

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



Zitting 2004-2005

14 juni 2005

VLAAMSE OMBUDSDIENST

JAARVERSLAG 2004

Hoofdstuk 14: Voorstellen en aanbevelingen

GEDACHTEWISSELING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken,
Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie
uitgebracht door de heer Marnic De Meulemeester**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden:

de dames Katleen Martens, An Michiels, de heren Wim Van Dijk, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;

de heren Hubert Brouns, Johan Sauwens, mevrouw Joke Schauvliege, de heer Jan Verfaillie;

de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Marleen Vanderpoorten, de heer Francis Vermeiren;

de heren Norbert De Batselier, Jacky Maes, Dany Vandenbossche.

Plaatsvervangers:

de heer Thieu Boutsen, mevrouw Marie-Rose Morel, de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, mevrouw Gerda Van Steenberge;

mevrouw Cathy Berx, de heren Ludwig Caluwé, Stefaan De Clerck, Luc Van den Brande;

de heer Sven Gatz, mevrouw Vera Van der Borgh, de heer Paul Wille;

de heren Patrick Janssens, Herman Lauwers, Marcel Logist.

Toegevoegde leden:

de heer Jos Stassen;

de heer Jan Peumans;

de heer Christian Van Eyken.

INHOUD

	Blz.
1. Inleidende uiteenzetting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams ombudsman	4
2. Replik van de heer Yves Leterme, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid	8
3. Bespreking	11
Bijlage: Voorstel procespremie: een eerste reactie van de Vlaamse Ombudsdienst	15

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie besprak op 7 juni 2005 het jaarverslag 2004 van de Vlaamse Ombudsdienst. De bespreking had meer bepaald betrekking op hoofdstuk 14: Voorstellen en aanbevelingen.

Aan de bespreking werd deelgenomen door de heer Bernard Hubeau, Vlaams ombudsman, en minister-president Yves Leterme.

Teneinde een gevolg te geven aan de belangrijkste aandachtspunten die aan bod kwamen tijdens 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 bekommernissen van de commissie.

1. Inleidende uiteenzetting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams ombudsman

De heer Bernard Hubeau: In deze commissie gaat het over de algemene voorstellen en aanbevelingen, terwijl in andere commissies meer thematische aanbevelingen worden voorgesteld.

Ik zal de nieuwe algemene aanbevelingen overlopen en dieper ingaan op twee deelaspecten, meer bepaald de mogelijkheden om de lokale ombudsfunctie verder vorm te geven en het voorstel van mevrouw Schauvliege over de eventuele invoering van een procespremie.

Onze algemene aanbevelingen staan in hoofdstuk 14 van het jaarverslag en richten zich op een betere dienstverlening van de Vlaamse overheid. Ze zijn gericht aan het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering en aan de Vlaamse overheidsdiensten. Het gaat om een continu en cyclisch proces. Waar nodig hernemen we oude aanbevelingen en voorstellen om na te gaan hoe die zijn geëvolueerd.

De invalshoek van ons jaarverslag is onder meer die van de kwaliteit van de regelgeving. Een aantal voorstellen hebben te maken met de positie van de burger en het klachtrecht van de burger in zijn verhouding met de overheid. Andere aanbevelin-

gen betreffen veeleer de werking van de Vlaamse overheidsdiensten.

In het jaarverslag staan een aantal oude voorstellen opgesomd die nog steeds niet of niet volledig zijn gerealiseerd zoals de behoefte aan lokale ombudsdiensten, de vermelding van de klachtvoorzieningen op allerhande documenten van Vlaamse overheidsdiensten, en het vermenigvuldigen van overbodige sectorale en specifieke klachtprocedures, terwijl eigenlijk het klachtendecreet volstaat.

Voorstel 2004-01: Klachtenbehandeling en ombudsfunctie op lokaal vlak

Ik geef een overzicht van de nieuwe voorstellen. Via het nieuwe gemeentedecreet moeten de klachtenbehandeling en de ombudsfunctie op lokaal vlak worden geregeld. Daarbij stellen we een driesporenbenadering voor.

Een gemeentebestuur kan binnen zijn gemeentelijke organisatie zelf kiezen voor een ombudsformule naast een soort eerstelijnsmeldpunt. Daarnaast moet er een externe tweedelijnscontrole zijn. De gemeente kan dat zelf regelen als ze voldoende groot is. In de literatuur wordt al eens gesteld dat een gemeente minstens 50.000 inwoners moet tellen om een voltijdse ombudsfunctie te kunnen invoeren. De tweede mogelijkheid – voor de kleinere gemeenten – is de interlokale samenwerking. Ten derde is ook aansluiting bij een ombudsdienst van een hoger niveau mogelijk. Sinds 1999 hebben we telkens opnieuw voorgesteld om daarover na te denken. Tijdens de vorige legislatuur is al gezegd dat het driesporenmodel mogelijkheden biedt.

Er is ook een resolutie van het Vlaams Parlement van begin dit jaar “om rekening houdend met het belfortprincipe en met de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking, het concept van lokale ombudsdiensten te bevorderen en vorm te geven”.

Naar aanleiding van een voorstel van gemeentedecreet uit de vorige legislatuur hebben de professoren Boes en Maes een studie verricht. Zowel in die studie als in een advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en een voorstel van amendement van de VVSG werd geopteerd voor de invulling van de ombudsfunctie op lokaal vlak. Het

huidig voorontwerp van gemeentedecreet heeft in de artikelen 197 en 198 maar een heel beperkte invulling gegeven, namelijk dat bij reglement een klachtenbehandeling moet worden georganiseerd.

In het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur van 29 april 2005 staat dat het principe van de klachtenbehandeling positief is, maar te minimaal en te administratief wordt ingevuld. Er ontbreekt een deel van het verhaal, namelijk het tweedelijnsstelsel, indien de klager geen gehoor vindt bij de lokale eerstelijnsklachtenbehandeling. Een ombudsdienst werkt onder meer preventief. Klachten raken immers opgelost in de eerste lijn indien in een tweedelijnsmogelijkheid is voorzien. Het niet opnemen van een ombudsfunctie, zo blijkt uit het advies, is een “gemis”.

In het Waalse Gewest is er een voorstel van decreet om gemeenten toe te laten aan te sluiten bij de Waalse Ombudsdienst. Daarover ligt een discussienota voor bij de Waalse Regering.

Nederland beraadt zich sinds 1993 over de verplichte eerste- en tweedelijnsinvulling. Aanvankelijk was er een overgangperiode waarbij zeven gemeenten zich hadden aangesloten bij de Nederlandse nationale ombudsman. Nu zijn het er 220. Sinds vorig jaar zijn de gemeenten verplicht om die driesporenbenadering te volgen. Daarbij kan een gemeente een eigen ombudsvoorziening creëren, interlokaal samenwerken of zich vrijwillig aansluiten bij de nationale ombudsman. Indien dat niet vrijwillig gebeurt, dan wordt het een van rechtswege aansluiting.

Aangezien een verplicht opgelegd model moeilijkheden kan opleveren, stellen wij voor om een soort proefproject op te zetten. Een aantal steden en gemeenten zoals Antwerpen, Leuven, Mechelen, Gent, Brugge enzovoort hebben reeds een ombudsfunctie. Een aantal andere gemeenten hebben gevraagd naar een samenwerking met de Ombudsdienst voor de tweedelijnsbehandeling. Het gaat dan onder meer over Brasschaat en Herentals. Wij stellen dan ook voor een rondvraag te organiseren waarbij maximum vijf gemeenten zich als experiment kunnen aansluiten bij de werking van de Vlaamse Ombudsdienst. Om dat idee te promoten werken we voorlopig best met een gesloten beurs.

Op die manier willen we proberen om in samenwerking met de VVSG de formule van de ombuds-

functie op lokaal niveau verder vorm te geven. We zouden met de Vlaamse Regering een project moeten opzetten om dat ideeëngoed te promoten. Een evaluatie moet dan uitwijzen of daar een draagvlak voor bestaat.

Voorstel 2004-02: toepassing klachtendecreet

Het begrip klacht wordt niet door alle openbare instellingen even ruim en correct geïnterpreteerd. Het klachtendecreet is een kaderdecreet. Sommige administratieve overheden passen dat decreet niet volledig of correct toe omdat ze ervan uitgaan dat sommige klachten van burgers er geen zijn. Aangezien moet worden gerapporteerd aan de Vlaamse Ombudsdienst, treden we met die instellingen in contact en zetten vorming op. Onlangs hebben we twee workshops georganiseerd bij de VRT. Er moet nog een draagvlak worden gecreëerd, dus daar zijn we dan ook mee bezig. Het is een taak voor de Vlaamse Ombudsdienst om het klachtendecreet bekend te maken en te laten doordringen op de werkvloer.

Voorstel 2004-03: stroomlijning en uniformisering van klachtkanalen en -procedures

Het voorstel voor maximale stroomlijning, rationalisering en uniformisering van klachtenkanalen is evident, maar er is nog werk aan de winkel.

Nieuwe aanbevelingen 2004

We delen de aanbevelingen in negen categorieën in: toegankelijkheid van bezwaar- en beroepsprocedures; bereikbaarheid van overheidsdiensten; behandelingstermijnen; coördinatie en verwerking van gegevens; informatieverstrekking, communicatie en begeleiding; wetgevingskwaliteit; fiscaliteit en invordering; handhaving en bestraffing en administratieve vereenvoudiging. Elk jaar bekijken we voor deze onderwerpen wat met de oude aanbevelingen is gebeurd.

Ik sta stil bij drie groepen nieuwe aanbevelingen. Nummer 2004-34 heeft te maken met de bereikbaarheid van de overheidsdiensten in de brede betekenis. De Vlaamse overheid moet erover waken om, vanuit een situatie van schaarste van middelen en de daaruit voortvloeiende besparingsdoelstellingen, geen te lineaire maatregelen

te nemen die onnodige nadelige gevolgen hebben voor de dienstverlening aan de burger. De Vlaamse overheid moet erop toezien dat de begrotingscontrole geen invloed heeft op het al dan niet, of vertraagd, uitbetalen van premies.

In het jaarverslag verwijzen we naar toegezegde premies die omwille van de begrotingsrichtlijn niet of later werden uitbetaald. Dat heeft ook veel te maken met de communicatie met de burger, los van de beleidsvraag of de financiële ruimte er is.

Een tweede groep algemene aanbevelingen gaat over wetgevingskwaliteit en neveneffecten van de regelgeving. We vinden dat de Vlaamse regelgeving, maar ook de uitvoeringsreglementering, nauwer moet aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen (aanbeveling nr. 2004-35). Een voorbeeld zijn de nieuw samengestelde leefomgevingen, zoals het co-ouderschap. De regelgeving, bijvoorbeeld inzake gas en elektriciteit of sociale leningen, gaat nog uit van het eenoudergezin.

De Vlaamse overheid moet snel maar behoorlijk ingrijpen in situaties waarbij reeds lang neveneffecten of onvolkomenheden bekend zijn. Indien nodig moet overleg worden gepleegd of samenwerking worden gezocht met andere bevoegdheidsniveaus. Er moet worden vermeden dat reeds lang aangekondigde hervormingen, zowel op institutioneel als op inhoudelijk vlak, lang uitblijven, waardoor de verwarring en onduidelijkheid te lang blijven bestaan (aanbeveling nr. 2004-36).

Deze aanbeveling bevat een aantal deelaspecten. De reeds lang aangekondigde hervormingen moeten sneller geïmplementeerd kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn het handhavingsbeleid inzake milieu en BBB.

De verantwoordelijkheidsafbakening moet duidelijk zijn. Als oplossingen worden gezocht voor de toekomst, moet ook aandacht worden besteed aan het historisch passief. Het decreet integraal waterbeleid is hiervan een voorbeeld. Bij de vergunning wordt de watertoets ingevoerd, maar waterellende uit het verleden wordt onvoldoende snel aangepakt. We geven ook een aantal voorbeelden van aansprakelijkheidsregelingen die aangepakt zouden moeten worden.

We doen ten slotte ook een nieuwe algemene aanbeveling inzake handhaving. Om handhavingpro-

blemen en het handhavingsdeficit te vermijden, moet meer worden geïnvesteerd in een mogelijke diversificatie van sancties (aanbeveling nr. 2004-37). Eventueel moet er aandacht zijn voor administratieve sancties, maar niet als een soort wondermiddel dat alles zal oplossen. Voor een aantal sectoren, onder meer voor ruimtelijke ordening, doen we voorstellen.

Een Vlaamse procespremie

Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister-president, ik wil nog iets dieper ingaan op het voorstel van procespremie, en een eerste reactie geven vanwege de Vlaamse Ombudsdienst.

Toen het voorstel in de media kwam, heb ik eerst enkele collega's ombudsmannen en -vrouwen geraadpleegd en gevraagd wat ze denken over een tegemoetkoming in de gerechtskosten voor burgers met een gegronde klacht die door de administratie niet wordt opgelost. We vinden de klacht gegrond, we willen dat de administratie de klacht oplost en de burger genoegdoening geeft, maar toch volgt de administratie dat standpunt niet en wordt het probleem niet opgelost. In dat geval moeten mensen naar de rechtbank stappen. Als we echt vinden dat het gegronde klachten zijn die moeten worden rechtgezet, willen we een procespremie verstrekken aan de burgers, voor wie op die manier de drempel naar het gerecht wordt verlaagd. De eerste reactie van een collega was dat het een geniaal idee is. Het is een goede poging om de drempel naar justitie te verlagen. Dankzij deze voorstellen kunnen we nadenken over de rol van ombudsdiensten. Door de pro's en contra's van het voorstel verder te bekijken, zijn we toch iets terughoudender geworden.

Het voorstel verwijst naar dieperliggende leemten in het rechtshulpsysteem. De methodiek van proefprocedures bestaat al langer. De procespremie zou in patsituaties de drempel naar de rechtbank kunnen verlagen. Als een administratie bijvoorbeeld een verkeerde regelgeving heeft toegepast, maar uiteindelijk de schade niet kan vergoeden, waardoor de burger minder subsidie krijgt dan aanvankelijk werd toegezegd, zou de procespremie een oplossing kunnen zijn.

Het voorstel kan ook passen in de logica van het ombudswerk. We proberen eerst klachten op te

lossen in een informeel voortraject. Als het probleem niet opgelost geraakt, wordt toch de stap naar de rechtbank gezet.

Het is echter de vraag of het bij beslechting van een geschil door de rechter niet om wezenlijk andere beoordelingselementen gaat dan bij beslechting door de ombudsman. Wij verklaren klachten gegrond als een burger bijvoorbeeld drie of vier maanden op een vergunning moest wachten, en als in de reglementeringen geen juridisch afdwingbare termijnen werden opgenomen. We vinden het een gegronde klacht, want de burger heeft veel te lang moeten wachten. Als deze zaak voor de rechtbank komt, is er geen rechtsbron of legaliteitstoets waardoor de rechter kan zeggen dat er een afdwingbare termijn is en de burger een punt heeft.

De toepassing door de rechtbank van de wettigheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is totaal verschillend van het optreden met de ombudsnormen correcte bejegening, zorgvuldigheid en deugdelijke correspondentie. Een voor de ombudsdienst gegronde klacht is niet per se afdwingbaar voor de rechterlijke macht.

We creëren heel hoge verwachtingen, waaraan de Vlaamse Ombudsdienst onmogelijk kan tegemoetkomen. De kernopdracht blijft klachtenbehandeling en het doen van aanbevelingen. Als een burger met een gegronde klacht telkens de vraag stelt om een procespremie te bekomen, zou de ombudsdienst in veel gevallen moeten uitleggen dat de burger ombudsmatig gelijk heeft, maar niet per se juridisch gelijk heeft. Het is de meerwaarde van de ombudsdiensten dat ze niet hetzelfde werk doen als de rechtbanken, want anders waren ze eigenlijk overbodig.

Hoe valt nog samen te werken met een overheidsdienst, als we vandaag de burger stimuleren om tegen die dienst te procederen? Het oplossen van klachten heeft ook te maken met een vertrouwensrelatie en met een constructieve dialoog met de diensten. Het combineren van procederen en oplossingen zoeken is soms moeilijk.

Het is de vraag of de beoordeling van de aanvraag voor de toekenning van een procespremie wel een ombudstaak is. De kern van het ombudswerk is aanbevelen en proberen tot oplossingen te komen door het formuleren van een behoorlijk advies.

Het is meer dan een advies, maar het is minder dan een bevel. Het valt moeilijk te beoordelen wanneer iemand een premie mag ontvangen. De eerste burger die een klacht heeft die gegrond wordt verklaard, kan aanspraak maken. Zal de tweede burger met een identieke klacht ook recht hebben op een procespremie? Wie zal eventuele weigeringen beoordelen?

Ondanks het aantrekkelijke aspect van het voorstel, met name het verlagen van de drempel, kunnen er nog andere problemen zijn. Hoe zullen de proceskosten kunnen worden verrekend? De kosten zullen meestal groter zijn dan de toegekende premie. Wat als de zaak verloren wordt? We zullen niet kunnen garanderen dat de burger gelijk zal krijgen.

Ook nu zeggen we soms tegen mensen dat de enige mogelijkheid erin bestaat naar de rechtbank te stappen. In het ene geval zal de rechtbank het advies volgen, in het andere geval niet. Dat hoort zo, gezien de onafhankelijkheid van beide instellingen, maar bij verlies is er een financiële aderlating voor de burger, met daarbovenop een teleurstelling. Wat als we geen premie toekennen en de verzoeker wint? Wat als we de premie niet toekennen en de verzoeker verliest?

Zijn er alternatieven? We moeten doordenken over dit spoor en over mogelijke alternatieven. We zouden in het niet-gerechtelijke traject nog een ultieme bemiddelingspoging kunnen opzetten. Hierbij zetten we dan in een fysieke vorm de partijen nog eens bij elkaar met een heel uitgewerkt advies van de Vlaamse Ombudsdienst waar we de leidend ambtenaar of eventueel zelfs de functioneel bevoegde minister of waarom niet de minister-president bij betrekken. Zo'n vaart zal het immers niet lopen qua aantallen. Je kan dat ook zien als een soort ultiem voorstel waar we in de ombudsbemiddeling blijven en niet meteen de link leggen naar de rechtbank.

Een tweede voorstel is om nog eens dieper na te denken over het voorstel dat we in 1999 reeds hebben geformuleerd en nog eens herhaald in 2002, met name het feit dat de opschorting van procedures terwijl ombudsbemiddelingen lopen, de ombudsbemiddeling meer kansen geeft. In sommige landen, waar het ombudsfenomeen veel sterker is ingeburgerd dan hier, schort het beroep door de burger op de ombudsman de termijnen voor indie-

ning van een vordering bij een burgerlijke rechtbank, bij een strafrechtbank of bij de Raad van State op. Dit speelt vooral bij de Raad van State omdat er een termijn is voor een vordering tot nietigverklaring. De termijnen voor administratieve en georganiseerde beroepen worden opgeschort zodat mensen – minder dan nu het geval is –, als ze een beroep doen op de ombudsman, tegelijk ook een vordering bij de Raad van State indienen om hun kansen op een gerechtelijke procedure niet te verkwanselen. Zo geef je de ombudsbemiddeling een kans en zouden we misschien in meer gevallen tot een oplossing kunnen komen.

Ik wil ten slotte verwijzen naar de recent goedgekeurde bemiddelingswet op federaal niveau. We moeten eens nagaan of we niet op een of andere manier in het kader van de erkenning van de bemiddelingsdiensten, waar er ook een opschorting van de termijnen geldt, een grotere rol kunnen spelen. Naast de familiale bemiddelaar inzake familiale aangelegenheden en de schuldbemiddelaar in de sfeer van het OCMW, zouden we in de sfeer van de institutionele klachten kunnen denken aan de opname van een rol voor de ombudsdiensten. Daar zijn we uiteraard afhankelijk van het federale niveau.

Tot zover enkele eerste beschouwingen over het voorstel waarvan we de filosofie bijtreden. Als we verder denken over manieren om die filosofie te realiseren, kunnen we zeker tot iets concreets komen. Ik dank mevrouw Schauvliege nogmaals voor het mee nadenken over de mogelijke rol van de Ombudsdienst.

2. Replik van de heer Yves Leterme, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid

Minister-president Yves Leterme: Mijnheer de voorzitter, geachte leden, ik wil mijn bijzondere waardering uitspreken voor het werk van de Vlaamse ombudsman. De Ombudsdienst is een goede inspiratiebron om ons beleid te verbeteren. Samen met mijn medewerkers analyseer ik het werk met een positieve ingesteldheid.

Ik waarschuw wel voor overdreven verwachtingen: we zullen er niet in slagen alle beleidsaanbevelingen heel snel in werking te laten treden. Er zijn

ook budgettaire aspecten aan sommige aanbevelingen verbonden. Ik zal me concentreren op wat nieuw is in een aantal van de voorstellen, onder meer omwille van het feit dat het jaarverslag 2003 nog maar enkele maanden geleden in deze commissie werd besproken. Uiteraard zullen we bij eventuele besprekingen in sectorale commissies ingaan op een aantal specifieke aanbevelingen.

Ik wil ook oproepen om de bevoegdheid en de autonomie van de lokale en provinciale overheden te respecteren. Uiteraard komt het het parlement toe om al dan niet op een aantal suggesties in te gaan. Wat de Vlaamse Regering betreft, verwijs ik naar het Vlaams regeerakkoord terzake dat de autonomie van de lokale en provinciale besturen zeer sterk in de verf wil zetten. Het lokale bestuur is het niveau bij uitstek waar de overheid nog oog in oog met de burger haar vertrouwen moet winnen en dag in dag uit moet verdienen. We moeten niet alles vanuit Brussel regelen.

Voorstel 2004-01: Klachtenbehandeling en ombudsfunctie op lokaal vlak

Ik kom tot de eerste aanbeveling over de klachtenbehandelings- en ombudsfunctie op lokaal niveau, waarbij is verwezen naar de artikelen 197 en 198 van het ontwerp van gemeentedecreet. Door de wijze waarop we het daar organiseren, geven we uitvoering aan de essentie van wat in het jaarverslag van de ombudsman is opgenomen, namelijk zorgen dat er een onafhankelijk systeem van klachtenbehandeling wordt uitgewerkt waarbij aan de gemeenten de bevoegdheid wordt overgelaten om dat concreet in te vullen op de wijze zoals ze dat denken te moeten doen, conform de autonomie van de gemeenten. Minister Keulen is hetzelfde van plan met de provincies: dezelfde principes zullen in het voorontwerp van provinciedecreet worden opgenomen.

Voor het overige verwijs ik naar de verdere mogelijkheden die in het ontwerp van gemeentedecreet zijn opgenomen met betrekking tot de participatie van de burger, het inleiden van problemen op het vlak van de gemeenteraad. Ik denk onder meer aan verzoekschriften en de gemeentelijke volksraadpleging. De gemeenten beschikken nu al over ruime autonomie om dingen te organiseren zoals bijvoorbeeld een vragenuurtje, wat eigenlijk al een semi-klachtenbehandeling is.

Voorstel 2004-02: toepassing klachtendecreet

De tweede beleidsaanbeveling is het ruim invullen van het begrip ‘klacht’ en het feit dat ook over inhoudelijke beslissingen klachten moeten kunnen worden ingediend. Hier is het van belang goed af te lijnen wat in de ogen van de Vlaamse Regering en van mezelf al dan niet kan. Met betrekking tot de toepassing van het Klachtendecreet is een rondzendbrief uitgevaardigd die voor de ministeriële kabinetten, de VOI's en de diensten van de Vlaamse Regering de leidraad vormt bij de organisatie van het klachtenmanagement. In die rondzendbrief is heel duidelijk gedefinieerd wat onder klacht moet worden begrepen. Ik citeer: “Een klacht is een manifeste uiting (zowel mondeling, schriftelijk als elektronisch) waarbij een ontevreden burger bij de overheid klaagt over een door de overheid al dan niet verrichte handeling of prestatie.” Een klacht wordt onderscheiden van een melding of een vraag naar informatie.

Soms worden boodschappen via de verschillende kanalen gericht aan de Vlaamse overheid waarbij het niet altijd evident is of de boodschap te kwalificeren valt binnen de definitie die ik heb geciteerd en of de procedure van klachtenbehandeling van toepassing is. In die gevallen moet volgens ons de rondzendbrief zeer ruim worden geïnterpreteerd: van zodra er enig aanknopingspunt met de geciteerde definitie is, moet de boodschap als een klacht worden gedefinieerd en als zodanig worden opgevolgd.

Over het feit of klachten over de inhoud van de beslissing eveneens vallen onder de toepassing van het Klachtendecreet, is er enig meningsverschil tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse Ombudsdienst. Dit is reeds herhaalde malen aan de orde geweest. Wat ons betreft blijft het duidelijk dat een klacht tegen de inhoud van beslissingen geen vorm van administratief georganiseerd beroep in het leven mag roepen dat door de decreetgever niet is georganiseerd. Dat zou afbreuk doen aan de bevoegdheden van de decreetgever door op een sluike manier een nieuwe vorm van georganiseerd administratief beroep in te richten. Voor zover de parlementaire stukken exhaustief zijn, blijkt duidelijk uit de parlementaire behandeling dat het niet de bedoeling is geweest van de decreetgever. Als iemand een stedenbouwkundige vergunning aanvraagt, moeten nu reeds een flink aantal stappen worden gezet

en kan er altijd beroep worden aangetekend bij de gouverneur of de Raad van State. Het kan niet de bedoeling zijn dat in elk van die stappen via de klachtenprocedure nog een bijkomende mogelijkheid wordt ingevoerd, onder meer omwille van het feit dat de vergunningaanvrager recht heeft op een degelijke en tijdige afhandeling van de dossiers. Dat mag niet onmogelijk worden gemaakt door het klachtrecht.

De Vlaamse ombudsman heeft daarnet naar de Vlaamse Bouwinspectie verwezen. In dit verband is de problematische definitie van een klacht duidelijk aan de orde. Ik heb het dan ook liever over uitingen van ongenoegen.

De Vlaamse Bouwinspectie ontvangt jaarlijks heel wat uitingen van ongenoegen. Deze uitingen hebben steeds betrekking op de uitvoering van de taken van de Vlaamse Bouwinspectie. De burgers klagen erover dat de Vlaamse Bouwinspectie optreedt tegen bouwovertradingen, herstellorderingen instelt, stakingsbevelen geeft, op de uitvoering van door een rechter bevolen herstelmaatregelen aandringt en beslag legt op goederen om uitgesproken dwangsommen te voldoen. Voor elke handeling van de Vlaamse Bouwinspectie is in een specifieke gerechtelijke procedure voorzien. Elke uiting van ongenoegen over het optreden van de Vlaamse Bouwinspectie is eigenlijk een betwisting van het recht van de overheid om op dergelijke wijze op te treden.

De Vlaamse Regering is van mening dat al deze betwistingen door de daartoe bevoegde instanties moeten worden beslecht. De Vlaamse Ombudsdienst mag geen parallelle instantie voor geschillenbeslechting naast de rechtbanken of de Hoge Raad voor het Herstelbeleid worden. De Vlaamse Bouwinspectie behandelt deze uitingen van ongenoegen dan ook niet als klachten over het onbehoorlijk functioneren van de Vlaamse overheid, maar als uitingen van ongenoegen over de correcte afwikkeling van een dossier.

De Vlaamse Regering en de Vlaamse ombudsman hebben hierover al uitvoerig van gedachten gewisseld. Van maart tot mei 2005 zijn een aantal stalen van ingediende uitingen van ongenoegen genomen. We hebben deze 160 voorbeelden geanalyseerd. Steeds opnieuw blijkt dat tegelijkertijd ook een gerechtelijke procedure loopt of dat de Vlaamse Bouwinspectie een gerechtelijke

beslissing wil laten uitvoeren. Indien de Vlaamse Bouwinspectie dergelijke uitingen van ongenoe- gen als klachten zou kwalificeren, zou elke klacht moeten worden behandeld door een andere amb- tenaar dan de ambtenaar die het dossier oor- spronkelijk heeft behandeld. Gezien het beperkte personeelsbestand van de betrokken afdeling is dit uiteraard niet realistisch.

Elke klacht wordt binnen de kortst mogelijke termijn beantwoord. Zelfs indien alle uitingen van ongenoe- gen als klachten zouden worden beschouwd, zouden ze nog steeds binnen de decre- taal voorgeschreven termijnen worden behandeld. Dit is uiteraard zeer belangrijk.

Voorstel 2004-03: stroomlijning en uniformisering van klachtkanalen en -procedures

Voorstel 2004-03 betreft de maximale stroomlij- ning, rationalisering en uniformisering van klacht- kanalen en -procedures. De Vlaamse ombudsman vindt dat specifieke informatie- en klachtkana- len, indien ze een meerwaarde op het vlak van de toegankelijkheid en de effectiviteit hebben, de meest geschikte klachtvoorzieningen zouden kun- nen zijn. De Vlaamse Regering onderschrijft dit voorstel. Elke bestuursinstelling kan trouwens al, binnen de reeds vermelde circulaire krijtlijnen, autonoom beslissen op welke wijze de klachtenbe- handeling wordt georganiseerd.

Aanbeveling 2004-34: gevolgen van besparingen voor dienstverlening

De aanbeveling 2004-34 stelt dat besparingen geen onnodige nadelige gevolgen voor de dienst- verlening mogen hebben. Mijns inziens is deze aanbeveling eigenlijk tot het Vlaams Parlement gericht. Het Vlaams Parlement is de begrotings- autoriteit. De Vlaamse Regering kan het Vlaams Parlement enkel een ontwerp van decreet houden- de de middelen- en uitgavenbegroting voorleggen. Het Vlaams Parlement kan met deze aanbeveling rekening houden, maar moet natuurlijk in staat blijven om op voorstel van de Vlaamse Regering een begrotingsbeleid te voeren.

Aanbeveling 2004-35: aansluiten regelgeving bij maatschappelijke realiteit

De aanbeveling 2004-35 stelt dat de regelgeving bij de ontwikkelingen in de maatschappelijke realiteit

moet aansluiten. Dit lijkt me een terecht pleidooi. Er zijn steeds meer nieuw samengestelde gezinnen. Het klassieke gezin is niet langer de enige, van- zelfsprekende samenlevingsvorm. In het Vlaams regeerakkoord staat trouwens dat “gezinnen in al hun mogelijke vormen een solide hefboom voor een sterkere cohesie in de samenleving vormen”.

De definitie van een domiciliëring dekt soms niet langer de realiteit. We moeten nagaan welke onderdelen van de regelgeving hieraan moeten worden aangepast. Dit zal evenwel een moeilijke oefening vormen. Het zal steeds moeilijk zijn al de verschillende situaties in regels te vatten. Het systeem moet werkbaar en controleerbaar blijven. Het mag niet in een onoverzichtelijke administra- tieve last voor de burger of voor de overheid resul- teren. Het zal steeds moeilijk blijven om tegelij- kertijd algemeen geldende en rechtvaardige regels op te stellen. We zullen steeds situaties ontmoet- en die niet onder de algemene regel vallen. De algemene regel mag aan een deeltijds inwonend kind en een voltijds inwonend kind niet evenveel financiële voordelen geven. Dan zou de overheid immers aan hen dubbel zoveel geld besteden, wat een ongelijke behandeling zou zijn. Dit voorbeeld is vergelijkbaar met de gelijkschakeling van de fis- cale vrijstellingen en van de belastingvrije minima tussen samenlevenden en gehuwden.

Soms zijn goede oplossingen mogelijk. Ik verwijs in dit verband naar het socialehuurbesluit. Bij de toewijzing van een sociale woning wordt reke- ning gehouden met de situatie van de kinderen van een kandidaat-huurder. Het socialehuurbe- sluit stelt dat we naar een rationele bezetting van elke woning moeten streven. De invulling van dit begrip beantwoordt reeds aan de maatschappe- lijke realiteit. Minister Keulen werkt momenteel trouwens aan een nieuw socialehuurbesluit. Hij wil de maatschappelijke ontwikkelingen in nieuwe bepalingen vatten.

Aanbeveling 2004-36: ingrijpen in situaties waarbij onvolkomenheden reeds lang bekend zijn

Aanbeveling 2004-36 stelt dat de Vlaamse over- heid altijd snel en behoorlijk op reeds lang beken- de onvolkomenheden moet inspelen. Dit spreekt voor zich. Ik veronderstel dat de voorbeelden uit allerlei domeinen die de Vlaamse ombudsman heeft aangehaald de Vlaamse volksvertegenwoor- digers zullen inspireren om bij de bevoegde minist- ters op concrete oplossingen aan te dringen.

De Vlaamse ombudsman is van mening dat aangekondigde hervormingen best niet te lang uitblijven. Namens de Vlaamse Regering wil ik dit standpunt in grote lijnen onderschrijven. De Vlaamse ombudsman verwijst in dit verband naar het Beter Bestuurlijk Beleid. Deze hervorming toont evenwel aan dat het niet altijd mogelijk of wenselijk is zo snel mogelijk te werk te gaan. Ik weet niet of de Vlaamse ombudsman zich de omvang en de complexiteit van deze bestuurlijke hervorming realiseert. Het gaat hier werkelijk om elk facet van de organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van de VOI's. In totaal zijn hier ongeveer 60.000 medewerkers bij betrokken. We moeten ons dan ook op een concreet en realistisch actieplan baseren. Het blijft evenwel onze bedoeling al onze voornemens tegen het einde van dit jaar te implementeren. Op 1 januari 2006 moet de vernieuwde organisatie volledig van start kunnen gaan. Deze timing is realistisch. We mogen immers niet vergeten dat de winkel ondertussen moet blijven draaien.

Aanbeveling 2004-37: handhavingsdeficit

Volgens aanbeveling 2004-37 moet men met betrekking tot het handhavingsdeficit in een diversificatie van de sancties investeren. Waar mogelijk, moeten we de mogelijkheid van administratieve sancties uitbouwen. Als lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heb ik hier destijds al heel wat aandacht aan geschonken. Ik heb de toenmalige minister van Justitie herhaaldelijk vragen gesteld en geïnterpelleerd over het handhavingsbeleid met betrekking tot de domeinen die tot de Vlaamse bevoegdheden behoren.

Daarnet heeft mevrouw Van Steenberge me in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting een vraag om uitleg over de regeringsverklaring van 18 mei 2005 gesteld. Ze heeft me gevraagd de minister van Justitie en het College van Procureurs-Generaal op een actievere manier te benaderen. De Vlaamse Regering wil hier werk van maken. We zijn immers van mening dat het College van Procureurs-Generaal met betrekking tot de handhaving van de Vlaamse regelgeving iets te nadrukkelijk het strafvorderingsrecht gebruikt. Een aantal objectieven van het handhavingsbeleid zouden effectiever en vlotter door middel van administratieve sancties kunnen worden bereikt.

De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement moeten deze opmerking van de Vlaamse ombuds-

man ter harte nemen. Ik heb evenwel de indruk dat de vraag om meer administratieve sancties ook aan een bepaalde spanning tussen de Vlaamse Regering en de federale regering is verbonden. We moeten de werking van het College van Procureurs-Generaal meer bij de coördinatie van het handhavingsbeleid betrekken. We moeten de zaak evenwel ook bekijken vanuit het perspectief dat de Vlaamse Ombudsman heeft geschetst.

3. Bespreking

Mevrouw Joke Schauvliege: Mijnheer de voorzitter, elk jaar opnieuw blijkt uit het jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst waar we nog verbeteringen kunnen aanbrengen. Het Vlaams Parlement besteedt hier telkens veel aandacht aan. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt aan dergelijke jaarverslagen alvast heel wat minder aandacht geschonken.

In 2003 heeft de Vlaamse Ombudsdienst een aanbeveling betreffende de verplichte verwijzing op de besluitsgebonden documenten van de Vlaamse overheidsdiensten geformuleerd. In de praktijk blijkt dit probleem nog steeds te bestaan. Op een schriftelijke vraag over dit onderwerp heeft minister Bourgeois me geantwoord dat hij alle diensten een omzendbrief zou sturen met de uitdrukkelijke vraag dit gegeven duidelijk op alle briefwisseling met de burger te vermelden.

De kwaliteit van de regelgeving komt hier ook herhaaldelijk aan bod. Met de invoering van de RIA heeft de Vlaamse Regering in dit verband een eerste stap gezet. Ik blijf evenwel op mijn honger zitten. Uit de naam van onze commissie blijkt immers dat wij op dit vlak ook een functie te vervullen hebben. We zijn al een jaar lang bevoegd voor de decreetsevaluatie. We moeten onderzoeken hoe we die functie beter kunnen invullen. In feite zou op alle voorstellen en ontwerpen van decreet die in het Vlaams Parlement worden behandeld een RIA moeten worden uitgevoerd.

De Vlaamse Ombudsman heeft daarnet naar mijn voorstel betreffende de procespremies verwezen. We hebben hier al interessante gedachteswisselingen over gehouden. Mijn voorstel is gegroeid uit het aanvoelen dat er iets niet klopt. Uit het jaarverslag van de ombudsman blijkt dat er een dertigtal klachten per jaar zijn die gegrond en her-

stelbaar zijn, hoewel de administratieve overheid weigert er iets aan te doen. De burger is dus verplicht zich tot de rechtbank te wenden en in zijn geldbeugel te tasten om recht te laten geschieden. Dat kan niet voor een klantvriendelijke overheid die het goed meent met de burger. Die klachten kunnen leiden tot verzuring. Het gaat hoofdzakelijk over klachten inzake wonen, milieu, water en elektriciteit, onroerende voorheffing enzovoort. Daar moet een oplossing voor worden gevonden.

Uit het jaarverslag blijkt ook dat er nog heel wat leemtes zijn in ons rechtshulpstelsel. Die toegankelijkheid is echter een federale bevoegdheid. Sinds ik mijn voorstel heb ingediend, hebben de Vlaamse balies een voorstel ingediend om het eerste advies van een advocaat kosteloos te maken. Dat lijkt me een serieuze stap vooruit. Toch moet er een soort stok achter de deur zijn om de administratieve overheid ertoe aan te zetten de gegronde klachten die herstelbaar zijn, recht te zetten.

De ombudsman heeft een aantal bedenkingen bij de procespremie. Ten eerste is de beoordeling van de ombudsman niet de beoordeling van een rechter. Ten tweede zou de ombudsman zijn onafhankelijkheid verliezen en in een moeilijke situatie terechtkomen tegenover de administratieve overheid omdat hij de burger zou hebben aangezet tot verzet. Het alternatief voorstel van de ombudsman is de bemiddelingsprocedure. De federale overheid is bezig met de verplichte bemiddeling, maar daar hebben wij als Vlaamse overheid geen vat op.

Samen met de ombudsman stel ik voor om in het Ombudsdecreet nog een laatste stap in te voegen. De laatste stap die de ombudsman nu zet, is een aanbeveling aan de minister. Wij stellen voor dat de ombudsman de functioneel bevoegde minister vraagt om binnen de 14 dagen na de laatste stap een gemotiveerde nota op te maken waarin staat waarom hij niet ingaat op het voorstel van de ombudsman. Die nota moet dan verplicht in het Vlaams Parlement worden besproken. Op die manier wordt voor de burger duidelijk waarom de overheid al dan niet op een klacht ingaat en hoeft hij niet naar de rechtbank te stappen. Anderzijds kunnen wij vanuit het parlement onze controlefunctie uitoefenen.

Als de klager op die manier meer elementen in handen krijgt en bovendien een gratis eerste

advies van een advocaat kan krijgen, is dat alvast een stap in de goede richting.

De heer Marnic De Meulemeester: Ik zal me beperken tot een aantal beschouwingen over het lokale niveau, meer bepaald de klachtenbehandeling en de ombudsfunctie bij de lokale besturen.

Als een burger een klacht heeft over een bepaald dossier bij een gemeentebestuur, dan is het de bedoeling dat hij zich eerst wendt tot de betrokken dienst voor hij een klacht indient bij de ombudsdienst. Iedere dienst bij de verschillende steden en gemeenten heeft een klachtenregistratie. Als de burger geen gehoor vindt bij die dienst, kan hij zich wenden tot de ombudsman.

Ik sluit me aan bij de minister-president indien het gaat over stedenbouwkundige vergunningen waarbij de burger een beroep kan doen op een hele resem beroepsprocedures. In dat geval is het niet nodig om via de ombudsdienst nog een klacht in te dienen.

De voorzitter: Wat de lokale ombudsdienst betreft, hoeven wij geen aanbevelingen meer te doen aan de regering. De regering heeft in artikelen 197 en 198 van het ontwerp van gemeentedecreet ingeschreven wat ze daarover denkt. Wij moeten tijdens de bespreking van het decreet beslissen wat we daarmee zullen doen. We hebben daartoe vroeger al een resolutie ingediend bij de regering.

Een oordeel van de Ombudsdienst over een inhoudelijke beslissing lijkt me inderdaad, zoals de minister-president al heeft verklaard, een stap te ver. Dan bevinden we ons op het politieke niveau.

Het voorstel van mevrouw Schauvliege om een nieuwe laatste stap in het Ombudsdecreet in te bouwen, lijkt me niet haalbaar. Het lijkt me een onmogelijke zaak voor de administraties en de kabinetten om al deze vragen binnen de 14 dagen te beantwoorden en die telkens in het parlement te bespreken. We creëren op die manier een vorm van bureaucratie die niet echt zinvol is. Ik vind wel dat er moet worden gemotiveerd waarom bijvoorbeeld een advies niet wordt gevolgd. Het parlement heeft een controlefunctie die echter niet systematisch mag worden opgelegd.

De decreetsevaluatie tot slot is opgenomen in de beleidsnota 2005-2009. Ik heb daarin voorgesteld

dat alle voorstellen van decreet zouden worden onderworpen aan de RIA. In het kader van de meerjarenbegroting is beslist de diensten daartoe uit te rusten.

Tot slot stel ik voor dat we binnen deze commissie nagaan aan welke punten we dit jaar bijzondere aandacht willen besteden op basis van de opmerkingen die hier zijn geformuleerd. We bespreken die verder met de diensten van de minister-president en de ombudsman zodat we geen onhaalbare voorstellen op papier zetten.

De heer Bernard Hubeau: Over de toetsing van inhoudelijke beslissingen door de Ombudsdienst en de klachtendiensten bestaat er een misverstand. Het Klachtendecreet organiseert de klachten die bij de diensten terecht komen. Daarin staat geen uitzondering voor een bepaald type van klachten. De voorbeelden die de minister-president heeft gegeven over de bouwinspectie beantwoorden precies aan de definitie in de omzendbrief, met name “manifeste uitingen van ontevredenheid”.

Als de burger niet akkoord gaat met de inhoud van een beslissing, bestaan er bepaalde procedures waarop hij een beroep kan doen, zoals een beroepsprocedure bij ruimtelijke ordening. Als burgers klagen over een beslissing of een niet-beslissing, dan gaat het ook vaak over elementen die te maken hebben met zorgvuldig bestuur. Indien dat het geval is, gaan wij ons toespitsen op de toepassing van de ombudsnormen. Als we botsen op een verkeerde toepassing van wetgeving, dan zetten we bepaalde zaken recht. De meerwaarde van de klachtenprocedure valt dus niet te onderschatten, bijvoorbeeld als het gaat over een verkeerde berekening van de onroerende voorheffing of een niet nageleefde termijn. Het onderscheid tussen inhoudelijke en andere beslissingen is een fictief onderscheid.

Tijdens de vorige legislatuur hebben we in deze commissie een resolutie besproken waarin het parlement zich schaarde achter de ruime interpretatie van een klacht.

Wat de vraag van de heer De Meulemeester betreft, blijft de eerste- en tweedelijns-gedachte ook bij de lokale besturen overeind. Er moet eerst worden geprobeerd een oplossing te vinden bij de dienst zelf, dus op het eerste niveau. Als dat niet lukt, kan een beroep worden gedaan op

de ombudsman. Dat is trouwens de filosofie van het Klachtendecreet die ook op lokaal vlak moet worden toegepast. De Ombudsdienst is een soort beroepsinstantie indien de eerste lijn niet werkt.

De verslaggever,

De voorzitter,

Marnic
DE MEULEMEESTER

Norbert
DE BATSELIER

BIJLAGE

Vlaams Parlement: Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden,
Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en
Decreetsevaluatie

**VOORSTEL PROCESPREMIE: EEN EERSTE REACTIE VAN DE VLAAMSE
OMBUDSDIENST**

Samenvatting

Ook al komt het voorstel terecht tegemoet aan een aantal lacunes in de rechtsbedeling en zou het een oplossing kunnen betekenen voor bepaalde patsituaties, wanneer een klacht van een burger gegrond is, maar de administratieve overheid blijft weigeren in te gaan op een bemiddelingsvoorstel van de Vlaamse Ombudsdienst, toch botst het voorstel in de huidige vorm op een aantal belangrijke bezwaren:

- *De beoordeling door een rechtbank verschilt grondig van de beoordeling door een ombudsman, waardoor gegronde en niet-herstelde klachten niet per se door een rechtbank zullen worden gehonoreerd.*
- *De verwachtingen van burgers ten aanzien van de Vlaamse Ombudsdienst zullen buiten proportie toenemen: eenieder, die met een niet-opgeloste gegronde klacht komt aankloppen, zal een tussenkomst via de procespremie verlangen.*
- *De samenwerking met het oog op oplossing van klachtdossiers met administraties, waartegen een procedure wordt gevoerd in een ander dossier, wordt zwaar gehypothekeerd.*
- *De beoordeling van een aanvraag om een tussenkomst via de procespremie aan de Vlaamse Ombudsdienst toevertrouwen, zou de kernfunctie van de Vlaamse Ombudsdienst ondergraven.*
- *De wijze waarop de proceskosten zullen worden verrekend is onvoldoende duidelijk.*

Mogelijke alternatieven zijn:

- *De invoering van een nieuwe stap in de bemiddelingsprocedure, met name een verplichte bemiddelingspoging met de administratie*
- *De verdere studie van het voorstel van de (niet onbeperkte) opschorting van gerechtelijke procedures zolang de ombudsbemiddeling duurt.*

1. Situering van het voorstel

Vlaams Volksvertegenwoordigster Joke Schauvliege heeft een voorstel gelanceerd om aan de Vlaamse Ombudsdienst de mogelijkheid te geven aan burgers *een tussenkomst in de gerechtskosten* te verlenen wanneer na een gegronde klacht bij de ombudsdienst door de administratie niet tot een oplossing wordt overgegaan. “Na gegrondverklaring van de klacht door de ombudsman en na voorlegging van de ereloonnota’s van de advocaat (naar keuze) kan de rechtszoekende ten belope van maximum 1.500 euro een tussenkomst krijgen in de kosten van een advocaat” (persmededeling “Vlaamse procespremie”). De doelstelling is iedereen recht te geven “op een betrouwbare en klantvriendelijke overheid die haar fouten rechtzet”, waarbij

de burger niet het slachtoffer mag zijn. Het zou gaan om een dertigtal zaken per jaar, met name de niet-herstelde gegronde klachten (zie Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst) en een budget van 500.000 euro per jaar wordt door de volksvertegenwoordigster realistisch geacht.

We gaan in deze nota in op *de voor- en de nadelen*, de consequenties en de mogelijke alternatieven voor de voorgestelde procespremie. Alleszins juichen we elk initiatief, dat aanzet om na te denken over functie en rol van de Vlaamse Ombudsdienst, heel sterk toe.

2. Verwijst de filosofie en methodiek van het voorstel niet vooral naar dieperliggende leemten in het rechts- en rechtshulpsysteem?

2.1. De methodiek om (*proof-*)*procedures* te ondersteunen bestaat reeds, bijvoorbeeld in de sfeer van het consumentenrecht. Ook wetswinkels en huurdersverenigingen beschikten weleer over een zogenaamd “strijdfonds”. Er zouden bevoegdheidsrechtelijk geen onoverkomelijke problemen moeten zijn om een dergelijke aanpak in een Vlaams decreet te integreren, wanneer het vastgekoppeld wordt aan een ruimer bevoegdheidsrechtelijk aanknopingspunt, bijvoorbeeld het ombudsdecreet.

2.2. Het idee past in de algemene bekommernis van *drempelverlaging ten aanzien van gerechtelijke procedures*: heel wat mensen berusten, wanneer een probleem in der minne niet opgelost geraakt. In die zin sluit het idee aan bij de discussie over de noodzaak van een democratisering en een vlottere toegang tot recht en rechtsbedeling, maar dat is eerder een probleem van algemene aard. In het verleden heeft de Vlaamse Ombudsdienst overigens aanbevelingen geformuleerd gericht op de regeling van bepaalde aangelegenheden op een informele manier, daar waar de overheid, al dan niet steunend op een normatieve tekst, bijna systematisch naar de rechterlijke macht verwijst (bijvoorbeeld betwistingen in verband met planschade, sancties in het kader van het openbaar vervoer en sancties in het kader van het herstel van stedenbouwovertredingen).

2.3. Bovendien kan de voorgestelde procespremie in de gevallen die men voor ogen heeft, effectief en preventief *een oplossing bieden voor patsituaties*. Het zijn de situaties waarin de burger wel gelijk heeft, maar dat gelijk niet krijgt. We merken in de ombudspraktijk ook dat administratieve overheden minder makkelijk tot herstel overgaan, wanneer er financiële gevolgen verbonden zijn aan de klacht.

2.4. In die zin lijkt de idee op het eerste gezicht *in de logica van het ombudswerk* te kunnen passen: ombudsdiensten werken concrete oplossingen uit enerzijds en doen voorstellen om de dienstverlening te verbeteren anderzijds. De procespremie heeft gevolgen voor beide luiken, maar speelt toch vooral in op het “herstel”-luik, de oplossingsgerichte aanpak. De ombudsklacht is immers soms een voortraject in de informele sfeer, teneinde het beroep op de rechtbank te vermijden. Lukt het om de klacht informeel op te lossen, dan is het beroep op de ombudsdienst een valabel alternatief voor het justitieel traject. Lukt het niet dan is ze een voortraject op het justitiële luik. Een uitspraak zal wellicht ook invloed hebben op de algemene houding van de overheidsdiensten in de betreffende aangelegenheid en zo mogelijkwijze leiden tot maatregelen inzake kwaliteit van dienstverlening. Het zou voorts de populariteit van ombudsdiensten kunnen verhogen, wanneer mensen

weten dat de geschillenbeslechting niet per se ophoudt na een niet tot een resultaat leidende bemiddeling.

2.5. Toch heeft de decreetgever erover gewaakt een *duidelijk onderscheid* te maken tussen *de ombudsweg en de justitiële weg* door een erkenning van het “una via”-beginsel (dat werkt door in de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een klacht en de techniek van de opschorting van de klacht in geval van een gerechtelijke procedure).

Voorbeeld 1, een voorbeeld waarin de procespremie kan werken. Mevrouw A. krijgt op 16 april 2001 een restauratiepremie toegekend voor werken aan een beschermde kerk. Op 13 maart 2003 bericht de afdeling Monumenten en Landschappen dat de premie beperkt wordt na een opmerking van het Rekenhof: de toegepaste formule was niet in overeenstemming met de geldende regelgeving. De afdeling kon slechts 116.854 euro in plaats van 135.597 euro uitbetalen. De provincie had een aandeel van 20 % in de kosten, en ook zij vermindert haar bedrag evenredig. Opgeteld betekent dat voor de verzoekster zowat 25.000 euro minder, een financiële klap.

De afdeling erkent dat zij een berekeningsformule heeft toegepast die na een wijziging in de regelgeving inderdaad niet meer gold. Ze heeft dan ook begrip voor het ongenoegen van de verzoekster. Er is echter geen regeling tot schadeloosstelling. De verzoekster berouwt dat, en overweegt dan maar een rechtszaak te starten. De Vlaamse Ombudsdienst heeft geoordeeld dat de ombudsnorm gerechtvaardigd vertrouwen geschonden is en pleit toch voor een directe schadevergoedingsregeling in plaats van een systematische verwijzing naar de rechter. Zolang een dergelijke regeling als onmogelijk wordt beschouwd, meent de Vlaamse Ombudsdienst dat het aangewezen is systematisch een voorbehoud te maken bij de toekenning van premies.

3. Gaat het bij de beslechting van een geschil door de rechterlijke macht niet om een wezenlijk andere beoordeling dan die van de ombudsman?

3.1. De beoordeling door de rechterlijke macht is van *een andere aard* dan de beoordeling door ombudsdiensten. Omwille van de essentie van het rechterlijk toezicht, met name het toezicht op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het toezicht op de wettigheid, zou de procespremie-aanpak doorgaans enkel aangewezen zijn voor klachten, waarin het wettigheidsbeginsel of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zijn. Dit normatief kader is niet gelijk te stellen met de zogenaamde ombudsnormen.

3.2. Dat het beoordelingskader zeer verschillend is of kan zijn heeft het volgende effect: het is niet omdat iemand bij de ombudsdienst gelijk haalt, dat ons rechtssysteem deze persoon effectief ook gelijk geeft. Met andere woorden: sommige klachten zullen voor ons qua inhoud gegrond zijn, maar *niet gegrond (genoeg) om gelijk te halen bij de rechter*.

3.3. De vraag rijst voorts of de ombudsbeoordeling zal worden meegenomen in de *rechterlijke beoordeling* en of dit een voor- of een nadeel is. Wordt de ombudsbeoordeling geen “voorwasprogramma” voor het echte wasprogramma bij de rechtbank? Wat kan de ombudsbeoordeling betekenen in het rechterlijk oordeel? Enkele voorbeelden.

Voorbeeld 2: Bij de invoering van het nultarief inzake kijk- en luistergeld achtte de Vlaamse Ombudsdienst (en acht die nog steeds) het gelijkheidsbeginsel geschonden bij de benadering van de verschillende categorieën belastingplichtigen, afhankelijk van de eerste letter van hun familienaam, en besloot ze tot de kwalificatie “gegronde klacht”. In een arrest van het Arbitragehof werd deze redenering echter niet aanvaard.

Voorbeeld 3: Mijnheer B. woont in een sociale huurwoning, gelegen in een sociale woonwijk in Beernem. Tussen de woningen en de straat liggen grasperken die toebehoren aan de gemeente. In vele gevallen onderhouden de bewoners de stroken gras die voor hun woning liggen. Verzoeker stelt dat dit niet zijn taak is, omdat deze plicht van onderhoud rust bij de gemeente die eigenaar is van de gemeenschappelijke stroken. Verzoeker heeft de gemeente reeds verscheidene malen aangeschreven, maar de gemeente antwoordt enkel dat het in sociale woonwijken gebruikelijk is dat de zone tussen het voetpad en de voorgevel door de aangelanden wordt onderhouden. De gemeente erkent dat de zone openbaar domein is, maar dat de gronden door de aanpalende huurders en eigenaars wordt onderhouden. De gemeente wil geenszins de strook onderhouden.

De Vlaamse Ombudsdienst vindt deze klacht gegrond en nog te herstellen, dus niet hersteld, want strijdig met het beginsel van de goede uitvoeringspraktijk en de administratieve nauwkeurigheid: moet de eigenaar zijn eigen eigendom niet zelf onderhouden?

De rechtbank van eerste aanleg te Brugge sprak zich over het geschil echter uit op 26 april 2004. In een eerste vonnis was reeds een plaatsopneming bevolen. Er wordt niet ontkend dat de strook eigendom is van de gemeente, maar zo stelt de rechter “eiser kan thans (dan ook) bezwaarlijk voorhouden dat hij schade lijdt tengevolge van een toestand, die jarenlang zonder enig probleem reeds bestond en waarbij ook (bijna) alle andere bewoners van de buurt zich akkoord verklaarden”. De verwijzing naar het standpunt van de Vlaamse Ombudsdienst, die “de huidige rechtbank niet bindt”, was, zo luidt het, een “voorlopig standpunt, die enkel op basis van een aantal stukken en verklaringen een voorlopig advies opstelde”. De rechtbank heeft echter “de juiste juridische relatie en mogelijke rechtsgronden van partijen in huidig geschil” onderzocht en is tot een andere conclusie gekomen.

Voorbeeld 4: Soms zijn er kafkaïaanse toestanden, waaraan evenwel weinig op gerechtelijk niveau kan gebeuren. De verzoeker kocht in 1949 een bouwgrond. Enkele jaren later wilde hij er een woning bouwen, maar hij vernam toen dat zijn perceel “bezwaard met onteigening” was. Het perceel lag in het tracé van de geplande grote ring rond Antwerpen. In januari 2001 hoort hij in de media dat de plannen voor de grote ring definitief gewijzigd zijn. Maar, zegt men hem nu, toch kunt u er niet bouwen, want er moeten misschien pijpleidingen doorgetrokken worden. De verzoeker aanvaardt niet dat hij al een halve eeuw zijn grond niet mag bebouwen. Eigenlijk had hij – indien hij tijdig had ingegrepen – recht op planschade, maar dat recht is verjaard. Maar niemand heeft hem ooit goed geïnformeerd.

De afdeling ROHM Antwerpen bevestigt dat de grond in een reservatiestrook voor pijpleidingen ligt. Het gewestplan Antwerpen bestemde de grond tot reservatiestrook voor de aanleg van de grote ring. Bij de gewestplanning van 1998 werd de bestemming van een deel van de reservatiestrook gewijzigd van de aanleg van de grote ring naar de aanleg van pijpleidingen. In afwachting dat de strook effectief wordt gebruikt, kan geen bebouwing worden toegelaten. De mogelijkheid voor planschade staat blijkbaar niet meer open. Dat het perceel in een zone reservatie- en erfdiensbaarheid ligt, is al vastgelegd in het gewestplan van 1979, en voordien in het algemeen plan van aanleg van 1996. Een vordering moet

binnen 10 jaar vanaf de inwerkingtreding van het plan worden ingesteld.

Een terecht teleurgestelde burger, maar wie is waaraan schuldig: de gemeente, het gewest, de notaris, ... ? En de kans dat de burger gelijk krijgt van een rechter, is zo goed als nihil.

4. Worden er bij de burgers geen hoog gespannen verwachtingen gecreëerd waaraan de Vlaamse Ombudsdienst onmogelijk kan beantwoorden?

4.1. De Vlaamse Ombudsdienst moet erover waken *de eigen kerntaken niet in het gedrang te brengen* door andere en nieuwe opdrachten, of door bepaalde modaliteiten aan de eigen werking op te leggen, die in strijd zouden kunnen komen met zijn positie als ombudsdienst. De kernopdracht blijft klachten behandelen, ze proberen op te lossen en aanbevelingen te formuleren.

4.2. De procespremie-idee heeft ingrijpende gevolgen *voor de positie van de Vlaamse Ombudsdienst en zijn kernfunctie*. De verwachtingen van de burger zullen hoger gespannen zijn. Het kan problematisch worden dat iedere klager, wiens klacht als gegrond is beoordeeld, vraagt een beroep te doen op het fonds: het kan verworden tot een soort “beroep binnen het ombudsberoep”. Maar toch zou een procespremie-scenario een veel doorgedrevener juridisch onderzoek vergen, wat de werking van de Vlaamse Ombudsdienst zou kunnen weghouden van het onderzoek van de typische ombudsaspecten, zoals actieve dienstverlening, informatieverstrekking, antwoordtermijnen, enzomeer.

4.3. Kortom: het wordt bijzonder moeilijk om uit te leggen aan de burger dat hij ook in een procespremie-scenario *niet noodzakelijk gelijk krijgt*.

5. Hoe valt er nog samen te werken met een overheidsdienst waartegen een proces loopt?

Naast de relatie met de burger is ook de *samenwerking* met de administratieve overheden van primordiaal belang bij het ombudswerk.

Een ander gevaar van het procespremie-idee is dat de noodzaak van continuë en dossiergerichte *samenwerking met de administratie* wel sterk zal worden bemoeilijkt, wanneer in één of meer klachtdossiers een procedure tegenover diezelfde overheidsdienst loopt.

6. Is de beoordeling van de aanvraag voor de toekenning van een procespremie wel een ombudstaak?

6.1. Hoewel het voorstel zich daarover niet expliciet uitspreekt ziet het er naar uit dat aan de Vlaamse Ombudsdienst zal worden gevraagd *te beslissen over de aanvraag*, terwijl de essentie van het ombudswerk zich net op het gebied van de aanbeveling en advies beweegt. Naar onze mening mag *de beoordelings- en beslissingsmacht* hierover dus zeker niet alleen bij de Vlaamse Ombudsdienst liggen. Waar dan wel? Bij een gemengde commissie (Vlaams parlement – ombudsdienst), een comité van wijzen?

6.2. De vraag rijst dus terecht *hoe zal worden beoordeeld* of de burger de premie ontvangt. Is dat telkens wanneer een klacht gegrond wordt verklaard? Eerder is aangetoond dat dit niet houdbaar is.

6.3. Of moet de Vlaamse Ombudsdienst *een objectief kader van criteria* ontwikkelen om te bepalen wanneer een tussenkomst zinvol en verantwoord is? En is een eventuele weigering aanvechtbaar (voor een rechter)? Het blijft een zeer moeilijke afweging om te beslissen.

6.4. Of moet de Vlaamse Ombudsdienst gaan beoordelen wie “de meeste kans heeft” om een zaak voor de rechtbank te halen, en bijvoorbeeld zelfs in gelijkaardige klachtsituaties, *selectief ondersteunen*: de ene verzoeker wel, de andere niet? Wat als er een positieve uitkomst komt? De andere verzoekers zullen - tenzij de administratieve overheid het geweer van schouder verandert - ook moeten procederen, opnieuw met -of zonder? - de steun van de procespremie.

7. Hoe zullen de proceskosten worden verrekend?

7.1. Er moet ernstig worden nagedacht over de mogelijke gevolgen op het vlak van *de proceskosten* van de toekenning van de procespremie. Wat als de proceskosten en de advocatenkosten de procespremie zwaar overschrijden en de burger verliest toch het proces? Wellicht zullen de vergoede kosten immers niet de volledige som van de kosten dekken. Dat kan aanleiding geven tot een financiële aderlating en een meervoudig teleurgestelde burger. Wel moet worden vermeld dat op federaal vlak ideeën leven om de verliezende partij een deel van de advocatenkosten van de winnende partij te laten dragen.

7.2. Moet, daarop doordenkend, de Vlaamse Ombudsdienst dan *een verzekering* sluiten, een wel zeer schrikbarend perspectief, voor een aantal onvermijdelijke situaties:

- we kennen geen premie toe, maar de verzoeker wint;
- we kennen wel een premie toe, maar de verzoeker verliest.

De eerste situatie kan nog worden opgelost door de premie alsnog toe te kennen, maar is terugvordering denkbaar in het tweede geval? Dat zou de Vlaamse Ombudsdienst in een onmogelijke positie ten aanzien van de verzoeker dwingen.

8. Zijn er alternatieven?

8.1. Een grotere bereidheid van de administratie om een minnelijke schikking te treffen, ook als er financiële aspecten aan de zaak verbonden zijn, met of zonder tussenkomst van de minister, zou veel oplossen. Denkbaar is ook *een verplichte “ultieme” bemiddelingspoging* met de leidinggevende van een administratie en de bevoegde minister in te voeren en deze verplichting in het ombudsdecreet op te nemen. Dat zou gebeuren los van het al bestaande “verslag aan de minister” (artikel 16, § 2 van het ombudsdecreet), waarin het meestal niet -enkel- gaat om individuele gevallen. Dit zou een nieuwe fase in de ombudsbemiddeling uitmaken.

8.2. We willen opnieuw ons voorstel in herinnering brengen om te opteren voor een *opschorting van de termijnen voor een gerechtelijke procedure*, wanneer een beroep wordt gedaan op de tussenkomst van een ombudsdienst. Voorstel 1999-02 (zie ook voorstel 2002-08) luidde: 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. Hierbij kan worden verwezen naar de door de wet op de bemiddeling ingevoerde bepalingen in het Gerechtelijk Wetboek, vooral de artikelen 1730 en 1731, waarbij wordt bepaald: “Elke partij mag ... voor, tijdens of na een rechtspleging aan de andere partij voorstellen om een beroep te doen op de bemiddelingsprocedure ...”. Het voorstel schorst de verjaring van de aan het recht verbonden vordering. Er kan ook worden verwezen naar het nieuwe artikel 1724 van het Gerechtelijk Wetboek omtrent bemiddeling met de overheid. “Elk geschil dat vatbaar is om te worden geregeld via een dading, kan het voorwerp zijn van een bemiddeling ... De publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen partij zijn bij een bemiddeling in de bij wet of bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit bepaalde gevallen”.

Een aantal alternatieven zijn naar onze mening niet bruikbaar.

8.3. Een bespreking in *een parlementaire commissie* van individuele klachten is naar onze mening niet gepast, aangezien de opdracht van een parlementaire commissie net op het structurele, algemene en normatieve vlak ligt.

8.4. Een beroep op *de billijkheid* (zoals die is opgenomen in het Waals ombudsdecreet en het decreet over de Ombudsman Franse Gemeenschap), om eventueel de administratie toch te dwingen zich aan de aanbeveling van de ombudsman te conformeren, lijkt ons ook niet aangewezen. De Raad van State heeft overigens ook negatief geadviseerd bij een voorstel van wet om de federale ombudswet in die zin aan te passen dat ook de billijkheid een rol kan spelen bij de contacten tussen ombudsman en administratie.

8.5. Als men toch zou kiezen voor het procespremie-scenario, dan is *een uitgerwerkt kader* van criteria voor de toekenning van de procespremie vooraf een onontbeerlijke voorwaarde. De procespremie zou dan alleen kunnen worden overwogen nadat alle decretale middelen die ter beschikking staan van de Vlaamse Ombudsdienst, onder meer verslag aan de minister, uitgeput zijn. De *beslissing over de toekenning* (en selectie van dossiers waarbij een procespremie kan worden toegekend) mag niet uitsluitend bij de Vlaamse Ombudsdienst liggen, omwille van de moeilijke positie waarin de ombudsdienst dan zou terechtkomen.

Conclusie

Er lijken ons fundamentele redenen om zeer terughoudend te zijn ten aanzien van het voorstel. Ons lijkt het beter en zinvoller om aan *de alternatieven* te werken. Er wordt naar onze mening terecht geraakt aan een veel ruimere problematiek van rechtstoegankelijkheid, die zeker ook – weliswaar een ruime en het ombudswerk overstijgende – aandacht verdient.

Ook al komt het voorstel terecht tegemoet aan een aantal lacunes in de rechtsbedeling en zou het een oplossing kunnen betekenen voor bepaalde

patsituaties, wanneer een klacht van een burger gegrond is, maar de administratieve overheid blijft weigeren in te gaan op een bemiddelingsvoorstel van de Vlaamse Ombudsdienst, toch botst het voorstel in de huidige vorm op *een aantal belangrijke bezwaren*:

- De beoordeling door een rechtbank verschilt grondig van de beoordeling door een ombudsman, waardoor gegronde en niet-herstelde klachten niet per se door een rechtbank zullen worden gehonoreerd.
- De verwachtingen van burgers ten aanzien van de Vlaamse Ombudsdienst zullen buiten proportie toenemen: eenieder, die met een niet-opgeloste gegronde klacht komt aankloppen, zal een tussenkomst via de procespremie verlangen.
- De samenwerking met het oog op oplossing van klachtdossiers met administraties, waartegen een procedure wordt gevoerd in een ander dossier, wordt zwaar gehypothekeerd.
- De beoordeling van een aanvraag om een tussenkomst via de procespremie aan de Vlaamse Ombudsdienst toevertrouwen, zou de kernfunctie van de Vlaamse Ombudsdienst ondergraven.
- De wijze waarop de proceskosten zullen worden verrekend is onvoldoende duidelijk.

Mogelijke *alternatieven* zijn:

- De invoering van een nieuwe stap in de bemiddelingsprocedure, met name een verplichte bemiddelingspoging met de administratie.
- De verdere studie van het voorstel van de (niet onbeperkte) opschorting van gerechtelijke procedures zolang de ombudsbemiddeling duurt.

Bernard Hubeau
Vlaams ombudsman
17 mei 2005
