

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



Zitting 2002-2003

2 december 2002

VLAAMSE OMBUDSDIENST

JAARVERSLAG 2001

GEDACHTEWISSELING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken
uitgebracht door de heer Herman Lauwers**

(Hoofdstukken 5.1 Voorstellen en 5.3 Algemene aanbevelingen)

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden :

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Brigitte Grouwels, de heer Mark Van der Poorten, mevrouw Mieke Van Hecke ;

de heren André Denys, Marc van den Abeelen, Francis Vermeiren, Paul Wille ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire ;

de heren Norbert De Batselier, Leo Peeters ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Herman Lauwers.

Plaatsvervangers :

de heren Boudewijn Laloo, Luc Van den Brande, Eric Van Rompuy, Jan Verfaillie ;

de heren Louis Bril, Frans De Cock, Karel De Gucht, Gilbert Van Baelen ;

de heren Herman De Reuse, Felix Strackx, Miel Verrijken ;

de heren Gilbert Bossuyt, Dany Vandenbossche ;

de heer Jos Geysels ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Zie :

41 (2001-2002)

– Nr. 1 : Jaarverslag 2001 van de Vlaamse Ombudsdienst

– Nrs. 2 tot 5 : Verslagen gedachtewisselingen

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams ombudsman	4
II. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	8
III. Antwoorden van de heer Bernard Hubeau en replieken van de commissieleden	9
IV. Conclusie	11

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken besprak op 5 november 2002 het Jaarverslag 2001 van de Vlaamse Ombudsdienst. Meer bepaald boog de commissie zich over de voorstellen (hoofdstuk 5.1) en de algemene aanbevelingen (hoofdstuk 5.3) uit het jaarverslag.

Ten einde een gevolg te geven aan de belangrijkste aandachtspunten die aan bod kwamen bij de gedachtewisseling, besloot de commissie om een voorstel van resolutie uit te werken, waarin de Vlaamse regering gevraagd wordt kennis te nemen van en rekening te houden met de bezorgdheden van de commissie.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman

Volgens de heer *Bernard Hubeau* vertonen de voorstellen en algemene aanbevelingen die zijn opgenomen in het jaarverslag een intertemporeel karakter : ze zijn niet gebonden aan de werking van de Vlaamse overheid tijdens één bepaald jaar. De Vlaamse Ombudsdienst probeert ook om meer dan alleen maar evidente, voor de hand liggende voorstellen te formuleren. Daarom worden in de tekst van het verslag steeds de elementen aangegeven, die hebben geleid tot een voorstel of aanbeveling.

In elk jaarverslag wordt een onderscheid gemaakt tussen voorstellen en aanbevelingen : de voorstellen hebben vooral betrekking op de werking en de positionering van de Vlaamse Ombudsdienst en van de klachtenbehandeling in het algemeen in het Vlaamse institutionele landschap ; de aanbevelingen houden eerder verband met de werking van de Vlaamse overheid.

a) Natraject vorige voorstellen

De in het Jaarverslag 1999 opgenomen voorstellen hebben geleid tot een beslissing van de Vlaamse regering van 6 juli 2001. Met betrekking tot sommige voorstellen werd vooruitgang geboekt : zo werd het klachtendecreet aangenomen en de verzoekschriftenprocedure verbeterd. Met betrekking tot andere voorstellen besliste de regering om onderzoek te laten verrichten. Dat heeft echter nog niet veel opgeleverd. Zo wordt de vraag om na te gaan of een beroep op de Ombudsman kan leiden tot de opschorting van een gerechtelijke of administratieve

ve procedure onderzocht, maar dat heeft nog niet tot concrete voorstellen geleid.

Voorstel 1999-05 : De Vlaamse Ombudsdienst stelt voor dat de overheid zich bezint over de behoefte aan en de positie van de lokale ombudsdiensten.

Hetzelfde geldt voor het voorstel over de uitwerking van de lokale ombudsfunctie. In het voorontwerp van het nieuw gemeentedecreet dat momenteel wordt uitgewerkt, is wel sprake van een lokaal 'meldpunt', als eerstelijns klachtenbehandeling bij de diensten zelf, maar werd geen tweedelijns functie, zeg maar onafhankelijke ombudsinstantie, opgenomen. Afgezien van de vraag of elke gemeente, hoe klein ook, een eigen ombudsdienst kan of moet installeren, zou een Vlaams gemeentedecreet toch het voorbeeld moeten stellen en de gemeenten aanzetten om ook een tweedelijns klachtenbehandeling op te zetten. Daarom vraagt de Vlaamse Ombudsdienst aan het Vlaams Parlement om minstens een debat te voeren over de vraag of het gemeentedecreet een aanzet moet geven om die lokale ombudsfunctie vorm te geven. Overigens zijn er aantrekkelijke intergemeentelijke formules te bedenken, die een oplossing bieden voor de financiële en andere problemen waarmee vooral kleinere gemeenten in dit verband worden geconfronteerd.

Ook de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur is ervoor gewonnen om de lokale ombudsfunctie in het gemeentedecreet op te nemen. Dat niet doen zou voor Vlaanderen, dat een voortrekkersrol speelde bij de vormgeving van de eerstelijns klachtenbehandeling en van de ombudsfunctie, een gemiste kans zijn. Het voorstel terzake van de Vlaamse Ombudsdienst dateert al van 1999. Het heeft inmiddels geleid tot een zinvolle discussie, die hopelijk uitmondt in een voor de Vlaamse burger gunstige oplossing.

b) Nieuw voorstel

Voorstel 2001-1 : De Vlaamse overheid moet op korte termijn samen met de Vlaamse Ombudsdienst concrete samenwerkingsmodaliteiten verder uitwerken, teneinde de toegankelijkheid van de klachtvoorzieningen, zowel op de eerste lijn (klachtenmanagement) als op de tweede lijn (Vlaamse Ombudsdienst) te optimaliseren.

Met het goedkeuren van het klachtendecreet heeft Vlaanderen baanbrekend werk verricht, zeker in België. Een aantal senatoren wil nu ook een klachtenwet maken op federaal niveau.

De Vlaamse Ombudsdienst dringt aan op een vlotte samenwerking met de diensten van het ministerie. Ondanks het decreet van 1 juni 2001, bestaat soms nog enige weerstand tegen het installeren van klachtvoorzieningen. Daarom pleit de Vlaamse Ombudsdienst voor het optimaliseren van de toegankelijkheid van de eerstelijns klachtvoorzieningen en voor een vlotte communicatie naar de burger toe. In elk geval zal het Jaarverslag 2002 er helemaal anders uitzien, aangezien – en dat was ook de bedoeling – de Vlaamse Ombudsdienst de klagende burger nu dikwijls moet terugsturen naar de eerste lijn. Vlaanderen heeft ondertussen immers 180 à 190 klachtenmanagers aangeduid. Het aantal klachten bij de Vlaamse Ombudsdienst is dan ook aanzienlijk gedaald, waardoor een ander klachtenbeeld ontstaat. Dat zal ook blijken uit het jaarverslag, waarin aandacht zal worden besteed aan de acties van de eerstelijns klachtenmanagers op het terrein.

Dat de klachtenprocedure, en met name het onderscheid tussen de eerste en de tweede lijn, voor de burger heel ingewikkeld is, is zonder twijfel een nadeel. Men mag hem dan ook niet voortdurend heen en weer sturen tussen die eerste en tweede lijn, noch het onderscheid zo strikt bepalen dat hij bij de eerste noch de tweede lijn terecht kan. Uit Nederlands onderzoek is immers gebleken dat het terugsturen van mensen leidt tot een uitval van klagers. In de wetenschap dat niet iedereen even vlot een beroep doet op een klachteninstantie, zou dat nochtans niet mogen.

c) Natraject vorige algemene aanbevelingen

Ook met betrekking tot verschillende algemene aanbevelingen uit de vorige jaarverslagen heeft de Vlaamse regering op 6 juli 2001 een onderzoek gevraagd. Dat onderzoek heeft zeer weinig resultaten opgeleverd. Nochtans heeft de regering uitgebreid gereageerd op de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst.

Aanbeveling 2000-31 : De Vlaamse overheid moet, in zoverre dat binnen het regelgevend kader mogelijk is, aandacht besteden aan situaties van overmacht, wanneer de niet-toepassing ervan leidt tot ongewenste oplossingen. Daarbij moet worden gestreefd naar een objectivering van de criteria en het toetsingskader waarbinnen dit concept wordt toegepast in concrete situaties.

In één van zijn aanbevelingen vraagt de Vlaamse Ombudsdienst om het begrip ‘overmacht’ in de reglementering op een brede manier uit te leggen, zonder nochtans ongelijke situaties te creëren. In

hun reactie verwijzen de Vlaamse regering en administratie naar een heel eng begrip van overmacht, zoals gehanteerd en strikt geïnterpreteerd door de Raad van State. De Vlaamse Ombudsdienst stuurt echter aan op het inbouwen van een zekere beoordelingsmarge. Omdat overmachtsituaties vanuit een objectiveerbaar kader moeten worden beoordeeld, mag het wel niet de individuele ambtenaar zijn die over die marge beschikt. Daarom wordt in het antwoord van de Vlaamse regering voorgesteld om ten behoeve van de ambtenaren een interpretatieve omzendbrief op te stellen, die het mogelijk maakt in sommige gevallen een beroep te doen op het fair play-beginsel en dus aan de burger te gunnen waar hij volgens de geest van de wetgeving recht op heeft. De Vlaamse Ombudsdienst zal deze problematiek zeker verder opvolgen en daarover rapporteren in het volgende jaarverslag.

Aanbeveling 1999-31 : De bereikbaarheid van de Vlaamse overheidsdiensten moet waar nodig verder worden verbeterd.

Van sommige aanbevelingen werd concreet werk gemaakt. Zo verbeterde men de bereikbaarheid van de Vlaamse Belastinglijn. Dit leidt tot een meer algemene conclusie : de Vlaamse Ombudsdienst stelt vast dat hoe minder structureel en hoe punctueler de aanbevelingen zijn, hoe gemakkelijker de Vlaamse overheid er effectief op inspeelt.

Aanbeveling 1999-34 : De Vlaamse overheid moet alles in het werk stellen om zoveel mogelijk gegevens waarover zij beschikt of kan beschikken, te koppelen en te gebruiken bij de behandeling van aanvragen.

Toch zijn er nog altijd meer goede intenties dan realisaties. Zo worden bijvoorbeeld nog steeds veel te weinig gegevens gekoppeld. Verschillende Vlaamse en/of federale overheden beschikken over gegevens van burgers. Die gegevens worden onvoldoende gekoppeld, zodat de burger die gegevens steeds opnieuw moet aanbrenge. Men verstopt zich in dit verband weliswaar achter argumenten zoals de bevoegdheidsverdeling en het feit dat de federale minister van Financiën niet wil meewerken, maar een alerte Vlaamse overheid die streeft naar meer e-government en administratieve vereenvoudiging, moet door die muur kunnen breken.

Aanbeveling 2000-39 : Wanneer de Vlaamse overheid op de hoogte wordt gebracht van onjuiste gegevens of fouten, moet zij bij een volgend contact met de burger gecorrigeerde gegevens gebruiken.

Aanbeveling 1999-33 : De behandeltermijnen bij aanvragen en briefwisseling moeten redelijk zijn.

Bovendien stelt de Vlaamse Ombudsdienst vast dat de bevoegde diensten inzake bijvoorbeeld onroerende voorheffing of leegstandsheffing jaar na jaar dezelfde fouten blijven maken, hoewel de burgers zelf of de Vlaamse Ombudsdienst die fouten hebben gesignaleerd. Als gevolg daarvan dienen de burgers steeds meer bezwaren in, wat de termijn van behandeling uiteraard verlengt. Soms is het zo erg dat het bezwaar van het vorige jaar nog niet is opgelost, als zich al opnieuw een probleem stelt. Op die manier ontstaat een cumulatie van onredelijke termijnen : de redelijke behandeltermijn voor vragen, vergunningen en bezwaren wordt keer op keer niet of onvoldoende gehaald. Dat wordt dan steeds erger, waardoor een conjunctureel probleem verwordt tot een structureel probleem. In de eerste twee jaarverslagen wees de Vlaamse Ombudsdienst nog voorzichtig op de noodzaak om het begrip ‘redelijke termijn’ te consolideren. Sinds 2001 echter loopt het probleem soms uit de hand : inzake de leegstandsheffing voor woningen en gebouwen wachten maar liefst 13.000 bezwaarschriften op behandeling. Minister Van Mechelen heeft daarvoor weliswaar een project uitgeschreven, maar als zou blijken dat het gaat om een structureel probleem, moet de Vlaamse overheid dat ook op een structurele manier oplossen via haar HR-beleid.

Het moge duidelijk zijn dat de oude aanbevelingen niet uit het oog worden verloren : elk jaar zal de Vlaamse Ombudsdienst nagaan of er al dan niet vooruitgang wordt geboekt. Met betrekking tot het naleven van de redelijke termijn, is er in het afgelopen jaar een achteruitgang vastgesteld.

d) Nieuwe algemene aanbevelingen

– Aanbeveling in verband met communicatie en actieve begeleiding

Aanbeveling 2001-40 : De Vlaamse overheid moet alles in het werk stellen om bestaande en nieuwe regelgeving, die van belang is voor de positie van de burger, zo veel, zo snel en zo volledig mogelijk bekend te maken en de burger actiever te begeleiden bij de uitoefening van zijn rechten.

De ruwe informatie die via brochures of zelfs via de website aan de Vlaamse burger wordt verstrekt over zijn rechten is veel te algemeen. In een Nederlands rapport over overheidscommunicatie staat te lezen dat slechts 20 percent van de burgers degelijk geïnformeerd is. Daarom pleit de Vlaamse Ombudsdienst voor een actieve begeleiding en veel

meer informatie en communicatie op maat, zeker over nieuwe of gewijzigde regelgeving. Een typisch voorbeeld is het stelsel van de huisvestingspremies, waaraan constant grote of kleinere wijzigingen worden aangebracht. Telkens een nieuwe folder uitgeven, biedt dan geen oplossing. Het is veel beter om iemand die zich in de door de decreet- of regelgever gestelde voorwaarden bevindt, te begeleiden bij het verwerven van zijn of haar rechten. Dat is immers precies wat de decreet- of regelgever beoogt. Die behoefte is duidelijk aanwezig, aangezien men in sommige aangelegenheden slechts een gebruiksgraad van 20 à 30 percent haalt.

Vroeger moesten bejaarden, mindervaliden en genietters van het minimuminkomen elk jaar opnieuw de vrijstelling van afvalwaterheffing aanvragen. Vorig jaar werd het decreet dienaangaande gewijzigd, waardoor die vrijstelling automatisch wordt toegekend. Daardoor is het aantal mensen dat ervan geniet maar liefst verdriedubbeld. Dat bewijst dat men de burger actiever moet begeleiden naar de toegankelijkheid van voorzieningen. Dat geldt zeker ook voor de studietoelagen, waar het zogenaamde Mattheuseffect nog steeds speelt. Ook daar zou men moeten overgaan naar meer ‘automatische’ systemen, via de belastingaangifte of een aanschrijfbeleid.

– Aanbeveling in verband met handhaving

Aanbeveling 2001-41 : De Vlaamse overheid dient een coherent, effectief en consequent handhavingsbeleid te ontwikkelen en in stand te houden, ook wanneer diverse overheden betrokken zijn bij de toepassing van concrete handhavingsmaatregelen. De invulling van het begrip subsidiariteit mag niet leiden tot een gebrekkige handhaving. De burger moet tenslotte weten waar hij voor klachten over overtredingen terecht kan.

De Vlaamse Ombudsdienst heeft vastgesteld dat de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in milieuaangelegenheden negatieve gevolgen sorteert. Inzake milieuovertredingen bestaat een taakverdeling tussen Gewest en gemeente. Die overheden kaatsen echter dikwijls de bal terug naar elkaar. Het Gewest heeft een aanvullende taak ten aanzien van de gemeenten. Daarom stellen sommige gemeenten geen milieuambtenaar aan of worden milieumisdrijven niet vervolgd. De Vlaamse overheid heeft dan weer andere prioriteiten. Het is de burger die daar de dupe van wordt, zeker indien hij niet weet waar hij terecht kan met zijn klachten. Nog erger wordt het wanneer diezelfde burger uiteindelijk geen milieuovertredingen meer gaat signaleren, omdat er toch niet wordt opgetreden. De

burger die klaagt, heeft tenminste nog enig vertrouwen in de overheid, want hij bouwt er een relatie mee op. De burger die geen resultaat meer ziet van zijn optreden, riskeert men echter te verliezen.

– **Aanbevelingen in verband met administratieve vereenvoudiging**

Aanbeveling 2001-42 : De Vlaamse overheid moet alle mogelijke initiatieven ontwikkelen, gericht op de administratieve vereenvoudiging.

Aanbeveling 2001-43 : De Vlaamse overheid moet consequent opteren voor de verplichting om bij de ontvangst van stukken door de burger gericht aan de overheid, een ontvangstmelding te bezorgen.

Aanbeveling 2001-44 : De Vlaamse overheid moet nog actiever gebruik maken van bestaande gegevens, ook wanneer het gegevens betreft die worden verwerkt of ter beschikking gesteld door andere overheden, al dan niet van een ander bevoegdheidsniveau. In sommige gevallen dient daarom ook de samenwerking tussen de beleidsniveaus te worden geïntensiveerd.

Aanbeveling 2001-45 : De Vlaamse overheid moet binnen de gewestelijke sfeer, maar ook in samenwerking met andere instanties, instaan voor een geïntegreerd informatiesysteem over het onroerend goed.

Aanbeveling 2001-46 : De Vlaamse overheid moet bij beslissingen alle verhaal-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden vermelden en bekendmaken.

De Vlaamse Ombudsdienst stelt vast dat de burger vaak vaststaande en gekende gegevens, zoals zijn geboortedatum, adres, aantal kinderen, enzovoort, meermaals moet meedelen of bewijzen aan de overheid. De bewijslast voor dergelijke gegevens wordt ten onrechte bij de burger gelegd. De actieve burger die een tussenkomst wenst, zal daar op zich geen problemen mee hebben, maar een alerte Vlaamse overheid, die gebruik maakt van GIS-systemen en een Agentschap voor Patrimoniale Informatie, moet, ook al moet ze daarvoor samenwerken met de federale overheid, een aantal gegevens zelf kunnen beheren, zonder daarvoor telkens een beroep te moeten doen op de burger.

– **Aanbevelingen in verband met fiscale invordering**

Aanbeveling 2001-47 : De Vlaamse overheid moet bij de problematiek van de invordering, onder meer

van belastingen, oog hebben voor de maatschappelijke en financiële situatie van de meest zwakke groepen in de samenleving en eventueel haar optreden in het licht van deze situatie aanpassen.

Aanbeveling 2001-48 : De Vlaamse overheid mag niet met twee maten meten, al naar gelang zij in de rol van schuldenaar, dan wel van schuldeiser optreedt. Zij kan met andere woorden niet aan de ene kant bij invorderingen zeer snel optreden en aan de andere kant bij terugbetalingen, waartoe ze zelf is gehouden, zeer lang talmen.

De Vlaamse overheid maakt dikwijls gebruik van lineaire procedures. Wie een fiscale heffing verschuldigd is en die niet tijdig betaalt, krijgt dan automatisch een eerste en vervolgens een tweede aanmaning, enzovoort. Soms bereikt men de betrokkene niet via die aanmaningen, maar toch gaat de overheid dan verder lineair invorderen, ook als men argumenten invoert zoals ziekte of overmacht. Vooral de VMM is in dat bedje ziek.

Uiteraard moet een overheid de sommen waarop ze recht heeft, invorderen. Dat is goed bestuur. Maar soms gaat dat gepaard met zeer hoge kosten, bijvoorbeeld door het inschakelen van een deurwaarder. Daarom werd met de Belastingdienst voor Vlaanderen afgesproken dat er eerst een tussentijdse aangetekende waarschuwing wordt gestuurd op kosten van de administratie. Bij de VMM is men nog niet zover. Nochtans is die werkwijze voordelig voor beide partijen, dus ook voor de Vlaamse overheid.

– **Aanbevelingen in verband met redelijke termijn**

Aanbeveling 2001-49 : De Vlaamse overheid moet niet enkel redelijke termijnen trachten te halen, maar moet vooral de inhaaloperatie om de achterstand te remediëren zien te beheersen. Ze moet met name maatregelen nemen om de verbeteringen op het vlak van behandelingstermijnen te consolideren.

Aanbeveling 2001-50 : De Vlaamse overheid mag zich niet verschuilen achter het argument dat sommige termijnen in de regelgeving termijnen van orde zijn, waaraan met andere woorden geen sanctie verbonden is. Ze dient de naleving ervan evenzeer na te streven.

Met betrekking tot de naleving van redelijke termijnen is er nood aan structurele ingrepen.

– *Opvolging van de aanbevelingen en de desbetreffende resoluties*

In de jaarlijks door de commissie en de plenaire vergadering aangenomen resoluties werd telkens bepaald dat de minister-president aan het Vlaams Parlement moet rapporteren over de mate waarin wordt tegemoetgekomen aan de voorstellen en aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst. Zowel in 2000 – naar aanleiding van de aanbevelingen van 1999 – als in 2001 – over de aanbevelingen van 2000 – is dat niet spontaan gebeurd. Men zou dus moeten vragen dat de communicatie over de opvolging plaatsvindt binnen de door de resoluties aangeduide periodes. Het is immers interessant om vanuit een bepaald ijkpunt te bekijken hoe de aanbevelingen dat jaar zijn uitgevoerd. Bij de redactie van elk jaarverslag bevraagt de Vlaamse Ombudsdienst zelf de Vlaamse regering en de diverse administraties over de stand van zaken van de verschillende aanbevelingen, maar die bevraging vertoont weinig coherentie. Daarom wordt best aangedrongen op het consequent naleven van de rapporteringsverplichting.

II. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer *Sven Gatz* merkt op dat het onderscheid tussen de klachtenbehandeling in de eerste en de tweede lijn weliswaar duidelijk is voor de Ombudsman en ondertussen ook voor de volksvertegenwoordigers, maar dat er wellicht maar heel weinig Vlamingen dat onderscheid haarfijn kunnen uitleggen. Het moet nochtans de ambitie zijn dat dit doordringt, niet alleen tot de centrale administratie, maar ook op lokaal niveau. Dat is momenteel nog niet het geval.

Men kan zich inderdaad afvragen of de noodzaak om met een eerste en tweede lijnsniveau te werken voldoende duidelijk is, ook voor de lokale beleidsmakers zelf. Is het daarom niet wenselijk dat men daartoe extra vorming aanbiedt en extra argumenten aanbrengt? En zoja, komt die opdracht dan toe aan de Vlaamse administratie of, gelet op de daar aanwezige knowhow, aan de Vlaamse Ombudsdienst? Het komt er immers op aan te vermijden dat men de verschillende lijnen als 'één pot nat' beschouwt.

Het is weliswaar nuttig om elk jaar vorderingen te maken op theoretisch vlak, maar ook op het terrein moet een en ander veranderen. Blijkbaar zijn er nog altijd veel gemeenten die moeten overtuigd worden van het nut van een klachtrecht, of het nu op de eerste of de tweede lijn is.

De heer *Joris Van Hauthem* stelt vast dat de Vlaamse Ombudsdienst veel dossiers terecht en correct doorverwijst naar andere diensten. Heeft men na die doorverwijzing dan nog zicht op wat er met die dossiers gebeurt? Dat hangt immers af van die diensten en hun beleid inzake informatieverstrekking.

De Vlaamse Ombudsdienst pleit voor een lokale ombudsdienst op gemeentelijk of intergemeentelijk vlak. Wordt die dan bevoegd voor gemeentelijke aangelegenheden, of worden het gemeentelijke antennes van de Vlaamse Ombudsdienst?

De heer *Johan De Roo* stelt vast dat de Vlaamse Ombudsdienst ervoor gewonnen is om bij decreet de mogelijkheid te creëren om een gemeentelijke ombudsdienst op te richten. Dat is positief. Hij hoopt wel dat het niet om een verplichting zal gaan. Men mag ook niet uit het oog verliezen dat er een hemelsbreed verschil bestaat tussen een grote stad en een kleine gemeente. Daarom dringt de spreker erop aan dat men de gemeentelijke autonomie respecteert. Hij vraagt ook naar een overzicht van de steden en gemeenten waar momenteel reeds een ombudsdienst aan het werk is, en dat volgens de regels van de kunst. Het is immers eenvoudig om een dergelijke dienst te creëren en als dusdanig te benoemen, terwijl hij eigenlijk niet op die manier functioneert.

De eerste vraag van de heer *Herman Lauwers* sluit nauw aan bij die van de heer De Roo. Hij vraagt zich namelijk af of er op dit ogenblik reeds voorbeelden bestaan van goed functionerende intergemeentelijke ombudsdiensten. Zo'n intergemeentelijke dienst biedt voordelen – hij werkt op grotere schaal, en is onafhankelijker ten aanzien van de gemeentelijke diensten – maar ook het nadeel dat hij gemakkelijker kan worden genegeerd door de gemeentelijke administratie.

Het gekende onderscheid tussen de eerste en de tweede lijn is op lokaal niveau veel moeilijker te maken dan op Vlaams niveau. Hoe onderscheidt men dan in de praktijk een informatiedienst, een klachtenbehandeling en een ombudsdienst *sensu stricto*? Is dat onderscheid nog wel hanteerbaar op lokaal niveau, zelfs in intergemeentelijke vorm?

Volgens de heer *Norbert De Batselier* is het belangrijk dat de overheid naar de bevolking toe goed communiceert en duidelijk maakt wie waarvoor bevoegd is. De Vlaamse Ombudsdienst heeft terecht gewezen op het belang van de handhaving, en op de problematiek van de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten en Gewest inzake milieuaange-

legenheden. Moeten de Vlaamse Ombudsdienst en de administratie niet samen een richtlijn opstellen waarin zij, op basis van de voorgedij- en de milieuwetgeving, die taakverdeling op een eenvoudige manier toelichten? Zo zou men heel wat onduidelijkheid wegnemen.

De aanbeveling om, indien nodig, tussentijds een aangetekende waarschuwing te sturen, is belangrijk en zou algemeen moeten worden toegepast. Op die manier zou men heel wat misverstanden vermijden.

Volgens de spreker kan een echte lokale ombudsdienst alleen in heel grote steden werken. Het gaat daarbij niet alleen over de betaalbaarheid van zo'n dienst – een kleine gemeente kan meestal geen voltijdse ombudsman betalen – maar ook over het aantal klachten. Om dat op te vangen, kan men een samenwerkingsmodel uitwerken. Vraag is welke lessen men kan trekken uit vergelijkbare diensten.

In de Handleiding bij de toepassing van de Deontologische Code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking werd een lijst opgenomen van gemeentelijke ombuds-, klachten- en informatiediensten. De bevoegdheden van dergelijke diensten worden op gemeentelijk niveau door elkaar gehaald: klachtdiensten worden ombudsdiensten genoemd, de informatieambtenaar is vaak ook ombudsambtenaar, enzovoort. De situatie is op zijn minst verwarrend. Daarom zou het goed zijn in een resolutie te suggereren om zo veel mogelijk samen te werken, de meest optimale basis daarvoor aan te geven, en enige lijn te krijgen in het geheel: een klachtdienst is een klachtdienst, een ombudsdienst een ombudsdienst. Vraag is ook in hoeverre de Vlaamse Ombudsdienst kan optreden als ombudsdienst voor bepaalde gemeenten.

Mevrouw *Mieke Van Hecke* vraagt om in het gemeentedecreet de terminologie en de inhoud van de eenparig aangenomen resolutie betreffende het klachtrecht ten aanzien van de lokale besturen over te nemen. In het voorontwerp van gemeentedecreet is naar verluidt sprake van het installeren van een 'meldpunt'. Zij pleit voor een coherente opbouw met in eerste instantie een eerstelijns klachtdienst, waarvan de schaalgrootte afhankelijk is van de grootte van de gemeente: in een grote stad zal men nood hebben aan een klachtdienst per grote entiteit, terwijl in een kleine gemeente één klachtdienst moet volstaan om het geheel van de diensten te bestrijken. Daarbij is het

belangrijk om de correcte terminologie te hantieren. Dat bevordert de overzichtelijkheid.

De spreker heeft begrip voor de vraag naar intergemeentelijke ombudsdiensten, maar ziet er het zinnvolle niet helemaal van in. Een stedelijke ombudsdienst is een soort interne ombudsdienst om de klachtenbehandeling door de lokale klachtdiensten te beoordelen. Indien men echter in een landelijke gemeente één klachtdienst installeert voor de volledige gemeentelijke administratie, kan men zich afvragen of men nog een tussenschakel nodig heeft, dan wel of men zich in geval van een slechte behandeling van een klacht niet rechtstreeks moet kunnen richten tot de Vlaamse Ombudsdienst.

Vroeger stond mevrouw Van Hecke achter het idee van een intergemeentelijke ombudsman, maar nu niet meer: in een grootstad kan een ombudsman goed functioneren, maar of er nood is aan een intergemeentelijke ombudsdienst als tussenschakel, betwijfelt zij.

III. Antwoorden van de heer Bernard Hubeau en replieken van de commissieleden

De heer *Bernard Hubeau* verheugt zich over de talrijke vragen met betrekking tot de ontwikkeling van een gemeentelijke ombudsformule. Daarbij gelden twee grote uitgangspunten. Ten eerste moet men rekening houden met de exclusieve bevoegdheidsverdeling in België en Vlaanderen: een klacht houdt verband met hetzij een lokale, hetzij een gewestelijke of federale aangelegenheid. Het ombudsdecreet bevat weliswaar enkele vage bepalingen inzake medebewind, maar een duidelijke regeling vergt een uitdrukkelijke keuze van de decreetgever.

Een eerste piste bestaat erin dat de gemeenten zelf instaan voor zowel het opzetten van de klachtenvoorziening als de klachtenbehandeling zelf. In dat geval kan men formules zoeken die het gemeentelijke niveau overstijgen. Een intergemeentelijke formule kan men op twee manieren uitbouwen: hetzij hiërarchisch, hetzij concentrisch. Een hiërarchisch georganiseerde intergemeentelijke ombudsdienst houdt in dat kleinere gemeenten aansluiten bij een stad of gemeente met centrumfunctie. In Rotterdam en de omringende gemeenten kent men die formule. Men zou ook een concentrisch model kunnen uitwerken, bijvoorbeeld voor verschillende gemeenten rond een stad of los daarvan. In beide gevallen geldt als uitgangspunt dat lokale klachten

lokaal moeten worden behandeld, en gewestelijke klachten op gewestelijk niveau.

Indien men ervan uitgaat dat kleine gemeenten geen voltijdse ombudsman of -vrouw kunnen aanstellen – om budgettaire redenen, omdat er te weinig werk voor is, of omdat het onderscheid tussen de eerste en de tweede lijn te moeilijk is – kan de gemeente aansluiten bij een meer centrale ombudsdienst. Dat is een tweede mogelijke piste. Dat systeem kent men in Nederland, maar daarbij dient opgemerkt dat daar veel minder sprake is van een exclusieve bevoegdheidsverdeling. In een eerste fase hebben ongeveer zeventig Nederlandse gemeenten zich aangesloten bij de nationale ombudsman. Op termijn zullen alle gemeenten moeten kiezen : ofwel installeren ze een eigen of intergemeentelijke ombudsdienst, ofwel sluiten ze aan bij een hogere instantie. In het laatste geval betalen die gemeenten daar trouwens voor.

Het eerste uitgangspunt heeft dus betrekking op de bevoegdheidsverdeling en op de intentie om op gewestelijk niveau al dan niet ook lokale klachten te behandelen. De Vlaamse Ombudsdienst is daar graag toe bereid, maar daarvoor moeten werking en middelen worden aangepast. Het gaat om een waardevolle piste.

Het tweede uitgangspunt betreft het denken in lijnen. Dat is niet evident. Het Vlaamse voorbeeld is voor de burger en zelfs in beleidskringen, zeker op gemeentelijk vlak, nog niet echt bekend. Wat houdt de eerste lijn in ? Tot de goedkeuring van het klachtendecreet werd de eerste lijn geïnterpreteerd als het klachtrecht van de burger bij de betrokken dienst zelf : de burger moest 'iets' ondernomen hebben om een oplossing voor de klacht te krijgen. Het klachtendecreet heeft echter als eerste lijn een aparte klachtvoorziening geïnstalleerd. Het 'meldpunt' waarvan sprake in het voorontwerp van gemeentedecreet zou men eigenlijk een eerste bislijn kunnen noemen, net zoals de klachtvoorzieningen ingevolge het Vlaamse klachtendecreet. Het gaat daarbij dus niet om de dienst zelf, maar om een orgaan dat moet waken over de goede werking van de diensten. Het is echter fundamenteel dat al die voorzieningen interne diensten zijn. Het 'meldpunt', dat zal proberen om intern aan klachten te verhelpen, blijft bijvoorbeeld afhankelijk van de gemeentesecretaris.

Indien men echter van mening is dat de burger recht heeft op een volwaardige klachtenbehandeling, kan men niet volhouden dat de klachtenprocedure afgelopen is zodra de dienst zelf of de klachtenmanager bij zijn oorspronkelijke standpunt

blijft. Dat is geen volwaardig klachtrecht. Daar ligt dan ook het onderscheid tussen de eerste en de tweede lijn. De tweede lijn veronderstelt een externe klachtenbehandeling. Hoe die georganiseerd wordt, werd al eerder besproken. In Nederland werkt de intergemeentelijke formule vrij goed, omdat bijvoorbeeld de ombudsman van Rotterdam enerzijds voldoende afstand kan nemen van de lokale besturen van onder meer Vlaardingen, en anderzijds een service verleent die minder anoniem is dan die van de nationale ombudsman van Nederland.

De Vlaamse Ombudsdienst voert momenteel een bekendmakingscampagne naar de lokale besturen toe, ook om ze te sensibiliseren inzake het onderscheid tussen de eerste en de tweede lijn. Gedurende drie jaar heeft de Vlaamse Ombudsdienst vooral de eigen werking uitgebouwd, maar nu wordt ervoor geopteerd om de Vlaamse Ombudsdienst bekend te maken en op het terrein aanwezig te zijn. In dat kader wordt overwogen om op halflange termijn decentrale antennes te installeren in een aantal provinciesteden, niet om lokale klachten te behandelen – dat kan niet volgens het huidige decreet – maar wel om gewestklachten te behandelen en onrechtstreeks om mee het idee van het lokale ombudsdiensten bekend te maken. Daarom is het aangewezen dat men beschikt over een model, of zelfs diverse modellen, die men, rekening houdend met de gemeentelijke autonomie, aan gemeentelijke beleidsmakers kan aanbieden als hulpmiddel om een systeem van dubbellijnsdenken operationeel te maken binnen hun gemeente.

Intussen hebben alle ombudslieden en academici van alle Belgische universiteiten in juni 2002 een Interdisciplinair Centrum voor de Ombudsmanstudies (Centre de Recherches Interdisciplinaires sur l'Ombudsman) opgericht. Er is wel nog een lange weg te gaan. Daarom zou een duwtje in de rug vanwege het Vlaams Parlement alleen maar voordeel opleveren voor het klachtrecht van de burger.

Mevrouw *Mieke Van Hecke* is tevreden dat de Vlaamse Ombudsdienst het voorontwerp van gemeentedecreet behoorlijk zal opvolgen en begeleiden. Zij is voorstander van de toepassing van de twee vermelde pistes. De gemeente zou, zoals in Nederland, moeten kunnen kiezen waar ze de tweede lijn plaatst : ofwel geeft men die opdracht aan de Vlaamse Ombudsdienst, waarvoor dan de ruimte moet worden gecreëerd, ofwel plaatst men de tweede lijn op een ander, bijvoorbeeld intergemeentelijk of zelfs provinciaal niveau, dat de nodige onafhankelijkheid moet garanderen. Als dat niveau veraf ligt, kan men echter even goed de

Vlaamse Ombudsdienst belasten met de tweedelijns opdracht. Wellicht moet daarvoor het ombudsdecreet worden aangepast. De spreker is wel bezorgd over het dikwijls onduidelijke taalgebruik in deze materie. De gemeenten moeten daar tijdig voor gesensibiliseerd worden.

De heer *Herman Lauwers* wijst erop dat indien de gemeenten zullen kunnen kiezen voor één van beide pistes – de Vlaamse Ombudsman als gemeentelijke ombudsdienst of een intergemeentelijke samenwerking – het gevaar bestaat dat men zal wachten op de Vlaamse Ombudsdienst en niet zal kiezen voor een intergemeentelijke formule. Die laatste piste veronderstelt snelle en duidelijke keuzes over de manier waarop en onder welke voorwaarden men daartoe kan overgaan. Indien men de intergemeentelijke formule ook wil laten toepassen door middelgrote of centrumsteden, zal men moeten aangeven voor welke gemeenten de Vlaamse Ombudsdienst beschikbaar is en voor welke niet, zodat daarover duidelijkheid bestaat.

IV. Conclusie

Op voorstel van de heer *Norbert De Batselier* beslist de commissie om met betrekking tot de belangrijkste aandachtspunten die aan bod kwamen bij de gedachtewisseling, een voorstel van resolutie uit te werken, waarin aan de Vlaamse regering wordt gevraagd om kennis te nemen van en rekening te houden met de bezorgdheden van de commissie.

De verslaggever,

De voorzitter,

Herman LAUWERS Norbert DE BATSELIER
