

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2001-2002

26 juni 2002

DEONTOLOGISCHE CODE

van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking

HANDLEIDING

TEKST AANGENOMEN DOOR DE PLENAIRE VERGADERING

Zie :

8 (2001-2002)

- Nr. 1 : Handleiding – Ontwerp-tekst
- Nr. 2 : Verslag

De Deontologische Code : de rol van volksvertegenwoordigers en de rol van ombuds- en klachtendiensten

1. Uitgangspunt : een wederzijdse positionering

In de verschillende onderdelen van de tekst van de Code wordt de rol van de volksvertegenwoordigers en de rol van de ombudsdiensten en klachtendiensten zowel expliciet als impliciet beschreven. We brengen in herinnering dat de tekst van de Code herhaaldelijk verwijst naar deze diensten. Hierna proberen wij zowel vanuit de algemene geest van de Code, als uit de tekst bouwstenen te halen voor een goede afstemming van de activiteiten van deze verschillende actoren.

Ook voor de Vlaamse Ombudsdienst – en wellicht ook voor de Vlaamse administratie in het algemeen – moet het contact van volksvertegenwoordigers met de bevolking als waardevol en noodzakelijk worden beschouwd. Dat contact moet echter beantwoorden aan een aantal randvoorwaarden, die resulteren uit de goede en precieze positionering van de verschillende actoren.

Hierna bekijken wij hoe de Code de verhouding tussen volksvertegenwoordigers en ombuds- en klachtendiensten schetst. De eerste vijf aspecten (punten 2 tot en met 6) zijn expliciete aanknopingspunten. Daarna gaan we dieper in op de andere bepalingen en hun mogelijke gevolgen.

2. Geen verwarring over het begrip “ombud”

Artikel 4 van de Code vermeldt dat de volksvertegenwoordigers voor hun eigen dienstverleningsactiviteiten de termen “ombudsman”, “ombudsvrouw”, “ombudsdienst” of andere vergelijkbare samenstellingen met “ombud” niet gebruiken, om geen verwarring te creëren met de, bij wet of decreet ingestelde, ombudsdiensten. Het is opgenomen in het onderdeel over de algemene plichten, doelstellingen en uitgangspunten.

Dat beginsel vertrekt vanuit een duidelijke taakafbakening tussen enerzijds de dienstverlening door volksvertegenwoordigers en anderzijds de dienstverlening en klachtenbehandeling door de ombudsdiensten, die zich op de tweede lijn bevinden.

3. Schematische voorstelling van de verschillende stadia van dienstverlening

A. Volksvertegenwoordiger is onzichtbaar en meteen na de informatieverstrekking of de doorverwijzing stopt de dienstverlening

1. Informatie verstrekken
2. Doorverwijzen

B. Volksvertegenwoordiger is onzichtbaar, want alles gebeurt OP naam van de burger, maar zijn rol is actiever

3. Begeleiden

C. Volksvertegenwoordiger is zichtbaar, zijn handelen gebeurt IN naam van de burger

4. Bemiddelen
5. Tussenkoms

Na ieder stadium bestaat de uitstapmogelijkheid in de dienstverlening. Vooral na de eerste twee stappen (informatieverstrekking, doorverwijzing) moet altijd goed overwogen worden of een actievere en zichtbaardere rol van de volksvertegenwoordiger te verkiezen is boven een optreden door specifieke professionele diensten.

4. De rol als informatieverstrekker

De Code stelt in artikel 10 dat het tot de wezenlijke taken van de volksvertegenwoordigers behoort om informatie te ontvangen en te verstrekken en om door te verwijzen naar de bevoegde diensten of instanties.

Informatiebemiddeling kan inderdaad opgesplitst worden in twee onderdelen :

- zelf rechtstreeks verstrekken van de gevraagde informatie ;
- doorverwijzen naar informatiediensten.

In heel wat situaties zal de Vlaamse volksvertegenwoordiger in staat zijn om zelf een informatievraag van een burger rechtstreeks te beantwoorden. Die rechtstreekse informatieverstrekking door de volksvertegenwoordiger kan een antwoord zijn op een vraag naar feitelijke, inhoudelijke informatie.

Daarnaast kunnen natuurlijk ook vragen naar procedures (“wat moet ik doen ?”) in aanmerking komen voor rechtstreekse beantwoording.

Bij wegwijsvragen (“wie kan me helpen ?”) zitten we al bij de doorverwijsfunctie van de volksvertegenwoordiger (zie verder onder punt 5).

Een rechtstreeks antwoord op een informatievraag moet altijd juist, precies en volledig zijn. Daarom is het nodig om steeds op de hoogte te blijven van de actuele stand van zaken van de domeinen waarover men informatie geeft. Het geven van onjuiste of onvolledige informatie kan de burger op het verkeerde been zetten.

5. De rol als doorverwijzer

a) Doorverwijzen naar informatiediensten

Er zijn ook heel wat gevallen waarin de volksvertegenwoordiger de informatie niet zélf verstrekt. Het is niet vanzelfsprekend dat de volksvertegenwoordiger in alle gevallen zelf de beste informatieverstrekker is. Dat is ook onmogelijk, gezien de groeiende complexiteit van de samenleving en van de diverse voorzieningen in het kader van de verzorgingsstaat.

Daarom zijn er speciale informatiediensten opgericht voor problemen waarmee de burger geregeld geconfronteerd wordt. Het betreft een brede waaier van instellingen en organisaties uit de publieke en de particuliere sector.

Om goed te kunnen doorverwijzen naar informatiediensten, moet de volksvertegenwoordiger de nodige gegevens over al die diensten ter beschikking hebben. Een overzicht van de informatiediensten staat in de bijlage van deze handleiding.

b) Doorverwijzen naar klachtendiensten en ombudsdiensten

Doorverwijzen kan niet alleen nodig en wenselijk zijn bij vragen naar informatie. Het is nog meer van belang als de burger klachten heeft over de overheid. De volksvertegenwoordiger verwijst dan door naar ombudsdiensten en andere diensten die klachten van de burger over het optreden van de overheid behandelen. Overigens zijn er ook in de particuliere sector diensten die zich met klachtenbehandeling bezig houden. Vanzelfsprekend kan een burger ook naar die diensten doorverwezen worden (artikelen 11 en 14 van de Code).

Bij een doorverwijzing moet er hier rekening worden gehouden met de eigen rol en positie van de diverse initiatieven. Bij klachten over de overheid is het onderscheid tussen de eerstelijns- en de tweedelijnsklachtenbehandeling essentieel.

Bij een klacht moet de burger eerst contact opnemen met de betrokken overheidsdienst zelf (= eerste lijn). Pas als de eerstelijnsklachtenbehandeling niet correct is verlopen of als de burger niet tevreden is over het resultaat, kan doorverwezen worden naar een ombudsdienst (= tweede lijn).

Het onderscheid tussen “eerste lijn” en “tweede lijn” wordt niet bij alle overheidsdiensten duidelijk doorgetrokken. Zeker bij privé-organisaties vallen beide lijnen vaak samen.

Voor de Vlaamse overheidsdiensten is dat onderscheid wel heel duidelijk. Het ombudsdecreet van 7 juli 1998 stelt uitdrukkelijk (artikel 13, § 2, 2°) dat de Vlaamse Ombudsman een klacht niet in behandeling kan nemen als “de klager kennelijk geen enkele poging heeft gedaan om van de betrokken administratieve overheid genoegdoening te krijgen”.

Door het decreet van 1 juni 2000 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen wordt de eerstelijnsklachtenbehandeling vanaf 1 januari 2002 formeel geregeld. De rechten en de plichten van de burgers en van overheidsdiensten bij de eerstelijnsklachtenbehandeling worden in dit decreet geregeld. Iedere Vlaamse overheidsdienst moet een “klachtenvoorziening” opzetten.

Als een overheidsdienst (nog) geen “klachtenvoorziening” heeft, dan wendt men zich voor de eerstelijnsklachtenbehandeling tot de behandelende dienst zelf. Ook dat kan de inhoud zijn van de doorverwijzingsstussenkomst van de Vlaamse volksvertegenwoordiger. Een doorverwijzing naar de behandelende dienst zelf is soms niet (meer) aangewezen, namelijk als er met de dienst al een rechtstreeks contact is geweest of een poging tot oplossing is ondernomen. Als er dan ook geen tweedelijns-ombudsdienst bestaat, dan kan de volksvertegenwoordiger nog bemiddelen binnen de beginnelen, die aan de grondslag van de Code liggen (zie verder onder punt 6).

c) Doorverwijzen gebeurt best beredeneerd

Het gebruik van het begrip “informatie ... over de werking van ...” (artikel 11) impliceert dat een doorverwijzing gepaard gaat met een precisering van de mogelijkheden en beperkingen van de tus-

senkomst van een bepaalde dienst. Anders kan de burger valse verwachtingen koesteren over de omvang en de gevolgen van de tussenkomst van die diensten.

Ook hier is er de behoefte aan een gedegen kennis van de diverse geledingen van de dienstverlening, waarnaar kan worden doorverwezen. Als ombudsdiensten hier worden vermeld, moet er worden van uitgegaan dat het gaat om tweedelijnsklachten.

De doorverwijzing naar het gerecht is ons inziens alleen aangewezen als dat het enige alternatief is, bijvoorbeeld na een klacht bij de instantie zelf, al dan niet via een of andere vorm van georganiseerd beroep, en eventueel bij een ombudsdienst. Vaak gaat het om juridische informatie en dan kan worden doorverwezen naar eerstelijnsrechtshulpinstanties, zoals de Justitiehuizen.

6. De rol als administratieve begeleider en ondersteuner

Politici worden in hun dienstverlening vooral geconfronteerd met mensen onderaan de maatschappelijke ladder, waarvoor informatie-, klachten- en ombudsdiensten te hoog gegrepen zijn. Het is vooral voor deze burgers dat de dienstverlening van de volksvertegenwoordigers een meerwaarde vormt. De politicus moet ervoor zorgen die mensen niet te “verliezen”.

Veel van die burgers hebben problemen met schriftelijk formuleren. In een dergelijk geval kan de Vlaamse volksvertegenwoordiger een brief schrijven in plaats van de burger. Die brief moet wel ondertekend worden door de burger zelf en het antwoord moet ook rechtstreeks aan die burger bezorgd worden.

De artikelen 15 en 16 gaan in op die rol als administratieve begeleider en ondersteuner. Een volksvertegenwoordiger kan de burger ondersteunen en begeleiden in diens relatie met de administratie of de gerechtelijke instanties. Hij of zij kan de burger helpen om een aanvraag te richten, informatie te krijgen over de stand van zaken in een dossier en voorafgaandelijke vragen te stellen over de administratieve behandeling van dossiers.

“Er wordt op geen enkele wijze melding gemaakt van de ondersteunende en begeleidende rol van de volksvertegenwoordigers”, bepaalt artikel 16. Dat betekent dat de volksvertegenwoordiger onzichtbaar blijft en alle handelingen op naam (is niet : in naam) van de burger gebeuren.

7. De rol als bemiddelaar

Omdat steeds meer overheidsdiensten en gespecialiseerde diensten een ombudsdienst of klachtendienst hebben ingesteld ter oplossing van conflicten, moeten de volksvertegenwoordigers de burger in eerste instantie doorverwijzen naar de bevoegde ombuds- of klachtendiensten, zo luidt artikel 17 van de Code.

De keuze van het begrip “ter oplossing van conflicten” zou kunnen overkomen als een beperking van de toepasselijkheid van dit onderdeel van de Code. Maar het lijkt ons toch duidelijk dat, wanneer wij dit beginsel koppelen aan het onderdeel over de rol als informatiebemiddelaar, doorverwijzing als prioritair beginsel moet gelden boven de eigen behandeling en informatieverstrekking.

Als er voor een specifiek probleem geen enkele klachtendienst of ombudsdienst bevoegd is, mogen volksvertegenwoordigers nog optreden als rechtstreekse en zichtbare bemiddelaar : dat is een erkenning van het subsidiariteitsbeginsel terzake.

Het lijkt ook logisch dat de Vlaamse volksvertegenwoordiger op vraag van een burger informatie kan opvragen om tot bemiddeling over te gaan en deze ook aan de betrokkene doorgeven.

Een onredelijk lange behandeltermijn door een overheidsdienst kan soms samengaan met het uitblijven van enig antwoord op vragen van de burger over de stand van zaken van zijn dossier. In een dergelijke situatie kan het nuttig zijn dat de volksvertegenwoordiger bemiddelt, door onder zijn eigen naam een rappel te sturen. In zo’n rappel wordt echter niet op de inhoud van het dossier ingegaan.

Bemiddeling bij conflicten tussen particulieren dient met de grootst mogelijke omzichtigheid te gebeuren. De volksvertegenwoordiger krijgt immers meestal maar een kant van het verhaal te horen. Men kan eventueel mondelinge raad geven met objectieve informatie. Subjectieve oordelen moet men vermijden. Het schrijven van brieven of het ondernemen van andere acties onder de naam van de volksvertegenwoordiger dient bij conflicten tussen particulieren achterwege te blijven.

8. De rol in tussenkomsten

Artikel 19 gaat over de tussenkomsten, die in beginsel toegestaan zijn als ze gemotiveerd zijn en binnen het wettelijke kader gebeuren. Het betreft onder meer vragen naar de concrete toelichting bij

regelgeving of beslissingen, naar de stand van zaken in een dossier of naar de verantwoording voor de niet-beantwoording van een vraag door een burger of de aandacht vestigen op specifieke elementen in een bepaald dossier, zoals de sociale context van de betrokkene. Het is duidelijk dat een Vlaams volksvertegenwoordiger altijd naar de stand van zaken kan vragen van een dossier. Vaak is dit reeds op zich een belangrijk element van individuele dienstverlening, omdat aldus aan betrokkene duidelijk verheldering kan worden gegeven.

Bij tussenkomsten moet de onafhankelijkheid van de ambtenaren en diensten worden gerespecteerd, net als de objectiviteit van normale procedures en termijnen (artikel 20).

Ten slotte zijn alle vormen van schijndienstbetoon of ongevraagd dienstbetoon verboden (artikelen 29 en 30).

– *Geen bespoedigingstussenkomsten*

Een volksvertegenwoordiger kan informatie inwinnen over de stand van zaken in de behandeling van een dossier van een dienstverleningsaanvrager, als er een vermoeden is dat de dossierbehandeling te traag verloopt. Maar het blijft te verkiezen dat de burger zelf die informatie inwint, omdat de grens van ongeoorloofde tussenkomsten in dit verband erg snel overschreden kan worden. Voor problemen van trage behandeling die onder de bevoegdheid vallen van een ombudsdienst, wordt doorverwezen naar de ombudsdienst of naar de informatie- en klachtendienst die voor de betrokken dienst zijn ingesteld, zonder nog rechtstreeks tussenbeide te komen bij de politieke verantwoordelijken (artikel 21 van de Code).

Soms bevat de regelgeving zelf behandeltermijnen, vooral bij aanvragen. Soms zijn ze dwingend opgelegd (vervaltermijn), soms is er geen enkele sanctie (termijn van orde). In alle gevallen is een redelijke behandeltermijn een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur én een ombudsnorm.

Het uitgangspunt is dat bespoedigingstussenkomsten het gelijkheidsbeginsel schenden en daarom vermeden moeten worden.

– *Parlementaire tussenkomsten*

De belangrijkste rol voor de Vlaamse volksvertegenwoordiger in “tussenkomsten” ligt in zijn eigenlijke rol als parlementslid. Als de volksvertegenwoordiger in zijn dienstverlening stuit op dossieroverstijgende, structurele problemen waarvoor

de Vlaamse overheid in enigerlei zin bevoegd is, dan kan hij het hele scala van mogelijkheden aan parlementaire tussenkomsten benutten (bijvoorbeeld een parlementaire vraag).

Mogelijke concrete samenwerkingsmodellen en afspraken voor de relatie tussen de Vlaamse volksvertegenwoordigers en de Vlaamse Ombudsdienst

1. Uitgangspunt

De hieronder voorgestelde werkwijze geldt alleen voor vragen en klachten, waarvoor de Vlaamse Ombudsdienst bevoegd is. Bij twijfel over de bevoegdheid van de Vlaamse Ombudsdienst is het aangewezen vooraf contact op te nemen.

Ook als er onduidelijkheid is over de ontvankelijkheid van een klacht, valt het aan te bevelen ofwel zelf summier de ontvankelijkheid te onderzoeken, ofwel – en bij voorkeur – vooraf contact op te nemen met de Vlaamse Ombudsdienst om dat na te gaan. De burger kan beter niet nodeloos en zonder resultaat worden doorverwezen.

2. De opvolging en informatie-uitwisseling bij doorverwijzingen naar de Vlaamse Ombudsdienst

Als Vlaamse volksvertegenwoordigers een burger doorverwijzen naar de Vlaamse Ombudsdienst, is de formule van de “begeleide” doorverwijzing het meest aangewezen.

Dat behelst de volgende stappen :

- de volksvertegenwoordigers nemen mondeling of schriftelijk contact op met de Vlaamse Ombudsdienst ;
- zij sturen de klacht van de verzoeker door naar de Vlaamse Ombudsdienst met een begeleidend schrijven waarin zij kunnen vragen verder op de hoogte te worden gehouden van de belangrijkste stappen ;
- de Vlaamse Ombudsdienst correspondeert verder rechtstreeks met de verzoeker met het oog op een klantvriendelijke dossierbehandeling ;
- van elke belangrijke tussenstap, en zeker van de beoordeling of kwalificatie van de klacht en de formulering van een aanbeveling, worden de volksvertegenwoordigers desgewenst op de hoogte gehouden ;

- tussentijds kunnen de volksvertegenwoordigers contact houden met de Vlaamse Ombudsdienst en met de verzoeker in verband met de voortgang van het dossier.

Het is belangrijk dat de verzoeker van meet af aan weet dat er wordt doorverwezen en dat hij instemt met die doorverwijzing naar de Vlaamse Ombudsdienst.

Deze werkwijze wordt overigens in het stappenplan en het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Ombudsdienst opgenomen.

3. De melding aan de voorzitter van het Vlaams Parlement van overtredingen van de Deontologische Code

Artikel 3, eerste lid, 4^o, van het ombudsdecreet stelt als opdracht voor de Vlaamse Ombudsman : “de hem ter kennis gebrachte overtredingen van de Deontologische Code door de Vlaamse volksvertegenwoordigers, te melden aan de voorzitter van het Vlaams Parlement”.

Artikel 35, tweede lid, van de Code bepaalt dat “de Vlaamse Ombudsman, magistraten, ambtenaren of andere personen die geconfronteerd worden met een inmenging van een volksvertegenwoordiger die zij in strijd achten met deze Deontologische Code”, daarvan melding kunnen maken bij de voorzitter van het Vlaams Parlement.

De samenlezing van deze twee bepalingen leidt tot enkele uitgangspunten :

- a) Een overtreding van de Deontologische Code kan worden vastgesteld bij de behandeling van een klacht of na mededeling door een persoon aan de Vlaamse Ombudsdienst ter kennis worden gebracht.
- b) De melding gebeurt schriftelijk aan de voorzitter van het Vlaams Parlement (met afschrift aan de betrokken volksvertegenwoordiger) wanneer de Vlaamse Ombudsman van oordeel is dat het gaat over een mogelijke overtreding.
- c) De opvolging gebeurt door de Deontologische Commissie die de Vlaamse Ombudsdienst informeert over haar eindbeslissing.
- d) In het jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst wordt melding gemaakt van het aantal meegedeelde, ter kennis gebrachte of vastgestelde overtredingen van de Deontologische Code.
- e) Voorzover ze er zich toe lenen kunnen suggesties van de Vlaamse Ombudsman worden omgezet in ambtshalve adviezen van de Deontologische Commissie.
- f) Indien de Deontologische Commissie en/of de Vlaamse Ombudsman dat wenselijk achten, kan door de Vlaamse Ombudsman verslag worden uitgebracht aan de Deontologische Commissie over het aantal en de aard van de meegedeelde overtredingen.

4. Naar een wederzijdse uitwisseling van signalen van burgers ?

“In hun dienstverlening aan de bevolking worden de volksvertegenwoordigers geconfronteerd met de individuele problemen van de burgers. (...) Daarom is het wenselijk dat de fracties op geregelde tijdstippen een synthese maken van de meest voorkomende dienstverleningsproblemen waarmee zij worden geconfronteerd”, stelt artikel 36 van de Code. In die zin vullen de aanbevelingen die de Vlaamse Ombudsdienst formuleert vanuit de klachten die bij de dienst toekomen, en de signalen van de burgers aan de volksvertegenwoordigers elkaar aan. Het is zinvol om die verschillende soorten signalen die het Vlaams Parlement ontvangt zo vruchtbaar mogelijk te bundelen.