

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



Zitting 2000-2001

22 juni 2001

VLAAMSE OMBUDSDIENST

Jaarverslag 2000

GEDACHTEWISSELING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken
uitgebracht door de heer Sven Gatz**

(delen 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 Sven Gatz.

Plaatsvervangers :

mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, de heren Luc Van den Brande, Paul Van Malderen, Eric Van Rompuy ;
de heren Louis Bril, Frans De Cock, Karel De Gucht, Gilbert Van Baelen ;
de heren Felix Strackx, Luk Van Nieuwenhuysen, Miel Verrijken ;
de heren Gilbert Bossuyt, Dany Vandenbossche ;
de heer Jos Geysels ;
de heer Etienne Van Vaerenbergh.

*Zie :***41** (2000-2001)

- Nr. 1 : Jaarverslag 2000 van de Vlaamse Ombudsdienst
- Nr. 2 : Verslag namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid
- Nr. 3 : Verslag namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams ombudsman	4
II. Bespreking	7
III. Conclusie	8

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken besprak op 12 juni 2001 het jaarverslag 2000 van de Vlaamse Ombudsdienst. Meer bepaald boog de commissie zich over de voorstellen (deel 5.1) en de algemene aanbevelingen (deel 5.3) uit het jaarverslag.

Ten einde een gevolg te geven aan de belangrijkste algemene aanbevelingen uit het jaarverslag, 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 die algemene aanbevelingen vervat in deel 5.3 van het jaarverslag.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER BERNARD HUBEAU, VLAAMS OMBUDSMAN

De heer *Bernard Hubeau* verklaart dat het tweede jaarverslag van de Ombudsdienst is opgevat als een opvolgingsverslag, aangezien erin wordt gewezen op de ontwikkelingen inzake de aanbevelingen van het vorige jaarverslag. Daarnaast volgen uit het klachtenbeeld van 2000 ook nieuwe leerpunten, die resulteerden in een aantal nieuwe aanbevelingen.

Eind vorig jaar ontving de Ombudsdienst vanwege de Vlaamse regering en alle administraties en het college van secretarissen-generaal van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een uitvoerig rapport, waarin werd ingegaan op drie vragen van de Ombudsdienst :

- Kan men zich terugvinden in de (algemene en thematische) aanbevelingen van de Ombudsdienst in het jaarverslag 1999 ?
- Wat zijn de mogelijkheden en de intenties van de betrokkenen om daarop in te gaan ?
- Wat is op het terrein reeds gerealiseerd ?

Uit het regeringsrapport blijkt dat men de algemene aanbevelingen vooral beantwoordt met intentieverklaringen en dat daarvoor, hoewel zich voor een aantal punten reeds ontwikkelingen hebben voorgedaan, slechts oplossingen op lange termijn kunnen worden verwacht. Inzake de thematische aanbevelingen, die bijvoorbeeld het kijk- en luistergeld en de onroerende voorheffing betreffen, is reeds een en ander gerealiseerd.

De heer Hubeau wijst op het onderscheid tussen voorstellen en aanbevelingen : de voorstellen betreffen de positionering van de Ombudsdienst in het Vlaamse institutionele landschap ; de aanbevelingen houden eerder verband met de werking van de administratieve overheden, en met de beoordeling van de klachten over die werking door de Ombudsdienst.

In het jaarverslag 2000 worden geen nieuwe voorstellen geformuleerd. Met betrekking tot de voorstellen uit het jaarverslag 1999 werd een stand van zaken opgemaakt. Ook inzake sommige aanbevelingen uit het jaarverslag 1999 kan men op het terrein vorderingen vaststellen. De nieuwe algemene aanbevelingen kunnen worden gebundeld in een viertal categorieën.

Natraject vorige voorstellen

- *Voorstel 1999-01 : De Vlaamse Ombudsdienst stelt voor de relatie tussen de ombudsfunctie en de verzoekschriftenprocedure voor de burger te verduidelijken.*

Inmiddels werd een aantal voorstellen van decreet ingediend, die zijn uitgemond in een vervolmaking van de verzoekschriftenprocedure. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat sommige petitiees als klacht worden geformuleerd en vice versa : in onderling overleg zullen de klachten worden onderscheiden van de verzoekschriften, en voorgelegd aan de Ombudsdienst.

- *Voorstel 1999-02 : De Vlaamse Ombudsdienst stelt voor dat er onderzocht wordt of een gerechtelijke procedure opgeschort kan worden tijdens de klachtenbehandeling door een parlementaire ombudsdienst. Een beroep doen op een ombudsdienst wordt voor de burger op die manier een reëel alternatief voor een gerechtelijke procedure.*

Het voorstel heeft tot doel om de mensen niet langer te dwingen een keuze te maken tussen een administratieve of gerechtelijke procedure enerzijds, of een beroep op de Ombudsdienst anderzijds. In dat verband zijn geen nieuwe ontwikkelingen te melden. Het is overigens geen louter Vlaamse gelegenheid.

- *Voorstel 1999-03 : De Vlaamse Ombudsdienst stelt voor dat er werk wordt gemaakt van een "klachtendecreet".*

De zinvolle discussie die heeft plaatsgehad over de eerstelijnsklachtenbehandeling is uitgemond in het decreet houdende toekenning van een klachtrecht

ten aanzien van bestuursinstellingen. De goedkeuring van dat decreet brengt mee dat de uitvoerende macht het klachtrecht concreet moet organiseren, en dat het bestaan ervan moet worden bekendgemaakt aan de burger. De communicatie over het klachtrecht bij de instellingen zelf (de eerste lijn) en die over de ombudsfunctie (de tweede lijn) moeten op elkaar worden afgestemd.

In het klachtendecreet zijn de eerste en de tweede lijn aan elkaar gekoppeld : de sanctie voor het niet tijdig behandelen van een klacht is het beroep op de ombudsdienst ; bij de afhandeling van de klacht moet de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de ombudsdienst verplicht worden vermeld ; elk jaar voor 1 maart moeten de klachtenmanagers rapporteren aan de Ombudsdienst, die deze rapporten in zijn jaarverslag moet verwerken.

Met betrekking tot het klachtrecht heeft Vlaanderen baanbrekend werk verricht. Nu er een decretaal kader is moet het ook worden waargemaakt in de praktijk, en bekendgemaakt aan de burger.

- *Voorstel 1999-04 : De Vlaamse Ombudsdienst stelt voor het mogelijke beroep op de Vlaamse Ombudsdienst te vermelden op de informatieve en besluitvormingsdocumenten van de Vlaamse overheidsdiensten.*

De in het klachtendecreet voorziene verplichte vermelding van de Ombudsdienst als beroepsinstantie ten aanzien van de klachtendienst in de eerste lijn, is één van de mogelijkheden om die tweede lijn bekend te maken bij de burger.

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

De ontwikkelingen van de laatste twee jaar tonen aan dat men zowel op lokaal als op Vlaams niveau de rechtsongelijkheid, die er in bestaat dat niet elke lokale overheid beschikt over een ombudsdienst, wil wegwerken. Zo is in de enkele weken geleden bekendgemaakte Proeve van Vlaams Gemeentedecreet sprake van een verplicht meldpunt op de eerste lijn, en een onafhankelijke ombudsdienst op de tweede lijn. Wanneer gemeenten niet overgaan tot de oprichting van een eigen ombudsdienst, zou de Vlaamse Ombudsdienst aanvullend kunnen werken. Dat is een interessante piste, die ook wordt gesteund door lokale ombudslieden.

Nattractie vorige algemene aanbevelingen

- *Aanbeveling 1999-30 : De bezwaarprocedures moeten veralgemeend worden.*

Met betrekking tot de veralgemening van bezwaarprocedures is geen nieuw wetgevend werk gebeurd. Uit het klachtenbeeld 2000 blijkt dat de grote lacunes zich vooral situeren in de Vlaamse fiscaliteit, en met name het kijk- en luistergeld. Daarvoor bestaat nog steeds geen bezwaarprocedure. Dat maakt het voor de burger die reageert tegen die heffing heel moeilijk om te weten waar hij aan toe is.

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

Op het terrein zijn vrij veel initiatieven genomen, maar in het klachtenbeeld heeft dat niet geleid tot resultaten. Met name inzake de Vlaamse fiscaliteit – kijk- en luistergeld en onroerende voorheffing – blijft er een probleem.

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

Om te beoordelen of een klacht al dan niet grond is ontwikkelt de Ombudsdienst zelf een normkader. Men wil immers zo objectief mogelijk kunnen beslissen in welke gevallen de redelijke behandeltermijn – als ombudsnorm – al dan niet werd overschreden. De overschrijding van decretaal of wettelijk voorziene termijnen, zelfs indien dat termijnen van orde zijn en dus niet gesanctioneerd kunnen worden, geldt toch als een schending van de ombudsnorm. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de termijn voor de aflevering van een stedenbouwkundige vergunning. Indien de behandeling te veel tijd in beslag neemt, moeten de burgers bovendien tussentijdse berichten krijgen.

Zowel in de regelgeving als in de praktijk is er nog veel werk in deze aangelegenheid.

- *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.*

Vroeger moest men elk jaar opnieuw de vrijstelling van de afvalwaterheffing aanvragen, en bewijzen dat men recht had op die vrijstelling. Ingevolge het

begrotingsdecreet van vorig jaar worden die vrijstellingen voortaan automatisch toegekend. Hetzelfde zou moeten gebeuren bij het kijk- en luistergeld en de studietoelagen.

Nieuwe algemene aanbevelingen

- *Aanbeveling 2000-30 : De Vlaamse overheid moet proberen onbedoelde neveneffecten van regelgeving zo snel mogelijk te verhelpen, ofwel in de toepassing, waar dat mogelijk is, ofwel door de aanpassing van de regelingen, waar dat noodzakelijk is. Die onbedoelde neveneffecten kunnen opgespoord worden door de invoering van een stelsel van regelgevingsevaluatie.*
- *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 oneigenlijke oplossingen. Daarbij moet worden gestreefd naar een objectivering van de criteria en het toetsingskader waarbinnen dit concept wordt toegepast in concrete situaties.*
- *Aanbeveling 2000-32 : Bij de invoering van nieuwe regelingen en bij de wijziging of afschaffing van bestaande regelingen moet de Vlaamse overheid in een ruime overgangperiode voorzien. Dan kunnen die diensten de nieuwe regelingen voldoende bekendmaken aan de publieke opinie.*
- *Aanbeveling 2000-33 : Bij de besluitvorming en de implementatie van nieuwe regelingen dient de Vlaamse overheid een retroactieve werking van regels te vermijden.*

De tweede groep van aanbevelingen dringt aan op een niet- of minimale retroactiviteit van de regelgeving. Retroactiviteit schendt immers de rechtszekerheid en het gerechtvaardigd vertrouwen van de burger. Soms zijn regelingen zo snel van toepassing, dat men eigenlijk van de facto-retroactiviteit kan spreken. Niet de regelgeving zelf, maar de uitwerking ervan brengt dan de retroactiviteit tot stand. In dat geval beschikken de administratieve overheden immers niet over de tijd of de mogelijkheden om zich te organiseren, met het oog op de toepassing van de nieuwe regelgeving. Bovendien kan een dergelijke regeling onvoldoende worden bekendgemaakt aan de burgers.

Een eerste groep van aanbevelingen beoogt de naleving van de beginselen van behoorlijke regelgeving. Er is een aantal onbedoelde neveneffecten van regelgeving ontdekt, onder meer inzake studietoelagen en fiscaliteit. Sommige van die neveneffecten zouden kunnen worden rechtgezet in de toepassing, andere vergen een aanpassing van de regelgeving. Klachten van burgers kunnen daartoe een waardevolle bron van informatie zijn. Zo leidt de toepassing van de KI-toets bij het toekennen van studietoelagen er toe dat sociaal-economisch zwakke groepen soms niet aan hun trekken komen, hoewel zij de doelgroep vormen. Het nieuwe decreet op de studietoelagen heeft dat maar gedeeltelijk opgelost.

- *Aanbeveling 2000-36 : Bij de uitvoering van haar beleid, en in het bijzonder bij de inning van fiscale inkomsten, moet de Vlaamse overheid zelf het principe van de kostenbesparing hanteren. Dat geldt ook voor haar opdrachthouders in de gevallen dat bepaalde taken en opdrachten worden uitbesteed.*

De Ombudsdienst wordt vaak geconfronteerd met moeilijke situaties van burgers, waarbij het begrip overmacht zou kunnen worden gehanteerd om – met naleving van het gelijkheidsbeginsel – afwijkingen toe te staan, bijvoorbeeld op na te leven termijnen. In de regelgeving zou een geobjectiverd begrip van overmacht moeten worden ingevoerd. Het begrip mag dus geen aanleiding geven tot een lukrake toepassing in bepaalde ad hoc-situaties. Op basis van een lijst van criteria, die geldt als extern toetsingskader om te beoordelen of het gelijkheidsbeginsel niet wordt geschonden, moet de administratie rekening kunnen houden met behartenswaardige situaties.

Bij de uitvoering van haar beleid moet de Vlaamse overheid het principe van de kostenbesparing hanteren, ook wanneer ze taken uitbesteedt. Het gaat hier vooral over de Vlaamse fiscaliteit. Het spreekt uiteraard vanzelf dat de Vlaamse overheid de heffingen die haar toekomen moet innen, maar wanneer niet tijdig wordt betaald treedt een automatisch opvolgingssysteem in werking. Er wordt dan heel snel overgegaan tot een invordering per gerechtsdeurwaarder, ook in heel kleine, minimale geschillen – bijvoorbeeld bij de heffing op oppervlaktewateren. Wanneer de betrokken burger erop wijst dat de gegevens waarop het gerechtsdeurwaardersoptreden steunt onjuist zijn, of nog wanneer iemand een afbetalingsplan vraagt voor een bepaalde schuld, zou men dat opvolgingssysteem moeten kunnen stilzetten. Dat zou heel wat kosten besparen en de Vlaamse overheid een menselijker gelaat bezorgen.

- *Aanbeveling 2000-35 : De Vlaamse overheid moet verder werk maken van de stroomlijning van de Vlaamse fiscaliteit.*
- *Aanbeveling 2000-37 : Er dient door de Vlaamse overheid in de communicatie met de burger maximaal te worden gewezen op het onderscheid tussen beleidsvoornemens en de bestaande toestand.*

De aangekondigde stroomlijning van de Vlaamse fiscaliteit moet worden uitgewerkt en in de praktijk omgezet. Daar is nog maar weinig van te zien. Zo moet het gebrek aan uniformiteit – inzake inningsmodaliteiten, termijnen, bezwaarprocedures, enzovoort – bij de leegstandsheffingen op gebouwen/woningen en bedrijfsruimten worden opgeheven.

Bovendien wordt men geconfronteerd met het verschil tussen het maken en bekendmaken van beleidsvoornemens en de bestaande toestand. Men mag in de communicatie naar de burger niet de indruk geven dat plannen en beleidsvoornemens al gerealiseerd zijn.

Volgens de heer Hubeau is het zinvol om, net zoals vorig jaar, aan de regering een grondige rapportage te vragen ter voorbereiding van het volgende jaarverslag. Zo kan men een werkelijkheidsgetrouwe opmeting doen van de ontwikkelingen inzake de oude en de nieuwe aanbevelingen.

II. BESPREKING

Namens de commissie feliciteert mevrouw *Mieke Van Hecke* de ombudsman met zijn verslag. Zij wijst op de overzichtelijkheid, het concreet karakter en de duidelijkheid van het document, en op de erin vervatte constructieve voorstellen. Het jaarverslag is dan ook een waardevol document, waaruit men de nodige gevolgen moet trekken.

Vooreerst wenst mevrouw Van Hecke twee punctuele aanvullingen te doen aan de inleiding door de Ombudsman. Bij de voorstellen 1999-01 tot 1999-05 moet men zoeken naar de meest geëigende vorm om het klachtrecht, de opdrachten van de Ombudsdienst en de nieuwe verzoekschriftenprocedure bekend te maken aan de bevolking, zodat die instrumenten op de juiste manier worden gebruikt.

Bij het beoordelen van het natraject van aanbeveling 1999-30 ontbreekt in het rapport van de regering een inventaris van de domeinen waar geen bezwaarprocedure bestaat. De regering merkt slechts

op dat het ontbreken van bezwaarprocedures eerder uitzondering is dan regel. Vraag is waarop zij die bewering steunt. Zo werd inzake de subsidiëring in de culturele sector slechts twee jaar geleden voor het eerst een dergelijke bezwaarprocedure ingevoerd. Wellicht zijn er dus nog sectoren waar zo'n procedure ontbreekt, en zijn de bezwaarprocedures niet zo algemeen verspreid als men de indruk geeft.

Speciale aandacht wil mevrouw Van Hecke besteden aan de nieuwe algemene aanbevelingen. Zij verheugt er zich over dat de Ombudsman groot belang hecht aan de naleving van de beginselen van behoorlijke wet- en regelgeving. De finaliteit van die beginselen gaat verder dan juridische haarkloverij, aangezien onzorgvuldige regelgeving rechtsonzekerheid en verwarring meebrengt, en het wantrouwen van burgers ten opzichte van de overheid verhoogt. Het parlement zou een overzicht (charter) moeten maken van de normen van behoorlijke regelgeving, en via een protocol vastleggen dat de regering en het parlement de ontwerpen en voorstellen van decreet daar op voorhand zullen aan toetsen.

Met het oog op een correcte en actieve informatieverstrekking is het noodzakelijk dat men duidelijk stelt wat het statuut is van teksten die men verspreidt. Zo werd het ontwerp van decreet houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid via het internet verspreid, terwijl het nog ter discussie stond. Het statuut van die tekst was dan ook onduidelijk. De bijgevoegde mededeling dat men die regeling best al zou toepassen, omdat de inwerkingtreding spoedig zou volgen, zorgde voor nog meer verwarring en problemen op het terrein. Dergelijke problemen komen dikwijls niet bij de Ombudsman terecht, omdat ze geen aanleiding geven tot een individuele klacht. De algemene aanbevelingen van de Ombudsdienst zijn inderdaad meestal de vertaling van individuele klachten – omdat zij immers de toegangspoort zijn tot de Ombudsdienst. De gevraagde correcte en actieve informatieverstrekking valt in casu overigens samen met de opmerking van de ombudsman over het vereiste onderscheid tussen beleidsvoornemens en realisaties.

In dezelfde sfeer werd via omzendbrieven aangekondigd dat in een bepaald domein geen erkenningen meer zouden worden toegestaan, omdat men het voornemen heeft om de regelgeving te wijzigen. Dat is strijdig met een consequente en correcte toepassing van de bestaande regels, wat een element is van behoorlijke regelgeving. De betrokken organisaties richten zich meestal niet tot de Om-

budspan of tot de Raad van State. De ervaringen die de Ombudsman put uit individuele klachten bestaan dus ook in een ruimere maatschappelijke context.

Gelijkaardige problemen doen zich ook voor bij de afschaffing van regelgeving. Men zou daarbij, zoals vooropgesteld in aanbeveling 2000-32, moeten voorzien in een ruime overgangperiode, opdat de gene voor wie de nieuwe regelgeving bedoeld is zich tijdig kan aanpassen. Uiteraard vraagt een behoorlijke regelgeving dat de continuïteit in behandeling en opvolging van dossiers wordt gegarandeerd. Soms worden recente decreten vrij snel volledig herzien, mogelijk omwille van een nieuwe politieke context. Zo ligt thans in de Commissie voor Cultuur, Media en Sport een decreet ter stemming, ter vervanging van een decreet uit 1999, dat in werking trad op 1 januari 2000. Dat doet afbreuk aan de rechtszekerheid en aan het vertrouwen van de rechtsonderhorigen in de regelgeving.

Mevrouw Van Hecke verduidelijkt dat zij de problematiek van onbehoorlijke regelgeving en de gevolgen daarvan voor individuele dossiers heeft willen verruimen naar de algemene problematiek van gebrek aan legistische zorgvuldigheid. Zij vraagt dat rekening zou worden gehouden met de regels van behoorlijk bestuur, ook bij het opstellen van regelgeving. In het kader van de decreetsevaluatie zou het parlement daartoe een code kunnen opstellen, en ervoor zorgen dat die in de toekomst wordt gevolgd.

De heer *Norbert De Batselier* stelt voor om in de schoot van de commissie een voorstel van resolutie op te stellen, waarin aan de regering wordt gevraagd om kennis te nemen van en rekening te houden met de nieuwe aanbevelingen van de Ombudsdienst. Daarbij kan vooral de nadruk worden gelegd op de naleving van de beginselen van behoorlijke regelgeving, het hanteren van een redelijke behandeltermijn, en het vereiste onderscheid, in de communicatie, tussen beleidsvoornemens en de bestaande toestand.

Volgens de heer *Dirk Holemans* spreekt het verslag van de ombudsman voor zich, en heeft mevrouw Van Hecke een aantal terechte opmerkingen gemaakt. Hij steunt het voornemen om een voorstel van resolutie in te dienen. Vooral het onderscheid tussen het communiceren van voornemens en het realiseren van doelstellingen moet daarin duidelijk worden benadrukt.

De *minister* stoort zich aan de retroactiviteit van sommige regelgeving. Die is volgens hem in strijd met de basisbeginselen van het recht.

III. CONCLUSIE

De commissie is het erover eens dat op basis van de nieuwe algemene aanbevelingen vervat in deel 5.3 van het jaarverslag een voorstel van resolutie wordt uitgewerkt. Een tekstvoorstel zal ter goedkeuring aan de commissie worden voorgelegd.

De verslaggever,

Sven GATZ

De voorzitter,

Norbert DE BATSELIER