Stuk **41** (2002-2003) – Nr. 5

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

Zitting 2003-2004

4 november 2003

VLAAMSE OMBUDSDIENST

JAARVERSLAG 2002

GEDACHTEWISSELING

VERSLAG

namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke

(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, Guy Sols, 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 Jos Geysels ;

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, Gilbert Van Baelen, Bob Verstraete ;

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

de heren Bruno Tobback, Dany Vandenbossche ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Zie :

41 (2002-2003)

– Nr. 1 : Vlaamse Ombudsdienst – Jaarverslag 2002

– Nrs. 2 tot 4 : Verslagen over gedachtewisselingen

INHOUD

Blz.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams ombudsman 4

II. Bespreking 8

III. Conclusie 12

Bijlage : Brief van 2 oktober 2003 van de heer Bart Somers, minister-president van de Vlaamse regering, over het jaarverslag 2002 van de Vlaamse Ombudsdienst 13

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken besprak op 14 oktober 2003 het Jaarverslag 2002 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

De heer *Bernard Hubeau* verklaart dat de in het jaarverslag geformuleerde voorstellen vooral betrekking hebben op de plaats en werking van de Vlaamse Ombudsdienst en op het klachtrecht, dus op de relatie tussen de Vlaamse overheid en de burger. De aanbevelingen houden verband met de verschillende thematische hoofdstukken van het jaarverslag, maar zijn soms zo belangrijk dat ze kunnen worden veralgemeend.

Met het oog op het samenstellen van zijn jaarverslag, waarin telkens nieuwe suggesties worden gedaan, maar ook de oude voorstellen en aanbevelingen worden opgevolgd, vraagt de Vlaamse Ombudsdienst elk jaar aan de leden van de Vlaamse regering en aan de verschillende departementen en VOI's wat hun mening is over de geformuleerde voorstellen en aanbevelingen, welke hun intenties zijn om er gevolg aan te geven en of de vorige voorstellen en aanbevelingen inmiddels gerealiseerd zijn. In zijn uiteenzetting zal de spreker dan ook reageren op het schrijven van 2 oktober 2003 van de heer Bart Somers, minister-president van de Vlaamse regering, over het jaarverslag 2002 van de Vlaamse Ombudsdienst (zie bijlage).

a) Natraject vorige voorstellen

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

Volgens de heer Hubeau blijft de minister-president in zijn brief vrij vaag over voorstel 1999-05 : hij verwijst enkel naar de artikelen 225 tot en met 229 van het ontwerp van gemeentedecreet, die handelen over het gemeentelijk meldpunt dat elke gemeente zal moeten inrichten, maar waarin geen sprake is van de ombudsfunctie. De Vlaamse Ombudsdienst betreurt dat. Hoewel het wenselijk noch realistisch is om elke gemeente te verplichten om een ombudsman of -vrouw aan te stellen, zou men wel kunnen overwegen om via het gemeentedecreet intergemeentelijke initiatieven mogelijk te maken en daarvoor een kader aan te bieden. Overigens zijn zowel de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) als de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (HRBB) voorstander van een decretale regeling van de lokale ombudsfunctie.

b) Nieuwe voorstellen

Voorstellen over de eerstelijnsklachtenbehandeling

Voorstel 2002-01 : De Vlaamse overheid moet ervoor zorgen dat alle bestuursinstellingen het klachtendecreet volledig toepassen.

Voorstel 2002-02 : De Vlaamse overheid moet de mogelijkheid bieden aan de burgers om klachten over de inhoud van beslissingen in bezwaar- en beroepsprocedures, na afloop van die procedures in te dienen in het kader van het klachtendecreet.

Voorstel 2002-03 : De Vlaamse overheid moet ervoor zorgen dat op korte termijn een krachtig klachtenregistratiesysteem wordt ontwikkeld. Dat systeem moet in zijn basistoepassingen zo uniform mogelijk zijn voor de verschillende bestuursinstellingen, maar tegelijkertijd voldoende soepel zijn om specifieke registratienoden te kunnen oplossen.

Voorstel 2002-04 : De Vlaamse overheid moet zorgen voor duidelijkheid en vereenvoudiging in de relatie kabinet-administratie op het gebied van het klachtendecreet.

Voorstel 2002-05 : De Vlaamse overheid moet ervoor zorgen dat de functie van klachtenbehandelaar en leidinggevende niet samenvallen.

Voorstel 2002-06 : De Vlaamse overheid moet ervoor zorgen dat in de regelgeving geen vermenigvuldiging ontstaat van overbodige sectoriële en specifieke klachtprocedures, als het klachtendecreet eigenlijk volstaat.

Voorstel 2002-07 : Er moet worden onderzocht of het niet wenselijk is om artikel 12 van het klachtendecreet van 1 juni 2001 als volgt aan te passen : "brengt jaarlijks vóór 1 maart een schriftelijk verslag uit" vervangen door "brengt jaarlijks vóór 1 februari een schriftelijk verslag uit".

Voorstel over de opschorting van gerechtelijke procedures

Voorstel 2002-08 : De Vlaamse Ombudsdienst blijft erop aandringen te onderzoeken of een gerechtelijke procedure kan worden opgeschort tijdens de klachtenbehandeling door de klachtenvoorziening op de eerste lijn of door een parlementaire ombudsdienst. Een beroep doen op een ombudsdienst zou op die manier een reëel alternatief worden voor een gerechtelijke procedure.

Bijna alle nieuwe voorstellen houden verband met het decreet van 1 juni 2001 houdende de toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen (hierna klachtendecreet genoemd), dat in werking trad op 1 januari 2002 en dus één jaar van kracht is.

Volgens de Vlaamse Ombudsdienst moeten de burgers hun klachtrecht maximaal kunnen uitoefenen. Dat betekent dat de klachtenbehandelaars ook kennis moeten kunnen nemen van de inhoud van beslissingen van de Vlaamse overheid. Dat wordt echter niet door iedereen aanvaard. Zo wordt momenteel met de Belastingdienst voor Vlaanderen en met de Vlaamse Milieumaatschappij gediscussieerd over de vraag of een klachtenbehandelaar al dan niet kennis kan nemen van een inhoudelijk meningsverschil tussen een burger en de overheid.

In zijn schrijven stelt de minister-president terzake dat de klachtenbehandelaars en de Vlaamse Ombudsdienst geen beslissingsrecht hebben, en dat de inhoud van een beslissing bij hen dan ook niet aan bod kan komen. Voor de heer Hubeau is het echter wel zinvol om klachten over de inhoud toe te laten. Met het klachtendecreet wou het Vlaams Parlement de burgers immers een maximaal klachtrecht verlenen. Indien men echter klachten over de inhoud van beslissingen uitsluit, zou dat klachtrecht wel eens een lege of halflege doos kunnen zijn.

Uiteraard worden ook veel niet-inhoudelijke klachten ingediend. Toch moeten ook klachten over de inhoud mogelijk zijn. Bij de in het decreet opgenomen gronden van niet-ontvankelijkheid van klachten, staan klachten over de inhoud van beslissingen immers niet vermeld. Ook in de voorbereidende werkzaamheden wordt nergens aangegeven dat men klachten over de inhoud van beslissingen wou uitsluiten. Bijgevolg kan de vraag of een leegstandsheffing al dan niet terecht was, wel degelijk het voorwerp uitmaken van een klacht. Indien de klachtenbehandelaar een inhoudelijke beslissing niet zou kunnen toetsen, zou hij een dergelijke klacht echter niet mogen behandelen.

Omdat de klachtenbehandelaar noch de Vlaamse Ombudsdienst bevoegd is om beslissingen ongedaan te maken, kunnen zij geen kennis nemen van of standpunt innemen over een inhoudelijke klacht. Dat is de stelling van de minister-president. Volgens de heer Hubeau sluit het ene het andere nochtans niet uit. Het is immers de normale taak van de Vlaamse Ombudsdienst om te bemiddelen en te trachten de Vlaamse overheid te overtuigen of tot andere inzichten te brengen, wanneer hij dat noodzakelijk acht. Daarom moet hij inderdaad kennis kunnen nemen van een klacht en zijn bevindingen overmaken, waarna de administratieve overheid zelf haar beslissing al dan niet ongedaan maakt.

Uit de rapporten van de klachtenbehandelaars blijkt dat heel veel klachten in de eerste lijn worden opgelost. Ook inhoudelijke beslissingen, bijvoorbeeld inzake onroerende voorheffing of leegstandsheffing, werden ongedaan gemaakt door de tussenkomst van de klachtenbehandelaar. Hoewel klachtenbehandelaar en ombudsman slechts bemiddelend optreden, en dus geen beslissingsrecht hebben, biedt hun optreden dus een substantiële meerwaarde, ook wanneer zij kennis nemen van de inhoud van een beslissing.

Wie zegt dat klachtenmanagers geen kennis mogen nemen van klachten over de inhoud van een beslissing, gaat ervan uit dat de Vlaamse overheid geen fouten maakt. De Vlaamse Ombudsdienst toont in zijn jaarverslagen aan dat dit wel het geval is, hoewel meestal niet bewust of te kwader trouw. Indien men volhoudt dat men daarvoor het klachtrecht niet mag gebruiken, bestaat het enige alternatief voor de burger erin naar de rechter te stappen. Uit de praktijk blijkt echter dat zowel de klachtenbehandelaars als de ombudsdiensten gerechtelijke procedures kunnen voorkomen door de redenen voor de klacht weg te nemen. Dat biedt een meerwaarde die strookt met de filosofie van het klachtendecreet en de creatie van een Vlaamse Ombudsdienst.

In zijn antwoord op voorstel 2002-08 stelt de minister-president dat het, gezien het takenpakket van de Vlaamse Ombudsdienst, niet de bedoeling is dat die kan tussenkomen in gerechtelijke procedures.

Dat is volgens de heer Hubeau ook helemaal niet zijn bedoeling. Het moet echter wél mogelijk zijn om te proberen het geschil op te lossen voordat de burger zich tot de rechtbank wendt, of om, na de uitspraak van een rechter, erover te waken dat de Vlaamse overheid uitvoering geeft aan die uitspraak. Ook hier hanteert de minister-president dus het uitgangspunt dat een ombudsdienst zich eigenlijk niet moet bezighouden met het controleren van de wettigheid van bepaalde beslissingen. Uiteraard bestaat de rol van de ombudsdiensten er vooral in om onbehoorlijk of onzorgvuldig bestuur te sanctioneren, maar dat belet niet dat wanneer een ombudsdienst op een onwettigheid stuit, hij niet mag doen alsof zijn neus bloedt. Ook in dat geval moet de ombudsdienst kunnen optreden. Daar is de rechtsleer het over eens. De overeenstemming met het recht is immers de eerste ombudsnorm : ook een onwettigheid wordt aanzien als een schending van de vereiste van zorgvuldig bestuur.

In 1999 al heeft de Vlaamse regering aangekondigd te zullen onderzoeken of een beroep op een parlementaire ombudsdienst een gerechtelijke procedure kan opschorten. Er is echter nooit een sluitende analyse gekomen. In sommige landen krijgt de ombudsman wel de kans om eerst via bemiddeling tot een oplossing te komen. Als dat niet lukt, behoudt de burger uiteraard het recht om een beroep te doen op de rechterlijke macht, die uiteindelijk de knoop zal moeten doorhakken.

c) Nieuwe algemene aanbevelingen

Aanbeveling in verband met de verhoging van de toegankelijkheid van beroeps- en bezwaarprocedures

Aanbeveling 2002-38 : In aangelegenheden waarin de Vlaamse overheid beslissingen neemt met rechtsgevolgen voor de burger, moeten bezwaarprocedures veralgemeend worden en toegankelijker worden gemaakt, onder meer door de vermelding en de bekendmaking van alle verhaal-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Voorts moeten bezwaarprocedures zo veel mogelijk uniform worden gemaakt.

In aanbeveling 2002-38 wordt nogmaals gepleit voor een algemene vermelding en bekendmaking van alle verhaal-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden en het zo uniform mogelijk maken van die procedures. Volgens de minister-president blijft dat een permanente zorg van de Vlaamse regering. Toch benadrukt de heer Hubeau dat men, met het oog op de toegankelijkheid van die procedures, moet blijven streven naar zoveel mogelijk uniformiteit.

Aanbeveling in verband met de bereikbaarheid van de Vlaamse overheidsdiensten

Aanbeveling 2002-39 : De Vlaamse overheid doet er goed aan resoluut te kiezen voor e-government op zo veel mogelijk terreinen en in een zo klantvriendelijk mogelijke vorm. Daarbij moet echter voor ogen worden gehouden dat enerzijds die ontwikkeling geenszins alle andere vormen van meer fysieke dienstverlening kan vervangen en dat anderzijds de initiatieven niet in de sfeer van de planning mogen blijven steken.

De Vlaamse overheid kiest voluit voor e-government en administratieve vereenvoudiging. De Vlaamse Ombudsdienst juicht dat toe, maar wijst er wel op dat heel wat delen van de samenleving niet worden bereikt via e-government. Afhankelijk van de gehanteerde cijfers heeft 15 tot 39 percent van de Vlamingen toegang tot het internet. Daarom moet de Vlaamse overheid ook blijven investeren in fysieke dienstverlening, in loketten dus waar de burgers terechtkunnen bij ambtenaren die hun problemen oplossen. Een belangrijk deel van het publiek dat gebruik maakt van de diensten van de Vlaamse overheid, is immers niet vertrouwd met e-government.

Bovendien blijven heel wat initiatieven inzake e-government steken in een fase van planning, en vertoont de portaalsite van de Vlaamse regering (www.vlaanderen.be) nog enkele kinderziekten. Die portaalsite zou wel, middels serieuze investeringen, up to date worden gemaakt.

Aanbevelingen in verband met redelijke behandeltermijnen en deugdelijke correspondentie

Aanbeveling 2002-40 : De Vlaamse overheid moet niet alleen redelijke behandeltermijnen proberen te halen, ze moet vooral de inhaaloperatie beheersen om de achterstand te remediëren. Ze moet met name structurele maatregelen en niet alleen noodmaatregelen nemen om de verbeteringen op het vlak van behandelingstermijnen te consolideren. Ze 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.

Aanbeveling 2002-41 : De Vlaamse overheid moet, in haar optreden ten aanzien van de burger, meer

aandacht hebben voor het voorzorgsbeginsel en de schadebeperkingsverplichting en ze moet foutieve handelingen zo snel mogelijk rechtzetten.

Reeds vanaf 1999 wijst de Vlaamse Ombudsdienst op een aantal dossiers waarin de gehanteerde behandeltermijnen niet meer redelijk te noemen zijn. Ondanks een aantal uitstekende en creatieve initiatieven, zoals de overurenprojecten bij AROHM, het Bredero-project, alsook sommige reglementaire ingrepen (bijvoorbeeld inzake vrijgestelde werken), is het duidelijk dat er meer nodig is dan enkel conjuncturele maatregelen om de opgelopen achterstand in te halen. Het meest frappant zijn bijvoorbeeld de opeenvolgende lange termijnen voor de behandeling van bezwaarschriften inzake de leegstandsheffing. Wanneer een burger een bezwaarschrift indient tegen een onterecht opgelegde leegstandsheffing, maar de fout die aanleiding geeft tot het bezwaar wordt niet rechtgezet binnen een redelijke termijn omdat het bezwaarschrift niet behandeld is, dan riskeert die burger het jaar daarna opnieuw een onterechte aanslag, wat dan opnieuw leidt tot een bezwaarschrift, enzovoort. Bijgevolg verhoogt het aantal niet-behandelde bezwaarschriften, en ontstaat een olievlekeffect. In dat geval volstaan conjuncturele maatregelen niet, en dringen structurele maatregelen zich op.

Volgens de minister-president is het aantal beroepen in verband met stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen het laatste anderhalf jaar verminderd met een derde. AROHM blijkt echter twee soorten tabellen te gebruiken, en wanneer men die tabellen cumulatief leest en kijkt naar de globale achterstand, is er eigenlijk geen sprake van een vermindering. In Antwerpen en Oost-Vlaanderen is de toestand zelfs verergerd in die periode. In het eerste deel van de legislatuur is de achterstand wel verminderd, maar dat een derde van de achterstand is weggewerkt tijdens het laatste anderhalf jaar, klopt niet. De Vlaamse Ombudsdienst is dan ook van mening dat de beste oplossing erin bestaat meer personeel in te schakelen. Men zou dan ook best voorzien in een soort snelprocedure voor aanwervingen, om acute personeelsbehoeften snel, adequaat en structureel te kunnen opvangen. Men moet ernstig werk maken van oplossingen voor het personeelstekort bij de Vlaamse overheid : er is nood aan een structureel en crisismanagement-overstijgend ingrijpen. Op sommige punten is er weliswaar vooruitgang geboekt – de behandeltermijnen van de bezwaarschriften inzake onroerende voorheffing zijn fel verbeterd, en het systeem voor het lokaliseren van onveilige wegen is veel performanter geworden – maar er is nog veel werk.

Aanbeveling in verband met coördinatie en verwerking van gegevens

Aanbeveling 2002-42 : De Vlaamse overheid moet alles in het werk stellen om zo veel mogelijk gegevens waarover zij beschikt of kan beschikken, te koppelen, zo actief mogelijk te gebruiken en, waar nodig, te corrigeren bij de behandeling van aanvragen.Als het om gegevens gaat die worden verwerkt of ter beschikking gesteld door andere overheden, al dan niet van een ander bevoegdheidsniveau, dan moet de samenwerking tussen de beleidsniveaus geïntensiveerd worden.

De heer Hubeau vraagt dat de Vlaamse overheid binnen haar bevoegdheden of in samenwerking met andere overheden de gegevens waarover zij beschikt, actief zou koppelen. Bij wijze van voorbeeld verwijst hij naar de gegevens van het kadaster en de gegevens gehanteerd voor de onroerende voorheffing of de leegstandsheffing, en ook nog naar het beheer van inventarissen van verkrotte of leegstaande woningen.

In het dossier van de studietoelagen, dat voor de Vlaamse burger zeer belangrijk is, werd in elk geval grote vooruitgang geboekt. Sinds vorig schooljaar werkt men immers met het zogenaamde gezinsdossier voor het secundair onderwijs, en vanaf dit academiejaar is dat ook het geval voor het hoger onderwijs.

Aanbeveling in verband met informatieverstrekking, communicatie en actieve begeleiding op maat

Aanbeveling 2002-43 : De Vlaamse overheid moet permanent aandacht hebben voor toegankelijke, correcte en actieve informatieverstrekking, ook als ze samenwerkt met andere instanties. De Vlaamse overheid moet instaan voor communicatie en begeleiding op maat, zodat burgers die recht hebben op een bepaalde voorziening, die ook effectief ontvangen.

De Vlaamse Ombudsdienst vraagt dat de overheid zich niet zou beperken tot algemene informatiecampagnes. Soms hebben burgers immers nood aan individuele begeleiding. Uiteraard is dat niet altijd mogelijk.

Uit het klachtenbeeld inzake welzijn en vooral bijzondere jeugdzorg, blijkt bijvoorbeeld dat men algemene informatie over de rol van een bemiddelingscommissie inzake bijzondere jeugdzorg soms niet kan vertalen naar de eigen individuele situatie. Nu de Vlaamse overheid veel investeert in

e-government en in burger- en doelgericht handelen, moet zij haar communicatie en informatieverschaffing ook richten op de moeilijk bereikbare groepen. De Vlaamse overheid is al een heel actieve informatieverlener, maar het kan nog beter.

Aanbevelingen in verband met wetgevingskwaliteit en neveneffecten van regelgeving

Aanbeveling 2002-44 : De Vlaamse overheid moet er bij de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel in de taakverdeling met de andere overheden over waken dat daaraan een zinvolle invulling wordt gegeven en ze moet vermijden dat dat leidt tot inertie of onduidelijkheid voor de burger.

Aanbeveling 2002-45 : De Vlaamse overheid mag niet talmen met de uitwerking en uitvoering van basisregelgeving, ook als andere bevoegdheidsniveaus daarbij betrokken zijn. Zodra kaderregelingen op decretaal niveau tot stand zijn gekomen, die uitvoering behoeven om daadwerkelijk de beoogde effecten te bereiken,moet aan de uitvoering daarvan ook de nodige aandacht worden besteed.

Aanbeveling 2002-46 : De Vlaamse overheid moet dossiergebonden ingrepen of "reparatie"-ingrepen in de regelgeving vermijden.

Met betrekking tot aanbeveling 2002-44 stelt de spreker dat het na het kerntakendebat afgesloten bestuursakkoord heel wat verduidelijkt. Met betrekking tot het sanctioneren van milieu-overtredingen stelde de Vlaamse Ombudsdienst bijvoorbeeld vast dat de gemeenten de klasse II- en III-inrichtingen moeten controleren en sanctioneren, en het gewest de klasse I-inrichtingen. Het gewest kan echter ook subsidiair optreden wanneer de gemeente dat niet doet, bijvoorbeeld omwille van personeelsgebrek. In dat geval blijft de burger die een (vermoede) milieu-overtreding aanklaagt echter vaak op zijn honger zitten : de gemeente treedt niet op, bijvoorbeeld omdat ze geen milieuambtenaar heeft, en het Vlaamse Gewest evenmin, bijvoorbeeld bij gebrek aan voldoende personeel of omdat dat niet binnen zijn prioriteiten ligt. Mogelijk biedt het bestuursakkoord na afloop van het kerntakendebat daarvoor een oplossing, indien tenminste de gemaakte afspraken op het terrein worden waargemaakt.

Aanbevelingen in verband met fiscaliteit en invordering

Aanbeveling 2002-47 : De Vlaamse overheid moet op korte termijn werk maken van de aangekondigde stroomlijning van de Vlaamse fiscaliteit, zowel in het juridisch kader als bij de uitvoeringsorganisatie.

Aanbeveling 2002-48 : De Vlaamse overheid moet haar fiscaal invorderingsbeleid verbeteren.

Aanbeveling 2002-49 : De Vlaamse overheid moet algemene begrippen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals bijvoorbeeld billijkheid en overmacht in fiscale aangelegenheden, consequenter interpreteren.

De heer Hubeau verwijst naar het principe van de 'fiscal compliance' : belastingen moeten op een klantvriendelijke manier worden geïnd. Dat betekent dat men de burger rechtszekerheid moet bieden en duidelijke taal moet spreken. Het uit 1999 daterende evaluatierapport van de Vlaamse regering over de Vlaamse fiscaliteit heeft weliswaar geleid tot een aantal voorstellen tot stroomlijning van de Vlaamse heffingen en belastingen, maar daaruit zijn nog geen parlementaire initiatieven ontstaan. Bijgevolg bestaan voor de verschillende belastingen nog altijd heel diverse modaliteiten inzake beroepsmogelijkheden en daarmee gepaard gaande termijnen, bevoegde overheden, enzovoort. Daar moet men zeker werk van maken.

Het pleidooi voor een verbetering van het invorderingsbeleid in aanbeveling 2002-48 is geen pleidooi voor een invordering 'à la tête du client', maar wel voor een beleid dat, net zoals de handhaving, gradueel verloopt. Vorig jaar werd al een aantal verbeteringen gerealiseerd. Zo wordt de burger bijvoorbeeld niet meteen geconfronteerd met een gerechtsdeurwaarder als het gaat om een kleine som, maar werd in de procedure een tussentijds aangetekend schrijven ingelast.

De Vlaamse Ombudsdienst pleit voor een ruime en klantvriendelijke inning van belastingen, uiteraard met respect voor het gelijkheidsbeginsel en het karakter van openbare orde. Het innen van belastingen vormt immers één van de belangrijkste gezichten van de Vlaamse overheid ten aanzien van haar burgers.

II. BESPREKING

Mevrouw *Mieke Van Hecke* feliciteert de Vlaamse Ombudsdienst met zijn jaarverslag en met de geleverde inspanningen om uit de diverse ingediende klachten een aantal voorstellen en aanbevelingen te distilleren.

Het Vlaams Parlement heeft resoluut gekozen voor het uitbouwen van een optimaal klachtrecht, en dat vanuit twee bezorgdheden : het creëren van een klachtrecht op basis van duidelijke, correcte en doorzichtige spelregels, opdat het vertrouwen van de mensen in de overheid zou worden versterkt ; het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening door de Vlaamse overheid, aangezien die overheid via het klachtrecht kennis kan nemen van de problemen waarmee een bepaalde regelgeving gepaard gaat.

In het antwoord van de minister-president op de voorstellen en aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsdienst wordt de ombudsfunctie vrij minimaal ingevuld. Hij neemt bijvoorbeeld als uitgangspunt aan dat een ombudsdienst geen kennis kan nemen van de inhoud van een beslissing. Nochtans biedt de tekst van het ombudsdecreet ruimte voor een maximale invulling. Indien men de ombudsfunctie telkens minimaal gaat invullen, is dat voor de spreker een onrustwekkende vaststelling. Zij pleit dan ook voor een eerder maximale invulling.

In zijn brief wijst de minister-president ook op een aantal pluspunten van het regeringsbeleid inzake dienstverlening door de Vlaamse overheid, maar antwoordt hij niet op de nog bestaande probleemsituaties. Uiteraard is het logisch dat hij zijn antwoord positief invult, maar het is de taak van het Parlement om te wijzen op de nog resterende onvoldoende resultaten van het beleid.

Mevrouw Van Hecke onderschrijft de stelling van de heer Hubeau dat de Vlaamse Ombudsdienst kennis moet kunnen nemen van klachten die betrekking hebben op de inhoud van beslissingen. Hoe sneller men zijn klacht kan formuleren en laten onderzoeken, hoe minder men voortgaat op de weg van de juridisering van de maatschappelijke verhoudingen. Dat laatste resulteert uiteindelijk alleen maar in meer en hopeloos aanslepende procedures. Daarom verdient het aanbeveling om te overleggen en te bemiddelen in plaats van geschillen uit te vechten voor een rechtscollege. Bovendien komt men, indien men van dat rechtscollege geen genoegdoening krijgt, dikwijls alsnog bij de ombudsdienst terecht.

Vanuit dezelfde bekommernis vraagt de spreker aan de minister-president om er bij de federale Minister van Justitie voor te pleiten om in zoveel mogelijk gevallen te voorzien in de schorsing van administratieve en gerechtelijke procedures, wanneer men aangeeft dat er een bemiddelingspoging aan de gang is via een ombudsdienst.

Mevrouw Van Hecke deelt ook de bekommernis van de Vlaamse Ombudsdienst om de fysieke dienstverlening op het terrein niet uit het oog te verliezen. Niet alle burgers hebben immers toegang tot het e-government. Zij apprecieert de aandacht van de minister-president voor de communicatie naar moeilijk bereikbare doelgroepen, en vooral zijn intentie om daarvoor het middenveld in te schakelen.

Uit het schrijven van de minister-president blijkt dat men, met het oog op het wegwerken van te lange behandelingstermijnen, weliswaar inspanningen levert om de ontstane achterstand in te halen, maar dat men daarbij te weinig aandacht heeft voor de achterliggende oorzaken en bijgevolg te weinig denkt aan structurele maatregelen die een achterstand kunnen voorkomen. Zo lang men daar geen werk van maakt, blijft men gevangen in een vicieuze cirkel.

Met betrekking tot het gevoerde kerntakendebat maakt de spreker zich, zoals de VVSG, zorgen over de vele lineaire maatregelen die worden uitgevaardigd, zonder rekening te houden met de schaalgrootte van de gemeenten. Voor vele kleinere gemeenten is het bijna onmogelijk om de competentie in huis te halen die nodig is om de haar opgedragen taken te vervullen. Dat komt omdat hun middelen daartoe niet volstaan. Indien men bepaalde diensten opdraagt aan de gemeenten, dikwijls omdat ze daar thuishoren, zou men tegelijk moeten nagaan of de gemeenten daarvoor wel over voldoende draagkracht beschikken, en desnoods in bijkomende middelen voorzien.

Hoe groter de Vlaamse fiscaliteit zal worden, hoe meer men een stroomlijning in de diversiteit van die fiscaliteit moet nastreven. Daarom onderschrijft de spreker de aanbeveling terzake van de Vlaamse Ombudsdienst.

In zijn antwoord op de opmerkingen van de Vlaamse Ombudsdienst over de lokale ombudsfunctie, verwijst de minister-president naar de artikelen 225 tot en met 229 van het ontwerp van gemeentedecreet. Daarom vraagt mevrouw Van Hecke aan de minister-president om die artikelen te vergelijken met de uitgangspunten van het klachtendecreet en het ombudsdecreet en met de eenparig aangenomen resolutie betreffende het klachtrecht ten aanzien van de lokale besturen. Dan zal hij vaststellen dat de in het ontwerp van gemeentedecreet opgenomen regeling niet beantwoordt aan de bekommernissen terzake van het parlement.

De heer *Herman Lauwers* onderschrijft het eerste gedeelte van de tussenkomst van mevrouw Van Hecke. Ook hij is ervan overtuigd dat een ombudsdienst inhoudelijke klachten moet kunnen behandelen na afloop van de administratieve procedure. Wellicht vrezen de Vlaamse regering en haar administratie dat men daardoor een soort superambtenaar zou creëren die boven de reguliere diensten staat. Uit zijn uiteenzetting blijkt echter dat dit allerminst de bedoeling is van de Vlaamse ombudsman of van de klachtenbehandelaars. Wel zou men de mogelijkheid creëren om klachten af te wikkelen zonder het opstarten van een gerechtelijke procedure.

De minister-president merkt terecht op dat de ombudsman en de klachtenbehandelaars geen beslissingsrecht moeten krijgen, maar dat neemt niet weg dat ze inhoudelijk moeten kunnen ingrijpen op klachten door middel van bemiddeling. In het verleden zijn op die manier immers al een aantal misstanden rechtgetrokken, zonder daarvoor allerlei juridische wegen te moeten bewandelen.

De heer *André Denys* merkt op dat het jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst een interessant document is, maar dat de volksvertegenwoordigers het wellicht te weinig gebruiken. Hij is het eens met de heer Hubeau dat er nood is aan structurele maatregelen om de achterstand inzake bijvoorbeeld het afleveren van bouwvergunningen in te halen. Alleen maar pleiten voor het inschakelen van meer personeel, is echter nogal eenzijdig. Men zou ook de procedures moeten vereenvoudigen, zoals dat gebeurd is met het toekennen van de bevoegdheid om bouwvergunningen uit te reiken aan de lokale overheden.

De spreker vraagt zich ook af of een gemeente die niet optreedt naar aanleiding van milieuklachten, dat doet omdat zij daar het personeel niet voor heeft, dan wel omdat zij dicht bij de burger staat en dus meer rekening houdt met haar inwoners. Indien zij niet optreedt, is dat dus meestal de verantwoordelijkheid, of het gebrek daaraan, van de gemeente. In dat geval zou de hogere overheid moeten optreden. Toch vindt de heer Denys dat men in de eerste plaats de gemeenten moet responsabiliseren, zodat zij zich niet wegsteken achter de subsidiaire bevoegdheid van het gewest.

Met betrekking tot e-government, moet men er inderdaad rekening mee houden dat tweederde van de bevolking daar geen gebruik van maakt. De fysieke dienstverlening moet dus verder worden uitgebouwd, en zeker niet afgebouwd. Beide vormen van dienstverlening zijn immers complementair.

In tegenstelling tot mevrouw Van Hecke wil de heer Denys de ombudsfunctie eerder minimalistisch invullen, maar dan wel met de nodige aandacht voor wat essentieel is. Indien men binnen het ombudsdecreet te veel opdrachten of mogelijkheden geeft aan de Vlaamse Ombudsdienst, zal de essentie van zijn opdracht misschien deels worden uitgehold. Ook een overheid die te veel opdrachten krijgt, verliest haar essentiële taken voor een stuk uit het oog.

De heer *Norbert De Batselier* feliciteert de Vlaamse Ombudsdienst met zijn jaarverslag en met zijn werking, die beide getuigen van een grote zorgvuldigheid. Hij wijst op het onderscheid tussen het eerste- en het tweedelijnsklachtrecht, en ziet een derde lijn in het recht om een verzoekschrift in te dienen bij het Vlaams Parlement. Die derde lijn vormt eigenlijk de zwakste schakel, en is wellicht toe aan een nieuwe herziening.

De spreker heeft ook de indruk dat het eerstelijnsklachtrecht bij de Vlaamse overheid beter kan worden georganiseerd. De burger moet weten tot wie hij zich met zijn klacht kan wenden, en dat is vandaag niet altijd het geval. Dat neemt niet weg dat de zorgvuldigheid, de kwaliteit en de uniformiteit van de behandeling van dossiers dankzij het klachtendecreet is toegenomen.

Zoals mevrouw Van Hecke plaatst ook de heer De Batselier vraagtekens bij de artikelen 225 tot en met 229 van het ontwerp van gemeentedecreet, waar de minister-president naar verwijst in zijn brief. Hij beseft zeer goed dat niet elke gemeente een eigen ombudsdienst kan installeren, maar een aantal gemeenten moeten dat wel samen kunnen verwezenlijken. Zonder de gemeenten daartoe te verplichten, zou men die mogelijkheid dan ook moeten opnemen in het gemeentedecreet. Bovendien zou de Vlaamse regering de gemeenten die samen een ombudsdienst oprichten, moeten stimuleren.

Er worden steeds meer inspanningen geleverd om aan digitale dienstverlening te doen, maar daardoor vergeet men soms de andere, meer klassieke dienstverlening te optimaliseren. In Dendermonde bijvoorbeeld maken zeer weinig burgers gebruik maken van de mogelijkheid om formulieren in te vullen via de website van de stad. Alleen verenigingen doen dat. Het ontwikkelen van e-government mag dus niet leiden tot een digitale ‘gap’ of kloof met de bevolking.

Ook de *minister-president* dankt de Vlaamse Ombudsdienst voor zijn uitstekende rapport. Hij er-

kent dat hij in zijn antwoord vooral de positieve punten voor het gevoerde beleid in de verf heeft gezet. De aangehaalde minpunten moeten de regering prikkelen om nog beter te doen. Het is overigens niet eenvoudig om voor elk probleem dat vermeld staat in het uitgebreide jaarverslag een structurele oplossing aan te reiken. Dergelijke structurele oplossing vormt bovendien vaak de inzet van een politiek debat.

In verband met e-government is iedereen dezelfde mening toegedaan : e-government is een opportuniteit, een kans, een hefboom. Het aantal mensen dat er gebruik van maakt, is inderdaad niet spectaculair groot, maar groeit wel. Het onderwijs bereidt de jeugd immers voor op de nieuwe informatie- en informaticamaatschappij. Omdat heel wat mensen inderdaad niet deelnemen aan de informatiemaatschappij, kan e-government de bestaande instrumenten echter niet vervangen. Ook in die mensen moet men blijven investeren. Dat gebeurt onder meer via de brochure "Elkaar vinden", die zich richt op kansarme doelgroepen. Wellicht moeten die inspanningen zelfs nog worden opgedreven. Ook in het pre-informaticatijdperk werden die groepen overigens niet of moeilijk bereikt. De spreker heeft dan ook geen problemen met het inschakelen van het middenveld voor die opdracht. Het is immers via de middenveldorganisaties, die dikwijls een vertrouwensrelatie hebben opgebouwd met die mensen en erin slagen om op een begrijpelijke en bevattelijke manier informatie door te geven, dat men hen kan bereiken.

Met betrekking tot de invulling van de ombudsfunctie weet iedereen waar de opdracht van een ombudsdienst begint, maar de vraag is waar die eindigt. In eerste instantie sanctioneert een ombudsdienst onbehoorlijk bestuur, maar uiteraard wordt hij bij de uitoefening van zijn opdracht ook geconfronteerd met feitelijke fouten en structurele problemen. Dikwijls kan hij die oplossen door contact te nemen met de bevoegde administratie. Indien men vanuit die werkwijze de opdracht van een ombudsdienst verder wil uitbouwen, komt men in een spanningsveld terecht, en riskeert men een soort cassatieberoep inzake administratieve procedures en klachtenbehandeling te creëren. Men moet daarbij dus een zeker evenwicht nastreven. Er zijn nu eenmaal juridische en administratieve procedures die betrekking hebben op de inhoud van een dossier en dus kunnen leiden tot het inhoudelijk corrigeren van een beslissing. Dat behoort niet tot de formele bevoegdheid van een ombudsdienst. Diens speelveld mag weliswaar breed zijn, maar het is niet de bedoeling dat hij in de plaats treedt van andere procedures of de bestaande procedures verzwaart.

Over de artikelen 225 tot en met 229 van het ontwerp van gemeentedecreet moet men nog eens goed nadenken. In een aantal grotere steden heeft men een goed werkende ombudsdienst uitgebouwd. Vraag is hoe men het klachtrecht ingang kan doen vinden op het lokale niveau. Moet dat gebeuren via het gemeentedecreet ? Wellicht is het voor heel wat gemeenten niet mogelijk om een degelijke ombudsdienst uit te bouwen. Men zou kunnen werken met intercommunale ombudsdiensten, maar de spreker is geen voorstander van te veel intercommunale structuren. Hij nodigt het parlement uit om naar aanleiding van de bespreking van het ontwerp van gemeentedecreet na te gaan op welke manier de ombudsfunctie op gemeentelijk niveau kan worden geïmplementeerd. Men moet wel opletten dat men de gemeenten niet overbevraagt of verwachtingen creëert die men op het terrein niet kan waarmaken.

Minister Paul Van Grembergen merkt op dat de Vlaamse regering in het ontwerp van gemeentedecreet de klachtenbehandeling heeft opgenomen, maar niet de ombudsfunctie. Die valt immers onder de gemeentelijke autonomie. Indien de decreetgever aan alle 308 Vlaamse gemeenten zou opdragen om een ombudsdienst te installeren, zullen die gemeenten aan de Vlaamse regering vragen om die ten laste te nemen. Dat is momenteel echter niet mogelijk.

Mevrouw *Mieke Van Hecke* is het ermee eens dat het niet de bedoeling kan zijn dat men na het uitputten van een beroepsprocedure ook nog eens naar een ombudsdienst kan gaan om te proberen zijn gelijk te halen. Maar een vroege bemiddelende tussenkomst van een ombudsdienst met betrekking tot de inhoud van een beslissing kan een zware procedureslag voorkomen.

Volgens de *minister-president* moet men in dat geval ook rekening houden met de vereiste van rechtszekerheid. In de meeste procedures is er immers niet alleen een klagende partij, maar ook een partij die wacht op een definitieve beslissing.

De heer *Bernard Hubeau* vraagt aandacht voor de realiteit van het klachtenbeeld : een klacht kan handelen over een aantal aspecten van zorgvuldigheid, zoals de redelijke behandeltermijn of de actieve dienstverlening, maar bevat dikwijls ook materiële vragen, bijvoorbeeld de vraag of de wetgeving wel correct werd toegepast. De Vlaamse Ombudsdienst zal nooit in de plaats treden van de

rechterlijke macht of een beroep daarop onmogelijk maken, maar biedt wel een aanvullende mogelijkheid in de vorm van bemiddeling. Er is dus geen sprake van het creëren van een cassatieberoep of een soort superrechterlijke macht.

Het is wel zo dat alle ombudsdiensten de wettigheid van een beslissing toetsen. Indien men een onwettigheid vaststelt, moet men die kunnen signaleren : wat onwettig is, is per definitie onbehoorlijk.

De *minister-president* vraagt om goed na te denken over de gevolgen van die redenering, ook voor de administratieve procedures. Bij het zoeken naar een evenwicht moet men voor ogen houden dat er meestal meer dan één partij in het geding is. Dat zijn ook burgers, die even goed recht hebben op duidelijkheid en rechtszekerheid. Daarom mag men de procedures, die op zich materiële of formele rechtszekerheid meebrengen, niet gaan uitholl en.

De heer *André Denys* merkt nog op dat een aantal overheidsinstellingen, zoals OVAM en de Mestbank, zowel een controlerende als een bijstandsfunctie uitoefenen. Dat leidt soms tot ontgoochelingen bij de burger. Daarom vraagt de spreker om bij het toewijzen van opdrachten aan een administratie, dan wel aan een IVA of EVA, rekening te houden met de scheiding tussen beide functies.

III. 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,*

Mieke VAN HECKE Norbert DE BATSELIER

BIJLAGE

Vlaamse regering
Kabinet van de minister-president

Martelaarsplein 19, 1000 BRUSSEL
Tel. 02-553 29 11 - Fax. 02-553 29 05
E-mail: kabinet.somers@vlaanderen.be
E-mail: persdienst.somers@vlaanderen.be

Aan de heer Norbert De Batselier
Voorzitter van het Vlaams Parlement
1011 Brussel

uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
uw brief van 10 juli 2003	K01-U-A103-	
vragen naar / e-mail	**telefoonnummer**	**datum**
Ellen Van Driessche ellen.vandriessche@vlaanderen.be	02/553 29 76	

Betreft : Jaarverslag 2002 van de Vlaamse ombudsman

Mijnheer de Voorzitter,

Hierbij vindt u een antwoord op uw vraag van 10 juli 2003 in verband met op welke wijze en in welke mate de Vlaamse regering voorstellen en algemene aanbevelingen die de Vlaamse ombudsdienst formuleert in zijn jaarverslag 2002 en in de vroegere jaarverslagen heeft uitgevoerd.

1. Voorstellen

1.1. Natraject vorige voorstellen

De Vlaamse ombudsman stelde via zijn voorstel 1999-05 voor dat de overheid zich zou bezinnen over de behoefte aan en de positie van de lokale ombudsdiensten. Dit voorstel werd ter harte genomen door de administratie Binnenlandse Aangelegenheden (departement EWBL). Concreet wordt verwezen naar de artikelen 225 tot en met 229 van het ontwerp van gemeentedecreet, dat normaliter dit najaar in het Vlaams Parlement zal worden behandeld.

1.2. Voorstellen over de eerstelijnsklachtenbehandeling

Het klachtendecreet van 1 juni 2001 trad in werking op 1 januari 2002. Zoals de ombudsman in het jaarverslag aangeeft, verloopt de invoering van een nieuw decreet nooit volledig zonder problemen. Toch mag gesteld worden dat de Vlaamse administratie er op relatief korte termijn in geslaagd is om uitvoering te geven aan de bepalingen uit het klachtendecreet en de bijhorende omzendbrief van 1 februari 2002, die een leidraad voor de organisatie van het klachtenmanagement aanbood. Daar waar in het begin van 2002 in een aantal afdelingen nog geen klachtenmanager was aangesteld, zijn de lacunes intussen opgevuld.

Wat de registratie van de klachten betreft (cf. voorstel 2002-03), nemen de bestuursinstellingen hun verantwoordelijkheid op, geheel in de filosofie van het klachtendecreet en de bijhorende omzendbrief, die terzake een maximale autonomie aan de diverse bestuursinstellingen wenst

toe te kennen. Er kan al dan niet gebruik gemaakt worden van een model-Accessapplicatie die bij de inwerkingtreding van het klachtendecreet werd uitgebouwd. Uit de praktijk blijkt dat de registratie, in een aantal gevallen na een leerperiode, nauwgezet gebeurt, zodat ook de rapportage aan de Vlaamse Ombudsdienst quasi probleemloos is verlopen.

Conform artikel 9, 3° van het klachtendecreet is een bestuursinstelling niet verplicht om de klacht te behandelen indien ze betrekking heeft op feiten waarover alle georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden niet werden aangewend of waarover een jurisdictioneel beroep aanhangig is. Met zijn voorstel 2002-02 neemt de Vlaamse ombudsman het standpunt in dat de Vlaamse overheid echter nog "de mogelijkheid moet bieden aan de burgers om klachten over de inhoud van beslissingen in bezwaar- en beroepsprocedures, na afloop van die procedures in te dienen in het kader van het klachtendecreet".

Dit laatste is ons inziens echter tegenaangewezen. Niet alleen leidt dit tot een verzwaring en een verlenging van de administratieve procedures. Bovendien kunnen hiertegen ook principiële juridische bezwaren ingebracht worden. Het klachtendecreet dient ons inziens immers in dezelfde context geplaatst te worden als de Vlaamse Ombudsdienst (decreet van 7 juli 1998): het is de invulling van de eerstelijnsfunctie in de uitbouw van een volwaardig klachtrecht voor de burger ten overstaan van de overheid. Hierbij vormt de Vlaamse Infolijn de zogenaamde nulde lijn en de Vlaamse ombudsfunctie de tweede lijn. In tegenstelling tot de georganiseerde administratieve beroepsprocedures waar de inhoud van de beslissing centraal staat en waar een echt beslissingrecht wordt toegekend, gaat het hier echter essentieel om de klachtenbehandeling inzake het onbehoorlijk optreden van de overheid. Er wordt bemiddelend opgetreden en er is geen sprake van een beslissingsrecht (noch bij de klachtenbehandelaar, noch bij de Vlaamse ombudsman). Aangezien er geen beslissingsrecht wordt toegekend aan de klachtenbehandelaar en aan de Vlaamse ombudsman, kan de inhoud van de beslissing dan ook niet aan bod komen. Dit zou immers resulteren in een nieuwe administratieve rechtshandeling en dit is allerminst de bedoeling van de decreetgever geweest. De memorie van toelichting bij het klachtendecreet vermeldt duidelijk dat de afhandeling van een klacht niet in een administratieve rechtshandeling resulteert en dat de klachtenbehandeling een louter informele procedure blijft. Uit dit alles blijkt dat het onmogelijk is om in het kader van het klachtendecreet klachten te laten behandelen met betrekking tot de inhoud van een beslissing.

In het voorstel 2002-06 pleit de Vlaamse ombudsman ervoor dat "in de regelgeving geen vermenigvuldiging ontstaat van overbodige sectoriële en specifieke klachtprocedures, als het klachtendecreet eigenlijk volstaat". De Vlaamse regering onderschrijft dit voorstel en verwijst naar de oprichting van de Kenniscel Wetsmatiging bij de afdeling Kanselarij van het departement Coördinatie. Het voorstel 2002-06 is een sprekend voorbeeld van het soort vereenvoudigingen die de Kenniscel beoogt met de maatregelen en projecten op het vlak van codificatie van de Vlaamse regelgeving, maar ook op het vlak van sensibilisering en vorming van ambtenaren die belast zijn met het voorbereiden van nieuwe regelgeving en de uitwerking van handleidingen en checklists, die ervoor moeten zorgen dat waarborgen worden ingebouwd voor de verzekering van de kwaliteit van de regelgeving, waaronder het vermijden van overlappende, tegenstrijdige of duplicatieve regels. Binnen diverse beleidssectoren worden verder initiatieven ontwikkeld om de kwaliteit van de sectorale regelgeving te bewaken.

Voorstel 2002-07 wenst dat onderzocht wordt of het niet wenselijk is dat de bestuursinstellingen jaarlijks vóór 1 februari schriftelijk verslag uitbrengen bij de Vlaamse ombudsman, dit is één maand vroeger dan het klachtendecreet op dit ogenblik voorschrijft. Door de vervroeging van de

datum kan het jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst een maand eerder worden voorgesteld. Dit voorstel kan onderzocht worden, al moet het belang van de kwaliteitsvolle opvolging van de klachten hoe dan ook voorgaan op de vervroeging van de indieningsdatum van het jaarverslag. Zo wijst de administatie Gezin en Maatschappelijk Welzijn (departement WVC) erop dat de klachtenbehandeling in sectoren van de bijstand aan personen een omzichtige aanpak vergt, die zich voor het merendeel van de klachten uitstrekt over een ruimere periode. Een gepaste reflectie bij de cijfermatige benadering van de klachten kan bovendien de kwaliteit van de rapportage verhogen.

1.3. Voorstel over de opschorting van gerechtelijke procedures

Minister-president Patrick Dewael ging in zijn nota van 8 maart 2002 aan de voorzitter van het Vlaams Parlement reeds uitgebreid in op een aanbeveling uit het jaarverslag 2000 om de administratieve geschillenprocedures op te schorten zolang er een procedure aanhangig is gemaakt bij de Vlaamse Ombudsdienst. Het standpunt werd ingenomen dat bij de ombudsman de nadruk veeleer ligt op bemiddeling naar aanleiding van een onbehoorlijk optreden van een bestuur, terwijl bij een georganiseerd administratief beroep het beslissingsrecht ten gronde dient benadrukt te worden, waarbij juridische grondslagen vaak doorslaggevend zullen zijn.

Naar analogie hiermee moet a fortiori eenzelfde houding worden aangenomen tegenover voorstel 2002-08, waar de Vlaamse ombudsman pleit voor "de opschorting van een gerechtelijke procedure tijdens de klachtenbehandeling door de klachtenvoorziening op de eerste lijn of door een parlementaire ombudsdienst" en oordeelt dat "een beroep op een ombudsdienst een reëel alternatief zou moeten vormen voor een gerechtelijke procedure". In dit verband kan verwezen worden naar het standpunt dat de Raad van State in het verleden aannam, met name dat een quasi-parlementaire overheid op geen enkele wijze mag tussenbeide komen, zelfs met het oog op een verzoening, in het onderzoek van jurisdictionele of administratieve beroepen.

2. Algemene aanbevelingen

2.1. Aanbevelingen i.v.m. de bereikbaarheid van de diensten

Aanbeveling 1999-31 stelt dat "de bereikbaarheid van de Vlaamse overheidsdiensten waar nodig verder moet worden verbeterd". Globaal mag gesteld worden dat dit een permanent aandachtspunt is binnen de diensten van de Vlaamse overheid. Wat briefwisseling betreft, wordt de richtlijn om de contactgegevens van de behandelende ambtenaar te vermelden goed opgevolgd. Wat de telefonische dienstverlening betreft, kan verwezen worden naar initiatieven als "Klant aan de lijn", in het kader waarvan de telefonische bereikbaarheid van de diensten en de kwaliteit van de telefonische contacten werden getoetst. Verder zijn initiatieven als de Vlaanderendag bedoeld om de burger de gelegenheid te geven binnen te stappen in de wereld van de Vlaamse administratie (fysieke contacten).

De Vlaamse Infolijn is verder het laagdrempelige instrument bij uitstek om de toegankelijkheid en de bereikbaarheid van de Vlaamse overheidsdiensten te garanderen. De gratis Infolijn maakt de burger wegwijs in de Vlaamse administratie en biedt daarnaast ook eerstelijns- en in bepaalde gevallen tweedelijnsinformatie (status dossiers) én actualiteitsinformatie aan. De Infolijn is ook via het internet, mail, fax en brief te bereiken en biedt op een geïntegreerde manier en via verschillende kanalen overheidsinformatie aan die door verschillende instanties wordt aangemaakt. De Vlaamse regering heeft in 2002 aan het contactcentrum de Vlaamse Infolijn de kwaliteitscontrole toegewezen over

de verschillende thematische infolijnen van de Vlaamse overheid, zoals daar zijn : Gecofoon, Rusthuis-infofoon, Wegentelefoon en BIS-infolijn. In 2002 werd de Vlaamse Infolijn uitgeroepen tot het tweede beste contact center in België (zilveren Contact Center Award 2002).

Tot slot nemen heel wat administraties regelmatig initiatieven ter bevordering van de contacten met de burger (fysisch en internet).

Wat aanbeveling 2002-39 betreft, m.b.t. de "resolute keuze voor e-government op zoveel mogelijk terreinen en in een zo klantvriendelijk mogelijke vorm", getuigen een aantal voorbeelden dat e-government een van de prioriteiten van de Vlaamse regering is, waarbij de initiatieven duidelijk niet blijven steken in het planningsstadium.
- Het e-governmentteam werkt, samen met de e-governmentclusters in de verschillende diensten, gestaag verder aan de verdere ontplooiing van een interactieve, digitale overheid. Er zijn reeds verschillende succesvolle e-government applicaties gelanceerd, waaronder de opleidingscheques (www.vlaanderen.be/opleidingscheques en www.vdab.be/opleidingscheques) en de advieschecques (www.vlaanderen.be/advieschecques).
- Er is de uitbouw van het digitale informatieloket. De nieuwe portaalsite die in 2003 on line ging en de verschillende zeer informatieve subportalen van de Vlaamse overheid (zoals bv. van van Kind&Gezin, ROHM, het waterloket, landbouw, mobiliteit, milieuinfo, ondernemersloket, energiesparen,...) vormen hier een bewijs van. Uitgangspunt was en is het aanbieden van toegankelijke informatie op een vraaggestuurde manier.
- In 2003 wordt ook op ruime schaal een "wegwijsfolder" verspreid met een overzicht van de belangrijkste websites van de Vlaamse overheid. Dit om de toegangsdrempel zo laag mogelijk te houden en tot een maximale ontsluiting van de beschikbare informatie op het web te komen.
- De Vlaamse overheid wil garanderen dat iedere burger, ongeacht zijn woonplaats, op een elektronische manier in contact kan komen met zijn lokale overheid. Daarom werd in augustus 2002 het project "Vlaanderen on line" opgestart, dat voor de deelnemende gemeenten een standaard website voorziet.

2.2. Aanbevelingen i.v.m. redelijke behandeltermijnen en deugdelijke correspondentie

Er mag zonder meer gesteld worden dat de beheersering van redelijke behandeltermijnen en deugdelijke correspondentie met de burger een stelselmatig aandachtspunt is bij de herziening van alle administratieve processen en procedures binnen de Vlaamse overheid. Hieronder volgend drie voorbeelden ter illustratie.

In de sector van de ruimtelijke ordening (AROHM, departement LIN) zijn de afgelopen jaren bijzondere inspanningen geleverd om de historisch gegroeide achterstanden in de behandeling van aanvragen om stedenbouwkundige vergunningen of verkavelingsvergunningen en beroepen gevoelig te reduceren (cf. ook aanbeveling 2002-15). De achterstand is de laatste anderhalf jaar met één derde verminderd. O.m. door inspanningen op het vlak van personeelsinzet en door acties om de procedures te vereenvoudigen, dalen de doorlooptijden in de verschillende ROHM-afdelingen.

Wat de bezwaarschriften tegen de onroerende voorheffing betreft (ABAFIM), geldt de afhandelingtermijn van zes maanden als een maximumtermijn, waarbij steeds getracht wordt om de bezwaarschriften binnen een korter tijdsbestek af te werken. Uit recente ervaringen blijkt dat de doorlooptijd stelselmatig vermindert. Dit heeft o.m. te maken met de contractueel geregelde inloopoperatie die in samenwerking met intercommunale Cipal werd doorgevoerd.

De administratie Wegen en Verkeer (departement LIN) hecht veel aandacht aan een tijdig onderzoek van klachten en meldingen over de onveilige staat van gewestwegen. In 2003 werd een nauwkeurige administratieve opvolging ingevoerd van beloofde herstellingswerken, opdrachten die aan aannemers worden doorgegeven, kwaliteitscontroles die moeten worden uitgevoerd en van het doorgeven aan de klachtencoördinatoren van de datum van uitvoering van werken.

2.3. Aanbevelingen i.v.m. de coördinatie en verwerking van gegevens

Dat de Vlaamse overheid werk maakt van een efficiënte uitwisseling en koppeling van gegevens, mag blijken uit volgende voorbeelden :
- Geo-Vlaanderen, een project van het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen (Vlaamse Landmaatschappij), dat een portaalsite is die via verschillende thematische loketten allerhande geografische beleidsinformatie ter beschikking stelt. De informatie is afkomstig van verschillende websites of databanken binnen en buiten de Vlaamse overheid en wordt via de portaalsite met elkaar gekoppeld. Enkele voorbeelden zijn: het geo-loket waterkwaliteit, geo-loket kadastrale plannen, gewestplan, bodemkaart en ook het stratenplan.
- De subportaal www.milieuinfo.be bundelt een heleboel gegevens die uit diverse databanken worden gehaald.
- De Vlaamse regering besliste in 2002 tot de invoering en aanwending van het unieke ondernemingsnummer binnen de databanken van alle Vlaamse overheidsdiensten. Elke onderneming, instelling, BTW-plichtige of werkgever,… wordt bij de overheid geregistreerd via een uniek nummer dat door de federale overheid wordt aangeboden. Dit heeft als voordeel dat enerzijds een maximale integratie kan worden bereikt van de interne Vlaamse dossiers (per economische actor) en anderzijds dat er een koppeling kan worden gemaakt tussen Vlaamse en federale dossiers.
- Via het gezinsdossier studietoelagen hoeft een ouder niet langer voor elk kind afzonderlijk een volledig dossier op te maken voor de aanvraag van studietoelagen (cf. www.ond.vlaanderen.be/studietoelagen).

2.4. Aanbevelingen i.v.m. wetgevingskwaliteit en de neveneffecten van regelgeving

Er wordt volop werk gemaakt van reguleringsmanagement, dat wordt uitgebouwd langs drie beleidssporen, namelijk administratieve lastenverlichting, juridisch-technische vereenvoudiging en reguleringsimpactanalyse. Daarnaast worden de noodzakelijke managementcapaciteiten ontwikkeld voor de promotie van de kwaliteit van de regelgeving en worden waar nodig de administratieve structuren en processen gereorganiseerd. De concrete initiatieven worden jaarlijks gebundeld in een actieplan. Over de resultaten wordt elk jaar gerapporteerd in een voortgangsrapport.
Bij de voorbereiding van de actieplannen wordt beroep gedaan op de informatie die door de Kenniscel Wetsmatiging wordt verzameld over onbedoelde neveneffecten van bestaande regelgeving. Die informatie is afkomstig van burgers en bedrijven, van ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van de regels of de controle op de naleving; van advies- en overlegorganen, van de Vlaamse Ombudsdienst, van parlementsleden, academici, enzovoort.

Bovendien is het spoor van de reguleringsimpactanalyse (RIA) expliciet gericht op het vermijden van onbedoelde neveneffecten in nieuwe regelgeving. Bij RIA wordt systematisch nagegaan welke rechtstreekse en onrechtstreekse effecten of gevolgen de toepassing van een welbepaalde voorgenomen regel heeft voor zowel de klant (burger, bedrijven, andere

overheidsinstellingen) als voor de instanties die de regels moeten toepassen, uitvoeren en handhaven.

2.5. Aanbevelingen inzake administratieve vereenvoudiging

Uit het voortgangsrapport reguleringsmanagement 2002-2003 blijkt dat concreet voor het verlagen van de administratieve lasten op drie terreinen wordt gewerkt:
- Beheer van de 'stock': de verbetering van de kwaliteit en vermindering van de omvang van de bestaande regelgeving en administratieve formaliteiten. Het "meetinstrument administratieve lasten" werd ontwikkeld door de Kenniscel Wetsmatiging en intussen uitgetest in vijf pilootprojecten.
- Beheer van de 'flow': de hervorming van het totstandkomingsproces van nieuwe regelgeving, zodat nieuwe regelgeving en administratieve formaliteiten enkel worden ingevoerd wanneer noodzakelijk en de continue stroom aan nieuwe regelgeving en formaliteiten beantwoordt aan hoge kwaliteitskenmerken.
- Instrueren van de beleidsvoorbereiders in de verschillende beleidsdomeinen, via de ontwikkeling van managementcapaciteiten en -instanties, die belast worden met de promotie van de kwaliteit van de regelgeving, het initiëren van veranderingen en hervormingen en het coördineren van de activiteiten.

Als concrete voorbeelden van administratieve vereenvoudiging kan verder verwezen worden naar volgende initiatieven:
- Binnen de afdeling Algemeen Welzijnsbeleid (departement WVC) wordt een project opgezet m.b.t. de coördinatie van de omzendbrieven in de bijzondere jeugdbijstand. Het project zal ongeveer alle aspecten van vereenvoudiging betreffen: samenordenen van verspreide regels, uitwieden van overbodige of in onbruik geraakte regels, wegwerken van inconsistenties,...
- Binnen het departement Onderwijs worden initiatieven ontwikkeld met het oog op de administratieve vereenvoudiging voor het verkrijgen van een studietoelage (cf. aanbeveling 2002-26). Deze initiatieven betreffen o.m. het grotere hergebruik van beschikbare gegevens van kandidaten die in het verleden reeds een aanvraag indienden, de pro-actieve opvraging van gegevens inzake belastbaarheid met een versnelling van de afwerking van dossiers als gevolg, de invoering van de gezinsdossiers voor het secundair en het hoger onderwijs, de sterke vereenvoudiging van de aanvraagformulieren voor studietoelagen, een e-governmentproject binnen de afdeling Studietoelagen, enzovoort.

2.6. Aanbevelingen i.v.m. informatieverstrekking, communicatie en actieve begeleiding op maat

- De Vlaamse regering communiceert op transparante wijze over alle beleidsbeslissingen, via onder meer de persmededelingen op de portaalsite www.vlaanderen.be, die ook gratis via e-mail naar de geïnteresseerde burger worden verstuurd. Het aantal abonnementen op de persmededelingen van de Vlaamse overheid blijft sterk groeien (stijging van 30% in 2002).
- Naast de informatiecampagnes van de individuele ministers heeft de Vlaamse regering ook twee grote overkoepelende voorlichtingsinitiatieven lopen die de burger op systematische wijze informeren over de beleidsprioriteiten in alle beleidsdomeinen. Op deze manier krijgt de 'klant' een scherper en globaal beeld van het beleid en wordt hij tevens continu op de hoogte gehouden van specifieke beleidsbeslissingen en maatregelen die hem persoonlijk aanbelangen. Het eerste overkoepelende communicatieproject dat in 2002 werd gelanceerd en wordt verdergezet in 2003, vertaalt het beleid van de Vlaamse overheid aan de hand van concrete voorbeelden uit de leefwereld van de burger. Daarvoor wordt

gebruikgemaakt van de regionale media (televisie en pers) die dicht bij de burger staan. In 2003 werd een tweede, nieuw overkoepelend communicatie-initiatief opgestart dat zich richt op vijf specifieke doelgroepen en tegemoetkomt aan hun specifieke informatiebehoefte. Met het oog op een maximale effectiviteit van de boodschap is de mediaselectie dan ook zo goed mogelijk op deze doelgroepen afgestemd. Er wordt voornamelijk in vakbladen gecommuniceerd. Bij elke boodschap wordt ook een webpagina vermeld waar men uitvoerige informatie vindt over het onderwerp. Er wordt ook steeds opnieuw verwezen naar de Vlaamse Infolijn om zo de digitale kloof te dichten.
- In 2002 werd de dienstverlening inzake pretesting en effectmeting van informatiecampagnes geoptimaliseerd. Deze metingen kaderen in een toenemende professionalisering en responsabilisering van de Vlaamse overheidscommunicatie.
- De toepassing van de Code van Goede Praktijk wordt nauwkeurig gemonitord. Administratie en kabinetten proberen de aanbevelingen en kwaliteitsnormen van de Code zo goed mogelijk in de praktijk te brengen en kloppen voor advies dienaangaande ook regelmatig aan bij de cel van de voorlichtingsambtenaar. Naar aanleiding van de sperperiode voor de federale verkiezingen in 2003 werd een Gedragscode verspreid naar kabinetten en administratie met bijkomende, striktere richtlijnen inzake overheidscommunicatie.
- Het beleidsgericht onderzoek, dat in opdracht van de Vlaamse overheid door de onderzoeksgroep Memori in samenwerking met het departement Communicatiewetenschappen van de KULeuven werd gevoerd naar communicatie met moeilijk bereikbare doelgroepen, werd in 2002 afgerond. De conclusies en praktische aanbevelingen die hieruit resulteren werden begin 2003 in een handzame brochure gegoten en op de portaalsite gepubliceerd.

2.7. Aanbevelingen i.v.m. fiscaliteit en invordering

In zijn aanbeveling 2002-47 pleit de Vlaamse ombudsman voor "de stroomlijning van de Vlaamse fiscaliteit, zowel in het juridisch kader als bij de uitvoeringsorganisatie". Dit werd recent geconcretiseerd via een reeks voorstellen die in teksten werden gegoten ter inlassing in het programmadecreet 2004. Zo werd o.m. geharmoniseerd op het vlak van intrestaanrekening en
-berekening, betaaltermijnen, bezwaartermijnen, tijdstip van belastbaarheid, e.d.m. Uiteraard behoeven deze voorontwerpen nog een validatie binnen de schoot van de Vlaamse regering en nadien door het Vlaams Parlement.

Wat de verbetering van het fiscaal invorderingsbeleid betreft (cf. aanbeveling 2002-48), kan gewezen worden op de aangetekende herinnering, die vanaf 2003 volop in voege trad bij de invordering van de onroerende voorheffing. Bij de leegstandheffingen werden de herinneringen reeds aangetekend verstuurd. Het principe van de gelijkberechtiging van de belastingplichtigen dient echter te worden beklemtoond. Een pleidooi om andere procedures tegenover bepaalde categorieën van belastingplichtigen te hanteren druist hier tegenin, wat niet betekent dat zeer omzichtig wordt omgesprongen met kosten lastens minder vermogende belastingplichtigen. Hier wordt volop samengewerkt met de plaatselijke OCMW's. Ook de collectieve schuldenregeling die een soort immuniteit voor invorderingsmaatregelen heeft ingevoerd, heeft ervoor gezorgd dat dit probleem minder acuut is geworden.

Wat het pleidoor van de Vlaamse ombudsman betreft om "algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals bijvoorbeeld billijkheid en overmacht in fiscale aangelegenheden, consequenter te interpreteren" (aanbeveling 2002-49), moet worden opgemerkt dat de administratie wel degelijk oog moet blijven hebben voor het wettelijk karakter. De termijnen voor het indienen van een bezwaar zijn van openbare orde en daaromtrent is er

constante rechtspraak en -leer zodat hier enige soepelheid niet mogelijk is. Wel wordt waar wettelijk mogelijk de procedure van ambtshalve ontheffing toegepast. Tenslotte wordt in geval van een onverschuldigde betaling ingevolge een foutieve eigenaar bv. de wet op de rijkscomptabiliteit toegepast (verjaring 10 jaar).

3. Beter Bestuurlijk Beleid

Tot slot wens ik in algemene zin te beklemtonen dat gans het project Beter Bestuurlijk Beleid - reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat - geschraagd wordt op een aantal principes die een snelle en efficiënte dienstverlening aan de burger moeten bevorderen, waarbij rekening wordt gehouden met de wensen van de burger. Principes als deugdelijk bestuur, transparantie, klantgerichtheid, behoorlijk overheidsoptreden, toespitsing op de kerntaken, enzovoort vormen een permanent aandachtspunt bij de reorganisatievoorstellen, die op dit ogenblik worden uitgewerkt en waarvan de implementatie voorzien wordt vanaf 2004.

In de hoop u hiermede van dienst te zijn, verblijf ik, met de meeste hoogachting,

Bart SOMERS
Minister-president