereiste van evenredigheid. Dit vereiste houdt in dat de overheid een middel kiest om haar doel te bereiken dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Een politieambtenaar die in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening is, is bevoegd om geweld te gebruiken wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak en een minder ingrijpend middel niet voorhanden is. Het geweld dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.'

Bij twee van die drie klachten komt de ombudsman tot het oordeel dat het gedrag van de politie 'niet behoorlijk' is omdat het niet voldoet aan het behoorlijkheidsvereiste van 'evenredigheid'. In een geval onthoudt de ombudsman zich van een oordeel.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de argumentatie bij het behoorlijkheidsvereiste van 'respecteren van grondrechten' (lichamelijke integriteit en onaantastbaarheid van het menselijk lichaam), veel overlap vertoont met de argumentatie van het behoorlijkheidsvereiste 'evenredigheid'.

Uitwerking vereiste van respecteren grondrechten (D27): 'Op grond van artikel 7, eerste en vijfde lid, van de Politiewet 2012, is een politieambtenaar, die in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening is, bevoegd om geweld te gebruiken, wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak en een minder ingrijpend middel niet voorhanden is. Het geweld dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn.'

Uitleg vereiste van evenredigheid (Behoorlijkheidswijzer): 'Dit vereiste houdt in dat de overheid een middel kiest om haar doel te bereiken dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.'

Dit laat zien dat bij toetsing aan de behoorlijkheidsnorm 'respecteren van grondrechten' ook altijd een evenredigheidsoordeel moet worden gevormd. Vanuit overwegingen van eenduidige toepassing van de behoorlijkheidsnormen zou daarom gekozen kunnen worden om te kiezen voor toetsing het vereiste van het 'respecteren van grondrechten'.

Conclusie

Bovenstaande analyse van de vier typen vergelijkbare situaties en de behoorlijkheidsnorm die de ombudsman daaraan koppelt, laat zien dat een deel van de behoorlijkheidsnormen in vergelijkbare situaties eenduidig wordt toegepast. De situatie van '(te) lange behandelingsduur' wordt doorgaans gekoppeld aan de behoorlijkheidsnorm van 'voortvarendheid', de situatie van een 'verkeerde sepotcode' wordt doorgaans getoetst aan het vereiste van 'goede motivering' en de situatie van 'politieoptreden met geweld' wordt doorgaans gekoppeld aan het vereiste van 'respecteren van grondrechten'.

De voorbeelden laten ook zien dat niet alle vergelijkbare situaties aan dezelfde behoorlijkheidsnorm worden getoetst. Zo is het vereiste van 'professionaliteit', dat met enige regelmaat wordt toegepast als een klacht het 'niet (tijdig) in behandeling nemen' of '(te) lange behandelingsduur' betreft, een wel heel ruime behoorlijkheidsnorm. Als klachten het 'niet (tijdig) in behandeling nemen' betreffen, ligt het voor de hand de meer specifieke behoorlijkheidsnorm 'fair play' toe te passen. En bij de situatie '(te) lange behandelingsduur' geeft de behoorlijkheidsnorm 'voortvarendheid' nauwkeuriger aan waar de overheid tekortschiet. Bij de situatie 'politieoptreden met geweld' lijkt het 'respecteren van grondrechten' een passender behoorlijkheidsvereiste dan 'evenredigheid'.

Andere opvallende resultaten van de analyse van de vier typen vergelijkbare situaties, betreffen de opvolging in behoorlijkheidsvereisten die in sommige documenten zit, het 'toetsen' aan professionele klachtbehandeling en het 'toetsen' aan juridische beginselen.

Allereerst over de opvolgende behoorlijkheidsvereisten. In de situatie van '(te) lange behandelingsduur' wordt in sommige documenten eerst getoetst aan het vereiste van 'voortvarendheid', daarna aan het vereiste van 'goede voorbereiding' en soms daarna nog aan het vereiste van 'coulante opstelling'. In de situatie van 'verkeerde sepotcode' wordt eerst getoetst aan het vereiste van 'goede motivering' en daarna aan het vereiste van 'redelijkheid'.

Naast het toetsen aan een van de 22 behoorlijkheidsvereisten, is ook te zien dat de ombudsman toetst aan de *Ombudsvisie professionele klachtbehandeling* of aan juridische normen/beginselen, zoals bijvoorbeeld aan normen die zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

2.5 Overlap tussen behoorlijkheidsnormen

In deze paragraaf staat de vraag centraal of er overlap is tussen specifieke behoorlijkheidsnormen. Bij de analyse van de vraag naar eenduidige toepassing (paragraaf 2.4) is al naar voren gekomen dat er overlap zou kunnen zijn tussen:

- (1) 'fair play', 'professionaliteit' en 'ombudsvisie professionele klachtbehandeling' (situatie: '(niet tijdig) in behandeling nemen')
- (2) 'voortvarendheid', 'goede informatieverstrekking', 'goede voorbereiding' en 'professionaliteit' (situatie: '(te) lange behandelingsduur')

(3) 'respecteren van grondrechten' en 'evenredigheid' (situatie: 'politie optreden met geweld')

Bij deze situaties hebben wij beargumenteerd dat mogelijk specifiek één behoorlijkheidsnorm het best passend is (respectievelijk 'fair play', 'voortvarendheid' en 'respecteren van grondrechten').

In de steekproef hebben we met behulp van Atlas.ti verder gezocht naar combinaties van behoorlijkheidsnormen die kunnen duiden op overlap. Dit is gedaan door te kijken welke behoorlijkheidsnormen tegelijkertijd voorkomen in hetzelfde tekstgedeelte van een document.

Opeenvolging

Bij een nadere bestudering van deze combinaties blijkt allereerst dat voor een deel van de documenten geldt dat twee verschillende normen in hetzelfde tekstgedeelte staan omdat deze normen elkaar als het ware opvolgen. Toetsing aan een bepaalde norm leidt tot toetsing aan een andere norm, die duidelijk van de eerste norm is te onderscheiden. Dit zagen we ook in de vorige paragraaf. Dat speelt in de situatie van '(te) lange behandelingsduur'. In sommige documenten wordt dan eerst getoetst aan het vereiste van 'voortvarendheid', daarna aan het vereiste van 'goede informatieverstrekking' en soms daarna ook nog aan het vereiste van 'courante opstelling'. En in de situatie van 'verkeerde sepotcode' wordt eerst getoetst aan het vereiste van 'goede motivering' en daarna aan het vereiste van 'redelijkheid'.

De opeenvolging van 'voortvarendheid' en 'goede informatieverstrekking' (die we eerder hebben gezien bij de situatie '(te) lange behandelingsduur') komt ook naar voren in de analyse van verschillende normen in hetzelfde tekstgedeelte:

D36 (rapport): 'De ombudsman toetst het handelen van de minister van Justitie en Veiligheid, vanuit diens verantwoordelijkheid voor het OM, aan twee behoorlijkheidsnormen: het vereiste van goede informatieverstrekking en het vereiste van voortvarendheid. Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is.

Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig als mogelijk handelt.'

D59 (rapport)⁶⁵: 'Het is een vereiste van voortvarendheid dat de overheid zo snel en slagvaardig als mogelijk handelt. Dit betekent onder meer dat een bestuursorgaan aanvragen voor een vergunning dient af te handelen binnen de daarvoor gestelde termijnen. Als de besluitvorming langer duurt, dan informeert het bestuursorgaan de aanvrager daarover tijdig met een tussenbericht met daarin de stand van zaken.'

D98: 'Om zo veel mogelijk te voorkomen dat handhavingstrajecten jarenlang voortslepen, is daarnaast van belang dat de gemeente 'voortvarend' handelt. Voortvarend betekent dat de gemeente zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. Wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de gemeente de burger daarover tijdig.'

⁶⁵ Dit rapport is eerder beschreven in paragraaf 2.4.

In alle drie de gevallen is sprake van normen die elkaar in de toetsing opvolgen. Iets soortgelijks is te zien bij de normen 'goede motivering' en 'redelijkheid' (eerder gezien bij de situatie 'verkeerde sepotcode'):

D144 (brief): 'Onderzoek beëindigd

Op basis van wat de gemeente en u hebben geschreven, hebben wij besloten het onderzoek te beëindigen. Wij vinden dat de gemeente de belangen heeft afgewogen, haar handelwijze goed heeft gemotiveerd en een beslissing heeft genomen waarvan de uitkomst niet onredelijk is.'

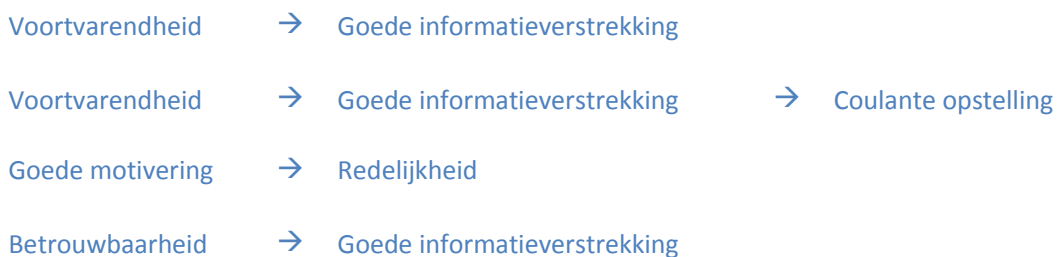
D298 (brief): 'De Nationale ombudsman beoordeelt of de overheidsinstantie op een behoorlijke wijze heeft gereageerd op het verzoek om schadevergoeding. Wij geven geen beslissing over de juridische aansprakelijkheid van de overheid. Daarvoor is de rechtbank; die kan een overheidsinstantie veroordelen tot betaling van schadevergoeding en stelt ook de hoogte daarvan vast. Wij toetsen of de behandeling van een verzoek om schadevergoeding behoorlijk is geweest. Dit doen wij aan de hand van zestien spelregels (zie bijlage). De nadruk ligt hierbij op de procedure, de weg naar de beslissing. De Nationale ombudsman geeft alleen een oordeel over de inhoud van de beslissing indien de overheidsinstantie in redelijkheid niet tot afwijzing van de schadeclaim had kunnen komen of indien die afwijzing niet wordt gedragen door een afdoende motivering. Daarvan is hier naar ons oordeel geen sprake.'

Een andere combinatie van opvolgende normen betreft 'betrouwbaarheid' en 'goede informatieverstrekking':

D98 (Structurele Aanpak Rapport): 'De Nationale ombudsman vindt dat wanneer de overheid verwachtingen wekt, bijvoorbeeld door het doen van toezeggingen, zij deze in principe moet nakomen. Dat betekent niet dat de overheid de burger altijd ter wille kan zijn. De realiteit van veranderende inzichten of feiten en omstandigheden kunnen namelijk een ander licht werpen op de gedane toezeggingen. In dit geval wordt van de overheid verwacht dat zij nagaat wat dit voor de gewekte verwachtingen bij de burger betekent. Als blijkt dat niet meer aan die verwachting kan worden vastgehouden, dan zal de overheid de burger hierover persoonlijk moeten informeren.'

Het noemen van meerdere normen in eenzelfde tekstgedeelte van een document wijst hier niet op overlap, maar op opeenvolging waarbij de normen duidelijk te onderscheiden zijn. Zie Figuur 1 voor een overzicht.

Figuur 1: Overzicht van de opvolgende behoorlijkheidsnormen



Overlap

Er zijn echter ook documenten waar het noemen van twee verschillende normen wel op mogelijke overlap duidt. Document D98 biedt een voorbeeld. Het betreft de combinatie van 'goede motivering' en 'transparant':

D98 (Structurele Aanpak Rapport): 'Les 3: Wees transparant en voortvarend. Onder transparantie verstaat de ombudsman dat de gemeente degene die om handhaving verzoekt actief informeert over en betreft bij het handhavingstraject. De gemeente moet inzichtelijk maken welke afwegingen zij maakt, duidelijk zijn over de te nemen processtappen en over de duur van het traject. Dat betekent dat de gemeente ook voor zichzelf in een vroeg stadium een omgevingsanalyse maakt en weet welke stappen zij gaat zetten. Uit de klachten van de afgelopen jaren blijkt dat het perspectief van burgers die om handhaving verzoeken verschilt van de gemeente en dat met name goede informatieverstrekking over legalisering aandacht verdient.

Transparantie is ook van belang wanneer de gemeente gaandeweg haar standpunt wijzigt. Niet zelden worden op enig moment door betrokken ambtenaren uitspraken gedaan over de voorliggende situatie. Dergelijke uitspraken mogen in juridische zin niet bindend zijn, een verzoeker om handhaving hecht hier vaak (veel) waarde aan. Wanneer een gemeente terugkomt op eerder geuite standpunten, vindt de Nationale ombudsman dat een burger van een gemeente mag verwachten dat zij deze koerswijziging goed motiveert.'

Afgaande op dit citaat uit het rapport verschilt de norm 'transparantie' niet of nauwelijks van de norm 'motivering'. Ook in een ander document is sprake van overlappende behoorlijkeheidsnormen. Het betreft de normen 'goede informatieverstrekking' en 'transparant'.

D180 (brief): 'Beoordeling eigen bijdrage huishoudelijke hulp

Op basis van de hiervoor weergegeven bevindingen ben ik van oordeel dat de gemeente heeft voldaan aan de vereisten van goede informatieverstrekking en transparantie door een jaar eerder al uit zichzelf aan te kondigen dat uw aanvraag bijzondere bijstand voor 2016 zou worden getoetst aan de beleidsregels bijzondere bijstand met daarbij de waarschuwing dat dit kon betekenen dat bepaalde kosten niet meer voor vergoeding in aanmerking zouden komen. Ook ben ik van mening dat de gemeente u voorts in haar mailbericht van 16 februari 2016 voldoende duidelijk antwoord heeft gegeven op uw vraag over de financiering van uw huishoudelijke hulp in 2015. Ook ben ik van mening dat u in het kader van uw bezwaarschrift voldoende duidelijk antwoord heeft gekregen op de vragen en kritiekpunten die u naar voren heeft gebracht in uw bezwaarschrift van 14 januari 2016.'

Hier valt op dat wel twee normen worden genoemd, maar dat in de toelichtende beschrijving geen duidelijk onderscheid tussen beide wordt gemaakt. In een aantal andere documenten wordt bij 'voortvarendheid' de link gelegd met 'goede informatieverstrekking'. In document D98 wordt 'voortvarendheid' gecombineerd met 'transparant':

D98 (Structurele Aanpak Rapport): 'De klachten die de Nationale ombudsman de laatste jaren ontving, kwamen meestal voort uit een gebrek aan transparantie en voortvarendheid. Een eerste aandachtspunt daarbij is dat de gemeente goede informatie verstrekt over wat de gemeente kan betekenen. Onder Les 1 heeft de ombudsman toegelicht hoezeer het perspectief van burgers en gemeenten in handhavingzaken uiteenlopen. Met name de mogelijkheid van legalisatie komt voor veel burgers onverwachts. Neem het voorbeeld van het illegale garagebedrijf. Verzoeker deed in de loop van de tijd verschillende meldingen over de illegale situatie. De gemeente gaf telkens aan

niet te willen legaliseren. Het was een langdurig traject waaruit ook nog een juridische procedure volgde, waarin de overtreder in het ongelijk werd gesteld. Voor verzoeker kwam de legalisering begrijpelijkerwijs geheel uit de lucht vallen, omdat de gemeente hem niet had voorbereid op deze uitkomst.'

Figuur 2 biedt een overzicht van mogelijk overlappende behoorlijkheidsnormen die we vonden door te kijken naar tekstgedeelten in documenten waarin meerdere normen werden genoemd.

Figuur 2: Overzicht overlappende behoorlijkheidsnormen (1)

Goede motivering	&	Transparant
Goede informatieverstrekking	&	Transparant
Voortvarendheid	&	Goede informatieverstrekking

We hebben daarnaast gekeken of we overlap kunnen vinden tussen behoorlijkheidsnormen, op basis van de omschrijving van de behoorlijkheidsnormen in de Behoorlijkheidswijzer.

Een enige mogelijkheid voor overlap zien we tussen 'evenredigheid' en 'redelijkheid'. De behoorlijkheidsnorm 'evenredigheid' houdt in dat de overheid een middel kiest om haar doel te bereiken dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Die omschrijving vertoont grote overeenkomsten met die van de behoorlijkheidsnorm 'redelijkheid', die inhoudt in dat de overheid verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt en dat de uitkomst van de belangenafweging niet onredelijk mag zijn. Afgaande op de omschrijving van de beide normen zit er nauwelijks licht tussen de eis dat de overheid bij de keuze voor de middelen om haar doel te bereiken oog heeft voor een evenredige verhouding tussen middel en doel ('evenredigheid') en de eis dat zij oog heeft voor de verschillende belangen die bij haar beslissingen een rol spelen en dat de uitkomst van de afweging van die belangen niet onredelijk mag zijn ('redelijkheid').

De documenten waarin overheidshandelen wordt getoetst aan het vereiste 'evenredigheid' kunnen worden gezien als de bevestiging van het feit dat sprake is van een grote mate van overeenstemming tussen de beide normen.

We geven een voorbeeld van een document waarin de ombudsman het handelen van de overheid toetst aan het vereiste van evenredigheid. Het betreft een klacht over de wijze waarop twee kinderen bij hun ouders zijn weggehaald. De ombudsman overweegt daarover:

D257 (rapport)⁶⁶: 'Duidelijk is dat de wijze waarop de kinderen zijn weggehaald, voor hen volkomen onverwacht en onder politiebegeleiding, niet de voorkeur verdient. In beginsel hoort een kind te worden voorbereid op een uithuisplaatsing en dient politie inzet te worden vermeden. De vraag is of het te rechtvaardigen is dat BJJ in dit geval voor deze handelwijze heeft gekozen.

BJJ zegt dat voor deze handelwijze is gekozen, omdat werd voorzien dat verzoekers de kinderen op een geheime plek wilden onderbrengen. Dan wordt ondersteuning gevraagd van de politie. De politie had vanwege die vrees geadviseerd om verzoekers niet van te voren te informeren. De vrees

⁶⁶ Dit rapport is ook besproken in paragraaf 2.4.

van BJJ was gebaseerd op eerdere signalen die BJJ over verzoekers had gekregen, en eerdere ervaringen bij overplaatsingen vanuit verzoekers van zowel BJJ als de politie. Verzoekers stellen daar tegenover dat zij slechts één keer in een ver verleden een kind tijdelijk op een ander adres hebben ondergebracht en dat zij in het gesprek van 20 oktober 2016 hadden aangegeven dat zij zouden meewerken aan een overplaatsing als de rechter dat had beslist. Dit staat ook vermeld in het verslag van de Raad over dat gesprek.

Wat er zich in het verleden heeft afgespeeld is nu niet meer door de Nationale ombudsman vast te stellen. Wel staat vast dat er sprake was van een groot onderling wantrouwen tussen verzoekers en BJJ. In dit geval verbleven de meisjes bij een gezin (verzoekers) dat niet (meer) geschikt bevonden werd als pleeggezin door BJJ, en had de rechter eerder een trajectmachtiging afgegeven en nu opnieuw. Belangrijk voor de kinderen was daarom dat zij zo spoedig mogelijk op een nieuwe plek kwamen en daar in rust zich verder konden ontwikkelen. Met het oog daarop deed het handelen van BJJ recht aan de belangen van de kinderen. In die context paste, hoe ongelukkig ook, de inzet van politie.

De gedraging is op dit punt behoorlijk.'

Het rapport betreft een situatie waarin de keuze door de overheid hoe te handelen, wordt bepaald door een belangenafweging waarbij de evenredigheid tussen doel en middel centraal staat. Die situatie omvat zowel de behoorlijkheidsnormen evenredigheid als redelijkheid.

We kunnen concluderen dat als er al een verschil is tussen de behoorlijkheidsnormen 'evenredigheid' en 'redelijkheid', dit gelegen is in het feit dat bij 'evenredigheid' de nadruk ligt op de verhouding tussen het doel van het overheidshandelen en het middel dat daartoe wordt ingezet, terwijl bij 'redelijkheid' de belangenafweging centraal staat. Denkbaar is dat de ombudsman een norm hanteert, die wellicht het beste kan worden aangeduid als 'evenredigheid' en waarvoor geldt dat in de omschrijving ervan zowel het doel-middel aspect als het aspect van de belangenafweging wordt genoemd. In Figuur 3 zijn (als aanvulling op Figuur 2) alle situaties opgenomen van mogelijke overlap die we vonden.

Figuur 3: Overzicht mogelijk overlappende behoorlijkheidsnormen (2)

Goede motivering	&	Transparant
Goede informatieverstrekking	&	Transparant
Voortvarendheid	&	Goede informatieverstrekking
Evenredigheid	&	Redelijkheid

Daarnaast lijkt er een aantal combinaties van behoorlijkheidsnormen te zijn waarbij de ene norm breder of meer overkoepelend lijkt dan de andere. Het gaat hier om de volgende drie combinaties:

Figuur 4: Overzicht overkoepelende normen

Goede organisatie	Goede organisatie	Transparant
↓	↓	↓
Voortvarendheid	Transparant	Bevorderen van actieve deelname door de burger

Zo lijkt 'goede organisatie' een voorwaarde voor 'voortvarendheid' en evenzeer een voorwaarde voor 'transparant'. De norm 'goede organisatie' houdt in dat de organisatie en de administratie van de overheid de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Een goede organisatie werkt dus voortvarend en is transparant. Als geen sprake is van 'voortvarendheid' en/of 'transparant', dan kan eigenlijk ook geen sprake zijn van een 'goede organisatie'. Het zou dus mogelijk zijn om voortvarendheid en transparant in te delen bij goede organisatie.

Over de verhouding tussen de norm 'transparant' en de norm 'bevorderen van actieve deelname door de burger' kan het volgende worden gezegd. De norm transparant is in tamelijk algemene bewoordingen geformuleerd: 'De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.' Berekenend kan worden dat de norm van transparantie onder omstandigheden kan inhouden dat de overheid de burger actief bij haar handelen betreft. Die norm is neergelegd in het behoorlijkheidsvereiste 'bevorderen van actieve deelname door de burger'.

Conclusie

De verschillende analyses om te kijken of er overlap is tussen verschillende behoorlijkheidsnormen laten ons drie dingen zien. Allereerst vinden we dat er (net als bleek uit paragraaf 2.5) normen zijn die de ombudsman combineert omdat ze elkaar opvolgen (Figuur 1). In dat geval is geen sprake van overlap. Daarnaast zijn er indicaties dat sommige behoorlijkheidsnormen inhoudelijk overlappen (Figuur 3). Tot slot vinden we combinaties van behoorlijkheidsnormen waarbij de ene norm de andere norm in zekere zin overkoepelt (Figuur 4).

Aangenomen kan worden dat als de Behoorlijkheidswijzer niet de vereisten 'goede motivering' en 'bevorderen van actieve deelname door de burger' zou bevatten, situaties die nu aan die normen worden getoetst, in plaats daarvan aan de meer algemeen geformuleerde norm 'transparant' zouden worden getoetst. Dat betekent echter niet dat de norm 'transparant' overbodig is, omdat er situaties kunnen zijn waar het passender is het overheidshandelen aan een meer algemeen geformuleerde norm ('transparant') te toetsen en ook situaties waarin het meer aangewezen is gebruik te maken van normen met een meer beperkte reikwijdte ('goede motivering', 'actieve deelname door de burger').

Verschil tussen de overlap tussen 'evenredigheid' en 'redelijkheid' aan de ene kant, en tussen 'transparant' en 'goede motivering' en 'bevorderen van actieve deelname door de burger' is dat in het eerste geval sprake is van normen die min of meer inwisselbaar lijken, terwijl in het andere geval sprake is van een algemeen geformuleerde norm ('transparant') waarvan kan worden gesteld dat die tevens twee meer specifiek geformuleerde normen ('goede motivering' en 'bevorderen van actieve deelname door de burger') overlappen. Er lijken dan meer redenen om in het eerste geval consequenties aan de overlap te verbinden dan in het tweede geval.

2.6 Behoorlijkheidswijzer

In deze paragraaf staat de volgende vraag centraal: *In hoeverre is de uitleg van de behoorlijkheidsnormen in de Behoorlijkheidswijzer nog up-to-date?* Deze vraag is beantwoord door met toepassing van Atlas.ti te kijken of de uitleg van de behoorlijkheidsnormen in de rapporten overeenkomt met de uitleg van de normen in de Behoorlijkheidswijzer.⁶⁷

In het gros van de documenten uit de steekproef legt de ombudsman (na uiteenzetting van de klacht en situatie) uit aan welke behoorlijkheidsnorm hij de situatie gaat toetsen. Daarna volgt een uitleg wat de norm inhoudt. Deze uitleg komt vaak woordelijk overeen met de Behoorlijkheidswijzer. Daarna volgt vaak de toepassing van de norm op de voorliggende situatie. Bij de behoorlijkheidsvereisten ‘betrouwbaarheid’ en ‘goede informatieverstrekking’ vallen nog een paar zaken op.

Betrouwbaarheid

Allereerst beschrijft de ombudsman bij de uitleg van de behoorlijkheidsnorm ‘betrouwbaarheid’ in een aantal gevallen niet alleen wat de norm inhoudt, maar geeft hij ook uitleg over wat de norm *niet* inhoudt:

D2 (rapport): ‘Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken.

Dit betekent dat wanneer de overheid verwachtingen wekt, bijvoorbeeld door het doen van toezeggingen, zij deze nakomt. Overigens betekent dit niet dat de overheid de burger altijd ter wille kan zijn. De realiteit van veranderende inzichten of feiten en omstandigheden kunnen namelijk een ander licht werpen op gedane toezeggingen. In dat geval wordt van de overheid verwacht dat zij nagaat wat dit voor de gewekte verwachtingen bij de burger betekent. Als blijkt dat niet meer aan die verwachtingen kan worden vastgehouden, dan zal de overheid de burger hierover persoonlijk moeten informeren en moeten bezien of hij gecompenseerd kan worden.’

Behalve dat in rapport D2 zowel wordt uitgelegd wat het vereiste van betrouwbaarheid inhoudt als waar de grens ervan ligt, wordt – in de laatste zin van het citaat – ook nog op een ander behoorlijkheidsvereiste gewezen, dat ook ziet op het vereiste van ‘bijzondere zorg’, maar dan in een meer algemene betekenis.

Ten tweede valt op dat in een rapport (D236) de betekenis van de norm ‘betrouwbaarheid’ wordt verbreed bij de toepassing ervan. Zo staat er dat een betrouwbare overheid ‘slagvaardig en doelgericht te werk gaat’ en dat een dergelijke overheid ‘ongerechtvaardigde verwachtingen niet onnodig laat voortduren’. Deze beide zinsneden maken geen onderdeel uit van de uitleg die de ombudsman in de Behoorlijkheidswijzer geeft aan de norm ‘betrouwbaarheid’.

D236 (rapport): ‘Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken.

⁶⁷ Gekozen is om in de rapporten te analyseren omdat daarin de behoorlijkheidsvereisten doorgaans uitgebreider worden besproken.

De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren.

[...]

Van een betrouwbare overheid mag worden verwacht dat zij regie voert over de taken die aan haar zijn toebedeeld, dat zij slagvaardig en doelgericht te werk gaat, dat zij gerechtvaardigde verwachtingen honoreert en ongerechtvaardigde verwachtingen niet onnodig lang laat voortduren. De gemeente is in haar regierol tekort geschoten en heeft daardoor gehandeld in strijd met het vereiste van betrouwbaarheid.'

Voor het rapport D236 geldt, net zoals we hiervoor bij de bespreking van het rapport D2 zagen, dat een toespeling wordt gemaakt op niet in de Behoorlijkheidswijzer opgenomen behoorlijkheidsvereisten: regievoering en slagvaardigheid. In paragraaf 3.3 gaan we nader in op de vraag in hoeverre zinsneden zoals die in de rapporten D2 en D236 zijn te vinden, indiceren dat de Behoorlijkheidswijzer aan wijziging of uitbreiding toe is.

Goede informatieverstrekking

Bij het vereiste van 'goede informatieverstrekking' valt op dat die norm soms specifiek wordt geformuleerd dan in de Behoorlijkheidswijzer gebeurt. Uit een rapport (D258) blijkt bijvoorbeeld dat de informatie ook 'helder', 'duidelijk' en op een 'toegankelijke manier' verstrekt moet worden door de overheid.

D258 (rapport): 'De Nationale ombudsman toetst deze klacht aan het behoorlijkheidsvereiste van goede informatieverstrekking. Dit houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Dit betekent dat een gemeente op een heldere, duidelijke en toegankelijke manier informatie verstrekt aan burgers.'

Daarnaast valt op dat de norm 'goede informatieverstrekking' wat breder wordt toegepast dan uit de Behoorlijkheidswijzer blijkt. Zo wordt de norm ook toegepast in situaties waarin het niet gaat om informatie aan individuele personen, maar informatie aan de media over individuele personen.

D40 (rapport)⁶⁸: 'Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Verricht de overheid handelingen die de belangen van een burger kan raken, dan heeft de overheid de plicht de burger daarover uit eigen beweging te informeren.

[...]

De overheid spreekt zich in dit geval via de media uit over een individueel geval. Het betreft een voor die burger persoonlijk en belangrijk onderwerp dat zijn belang rechtstreeks raakt, namelijk het in het geding zijn van zijn Nederlandse nationaliteit. De ombudsman is van oordeel dat in zo'n situatie het uitgangspunt is dat de persoon die het betreft daarover vooraf door de overheid wordt

⁶⁸ Rapport D40 is ook beschreven in paragraaf 2.4.

geïnformeerd. Mogelijke verwarring over de inhoud van de uitlating kan op die manier worden voorkomen. Ook kan iemand zich voorbereiden op eventuele vragen van de media hierover. Als informeren vooraf niet mogelijk is, dan dient dit tegelijk met of direct na het doen van de uitlatingen te gebeuren. Helaas is dat in dit geval niet gebeurd. Als dat wel was gebeurd, had de bij verzoeker ontstane verwarring over de uitlatingen meteen kunnen worden weggenomen. Het is schrijnend dat ook nadat verzoeker zelf op zoek ging naar een antwoord op zijn vragen, hem niet onmiddellijk duidelijkheid kon worden verschaft en de IND en het ministerie naar elkaar verwezen.'

Conclusie

Analyse van de wijze van toepassing van de normen van de Behoorlijkheidswijzer laat zien dat slechts af en toe sprake is van een uitleg van de norm die breder is dan de omschrijving van de norm in de Behoorlijkheidswijzer, of van een interpretatie van een norm die indiceert dat weliswaar 'in naam' wordt getoetst aan een van de normen van de Behoorlijkheidswijzer, maar in feite aan een niet in de Behoorlijkheidswijzer voorkomende norm.

We kunnen hiermee concluderen dat de toepassing van de behoorlijkheidsnormen in de rapporten overeenkomt met de beschrijving van de normen in de Behoorlijkheidswijzer. De uitwerking van de normen in de Behoorlijkheidswijzer lijkt daarmee nog actueel. Bij de normen 'betrouwbaarheid' en 'goede informatieverstrekking' zou overwogen kunnen worden om de uitleg in de Behoorlijkheidswijzer iets aan te passen. Op de vraag in hoeverre andere normen in de Behoorlijkheidswijzer zouden moeten worden opgenomen, gaan we in paragraaf 3.3 nader in.

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de wijze waarop de Nationale ombudsman de huidige behoorlijkheidsnormen toepast in rapporten, brieven en Structurele Aanpak Rapporten. Allereerst hebben we een algemene beschrijving geven van alle behoorlijkheidsnormen (paragraaf 2.2). Per norm hebben we beschreven hoe vaak deze voorkomt in de steekproef en hebben we een ideaaltypisch voorbeeld gegeven. De behoorlijkheidsnormen 'goede informatieverstrekking' en 'redelijkheid' komen relatief vaak voor. De behoorlijkheidsnormen 'bevorderen van actieve deelname door de burger', 'bijzondere zorg' en 'integriteit' komen relatief weinig voor.

Bij de analyse van de relatie tussen de situatie waarvan de Nationale ombudsman wordt gevraagd de behoorlijkheid van het handelen van de overheid te beoordelen en de door de ombudsman gekozen behoorlijkheidsnorm, hebben we geïnventariseerd welke mogelijke scenario's er in de ombudsprudentie voorkomen (paragraaf 2.3). We vonden drie verschillende scenario's: situaties waarin de door de ombudsman gekozen norm niet past maar waar een andere norm wel lijkt te passen, situaties waarin de door de ombudsman gekozen norm past maar waar een andere norm beter lijkt te passen en situaties waarin de door de ombudsman gekozen norm niet past maar er ook geen andere passende norm lijkt te zijn. Deze scenario's laten zien dat de keuze van de behoorlijkheidsnormen niet altijd consistent en overtuigend is.



Verder hebben we, aan de hand van vier typen vergelijkbare situaties, gekeken naar de consistentie van de toepassing van de behoorlijkheidsnormen door de ombudsman (paragraaf 2.4). Een deel van de behoorlijkheidsnormen wordt in vergelijkbare situaties eenduidig toegepast. Het bestaan van algemene, meer abstracte behoorlijkheidsnormen (zoals 'professionaliteit') en meer specifieke behoorlijkheidsnormen (zoals 'fair play'), lijkt ertoe te leiden dat niet alle vergelijkbare situaties getoetst worden aan dezelfde behoorlijkheidsnormen. Daarnaast blijkt dat de Nationale ombudsman niet alleen toetst aan de behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer, maar ook dat hij het handelen van de overheid toetst aan de *Ombudsvisie professionele klachtbehandeling* en aan juridische normen en beginselen.

Onze analyse laat zien dat er mogelijke overlap is tussen behoorlijkheidsnormen. Het gaat om overlap tussen 'goede motivering' en 'transparant', tussen 'goede informatieverstrekking' en 'transparant', tussen 'voortvarendheid' en 'goede informatieverstrekking' en tussen 'evenredigheid' en 'redelijkheid'. Voor die laatste twee geldt dat de overlap dermate sterk is, dat die beide normen zouden kunnen worden samengevoegd. Daarnaast vinden we combinaties van normen waarbij de ene norm de andere norm overkoepelt. Het betreft 'goede organisatie' en 'voortvarendheid', 'goede organisatie' en 'transparant', en 'transparant' en 'bevorderen van actieve deelname door de burger'. Ook vinden we in de steekproef combinaties van behoorlijkheidsnormen die elkaar juist opvolgen en inhoudelijk van elkaar verschillen.

Tot slot hebben we gekeken naar de uitwerking van de normen in de Behoorlijkheidswijzer. Deze lijkt nog actueel (paragraaf 2.6). Af en toe is een uitleg van de norm in de documenten die we hebben bestudeerd breder dan de omschrijving van de norm in de Behoorlijkheidswijzer. Daarnaast komt het af en toe voor dat in een document wordt gesteld dat aan een bepaalde norm uit de Behoorlijkheidswijzer wordt getoetst, maar dat, gezien de inhoud van de beoordeling, wordt getoetst aan een norm die net iets verder strekt of die en net wat ander karakter heeft dan de norm uit de Behoorlijkheidswijzer waaraan 'officieel' wordt getoetst. Bij de normen 'betrouwbaarheid' en 'goede informatieverstrekking' zou daarom overwogen kunnen worden om de uitleg in de Behoorlijkheidswijzer iets aan te passen.

3. Waarden en normen naast de behoorlijkheidsnormen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de tweede deelvraag:

Welke waarden en normen vindt de ombudsman in rapporten, brieven en Structurele Aanpak Rapporten belangrijk naast de behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer?

Om verder te kijken of de behoorlijkheidsnormen aangepast moeten worden en of de focus breder zou moeten worden gemaakt dan alleen de bestaande behoorlijkheidsnormen, richten we ons in de analyse op mogelijke overbodige behoorlijkheidsnormen (paragraaf 3.2) en nieuwe behoorlijkheidsnormen (3.3). We sluiten het hoofdstuk af met een conclusie (paragraaf 3.4).

3.2 Overbodige behoorlijkheidsnormen

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is: zijn er mogelijke overbodige behoorlijkheidsnormen? Er zijn tenminste twee manieren waarop naar een antwoord op die vraag kan worden gezocht. De eerste manier is door te kijken of er overlap is tussen behoorlijkheidsnormen. Overlap tussen twee behoorlijkheidsnormen zou kunnen betekenen dat met een van de twee normen kan worden volstaan. In paragraaf 2.6 hebben we gekeken naar overlappende behoorlijkheidsnormen. In deze paragraaf kijken we of de resultaten van die inventarisatie betekenen dat sommige behoorlijkheidsnormen overbodig zijn. De tweede manier waarop we deze vraag beantwoorden is door te kijken naar weinig voorkomende behoorlijkheidsnormen. Als bepaalde behoorlijkheidsnormen zelden voorkomen in documenten van de ombudsman, zou dat op overbodigheid kunnen duiden.

Bij het zoeken van een antwoord op de vraag of bepaalde behoorlijkheidsnormen wellicht overbodig zijn, is van belang dat behoorlijkheidsnormen meerdere functies vervullen. Ze zijn het toetsingskader voor de ombudsman bij het beoordelen van klachten over overheidsoptreden. Maar het zijn ook normen waar de overheid zich rekenschap van moet geven bij de uitvoering van haar taken en bevoegdheden. Dat we bepaalde behoorlijkheidsnormen in onze steekproef van documenten van de ombudsman weinig tegenkomen, duidt er op dat er relatief weinig klachten worden ingediend over overheidsoptreden waarbij die betreffende norm in het geding is. Maar dat wil niet zeggen dat het belang van die norm voor het overheidshandelen dus ook gering is. Bij de vraag naar de mogelijke overbodigheid van behoorlijkheidsnormen legt het kwantitatieve argument ('wordt de norm veel genoemd in documenten van de ombudsman?') dus niet zonder meer het meeste gewicht in de schaal.

Overlappende behoorlijkheidsnormen

In paragraaf 2.6 hebben we gekeken naar overlappende behoorlijkheidsnormen. De uitkomst van die analyse was dat de normen 'redelijkheid' en 'evenredigheid' dermate veel overlap vertonen, dat zou kunnen worden volstaan met het hanteren van een van die twee normen.

Weinig voorkomende behoorlijkheidsnormen

Bij de algemene beschrijving van de behoorlijkheidsnormen in paragraaf 3.2 staat genoemd in hoeveel documenten de specifieke normen voorkomen. Gemiddeld gezien komt een behoorlijkheidsnorm in 22 documenten van de steekproef voor. De normen die het vaakste voorkomen zijn: 'goede informatieverstrekking' (77 documenten), 'redelijkheid' (in 58 documenten), 'goede motivering' (39 documenten) en 'voortvarendheid' (33 documenten). De normen die in minder dan 10 documenten voorkomen zijn: 'integriteit', 'bevorderen van actieve deelname door de burger', 'bijzondere zorg', 'onpartijdigheid' en 'evenredigheid'. In deze paragraaf analyseren we het gebruik van de eerste vier van deze vijf weinig gebruikte behoorlijkheidsnormen, ter beantwoording van de vraag of we een of meerdere van die normen zouden kunnen missen. Een bespreking van de behoorlijkheidsnorm 'evenredigheid' laten we buiten beschouwing, omdat we in paragraaf 2.6 hebben geconcludeerd dat sprake is van een overlap tussen 'redelijkheid' en 'evenredigheid' en dat kan worden volstaan met het hanteren van een van die twee normen.

Integriteit

De behoorlijkheidsnorm 'integriteit' houdt in dat de overheid integer handelt en een bevoegdheid alleen gebruikt voor het doel waarvoor deze is gegeven. De norm komt voor in twee documenten, in een rapport en in een Structurele Aanpak rapport. In beide wordt de norm expliciet genoemd.

Het rapport (D35) is al genoemd in paragraaf 2.2. Het betreft een klacht over de politie, die een zogeheten 'aandachtsvestiging/signalering' op een persoon en diens voertuigen heeft geplaatst. In zijn beoordeling van de klacht stelt de ombudsman dat, gelet op de relevante artikelen van het Besluit SIS II, waarin criteria zijn opgenomen over het plaatsen van een signalering, er geen reden was om tot het plaatsen van een signalering over te gaan. De ombudsman concludeerde dat het plaatsen van de signalering in strijd was met het vereiste van integriteit.

Het Structurele Aanpak rapport (D101) betreft de vraag wat demonstranten in redelijkheid van de overheid (burgemeesters en politie) mogen verwachten ten aanzien van het waarborgen van het recht op demonstratie.

D101 (Structurele Aanpak Rapport): 3.3 Alle demonstranten zijn gelijk

De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen. Zij handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waar deze voor is gegeven. De inhoud van de demonstratie mag er niet toe leiden dat de ene demonstrant op voorhand al anders wordt behandeld dan de andere. De overheid dient ten opzichte van alle demonstraties en demonstranten een faciliterende houding aan te nemen. Om een goede inschatting te kunnen maken van de manier waarop de demonstratie het beste kan worden gefaciliteerd en beschermd, neemt de overheid alle omstandigheden tezamen in ogenschouw. Daarbij kunnen bijvoorbeeld ervaringen uit het verleden met de betreffende groep demonstranten een rol spelen, of de demonstratie wel of niet tijdig is aangemeld en of er tegendemonstranten of vijandige omstanders te verwachten zijn.

Uit het rapport blijkt dat de norm integriteit, hoewel die in de documenten van de ombudsman weinig voorkomt, wel een duidelijk onderscheidend karakter heeft ten opzichte van andere normen. De norm 'integriteit' zou kunnen worden beschouwd als de behoorlijkheidspendandant van de in de artikelen 3:3 en 3:4 lid 1 Awb neergelegde algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inhoudend dat bestuursorganen hun bevoegdheden alleen gebruiken voor het doel ten behoeve waarvan die aan hen zijn toegekend. Uit het Structurele Aanpak rapport blijkt daarnaast dat de norm 'integriteit' ook een duidelijke plaats heeft in het normenkader waaraan de overheid zich in haar handelen gebonden dient te achten.

Bevorderen van actieve deelname door de burger

De behoorlijkheidsnorm 'bevorderen van actieve deelname door de burger' houdt in dat de overheid de burger zoveel mogelijk actief betreft bij haar handelen. Als de burger een rol heeft in het besluitvormingsproces, geeft de overheid dit tijdig aan en laat zij weten hoe de participatie is vormgegeven en welke rol de burger daarbij kan vervullen. Na afloop geeft de overheid aan wat er is gedaan met de inbreng van de burger. De behoorlijkheidsnorm komt in drie documenten voor. In twee van de drie documenten wordt de norm expliciet genoemd (een rapport en een Structurele Aanpak rapport) en in een document niet (een Structurele Aanpak rapport).

Beide Structurele Aanpak rapporten waarin de norm voorkomt, betreffen het onderwerp burgerparticipatie. Het gaat om document D103: 'Burgerinitiatief: waar een wil is ... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven', en document D112: 'Een goed begin is het halve werk. Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten'. In het licht van het belang dat de ombudsman blijkens beide Structurele Aanpak rapporten aan burgerparticipatie hecht, verbaast het niet dat een van de 22 behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer een inspanningsverplichting van de overheid inhoudt om burgers actief bij besluitvorming te betrekken.

De toepassing van de norm in het rapport D14 overtuigt wat ons betreft niet zonder meer. In het rapport is onder meer het volgende te lezen:

D14 (rapport): De Nationale ombudsman toetst of de gemeente [] heeft gehandeld in overeenstemming met het behoorlijkheidsvereiste van actieve deelname.

Burgerparticipatie kent veel verschijningsvormen, variërend van het verstrekken van informatie, het raadplegen, het vragen van advies, samen met de gemeente beslissen tot – de meest vergaande vorm – burgers die zelf beslissen. Welke vorm de gemeente ook kiest, de Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat er altijd sprake is van zorgvuldige, en daarmee behoorlijke participatie. De tien spelregels in de Participatiewijzer zijn een handreiking voor zowel gemeenten als burger om behoorlijke participatie in de dagelijkse praktijk in te vullen. Het handelen van de gemeente [] toetsen wij aan deze spelregels.

De gemeente [] heeft bewoners een rol gegeven in de besluitvorming over de nieuwe brug. Daarmee geeft de gemeente bewoners de mogelijkheid om mee te beslissen. De gemeente heeft een inspraakavond georganiseerd, aangegeven op welke beslissing bewoners invloed hadden en een enquête gehouden. De uitkomst was duidelijk: er zou een nieuwe, stalen brug komen. Tot verrassing van de heer [] besluit de gemeente vervolgens om toch géén nieuwe brug te plaatsen. Hij wil

graag weten waarom de gemeente daartoe besluit, maar het wordt niet duidelijk waarom er geen nieuwe brug komt.

Voorop staat dat het college van burgemeester en wethouders uiteindelijk de beslissing neemt om wel of geen nieuwe brug te plaatsen. Het kan voorkomen dat een beslissing is genomen, maar door veranderende inzichten of omstandigheden die beslissing wordt gewijzigd. In dat geval verwacht de Nationale ombudsman van de overheid dat zij de burger hierover informeert. Ook moet de overheid motiveren waarom een andere beslissing is genomen.

Uit het rapport blijkt weliswaar dat de klacht die daarin aan de orde is, betrekking had op een besluitvormingsprocedure waarin burgers door de overheid waren betrokken, maar de klacht gaat niet over de betrokkenheid van burgers bij dat besluitvormingsproces, maar louter over de gebrekkige informatievoorziening na afronding van dat proces. Het lijkt ons zuiverder om die klacht te koppelen aan de behoorlijkheidsnorm 'goede informatieverstrekking' dan aan de behoorlijkheidsnorm 'bevorderen van actieve deelname door de burger'.

Geconcludeerd kan worden dat de wijze waarop de ombudsman de norm 'bevorderen van actieve deelname door de burger' toepast, laat zien dat het belang van behoorlijkheidsnormen niet louter kan worden afgemeten aan de geringe frequentie waarin de norm wordt gebruikt ter toetsing van overheidshandelen in reactie op klachten die in een rapport of brief van de ombudsman resulteren.

Het belang van de behoorlijkheidsnorm 'bevorderen van actieve deelname door de burger' lijkt vooral te zijn dat deze dient als aansporing voor de overheid om, waar dat kan, burgers te betrekken bij besluitvorming.

Bijzondere zorg

De behoorlijkheidsnorm 'bijzondere zorg' houdt in dat de overheid aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst, de nodige zorg verleent. De norm komt in zes documenten voor. Vier keer wordt de norm expliciet genoemd (een keer betreft het een rapport, een keer een Document aan Overheid) en vier keer niet expliciet genoemd (een keer betreft het een brief, twee keer een Structurele Aanpak rapport en een keer een Document aan Overheid).

Het rapport D43, dat in paragraaf 2.2 al aan de orde was, biedt een ideaaltypisch voorbeeld van de toepassing van de behoorlijkheidsnorm. Het betreft een klacht van iemand die door de politie vijf uur lang in een observatiecel was opgesloten en daar geen eten of drinken aangeboden had gekregen. De ombudsman komt tot de conclusie dat de politie heeft gehandeld in strijd met het behoorlijkheidsvereiste van bijzondere zorg.

De omschrijving van de norm in de Behoorlijkheidswijzer en de toepassing in rapport D43 laten zien dat het gaat om een norm met een specifiek karakter en (dus) een beperkt toepassingsbereik: in de situatie die in dat rapport aan de orde is, was de klager letterlijk onder de hoede

van de overheid geplaatst: zij kon fysiek geen kant op en was voor haar welzijn direct en volledig afhankelijk van de overheid.

Uit een Document aan Overheid blijkt dat aan het begrip 'onder de hoede van de overheid' ook een bredere betekenis kan worden toegekend.

D223 (Document aan Overheid): Met deze brief wil ik uw aandacht vragen voor de zorgplicht van Defensie voor de relaties van veteranen.

Ik heb een brief ontvangen van een vader van een Dutchbat-3 veteraan. Na diens uitzending kreeg deze veteraan te kampen met ernstige psychosociale problematiek als gevolg van zijn PTSS. Voor zijn ouders was dat aanleiding om hem opnieuw in huis op te nemen en te verzorgen. Vervolgens hebben zij gezorgd voor onderdak en zorg aangezien de veteraan geen eigen inkomsten meer had. Op den duur zorgde dat voor steeds meer spanningen in de thuissituatie. Dit escaleerde in een optreden van de politie na de mishandeling van zijn vader door de veteraan. Opvang van de veteraan door zijn ouders was vanaf dat moment niet meer mogelijk.

De zorgplicht voor veteranen die is geborgd in de Veteranenwet, geldt ook voor de relaties van de veteranen. Dat wil zeggen dat de ouders van een veteraan ook vallen onder de reikwijdte van de wet.

Na het inschakelen van de Inspecteur Generaal der Krijgsmacht (IGK) heeft deze voorgesteld een concreet geldbedrag aan deze ouders beschikbaar te stellen als blijk van erkenning en waardering voor hun rol als mantelzorger voor deze veteraan. De IGK heeft zijn advies, in afstemming met het maatschappelijk werk van Defensie, berekend aan de hand van de destijds geldende Nibud kosten-norm voor mantelzorger. Dit advies is echter niet opgevolgd door de Hoofddirecteur Personeel.

Daarbij is een beroep gedaan op mogelijke precedentwerking.

Als Veteranenombudsman ben ik van mening dat precedentwerking geen reden mag zijn om het verzoek voor een financiële vergoeding op voorhand af te wijzen. De bijzondere zorgplicht omvat zowel materiële als immateriële ondersteuning in ruime zin, voor veteranen en/of haar relaties. Graag verneem ik van u welke mogelijkheden u ziet voor het geven van erkenning en waardering aan relaties van een veteraan in hun rol als mantelzorger in het algemeen en voor deze ouders in het bijzonder

In dit Document aan de Overheid is sprake van een 'bijzondere zorgplicht', die niet alleen aan de orde kan zijn als iemand 'onder de hoede van' de overheid is geplaatst, maar ook in andere situaties.

Onze indruk is enerzijds dat de kracht van de norm 'bijzondere zorg', gezien de omschrijving ervan, ligt in haar beperkte karakter. Zodra het begrip 'onder de hoede van de overheid' een meer abstracte ruimere uitleg krijgt, zijn er legio situaties waar toepassing van de norm in beeld komt en bestaat het gevaar dat de norm haar onderscheidend karakter verliest.

Er is anderzijds echter ook iets voor te zeggen de norm juist wel een ruimer bereik te gunnen. Die gedachte kwam bij ons op vanwege een in paragraaf 2.3 behandeld rapport over de gevolgen van het binnentreden van een woning (D41) en het in paragraaf 2.7 behandelde rapport over de zorgplicht voor relaties van veteranen (D223). Daar stelden we dat de behoorlijkheids-norm waar het handelen van de overheid in dat geval aan werd getoetst, 'goede informatie-verstrekking', niet overtuigde. Gesteld zou kunnen worden dat de situaties die aan de orde

zijn in de rapporten D43 (opsluiting in politiecel) en D41 (binnentreden woning) en het Document aan de Overheid D223 (zorgplicht relaties veteranen) met elkaar gemeen hebben dat de overheid ten opzichte van de burger een bijzondere zorgplicht heeft, hetzij (in rapport D43) omdat de burger direct/fysiek onder de hoede van de overheid is geplaatst, hetzij omdat (in rapport D41 en Document aan de Overheid D223) de overheid, als gevolg van eerdere acties waarvoor zij verantwoordelijk draagt, een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor het verlichten of compenseren van de gevolgen daarvan. Door de omschrijving van de norm 'bijzondere zorg' een iets algemener karakter te geven, wordt het mogelijk situaties zoals die in rapport D41 (binnentreden woning) en Document aan de Overheid D223 (zorgplicht relaties veteranen) aan de orde zijn, onder de reikwijdte van de norm te brengen.

Onpartijdigheid

De behoorlijkheidsnorm 'onpartijdigheid' houdt in dat de overheid zich onpartijdig opstelt en handelt zonder vooroordelen. De norm komt in negen documenten voor (vier rapporten, drie Structurele Aanpak rapporten en twee brieven); in elk van deze documenten is de norm specifiek genoemd.

Van de behoorlijkheidsnormen die weinig voorkomen in documenten van de ombudsman wordt 'onpartijdigheid' relatief vaak genoemd. Opvallend is dat de norm in veel gevallen weliswaar met een andere behoorlijkheidsnorm in verband kan worden gebracht, maar dat de kern van het verwijt aan de overheid desondanks een gebrek aan partijdigheid is, wat ertoe leidt dat niet wordt voldaan aan die andere norm. Het verwijt is dan niet dat de overheid in strijd heeft gehandeld met die andere norm, maar dat de overheid zich partijdig heeft opgesteld.

We geven enkele voorbeelden. Een eerste voorbeeld betreft een klacht over de reactie van de politie op een melding. Degene over wie de melding ging, is de verzoeker in de klachtprocedure.

D47 (rapport): De Nationale ombudsman realiseert zich dat verzoeker zich gepasseerd, te kort gedaan en niet eerlijk behandeld voelde toen bleek dat zijn burens een melding hadden gedaan over hem bij een hen bekende wijkagent, en de wijkagent hem niet direct de kans gaf om zijn verhaal te doen.

Indien een melding over iemand wordt gedaan bij de politie dan ligt het voor de hand dat meteen na de melding contact wordt gezocht met degene over wie de melding gaat, om haar of zijn kant van het verhaal te horen. Er kunnen echter omstandigheden zijn die een andere aanpak vragen.

Het onderzoek door de Nationale ombudsman heeft uitgewezen dat er in dit geval sprake was van omstandigheden die van invloed zijn geweest op de beslissingen van de wijkagent en de teamchef om niet eerst verzoeker te benaderen over de melding.

Ten eerste was er sprake van een voorgeschiedenis, waarvan de wijkagent op de hoogte was. Er waren eerder meldingen behandeld door collega-wijkagenten die in het cluster van wijkagenten waren besproken. Het team en de teamleiding was hiervan eveneens op de hoogte.

Ten tweede werkte verzoeker bij de politie en waren zijn burens daarmee bekend. Zijn gedragingen in privétijd konden in de ogen van de politie hiervan niet los worden gezien.

De Nationale ombudsman kan de politie volgen in haar opvatting dat gedragingen in privétijd niet los kunnen worden gezien van het feit dat verzoeker werkzaam was bij de politie en dat de burens

dit wisten. Dit geldt ongeacht de vraag of verzoeker een verwijt treft of niet. De zorg voor beeldvorming over de politie maakte dat de teamleiding er belang bij had op de hoogte te zijn van de melding. Daarmee kan de wijkagent verantwoord worden dat hij heeft besloten de melding eerst te bespreken met de verantwoordelijke teamleiding. Dat de teamchef vervolgens besloot verzoekers leidinggevende te vragen met hem in gesprek te gaan is niet onbegrijpelijk, aangezien de melding niet los stond van eerdere meldingen en de kwestie gevolgen kon hebben voor verzoekers werk bij de politie.

Dit alles duidt erop dat de politie heeft gehandeld vanuit gerechtvaardigde afwegingen en niet uit partijdigheid of bevooroordeeldheid. De Nationale ombudsman concludeert in dit geval dat de politie niet kan worden verweten dat zij partijdig en bevooroordeeld heeft gehandeld.

Bij de beoordeling van de situatie die tot de klacht heeft geleid, had de ombudsman kunnen kiezen voor toetsing aan het behoorlijkheidsvereiste 'redelijkheid', omdat de ombudsman oordeelt of de afweging van de verschillende bij de situatie betrokken belangen door de politie navolgbaar is. De klacht is echter dat de politie zich partijdig heeft opgesteld. Het is dan ook begrijpelijk dat de ombudsman het handelen van de politie toetst aan het behoorlijkheidsvereiste 'onpartijdigheid'.

Een tweede voorbeeld betreft een Structurele Aanpak rapport (D98) over handhaving. Dat bevat een passage waarin het opvolgen door de overheid van rechterlijke uitspraken aan de orde is.

D98 (Structurele Aanpak Rapport)⁶⁹: Kern van de klachten: een gevoel van partijdigheid

In de klachten die de Nationale ombudsman de afgelopen jaren ontving, hoorde hij vaak: 'de gemeente weigert te handhaven', 'de gemeente kiest partij voor de overtreder', 'ik heb van de rechter gelijk gekregen, maar de gemeente doet nog niks'. Handhavingstrajecten kunnen leiden tot een algeheel wantrouwen in het bestuur. Door dichtbij de burger te staan, probeert een gemeente idealiter betrokken en oplossingsgericht te zijn. Maar als de gemeente 'te dichtbij' de overtreder (lijkt) te staan, bekruipt de verzoeker al gauw een gevoel van partijdigheid.

De ombudsman kan niet bepalen of gemeenten over het algemeen te veel meedenken met de overtreder. De vraag naar partijdigheid hangt nauw samen met de vraag of in de inhoudelijke besluitvorming de betrokken belangen goed zijn afgewogen. Die afweging wordt (marginaal) getoetst door de rechter. Als de gemeente structureel geen gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken, oordeelt de ombudsman wel dat sprake is van (schijn van) partijdigheid.

De Nationale ombudsman had de hier weergegeven analyse over de behoorlijkheid van handhavend optreden door de overheid in de sleutel kunnen plaatsen van het vereiste van betrouwbaarheid, dat onder meer inhoudt dat de overheid gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Echter, zo valt in de laatste alinea van het hier weergegeven gedeelte van het rapport te lezen, als rechterlijke uitspraken structureel niet worden opgevolgd, kan partijdigheid een passender kwalificatie zijn dan betrouwbaarheid.

Een laatste voorbeeld ontleen we aan het Structurele Aanpak rapport dat al eerder in deze paragraaf aan de orde was. In dat rapport wordt over het vereiste van onpartijdigheid het volgende opgemerkt.

⁶⁹ Dit rapport is eerder besproken in paragraaf 2.5.

D101 (Structurele Aanpak Rapport): 3.3 Alle demonstranten zijn gelijk

De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen. Zij handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waar deze voor is gegeven. De inhoud van de demonstratie mag er niet toe leiden dat de ene demonstrant op voorhand al anders wordt behandeld dan de andere. De overheid dient ten opzichte van alle demonstraties en demonstranten een faciliterende houding aan te nemen. Om een goede inschatting te kunnen maken van de manier waarop de demonstratie het beste kan worden gefaciliteerd en beschermd, neemt de overheid alle omstandigheden tezamen in ogenschouw. Daarbij kunnen bijvoorbeeld ervaringen uit het verleden met de betreffende groep demonstranten een rol spelen, of de demonstratie wel of niet tijdig is aangemeld en of er tegendemonstranten of vijandige omstanders te verwachten zijn.

Uit het citaat blijkt dat de behoorlijkheidsnorm 'onpartijdigheid', behalve met 'redelijkheid' en 'betrouwbaarheid', ook in verband kan worden gebracht met 'integriteit'. Zoals het vereiste van onpartijdigheid hier wordt gepresenteerd, kan een gevolg van een partijdige opstelling zijn dat het handelen van de overheid niet voldoet aan de eis van integriteit. Als de overheid partijdig is, kan dat als consequentie hebben dat ze zich bij het gebruik van een bevoegdheid (in dit geval: toestemming geven voor demonstraties) laat leiden door overwegingen die geen rol mogen spelen bij de beslissing over of en hoe een demonstratie doorgang kan vinden.

Uit de verschillende documenten die we hiervoor de revue hebben laten passeren en waarin de vraag aan de orde is of de overheid onpartijdig heeft gehandeld, blijkt wat ons betreft genoegzaam dat die norm geenszins overbodig is, omdat steeds sprake is van een zelfstandige betekenis van die norm ten opzichte van andere behoorlijkheidsnormen waarmee het betreffende overheidshandelen evenzeer in verband kan worden gebracht.

Conclusie

In deze paragraaf hebben we langs twee wegen geprobeerd een antwoord te vinden op de vraag in hoeverre sprake is van overbodige behoorlijkheidsnormen. Allereerst hebben we teruggegrepen op de analyse in paragraaf 3.5 van overlappende behoorlijkheidsnormen. Als sprake is van twee of meer overlappende behoorlijkheidsnormen, kan dat betekenen dat een of meer daarvan kunnen worden geschrapt. Daarnaast kan het feit dat een behoorlijkheidsnorm weinig voorkomt, een argument zijn om die norm als aparte categorie te schrappen. Om daarover iets te kunnen zeggen, hebben we gekeken naar vier relatief weinig gebruikte behoorlijkheidsnormen, door documenten waarin die voorkomen te analyseren.

Over de resultaten van de beide analyses kunnen we kort zijn. Allereerst blijkt daaruit dat het feit dat een bepaalde behoorlijkheidsnorm niet vaak voorkomt in documenten van de Nationale ombudsman, niet betekent dat de betekenis van die norm gering is. De reden is dat behoorlijkheidsnormen niet alleen van belang zijn bij het beoordelen van klachten over overheidshandelen, maar ook ter normering van dat handelen. Wordt een norm weinig gebruikt ter toetsing van overheidshandelen in reactie op een klacht, dan wil dat niet zeggen dat die norm niet van cruciale betekenis is voor de normering van het handelen van de overheid. Daarnaast kan het belang van een weinig voorkomende norm gelegen zijn in het onderscheidend karakter ervan ten opzichte van andere behoorlijkheidsnormen. Er zijn dan geen goede

argumenten om die norm als overbodig aan te merken. We kwamen twee behoorlijkheidsnormen tegen die dermate veel overlap vertonen dat een ervan zou kunnen worden geschrapt. Het betreft de normen 'redelijkheid' en 'evenredigheid'. Wij denken dat de Nationale ombudsman toe zou kunnen met de norm 'evenredigheid'; in de omschrijving van die norm zouden elementen van de omschrijving van 'redelijkheid' en 'evenredigheid' gecombineerd kunnen worden. Ten slotte is er een behoorlijkheidsnorm, 'bijzondere zorg', waarvoor geldt dat we denken dat een iets ruimere omschrijving de norm betekenisvoller zou kunnen maken.

3.3 Nieuwe behoorlijkheidsnormen

In deze paragraaf is de vraag aan de orde of nieuwe behoorlijkheidsnormen aan de Behoorlijkheidswijzer zouden moeten worden toegevoegd. In de bestudeerde documenten is gezocht naar frequent voorkomende termen (anders dan de benamingen van de 22 normen uit de Behoorlijkheidswijzer) die worden gebruikt om te beschrijven aan welke eisen het handelen van de overheid moet voldoen. We vonden de volgende termen: 'zorgvuldigheid', 'waarborgen perspectief van de burger', 'professionele klachtbehandeling', 'toegankelijke overheid,' 'proactieve opstelling', 'overeenkomstig de wet' en 'leren van klachten'. Van elk daarvan be-re-deneren we in hoeverre het van meerwaarde zou zijn als daaraan de status van behoorlijkheidsvereiste zou worden toegekend.

Zorgvuldigheid: Toevoeging als behoorlijkheidsvereiste lijkt ons niet voor de hand te liggen. De reden is enerzijds dat sprake is van te veel overlap met het bestaande vereiste 'zorgvuldige voorbereiding', anderzijds dat de norm te breed en algemeen van karakter is.

Waarborgen perspectief van de burger: Dit is cruciale notie voor het handelen van de overheid, maar ook een notie die in verband gebracht kan worden met vele van de bestaande behoorlijkheidsvereisten. In zekere zin geldt voor al het handelen van de overheid dat het van belang is om mede vanuit het perspectief van de burger te handelen. Dat geldt als de overheid informatie verzamelt en verstrekt, als ze moet beslissen hoe te handelen en als de vraag aan de orde is hoe zij invulling moet geven aan de effecten van haar handelen. Het vereiste voor de overheid om steeds ook het burgerperspectief in haar handelen te betrekken lijkt ons te breed om het als behoorlijkheidsvereiste toe te voegen aan de bestaande behoorlijkheidseisen. Het loont echter wel de moeite te bezien of het burgerperspectief meer expliciet kan worden genoemd in de omschrijving van de bestaande behoorlijkheidsvereisten. We denken dan met name aan de vereisten 'luisteren naar de burger' en 'redelijkheid' en 'evenredigheid'.

Vereiste van professionele klachtbehandeling: Eerder in dit rapport hebben we al laten zien dat dit vereiste geen meerwaarde heeft naast de bestaande behoorlijkheidsvereisten. De reden is niet alleen dat het vereiste te algemeen van karakter is, maar ook dat vereisten waaraan moet worden voldaan om klachtbehandeling als professioneel te kunnen kwalificeren (zoals transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, fatsoenlijke bejegening, fair play, voortvarendheid, de-escalatie en goede voorbereiding) allemaal al zijn opgenomen in de Behoorlijkheidswijzer.

Toegankelijke overheid: Het is zonder meer van belang dat de overheid toegankelijk van karakter is. Die eis raakt aan de behoorlijkheidsvereisten ‘transparant’, ‘samenwerking’ en ‘goede organisatie’. Het verdient wat ons betreft de voorkeur het begrip ‘toegankelijkheid’ in de omschrijving van een of meer van deze behoorlijkheidsvereisten op te nemen, in plaats van ‘toegankelijkheid’ als aparte behoorlijkheidseis aan de bestaande behoorlijkheidseisen toe te voegen.

Proactieve opstelling: Dit is zonder meer een eis die onder omstandigheden aan de overheid kan worden gesteld. De eis komt wat ons betreft echter voldoende terug in verschillende van de bestaande behoorlijkheidsvereisten, zoals ‘transparantie’, ‘goede informatieverstrekking’, ‘bevorderen van actieve deelname door de burger’ en ‘bijzondere zorg’.

Overeenkomstig de wet: Het behoeft geen betoog dat de overheid de wet moet volgen. Er is wat ons betreft geen reden om die eis als apart behoorlijkheidsvereiste in de Behoorlijkheidswijzer op te nemen, nu dit vereiste onderdeel uitmaakt van het behoorlijkheidsvereiste ‘betrouwbaarheid’. Het zou echter wel goed zijn als, steeds als de Nationale ombudsman constateert dat handelen van de overheid (mede) omdat niet overeenkomstig de wet is gehandeld, niet behoorlijk is, in zijn oordeel te vermelden in strijd met welke wettelijke bepaling is gehandeld.

Leren van klachten: Het belang om van klachten te leren kan niet genoeg worden benadrukt. Het is, naast genoegdoening voor de klager, waarschijnlijk de belangrijkste functie van klachtprocedures. Het verbaast dan ook niet dat in de documenten die wij hebben geanalyseerd de overheid veelvuldig wordt aangespoord te leren van klachten. Maar is het een behoorlijkheidsnorm die in de Behoorlijkheidswijzer zou moeten worden opgenomen? In zekere zin betreft het vereiste ‘leren van klachten’ een norm die buiten de verzameling behoorlijkheidsvereisten staat waar de overheid in haar contact met de burger is gebonden. De reden is met name dat die norm niet ziet op de wijze waarop de overheid moet handelen in het directe contact met de burger, maar op de vraag welke meer algemene, beleidsmatige consequenties de overheid zou moeten trekken als er iets in dat contact is misgegaan.⁷⁰

Op basis van een analyse van frequent voorkomende termen (anders dan de benamingen van de 22 normen uit de Behoorlijkheidswijzer) die in documenten van de Nationale ombudsman worden gebruikt om te beschrijven aan welke eisen het handelen van de overheid moet voldoende, concluderen we dat er geen overtuigende redenen zijn om nieuwe normen aan de Behoorlijkheidswijzer toe te voegen.

⁷⁰ Voor de consequenties die de overheid in het individuele geval moet trekken uit dat er iets is misgegaan in het contact met de burger, is er (terecht) wél een behoorlijkheidsvereiste: *coulance*.



3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gekeken of het aantal behoorlijkheidsnormen beperkt en/of uitgebreid zou kunnen worden. Om te kijken in hoeverre sprake is van overbodige behoorlijkheidsnormen hebben we gekeken naar overlap tussen behoorlijkheidsnormen en op weinig voorkomende behoorlijkheidsnormen. We concluderen dat er alleen sprake is van een duidelijke overlap tussen de behoorlijkheidsnormen 'redelijkheid' en 'evenredigheid'. We pleiten dan ook voor een samenvoeging van deze behoorlijkheidsnormen.

Er zijn enkele behoorlijkheidsnormen die relatief weinig voorkomen in de steekproef. Onze analyse van de weinig voorkomende behoorlijkheidsnormen laat zien dat we op basis daarvan niet kunnen stellen dat er overbodige behoorlijkheidsnormen zijn.

De bespreking van de frequent voorkomende termen die zouden kunnen wijzen op nieuwe behoorlijkheidsnormen, laat zien dat wij geen reden zien om nieuwe normen aan de Behoorlijkheidswijzer toe te voegen. Uit die analyse vloeien echter wel twee aanbevelingen voort, die betrekking hebben op de in rapporten van de Nationale ombudsman veel voorkomende termen 'Waarborgen perspectief van de burger' en 'Overeenkomstig de wet'. De eerste aanbeveling is dat gezien zou moeten worden of het burgerperspectief meer expliciet kan worden genoemd in de omschrijving van de bestaande behoorlijkheidsvereisten, met name in de behoorlijkheidsvereisten 'luisteren naar de burger' en 'evenredigheid'. De tweede aanbeveling is om, steeds als de Nationale ombudsman constateert dat handelen van de overheid niet behoorlijk is, (mede) omdat niet overeenkomstig de wet is gehandeld, in zijn oordeel te vermelden in strijd met welke wettelijke bepaling is gehandeld.

4. Conclusie

In het onderzoek staan twee vragen centraal. De eerste vraag richt zich op de wijze waarop de Nationale ombudsman de behoorlijkheidsnormen toepast. De tweede vraag betreft de actualiteit van de behoorlijkheidsnormen. Is de behoorlijkheidswijzer, waarin de behoorlijkheidsnormen zijn neergelegd, nog *up to date*, of zijn aanpassingen geboden? De eerste onderzoeksvraag was aan de orde in hoofdstuk 2 van dit rapport, de tweede onderzoeksvraag in hoofdstuk 3. In de slotparagrafen van beide hoofdstukken zijn de samenvattende bevindingen van de beide aspecten van het onderzoek te vinden.

In dit concluderende hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de Nationale ombudsman de behoorlijkheidsvereisten zo goed mogelijk kan toepassen en of dit vergt dat bepaalde normen zouden moeten worden geschrapt, toegevoegd of samengevoegd.

Algemeen

Wij zien de in de Behoorlijkheidswijzer opgenomen behoorlijkheidsvereisten als een open verzameling van normen die een invulling vormen van het vereiste van behoorlijkheid. Als je als overheid wilt weten aan welke eisen je in de visie van de Nationale ombudsman moet voldoen om behoorlijk te handelen en tevens hoe de Nationale ombudsman bij de beoordeling van een klacht toetst of het handelen van de overheid behoorlijk is, dan vormen in ieder geval de in de Behoorlijkheidswijzer opgenomen vereisten het normatieve kader voor de overheid en het toetsingskader van de Nationale ombudsman.

Het open karakter van de in de Behoorlijkheidswijzer opgenomen behoorlijkheidsvereisten betekent ook dat de omstandigheden van het geval kunnen vergen dat het handelen van de overheid nog aan andere (niet in de Behoorlijkheidswijzer genoemde) eisen voldoet, wil het als behoorlijk kunnen worden gekwalificeerd.

Zoals gezegd is de functie van de Behoorlijkheidswijzer tweeledig. In de eerste plaats vormt het een normatief kader voor het overheidshandelen; doel ervan is dat het zorgt voor alertheid bij de overheid en dat het werkt als inspiratiebron. In de tweede plaats vormt het een toetsingskader voor het overheidshandelen; het belang daarvan is dat het de motivering van de individuele behoorlijkheidsoordelen van de Nationale ombudsman ten goede kan komen, evenals de consistentie van het geheel van de oordelen van de ombudsman.⁷¹

De Behoorlijkheidswijzer kan die beide functies volgens ons beter vervullen als aan tenminste vijf voorwaarden is voldaan: de normen mogen niet te algemeen zijn, tussen de verschillende normen dient zo weinig mogelijk overlap te bestaan, de afzonderlijke normen moeten consistent worden toegepast, de indeling van de normen in verschillende categorieën moet logisch zijn en het geheel van de normen dient bij de tijd te zijn.

⁷¹ Vereiste is wel: een zorgvuldige keuze van een voor een bepaalde situatie toe te passen norm.

Hoe scoort de Behoorlijkheidswijzer op die onderdelen?

Geen te algemene normen

Uit ons onderzoek bleek geen sprake van normen met een te algemeen karakter, op een uitzondering na. Die betrof het behoorlijkheidsvereiste 'professionaliteit'. Als dat werd gebruikt, was bijna altijd een andere norm voorhanden die een preciezere kwalificatie van het overheidshandelen inhield; bovendien: de koppeling naar het 'handelen volgens professionele standaarden' dat in de omschrijving van de norm werd genoemd, wordt in documenten van de ombudsman waarin het overheidshandelen aan die norm wordt getoetst bijna nooit gemaakt.

Geen overlappende normen

Overlappende normen hebben wij niet gevonden, ook weer met een uitzondering: 'evenredigheid' en 'redelijkheid'. De betekenis van die beide behoorlijkheidsvereisten ligt zo dicht tegen elkaar aan, dat het aanbeveling verdient ze samen te voegen. De norm zou 'evenredigheid' moeten luiden en in de omschrijving zou niet alleen naar voren moeten komen dat in het handelen van de overheid sprake is van evenwicht tussen doel en middel, maar ook dat als aan het handelen van de overheid een belangenafweging ten grondslag ligt, de uitkomst daarvan niet onredelijk mag zijn.

Consistente toepassing

Op basis van ons onderzoek constateren we dat dit geen zorgpunt is, maar wel een aandachtspunt, vanwege het feit dat de 'fit' tussen situatie en norm af en toe discutabel was. Veelal betekent dit dat de gekozen norm ter kwalificatie van het overheidshandelen niet overtuigt en er een andere norm voorhanden is die wel overtuigt. Consistente toepassing vergt dat bij de keuze van de norm steeds wordt gekeken naar de essentie van de klacht en naar de wijze waarop de behoorlijkheidsvereisten in andere situaties worden toegepast.

Uit ons onderzoek blijkt ook dat het handelen van de overheid niet altijd afdoende is te kwalificeren op basis van een van de 22 normen uit de Behoorlijkheidswijzer; het lijkt dan beter om *niet* te kiezen voor de norm die het meest in de buurt komt, maar te volstaan met het precies omschrijven van het handelen van de overheid en te volstaan met de kwalificatie 'behoorlijk' of 'niet behoorlijk'. Voorts zou, als het overheidshandelen (mede) vanwege strijd met de wet niet behoorlijk is, altijd moeten worden vermeld om welke specifieke wettelijke bepaling het gaat.

Bij de tijd

De lijst van de 22 behoorlijkheidsvereisten vormt in het algemeen een adequaat normenkader en toetsingskader voor het handelen van de overheid. Verondersteld kan worden dat de eisen die vanuit een oogpunt van behoorlijkheid aan de overheid moeten worden gesteld, zich in de

loop van de tijd ontwikkelen. Wij hebben het idee dat zich dat meer uit in een andere inkleuring van bestaande normen dan in de noodzaak bepaalde normen uit de lijst te schrappen of aan de lijst toe te voegen.

Toch lijkt het ons een goed idee enkele wijzigingen in de lijst aan te brengen. Het betreft de volgende wijzigingen:

- Professionaliteit: die norm zou, zoals hiervoor is toegelicht, kunnen worden geschrapt;
- Redelijkheid en evenredigheid: die normen zouden, zoals eveneens hiervoor is toegelicht, kunnen worden samengevoegd;
- Bijzondere zorg: die norm zou een iets bredere omschrijving kunnen krijgen, zodat er ook situaties onder vallen waarin de overheid ten opzichte van een of meerdere burgers een bijzondere zorgplicht heeft, zonder dat sprake is van directe afhankelijkheid van de overheid;
- Luisteren naar de burger: in de omschrijving van die norm zou meer tot uitdrukking kunnen worden gebracht dat daarbij nadrukkelijk aandacht dient te worden geschonken aan het perspectief van de burger.

Logische indeling

Op dit moment zijn de 22 behoorlijkheidsvereisten ingedeeld in vier categorieën. Die missen onderscheidend vermogen. Het lijkt tamelijk willekeurig of een bepaald behoorlijkheidsvereiste valt onder de categorie 'Open en duidelijk', 'Respectvol', 'Betrokken en oplossingsgericht' of 'Eerlijk en betrouwbaar'. Wij stellen een alternatieve indeling voor, gebaseerd op een driedeling. Die is deels gebaseerd op het in het recht klassieke onderscheid tussen procedurele en materiële normen. Voor de overheid geldt uiteraard dat beide aan de maat moeten zijn, maar bovendien vereist het optreden van de overheid dat in het contact met de burger steeds sprake is van een respectvolle opstelling. Kort gezegd houdt behoorlijk overheidshandelen in dat beslissingen van de overheid eerlijk zijn, procedures zorgvuldig en de bejegening van de burger respectvol. In Tabel 9 is elk van de 20 behoorlijkheidsnormen waar de ombudsman wat ons betreft mee zou moeten werken aan een van de drie categorieën toebedeeld.⁷² Dat leidt tot acht behoorlijkheidsnormen die zien op de inhoud van de beslissingen van de overheid, elf die zien op de procedure en een norm die ziet op bejegening.

⁷² 20 in plaats van 22, vanwege het schrappen van professionaliteit en het samenvoegen van evenredigheid en redelijkheid.

Tabel 9: Nieuwe indeling behoorlijkeidnormen

	Beslissing: eerlijk	Procedure: zorgvuldig	Bejegening: respectvol
<i>Open en duidelijk</i>		Transparant Goede informatieverstrekking Luisteren naar de burger Goede motivering	
<i>Respectvol</i>	Respecteren grondrechten Bijzondere zorg	Bevorderen actieve deelname burger Fair play	Fatsoenlijk
<i>Betrokken en oplossingsgericht</i>	Maatwerk Coulante opstelling	Samenwerking Voortvarendheid De-escalatie	
<i>Eerlijk en betrouwbaar</i>	Integriteit Betrouwbaarheid Onpartijdigheid Evenredigheid	Goede voorbereiding Goede organisatie	



Bijlage

Lijst met Documentnummers (in Atlas.ti) en verwijzingen naar de titels van de documenten (zoals ontvangen door de No).⁷³

D1	201500322
D2	201511836
D3	201538588
D4	201606891
D5	201616179
D6	201625472
D7	201635056
D8	201720675
D9	201728065
D10	201729852
D11	201733192
D12	201800271
D13	201804519
D14	201813378
D15	201820374
D16	201821369
D17	201900136
D18	201906086
D19	201907996
D20	201908490
D21	201911099
D22	201913769
D23	201922342
D24	202009903
D25	201508235
D26	201508603
D27	201509927
D28	201532357
D29	201535361
D31	201644995
D32	201707406
D33	201717609
D34	201724388
D35	201727602
D36	201727937
D37	201729235
D38	201736280
D39	201737137

⁷³ Niet bestaande documentnummers (omdat die documenten verwijderd zijn uit Atlas.ti), zijn niet genoemd. Op die plekken zit een witregel.



D40	201801885
D41	201802607
D42	201807494
D43	201810702
D44	201813087
D45	201813374
D46	201813445
D47	201813507
D48	201813692
D49	201813723
D50	201814193
D51	201816132
D52	201816212
D54	201818393
D55	201824733
D57	201828050
D58	201828578
D59	201830219
D60	201901033
D61	201901877
D62	201904169
D63	201917580
D64	201922809
D65	201927204
D67	201532937
D68	201540934
D69	201617247
D70	201807283
D71	201812837
D72	201816871
D73	201826443
D74	201828102
D75	201829723
D76	201902838
D77	201902918
D78	201914144
D79	201917687
D80	201926159
D81	201930481
D82	202001479
D83	202002848
D84	202011692
D85	202011948
D86	202013025



D87	202014542
D88	202022248
D90	2016-002
D91	2016-025
D92	2016-050
D93	2016-145
D94	2017-001
D95	2017-010
D96	2017-040 bijlage
D97	2017-040
D98	2017-045
D99	2017-077
D100	2017-135
D101	2018-015
D102	2018-020 Uitgangspunten
D103	2018-020
D104	2018-065
D105	2018-069
D106	2018-070
D107	2018-087
D108	2018-090
D109	2018-100
D110	2019-005
D111	2019-022
D112	2019-041
D113	2019-059
D114	2020-009 Bijlage brief aan minister Rechtsbescherming
D115	2020-009 Bijlage brief voorzitter van Jeugdzorg Nederland
D116	2020-009 Handreiking
D117	2020-009
D118	2020-010
D119	2020-013 Bijlage
D120	2020-013
D121	2020-019
D122	2020-030
D123	2020-042
D124	4 R (2)
D125	4 R
D126	08
D127	16 R
D128	19 R
D129	23 R (2)
D130	23 R
D131	25
D132	27(2)
D133	27
D134	35 R



D135	39 R
D136	48
D137	50 R
D138	53
D139	58 R
D140	61 R
D141	69 (2)
D142	69
D143	81 R
D144	90
D145	93
D146	99 (2)
D147	99
D148	2 WIO
D149	3 WIO
D150	4 WIO
D151	5 WIO
D152	6 WIO
D153	7 WIO
D154	8 WIO
D155	9 WIO
D156	10 WIO
D157	11 WIO
D158	12 WIO
D159	13 WIO
D160	14 WIO
D161	15 WIO
D162	16 WIO
D163	17 WIO
D164	18 WIO
D165	19 WIO
D166	20 WIO
D167	23 WIO
D168	24 WIO
D169	25 WIO
D170	26 WIO
D171	27 WIO
D172	28 WIO
D173	29 WIO
D174	30 WIO
D175	31 WIO
D176	32 WIO
D177	33 WIO
D178	34 WIO
D179	35 WIO
D180	36 WIO
D181	37 WIO



D182	38 WIO
D183	39 WIO
D184	40 WIO
D185	41 WIO
D186	42 WIO
D187	45 WIO
D188	46 WIO
D189	47 WIO
D190	48 WIO
D191	49 WIO
D192	50 WIO
D193	51 WIO
D194	52 WIO
D195	53 WIO
D196	54 WIO
D197	55 WIO
D198	56 WIO
D199	57 WIO
D200	58 WIO
D201	59 WIO
D202	60 WIO
D203	61 WIO
D204	62 WIO
D205	63 WIO
D206	64 WIO
D207	65 WIO
D208	66 WIO
D209	1.2016- CAK en meer - aandachtspunten overdracht burgerregelingen 201635366
D210	1.1409947
D211	1.201816720
D212	2.Minsociale zaken - reactie op concept wetsvoorstel 201623869
D213	3.1468858
D214	3.201726834
D215	4.201809895
D216	4.Zes vuistregels omdat de overheid er voor de burger is (002)
D217	7.1485255
D218	8.201924269
D219	14.1518023
D220	15.20200309 Wachttijden IND
D221	19.20200616 Nabestaanden
D222	21.201910874
D223	24.201916069 - VO
D224	27.201932720
D225	28.202002584 - VCO
D226	31.202010837
D227	32.202004981
D228	33.202014657



D229	201511943
D230	201612062
D231	201618850
D232	201710625
D233	201722198
D234	201729807
D235	201733605
D236	201803792
D237	201806842
D238	201810447
D239	201810976
D240	201812750
D241	201824413
D242	201824448
D243	201829677
D244	201907945
D245	201914433
D246	202001249
D247	1 A
D248	2 A
D249	3 A
D250	4 A
D251	5 A
D252	6 A
D253	7 A
D254	201530750
D255	201531188
D256	201619863
D257	201707568
D258	201717511
D259	201733730
D260	201738494
D261	201808515
D262	201819394
D263	201901675
D264	201907632
D265	202002584
D266	Vo 2019
D267	1 VMM
D268	2 VMM
D269	3 VMM
D270	4 VMM
D271	5 VMM
D272	6 VMM
D273	7 VMM
D274	8 VMM
D275	9 VMM



D276	10 VMM
D277	11 VMM
D278	12 VMM
D279	13 VMM
D280	14 VMM
D281	15 VMM
D282	16 VMM
D283	17 WZ
D284	18 WZ
D285	19 WZ
D286	20 WZ
D287	21 WZ
D288	22 WZ
D289	23 WZ
D290	24 WZ
D291	1409947 Ander bestand
D292	201623869 Ander bestand
D293	Vo brief 1273331 A
D294	Vo brief 1529122 A
D295	WIO 32 R
D296	WIO 33 R
D297	WIO 34 R
D298	WIO 35 R
D299	WIO 36 R
D300	WIO 37 R
D301	WZ 26 R
D302	WZ 27 R
D303	WZ 28 R
D305	WZ 30 R
D306	WZ 31 R
D307	WZ 29 R