

Vijf voorwaarden voor een overtuigend gebruik van de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman

Paulien de Winter en Bert Marseille

Paulien de Winter en Bert Marseille van de Rijksuniversiteit Groningen onderzochten hoe de behoorlijkheidsnormen worden toegepast in het werk van de Nationale ombudsman.¹ Uit hun onderzoek blijkt dat de Behoorlijkheidswijzer haar functie van normenkader voor bestuursorganen en toetsingskader voor de Nationale ombudsman beter kan vervullen naarmate in sterkere mate wordt voldaan aan de volgende vijf voorwaarden: de normen zijn niet te algemeen, de normen vertonen geen overlap, de normen worden consistent toegepast, het geheel van de normen is bij de tijd en de indeling van de normen in verschillende categorieën is logisch.

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 waaróm het overheidshandelen behoorlijk of niet behoorlijk is en de klacht dus wel of niet gegrond is.

In de afgelopen decennia heeft de Nationale ombudsman een groot aantal criteria (de behoorlijkheidsvereisten) 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 behoorlijkheidsvereisten.² Het betreft 22 behoorlijkheidsvereisten, die zijn neergelegd in de zogeheten Behoorlijkheidswijzer. 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.

Gedurende het afgelopen jaar hebben wij in opdracht van de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de toepassing van de behoorlijkheidsnormen.³ In dat onderzoek stonden twee vragen centraal. De eerste vraag betrof de wijze waarop de Nationale ombudsman de behoorlijkheidsnormen toepast. Gebeurt dat consistent en is de motivering van zijn oordelen overtuigend? De tweede vraag betreft de actualiteit van de behoorlijkheidsnormen. Is de Behoorlijkheidswijzer nog up-to-date, of zijn aanpassingen geboden?

In dit artikel gaan we allereerst in op de functie van de Behoorlijkheidswijzer. Daarna bespreken we kort de inhoud van ons onderzoek. We sluiten af met een overzicht van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

Scan de QR-code voor een directe link naar de beschreven bronnen.

Behoorlijkheidswijzer



Onderzoek Zorgvuldige procedures



Behoorlijkheidsvereisten

Bij de beoordeling van overheidshandelen maakt de Nationale ombudsman gebruik van de 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. De Behoorlijkheidswijzer bevat per vereiste een omschrijving en een korte toelichting. Zo valt onder de categorie open en duidelijk onder meer het vereiste 'Luisteren naar de burger'. De omschrijving daarvan is: 'De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.' De toelichting luidt: 'De overheid heeft een open oor voor de burger. De overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.'

Wij zien de in de Behoorlijkheidswijzer opgenomen behoorlijkheidsvereisten als een open verzameling van normen die een invulling vormen van het vereiste van behoorlijkheid. Ze hebben een dubbele functie. In de eerste plaats vormen ze een normatief kader voor het overheidshandelen: als de overheid wil weten aan welke eisen zij in de visie van de Nationale ombudsman moet voldoen om behoorlijk te handelen, kan ze dat in de Behoorlijkheidswijzer lezen. In de tweede plaats vormen de behoorlijkheidsnormen voor de Nationale ombudsman het toetsingskader voor het overheidshandelen: hoe beter de Behoorlijkheidswijzer in elkaar zit, hoe groter de kans dat de motivering van de individuele behoorlijkheidsoordelen van de Nationale ombudsman overtuigend zijn en het geheel van de oordelen consistent.⁴

Hoe kan de Behoorlijkheidswijzer die beide functies zo goed mogelijk vervullen? Op basis van ons onderzoek naar de toepassing van de Behoorlijkheidswijzer door de Nationale ombudsman gaan wij ervan uit dat die functies beter worden vervuld naarmate in sterkere mate wordt voldaan aan de volgende vijf voorwaarden: de normen zijn niet te algemeen, tussen de verschillende normen bestaat zo weinig mogelijk overlap, de afzonderlijke normen worden consistent



toegepast, het geheel van de normen is bij de tijd en de indeling van de normen in verschillende categorieën is logisch.

Onderzoek

Voor het onderzoek hebben we 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 2016-2020.⁵ De documenten zijn geanalyseerd met toepassing van het analyseprogramma Atlas.ti.

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



‘De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.’ Als dat werd gebruikt, was bijna altijd een andere norm voorhanden die een preciezere kwalificatie van het overheids-handelen inhield. Bovendien: de koppeling naar het ‘werken 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 één 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.

gegrond, in 12% is de klacht deels gegrond, deels ongegrond en in 26% geeft de ombudsman geen oordeel. Alle 22 behoorlijkheidsvereisten waren in de rapporten terug te vinden, zij het dat sommige vereisten heel frequent voorkwamen (bijvoorbeeld goede informatieverstrekking, redelijkheid en goede motivering) en andere slechts zelden (bijvoorbeeld integriteit, onpartijdigheid en evenredigheid).

De toepassing van de behoorlijkheidsnormen

In het onderzoek hebben we gekeken in hoeverre de behoorlijkheidsnormen en de toepassing daarvan voldoen aan de vijf hiervoor genoemde voorwaarden. Onze bevindingen vatten we hieronder samen.

Geen te algemene normen

Uit het onderzoek bleek geen sprake van normen met een te algemeen karakter, op één uitzondering na. Die betrof het behoorlijkheidsvereiste professionaliteit. De omschrijving daarvan luidt:

Consistente toepassing

Op basis van ons onderzoek constateren we dat consistente toepassing een aandachtspunt is, 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 overheids-handelen 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.

Het handelen van de overheid blijkt niet altijd afdoende te kwalificeren op basis van een van de 22 normen uit de Behoorlijkheidswijzer; het lijkt dan beter om níét te kiezen voor de norm die het meest in de buurt komt, maar te volstaan met het zo precies mogelijk 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

	Beslissing: eerlijk	Procedure: zorgvuldig	Bejegening: respectvol
Open en duidelijk		<ul style="list-style-type: none"> • Transparant • Goede informatie-verstrekking • Luisteren naar de burger • Goede motivering 	
Respectvol	<ul style="list-style-type: none"> • Respecteren grondrechten • Bijzondere zorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen actieve deelname burger • Fair play 	<ul style="list-style-type: none"> • Fatsoenlijk
Betrokken en oplossingsgericht	<ul style="list-style-type: none"> • Maatwerk • Coulante opstelling 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking • Voortvarendheid • De-escalatie 	
Eerlijk en betrouwbaar	<ul style="list-style-type: none"> • Integriteit • Betrouwbaarheid • Onpartijdigheid • Evenredigheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Goede voorbereiding • Goede organisatie 	

Tabel 1 Nieuwe indeling behoorlijkheidsnormen

wet niet behoorlijk is, altijd moeten worden vermeld om welke specifieke wettelijke bepaling het gaat.

Bij de tijd

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 behoorlijkheidsnormen dan in de noodzaak bepaalde normen uit de Behoorlijkheidswijzer te schrappen of eraan toe te voegen. In de documenten hebben we 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. Duiden die erop dat nieuwe normen aan de Behoorlijkheidswijzer zouden moeten worden toegevoegd, zodat het normenkader dat de Nationale ombudsman hanteert bij de tijd is? Wij denken van niet, omdat voor alle in die termen verwoorde eisen geldt dat die vertegenwoordigd zijn in een of meer van de bestaande normen uit de Behoorlijkheidswijzer. Los daarvan denken we dat het een goed idee is enkele wijzigingen in de Behoorlijkheidswijzer aan te brengen. We noemen er twee. Allereerst zou de norm professionaliteit kunnen worden geschrapt, vanwege een gebrek aan zeggingskracht en onderscheidend vermogen. Daarnaast zou in de omschrijving

van de norm luisteren naar de burger meer tot uitdrukking kunnen worden gebracht dat daarbij nadrukkelijk aandacht dient te worden geschonken aan het perspectief van de burger.

Logische indeling

Ons (relatief) grootste kritiekpunt betreft de wijze waarop de verschillende behoorlijkheidsvereisten in de Behoorlijkheidswijzer zijn gegroepeerd. De 22 vereisten zijn 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. Waar dat toe leidt, is in tabel 1 te zien.

In de tabel is elk van de twintig behoorlijkheidsnormen waar de ombudsman wat ons betreft mee zou moeten werken aan een van de drie categorieën toebedeeld.⁶ 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.

Een helderder indeling van de verschillende behoorlijkheidsnormen in de Behoorlijkheidswijzer, het schrappen van normen die hetzij te algemeen zijn, hetzij overlappen met andere normen en hier en daar een scherpere omschrijving van de inhoud van de behoorlijkheidsnormen kan eraan bijdragen dat de Behoorlijkheidswijzer haar functie als normen- en toetsingskader van overheidshandelen (nog) beter kan vervullen.

Dr. P. de Winter is universitair docent bij de faculteit rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen. Prof. mr. dr. A.T. Marseille is hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de empirische bestudering van het bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

- 1 Zij deden het onderzoek samen met Joachim Bekkering, Anne Bennenbroek en Christa Mulder.
- 2 De drie meest recente evaluaties: Ph.M. Langbroek e.a., *Ombudsprudentie. Over de behoorlijkheidsnorm en zijn toepassing*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, Philip Langbroek & Peter Rijpkema, 'Ombudsprudentie in ontwikkeling', in: A.F.M. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan behoorlijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 269-297.
- 3 Het volledige onderzoeksrapport: P. de Winter e.a., *Zorgvuldige procedures, eerlijke beslissingen en respectvolle bejegening. Een analyse van de toepassing van behoorlijkheidsnormen in de ombudsprudentie van de Nationale ombudsman, Nationale ombudsman 2021*. De termen behoorlijkheidsnorm en behoorlijkheidsvereiste zijn synoniemen, in dit artikel gebruiken we beide termen.
- 4 Vereiste is wel: een zorgvuldige keuze van een voor een bepaalde situatie toe te passen norm.
- 5 Documenten van de Kinderombudsman zijn buiten beschouwing gelaten. De steekproef bevat ook documenten van Caribisch Nederland.
- 6 20 in plaats van 22, vanwege het schrappen van professionaliteit en het samenvoegen van evenredigheid en redelijkheid.



Reactie van de Nationale ombudsman op het onderzoek van De Winter e.a.

De Nationale ombudsman neemt op dit moment de behoorlijkheidsnormen onder de loep. De relatie tussen de burger en de overheid verandert continu. Bijvoorbeeld door de digitalisering, het uitbesteden van zorgtaken aan lokale overheden en de coronacrisis. Dat roept de vraag op of de behoorlijkheidsnormen nog voldoende passen bij de ontwikkelingen in de relatie burger-overheid. De laatste keer dat de Nationale ombudsman de behoorlijkheidsnormen onder de loep nam, was in 2012. De ombudsman vindt het belangrijk om dat nu, zo'n tien jaar later, weer te doen.

De ombudsman is gestart bij zijn eigen organisatie. De Rijksuniversiteit Groningen is gevraagd om een analyse te maken van hoe de ombudsman de normen zelf toepast bij het toetsen of de overheid behoorlijk heeft gehandeld. Daarnaast wil de ombudsman weten wat de ervaringen en wensen in de praktijk zijn met de behoorlijkheid. Hij spreekt met lokale ombudsmannen, overheidsinstanties en wetenschappers. Ook wordt het burgerperspectief opgehaald. Ten slotte gaan we in gesprek met andere ombudsmannen in

Europa over overeenkomsten en verschillen in normenkaders, om zo van elkaars ervaringen te leren.

Van Zutphen: 'Als we kijken naar hoe wij in ons eigen werk de normen toepassen, dan is het maken van een aantal aanpassingen van het huidige kader het belangrijkste advies uit het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen. Én dat we als organisatie aandacht moeten blijven besteden aan een consistente toepassing van de normen.' Het aanpassen van de huidige behoorlijkheidsnormen gaat de ombudsman nu nog niet doen. 'We gaan eerst verder onderzoeken of en hoe de overheid de normen toepast, waar zij tegenaan lopen in het gebruik en waar zij kansen zien. Eind van dit jaar zetten we de tussenresultaten op een rij. Dan zijn we weer een stap dichterbij het antwoord op de vraag of ons normenkader wel of niet een nieuwe inkleuring nodig heeft.'

Heeft u ervaring met de behoorlijkheidsnormen in uw werk die u wilt delen met de Nationale ombudsman? Dat stellen we zeer op prijs. U kunt mailen naar: projectbehoorlijkheid@nationaleombudsman.nl.