

Vlaams
Parlement

stuk **1109** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 4 mei 2011 (2010-2011)

Gedachtewisseling

naar aanleiding van het tienjarig bestaan
van het Klachtendecreet

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heer Ward Kennes

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Lieven Dehandschutter, Willy Segers;
de heer Peter Reekmans;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Marc Vanden Bussche, mevrouw Marleen Vanderpoorten;
de heer Steve D'Hulster, mevrouw Fatma Pehlivan;
de heer Bart De Wever, mevrouw Lies Jans;
mevrouw Patricia De Waele;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken;
de heer Karim Van Overmeire.

INHOUD

1. Toelichting door de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman	4
2. Toelichting door de heer David Van Herreweghe, administrateur-generaal van de Vlaamse Belastingdienst	6
3. Toelichting door mevrouw Anne-Marie Vriens, klachtenmanager van VDAB	8
3.1. Het recht voor de burger om kosteloos een klacht in te dienen	8
3.2. De plicht voor het bestuur om een klachtenvoorziening op te zetten	8
3.3. Plicht om de ontvangst van de klacht te bevestigen, gekoppeld aan een termijn voor de behandeling van de schriftelijke klachten	10
3.4. Verwijzing naar de ombudsman wanneer de klager niet tevreden is over de geboden oplossing.....	10
4. Toelichting door de heer Dirk Vanderborght, klachtenbehandelaar Agentschap Wonen-Vlaanderen.....	11
5. Replik van de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand.....	13
6. Bespreking	15
6.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	15
6.2. Antwoorden van de genodigden	17
6.3. Slotwoord van mevrouw Annick De Ridder, commissievoorzitter	20
Bijlagen:	
Bijlage 1: Rapport van de Vlaamse Ombudsdienst over 10 jaar Klachtendecreet	21
Bijlage 2: Aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsman van 16 februari 2011 naar aanleiding van 10 jaar Klachtendecreet op woensdag 1 juni 2011	33

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme hield op 26 april 2011 een gedachtewisseling naar aanleiding van het tienjarig bestaan van het Klachtendecreet.

Aan de gedachtewisseling werd deelgenomen door:

- de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman;
- de heer David Van Herreweghe, administrateur-generaal Vlaamse Belastingdienst;
- mevrouw Anne-Marie Vriends, klachtenmanager Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB);
- de heer Dirk Vanderborght, klachtenbehandelaar Agentschap Wonen-Vlaanderen;
- de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand.

1. Toelichting door de heer Bart Weekers, Vlaams ombudsman

De heer *Bart Weekers* stelt dat het Klachtendecreet op 1 juni 2011 precies tien jaar oud zal zijn en dat dit een goede gelegenheid is om het decreet aan een evaluatie te onderwerpen.

In 2010 werden er via de procedure van het Klachtendecreet 50.939 eerstelijnsklachten ingediend, in 2002 waren er dat nog maar 12.505. Op zich is die toename goed nieuws want het toont aan dat de overheid zich georganiseerd heeft op de behandeling van klachten. Er bestaat hiervoor een kader dat heel soepel is gebleken, zo blijkt tien jaar later.

Toen in 2001 het Klachtendecreet werd geschreven, bestond er een heel andere Vlaamse overheid dan vandaag. Men sprak toen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap met zijn verschillende afdelingen, er waren achttien Vlaamse openbare instellingen (VOI's). Intussen is er het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en zijn er tientallen Vlaamse overheidsinstellingen. Ondanks die wijzigingen kan men na tien jaar Klachtendecreet stellen dat er aan het decreet zelf eigenlijk nauwelijks iets moet veranderen. Dit is een positief punt.

Een viering mag echter niet enkel dienen om bloemen te werpen, maar moet ook aanleiding geven tot kritische reflectie en evaluatie. Als men de voorbereidende stukken van het Klachtendecreet naleest, kan men vaststellen dat het de bedoeling was dat het Klachtendecreet een link zou leggen met het kwaliteitsdenken.

Uit gesprekken van de Vlaamse ombudsman met mensen uit overheidsdiensten blijkt dat die laatsten nog vaak een defensieve reflex hebben. De ombudsman wordt dan beschouwd als iemand die hen op de vingers komt tikken. Het vraagt soms tijd om aan te tonen dat het Klachtendecreet toch zijn nut heeft. Zo wijzen overheidsdiensten bijvoorbeeld op het feit dat men met een beperkt aantal medewerkers een groot aantal dossiers moet afhandelen. Als men dan (vaak dezelfde) klagers aan de lijn krijgt, is dat vervelend want dat houdt de processen op. Maar men merkt toch ook op dat sommige aanbevelingen van de ombudsman ten aanzien van de infolijn 1700 een grote vooruitgang betekenden, want hierdoor werden massa's vragen opgevangen die men anders per telefoon moest afhandelen.

De heer Weekers wil met dit voorbeeld aantonen dat er zich lijnen aftekenen binnen de overheid, dat het uiteindelijk gaat om een proces, waarvan het Klachtendecreet een bouwsteen is. Een eerste lijn (-1) wordt grosso modo uitgemaakt door het decreet Openbaarheid van bestuur, waarbij de overheid actief en dus op eigen initiatief communiceert.

Vervolgens kan men het decreet Openbaarheid van bestuur in passieve zin onderscheiden (0). Hiermee wordt de overheid bedoelt die op een vraag reageert. Vlaanderen heeft in dat kader het goede initiatief genomen om de infolijn 1700 te ontwikkelen. Het gaat

om een fantastisch instrument dat het afgelopen jaar 1,7 miljoen contacten had met het publiek. Via de infolijn kunnen heel wat signalen van de burger worden opgevangen. Op te merken valt dat het decreet Openbaarheid van bestuur en de daarmee samenhangende infolijn organisatorisch duidelijk gelinkt is aan de regering en dat deze aangelegenheid steeds via ontwerpen van decreet is geregeld. Binnen de regering valt een en ander onder de bevoegdheid van de minister-president.

Als men in hetzelfde proces een stap verder zet (1), komt men terecht bij het Klachten-decreet. In deze fase is er meer aan de hand dan een gewone vraag, er is sprake van ontevredenheid. Men komt dan terecht in een soort van niemandsland tussen regering en parlement. Het Klachtendecreet is ontstaan uit een parlementair initiatief, maar het dragen van het Klachtendecreet met een duidelijke managementvisie op het niveau van de administratie is nog niet aanwezig. Er is geen manager die het Klachtendecreet trekt over de dertien beleidsdomeinen heen. Wellicht is dit historisch te verklaren door het feit dat het Klachtendecreet er op initiatief van het parlement is gekomen.

De heer Weekers verwijst naar de nota die hij vooraf aan de commissieleden heeft bezorgd en waarin een benchmark is opgenomen van de klachtenbehandeling op de verschillende beleidsdomeinen (zie bijlage 1). Men merkt dat de managementvisie heel verschillend wordt ingevuld, niet alleen tussen de verschillende beleidsdomeinen maar ook binnen eenzelfde beleidsdomein. Binnen een beleidsdomein kan men entiteiten hebben die heel sterk scoren en entiteiten die minder scoren.

De spreker noemt de Vlaamse Belastingdienst een model wanneer het gaat om de toepassing van het Klachtendecreet. De dienst staat dan ook helemaal bovenaan in het klassement. Het gaat nochtans om een dienst met veel intensieve burgercontacten en dus ook veel kans op onvrede. Fiscaal bestuur geeft per definitie al snel aanleiding tot onvrede. Er wordt daar een heel sterke administratieve beroepsprocedure toegepast. Dat maakt het eigenlijk makkelijker om het Klachtendecreet toe te passen. Men kent dan immers beter de limieten van wat klagen over dienstverlening is en wat niet. De toepassing van het Klachtendecreet is dus veel gemakkelijker daar waar Vlaanderen zich goed georganiseerd heeft, met een bestuurlijk beroep, goede rechtsbescherming enzovoort. Waar de procedures erg onduidelijk zijn, is dat veel moeilijker.

Ondanks de vele burgercontacten en klachten slaagt Financiën en Begroting er toch in om over de verschillende entiteiten heen het hele klachtenverhaal in één managementvisie te brengen, zowel naar de Vlaamse Ombudsdienst als naar de buitenwereld. Voor het gehele beleidsdomein wordt in één klachtenrapport opgelijst hoe het zit met de bestuurlijke beroepen, met de klachtwerking. Dat laat toe om linken te leggen, conclusies te trekken en aan kwaliteitsmanagement te gaan doen.

Lager in het klassement vindt men beleidsdomeinen die eerder individueel goed scoren, maar waar er toch minder managementvisie achter het klachtenbeleid zit. Hoe minder managementvisie er aanwezig is, hoe meer kans dat klachten verloren gaan. Men moet een klacht zien als een kans op een verbeterde dienstverlening.

Op basis van tien jaar ervaring met het Klachtendecreet kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd (zie eveneens nota als bijlage 2).

De eerste is dat men een managementvisie moet ontwikkelen per beleidsdomein. De manier om hiertoe te komen is te werken met één aanspreekpunt per beleidsdomein. Momenteel zijn er veel verschillende aanspreekpunten. De spreker wenst dat men zijn operationele autonomie kan behouden, maar per beleidsdomein zou men minimaal wel dezelfde visie moeten hebben en hetzelfde klachtenbegrip ontwikkelen.

Wat ook absoluut nodig is, is samen bekijken wie het beste actie onderneemt. Er zijn veel goedbedoelde initiatieven maar enige stroomlijning is nodig. Enkele weken geleden werd het voortgangsrapport over het armoedebeleid voorgesteld en in dat kader was er sprake van nieuwe initiatieven buiten het Klachtendecreet. Zo krijgt elke watermaatschappij in het kader van een waterverkoopreglement een klachtenmanagement opgelegd, er ontstaan protocols tussen de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) en de ombudsman Energie. Op zich is dat allemaal goed want het past in de cultuur om beter met klachten om te gaan, maar men moet wel oppassen dat de interne versnippering niet te ver gaat. De burger heeft daar geen boodschap aan.

Tot slot merkt de heer Weekers op dat de laatste zin van artikel 4 de bestuursinstanties toelaat de regering te vragen niet onder het Klachtendecreet te vallen. Die regel is nooit toegepast geweest, vandaar dat hij best zou worden geschrapt via een voorstel van decreet. Het is wel zo dat sommige diensten nauwelijks burgercontacten en dus ook geen klachten hebben. Dat kan echter anders worden opgelost dan hen vrij te stellen van een klachtenregeling. Men kan dat bijvoorbeeld doen via het ene aanspreekpunt binnen het beleidsdomein. Zelf op voorhand de deur dicht doen voor de burger is echter geen goed idee. Wie in het donker zit, weet niet of de zon schijnt.

2. Toelichting door de heer David Van Herreweghe, administrateur-generaal van de Vlaamse Belastingdienst

De heer *David Van Herreweghe* verklaart dat de Vlaamse Belastingdienst een van de grootste spelers is op het klachtenterrein en dus een belangrijke ervaringsdeskundige is. De reden hiervan is in eerste instantie dat de Vlaamse Belastingdienst de Vlaamse burger in enkele essentiële zaken van zijn bestaan treft. Enerzijds gaat het om de onroerende voorheffing met 2,6 miljoen aanslagbiljetten per jaar. Anderzijds is men sinds 1 januari bevoegd voor de verkeersbelasting, hetgeen aanleiding geeft tot 3,6 miljoen aanslagbiljetten.

De klachtendienst binnen Financiën en Begroting is opgestart in januari 2002. Een andere belangrijke datum was 1 juli 2006 toen het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid voor Financiën en Begroting in werking is getreden. Er werd toen een duidelijke scheiding ingevoerd tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

Het beleidsdomein Financiën en Begroting is ingedeeld in een departement dat geflankeerd wordt door twee grote intern verzelfstandigde agentschappen (IVA Centrale Accounting en IVA Vlaamse Belastingdienst). De klachtendienst is ingericht binnen de stafdiensten van het departement. Momenteel zijn daar twee klachtenbehandelaars actief.

De situering binnen de stafdiensten van het departement moet de onafhankelijkheid en autonomie garanderen ten aanzien van de burger. Men moet er alle klachten van het gehele beleidsdomein behartigen, er is dus geen aparte klachtenbehandeling per entiteit.

De overgrote meerderheid van alle klachten binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting heeft betrekking op de Vlaamse Belastingdienst. Zij staat in voor de inning en de bezwaarafhandeling met betrekking tot de onroerende voorheffing, de verkrottingsheffing op woningen, de leegstandsheffing op bedrijfsruimten, de planbatenheffing, en sinds 1 januari 2011 alle verkeersbelastingen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen ingediende en ontvankelijke afgehandelde klachten. Een deel van de ingediende klachten wordt niet ontvankelijk verklaard, maar dat is een minderheid. Ontvankelijkheid betekent nog niet dat de klacht gegrond is. Ongeveer 40% van de ontvankelijke klachten worden ook gegrond verklaard.

Er is sprake van interactie in de twee richtingen tussen de klachtendienst en de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL). Bedoeling hiervan is een maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Wat stelt VLABEL ter beschikking van de klachtendienst? De klachtendienst heeft een autonome toegang gekregen tot alle voor haar relevante databanken van VLABEL, inclusief het elektronisch dossieropvolgingsysteem. VLABEL heeft ook gezorgd voor kennisopbouw bij de klachtendienst. De klachtenbehandelaars hebben de nodige opleidingen gekregen, zowel over de inhoudelijke materie (de belastingen zelf) als over de informatica-systemen en -toepassingen. De klachtenbehandelaars worden ook betrokken in de opleidingstrajecten die VLABEL intern voorziet voor de eigen mensen in het kader van de recente overname van de verkeersbelastingen.

Organisatiebetrokkenheid is belangrijk. Dit betekent dat VLABEL de klachtendienst regelmatig informeert over interne richtlijnen, standpunten, uitgevaardigde circulaire's enzovoort. Er is dus permanent overleg met en systematische updating van de mensen die in de klachtendienst werken. Tot slot is er vanuit VLABEL telkens een reactie op de aanbevelingen uit het jaarverslag van de klachtendienst.

Omgekeerd is er interactie vanuit de klachtendienst naar VLABEL. Op de eerste plaats gebeurt dit via ad-hocbespreking. Bij elke individuele klacht zal de klachtendienst eerst de beschikbare databanken van VLABEL raadplegen en nazicht doen van de ingescande documenten, bezwaarschriften, getroffen administratieve beslissingen enzovoort. Indien er bijkomende informatie nodig is, neemt de klachtendienst contact op met ofwel de directeur van de betreffende cel ofwel met de dossierbehandelaar zelf. Indien er door de klachtendienst een opschorting gevraagd wordt van de behandeling van bepaalde dossiers, houdt VLABEL daar rekening mee.

Er is ook een maandelijks rapportering van de klachtendienst aan het management van zowel het departement als de twee IVA's. Dat kan gaan over het aantal klachten of waar ze betrekking op hebben. Driemaandelijks vindt er overleg plaats dat focust op wat de gegronde klachten zijn en op eventuele tussentijdse aanbevelingen. Tot slot is er de jaarlijkse bespreking van het jaarverslag en van de aanbevelingen.

Wat zijn de meerwaarden hiervan zowel voor de burger als voor de administratie zelf?

Voor de burger is het belangrijk dat de klachtendienst geen deel uitmaakt van de organisatie waartegen klacht wordt ingediend. De burger komt dus niet terecht bij iemand die zowel rechter als partij is. De visie van de klachtendienst kan door de burger als onpartijdig worden gepercipieerd. De klachtendienst kan altijd een onafhankelijk onderzoek voeren, mede dankzij de toegang tot de databanken van VLABEL. Dit strookt volledig met de geest van het Klachtendecreet.

Ook voor de Vlaamse Belastingdienst zijn er meerwaarden. De klachtendienst beschikt zelf over de inhoudelijke kennis om met klachten om te gaan. Dat maakt dat beslissingen van de klachtendienst over het algemeen goed onderbouwd worden en binnen VLABEL nooit als onrechtvaardig worden ervaren. Er is ook geen sprake van concurrentie tussen de twee. Vanuit de organisatiebetrokkenheid en de aanwezige knowhow kan de klachtendienst de klachten ook in het juiste perspectief plaatsen. Men kan helpen zoeken naar het juiste evenwicht tussen de administratie en de burger. In het streven naar voortdurende kwaliteitsverbetering, probeert VLABEL vanuit de aanbevelingen van de klachtendienst een meerwaarde voor de organisatie te genereren. Het standpunt van de klachtendienst vormt soms ook de aanzet om vanuit een andere invalshoek over bepaalde processen en procedures na te denken.

Concluderend ervaart de heer Van Herreweghe een positieve samenwerking tussen VLABEL en de klachtendienst. Er blijft een gezond spanningveld waarbij men elkaar als het ware scherp houdt. Dit helpt om permanent naar een meerwaarde voor de maatschappij te zoeken. De spreker heeft sinds het aantreden van de nieuwe Vlaamse ombudsman ook een

kentering in de stijl waargenomen. Men schiet niet op elke mug die passeert, maar men probeert bepaalde trends te onderscheiden waarop men dan in overleg wil reageren. Dat is een positieve evolutie.

Een absolute voorwaarde voor blijvend succes is dat er regelmatig contact en overleg is tussen de verschillende entiteiten. Overleg en communicatie zijn eigenlijk sleutelbegrippen in dit verhaal.

3. Toelichting door mevrouw Anne-Marie Vriends, klachtenmanager van VDAB

Mevrouw *Anne-Marie Vriends* stelt dat haar presentatie is opgebouwd rond de principes die door het Klachtendecreet vooropgesteld worden: het recht voor de burger om kosteloos een klacht in te dienen; de plicht voor het bestuur om een klachtenvoorziening op te zetten; de plicht om de ontvangst van de klacht te bevestigen, gekoppeld aan een termijn voor de behandeling van de schriftelijke klachten; de verwijzing naar de ombudsman wanneer de klager niet tevreden is over de geboden oplossing.

3.1. *Het recht voor de burger om kosteloos een klacht in te dienen*

Bij VDAB is het rechtstreeks contact met de burger een wezenskenmerk van de dienstverlening. Die burger is een werkzoekende, een werkgever, een werknemer of een vertegenwoordiger van een partnerorganisatie. In overeenstemming met deze realiteit gaat het klachtenmanagement van VDAB resoluut voor laagdrempeligheid. Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend bij alle mogelijke contactpunten in de organisatie.

In werkelijkheid blijkt dat 82% van de 1500 klachten die de dienst in 2010 afhandelde, ingediend werd via de website en de Servicelijn. 44% van de klagers maakte gebruik van het klachtenformulier op de website, 38% van de klachten werd gemeld aan een consulent van de Servicelijn via het gratis 0800-nummer. VDAB heeft het belang van deze twee contactpunten bij het melden van klachten jaarlijks weten toenemen. Zo te zien kiezen klagers bij VDAB voor gebruiksvriendelijke en neutrale aanspreekpunten, neutraal vanwege hun afstand tot de begeleidings- en opleidingsvloer.

3.2. *De plicht voor het bestuur om een klachtenvoorziening op te zetten*

De klachtenprocedure die VDAB heeft uitgebouwd, vertrekt vanuit het principe dat de verantwoordelijkheid voor de klachtenbehandeling bij het lijnmanagement ligt. Dit betekent dat klachten behandeld worden door lijnverantwoordelijken op de plaats waar de dienstverlening wordt aangeboden.

Klachten over de lokale dienstverlening worden beheerd door lokale klantendiensten en behandeld door lokale lijnverantwoordelijken. In 2010 ging het hier om 900 klachten, verdeeld over achttien klantendiensten en een zeventigtal klachtenbehandelaars, zijnde campusmanagers en servicemanagers in competentiecentra en coördinatoren arbeidsbemiddeling, werkwinkelverantwoordelijken en expert-coaches in lokale klantencentra.

Klachten over de dienstverlening van de centrale diensten worden onderzocht door experts of productconsulenten van de centrale diensten en ze worden beheerd door de klantendienst van de centrale diensten. Het ging om 600 klachten voor een twintigtal klachtenbehandelaars en een klantendienst.

De lijnverantwoordelijken treden op als klachtenbehandelaar tenzij ze zelf betrokken waren bij de dienstverlening waarover geklaagd wordt. In dat geval neemt een collega of een hiërarchische meerdere de behandeling van de klacht over.

Als klachtenmanager van VDAB behandelt mevrouw Vriens enkel klachten die gevoelig liggen, met name klachten over discriminatie, pesten en ongewenst seksueel gedrag op het werk (OSGW). Verder gaat het om de klachten waarbij de klager een behandeling door een lokale klachtenbehandelaar afwijst en de klachten die de lokale klantendienst naar haar toeschuift omdat een serene lokale afhandeling moeilijk ligt.

Een dergelijke gedecentraliseerde klachtenbehandeling vereist een sterke aansturing op uniformiteit en kwaliteit. Van in het begin heeft VDAB het klachtenmanagement uitgebouwd vanuit het perspectief van kwaliteit en kwaliteitsmanagement, als belangrijk element in het optimaliseren van de interne werking van de organisatie. Samen met de stafdienst kwaliteit, die beschikt over een netwerk van regionale kwaliteitscoaches, heeft het klachtenmanagement in de voorbije tien jaar gestuurd op de kwaliteit van de antwoordbrieven aan de klagers. Verder wordt er sinds een vijftal jaar stevig gefocust op de kwaliteit van de klachtenbehandeling op zich, met bijzondere aandacht voor het voeren van oplossingsgerichte en relatieherstellende gesprekken met de klager, voor de omgang met de aangeklaagde medewerker en voor het uitwerken van acties ter verbetering van de dienstverlening.

De beoordeling van de kwaliteit van de antwoordbrieven was de eerste stap. Nog steeds organiseren de stafdiensten kwaliteit en klachtenmanagement zesmaandelijks een screening van de antwoordbrieven aan de klagers volgens een gestandaardiseerd beoordelingsstramien. De toetsingscriteria beslaan de aspecten leesbaarheid en duidelijkheid, vlotte en klantvriendelijke schrijfstijl, de fout erkennen en de oorzaak aangeven (bij gegronde klachten), verontschuldigen aanbieden (bij gegronde klachten), herstel van de schade/relatie indien mogelijk, begrip tonen voor de klager (bij ongegronde klachten), appreciatie voor het indienen van de klacht betuigen en verder dienstbetoon voorstellen.

Vandaag zijn de antwoordbrieven doorgaans van hoge kwaliteit. De globale score bedroeg in 2010 93%. Dat was ooit anders. Er is een lange weg afgelegd. De kwaliteit van de antwoordbrieven evolueerde van vijf op tien in 2002 naar negen op tien in 2010, én er is nog steeds verbeterruimte. Bij de ongegronde klachten kan het aspect 'begrip tonen voor het standpunt van de klager' beter. Bij de gegronde klachten gelden de aspecten 'appreciatie tonen voor het indienen van de klacht' en 'aanbieden van verder dienstbetoon' als aandachtspunten. Klachtenbehandelaars en klantendienst worden op deze manier uitgedaagd en ondersteund om de hoge kwaliteit van de antwoordbrieven aan te houden en bij te sturen op de punten waar er nog verbeterruimte is.

Vervolgens nam VDAB het initiatief om de klantentevredenheid te meten. De Servicelijn contacteert twee maal per jaar gedurende een zestal weken alle klagers telefonisch, twee weken nadat de oplossingsbrief is doorgestuurd, voor een korte enquête. Eerste vraag is of de brief goed is terechtgekomen. Bij een positief antwoord peilt de enquêteur verder naar de mening van de klager over drie aspecten: de snelheid van de klachtenbehandeling, de wijze van behandelen (correct, objectief, behulpzaam enzovoort), en de tevredenheid over de aangereikte oplossing. De Servicelijnconsulent vraagt ook of er een contact met de klachtenbehandelaar heeft plaatsgevonden. Tot slot kan de klager nog suggesties en opmerkingen formuleren. In 2010 betoonde 76% van de respondenten zich tevreden over de behandelsnelheid, 79% vond dat de klacht goed behandeld was, 51% was tevreden over de oplossing en 59% gaf aan dat er een persoonlijk contact was geweest met de klachtenbehandelaar. Ook hier werd een hele weg afgelegd en evolueerden de scores in gunstige zin.

Uit de commentaren van de klagers over de jaren heen leerde VDAB dat de klagers het uitblijven van een persoonlijk contact met de klachtenbehandelaar als een gemis ervaren. Verder hebben ze twijfels bij de objectiviteit van de klachtenbehandeling. VDAB ondernam een aantal verbeteracties om aan deze knelpunten tegemoet te komen.

Zo ontstond uit deze tevredenheidsmetingen het plan om de klachtenbehandelaars te coachen. In 2008 werden provinciale workshops georganiseerd rond een correcte en kwaliteitsvolle klachtenbehandeling. VDAB huurde een improvisatiegezelschap in dat op een ludieke manier voor confrontatie zorgde. Na deze eenmalige workshops volgde de verdere uitbouw van de ondersteuning van de klachtenbehandelaars, met een hulplijn bij de klachtenmanager en met de mogelijkheid tot overleg met de lokale kwaliteitscoaches. Deze voorzieningen werden vervolgens aangevuld met de zogenaamde casebesprekingen; dit zijn regelmatige samenkomsten op vrijwillige basis van klachtenbehandelaars uit diverse windstreken om onder begeleiding van de klachtenmanager en de kwaliteitsadviseur klachtendossiers naar keuze te bespreken. In 2010 werden vijf dergelijke intervisiesessies met gemiddeld acht deelnemers georganiseerd. Deze aanpak valt bij de klachtenbehandelaars in goede aarde en wordt gecontinueerd. Hiermee wil de dienst tegemoetkomen aan de gevoeligheden die de klagers aangeven in de tevredenheidsmeting, met name de vraag naar een persoonlijk contact met de klachtenbehandelaar en de objectiviteit van de klachtenbehandeling.

In 2010 was er globaal genomen bij 31% van de klachten een persoonlijk contact tussen klager en klachtenbehandelaar, maar er zijn grote regionale verschillen. Er is een consensus in de organisatie dat er hier nog veel ruimte is voor verbetering. Er zijn nog steeds klachtenbehandelaars die het belang van een gesprek met de klager niet inzien, vooral wanneer het vermoeden bestaat dat de klacht ongegrond is. De uitdaging bestaat erin deze klachtenbehandelaars te overtuigen dat een persoonlijke benadering en een open dialoog met de klager kunnen leiden tot betere en snellere oplossingen. Al is een klacht niet gegrond, de klager krijgt het gevoel gehoord te worden. Ook de ombudsman heeft reeds bij VDAB aangedrongen op de naleving van het hoor-wederhoor-principe.

3.3. *Plicht om de ontvangst van de klacht te bevestigen, gekoppeld aan een termijn voor de behandeling van de schriftelijke klachten*

Het Klachtendecreet schrijft voor dat de klachtenbehandelaar de ontvangst van de klacht schriftelijk bevestigt binnen tien kalenderdagen na ontvangst en verder dat de klachtenbehandelaar de klacht afhandelt binnen 45 kalenderdagen na ontvangst. Gezien het sterk operationele karakter van zijn dienstverlening heeft VDAB voor zichzelf de lat gelegd op zeven kalenderdagen voor de ontvangstmelding en twintig kalenderdagen voor het antwoord.

Het management en de raad van bestuur van VDAB stellen als doel dat 100% van de ontvangstmeldingen binnen een termijn van zeven kalenderdagen wordt verstuurd en dat 75% van de klachten binnen een termijn van twintig kalenderdagen wordt afgehandeld. In 2010 werd 96% van de ontvangstmeldingen tijdig verstuurd en kreeg 77% van de klagers een definitief antwoord binnen de twintig kalenderdagen.

3.4. *Verwijzing naar de ombudsman wanneer de klager niet tevreden is over de geboden oplossing*

Klagers die niet tevreden zijn over de uitkomst van de eerstelijnsklachtenbehandeling door VDAB kunnen hun klacht in tweede lijn voorleggen aan de ombudsman. De beroepsmogelijkheid en adresgegevens van de ombudsdienst worden door VDAB standaard meegegeven in alle antwoordbrieven aan de klagers. VDAB handelde in 2010 26 tweedelijnsklachten af, zijnde 1,7% van het aantal eerstelijnsklachten.

Tot slot geeft mevrouw Vriens nog enkele beschouwingen bij de decentrale aanpak waarmee VDAB zich onderscheidt van de aanpak van andere diensten en instellingen van de Vlaamse overheid.

De decentrale aanpak heeft als voordeel dat lijnmanagers en experts direct betrokken zijn bij klachten over hun dienstverlening. Nadelen zijn dat een dergelijke aanpak een

sterke bewaking vereist wat betreft discretie en objectiviteit en dat de klachtenbehandeling minder uniformiteit vertoont.

Een risicoanalyse die in 2010 in het kader van een audit werd uitgevoerd, bevestigt dat de klachten niet overal op dezelfde manier afgehandeld en/of gecatalogeerd worden. Het contacteren van de klagers gebeurt niet overal op dezelfde wijze. De klachten worden regionaal verschillend gekwalificeerd als ‘gegrond’ of ‘ongeground’. Het beoordelen van het al dan niet vinden van een oplossing voor de klager gebeurt niet overal op dezelfde wijze. De klagers krijgen afhankelijk van de regio waartoe ze behoren sneller of minder snel een antwoord.

Volgens de auditoren kan het risico verminderd worden door de afspraken rond registraties uit te klaren, door startende klachtenbehandelaars en medewerkers van de klantendiensten een opleidingspakket aan te bieden over visie en doelstellingen van klachtenbehandeling, over het benutten van het leerpotentieel van klachten, over het niet bedreigende van klachten, door tijdens intervisie extra aandacht te besteden aan de verschillen in werking tussen de regio's, door een betere doorstroming van het leereffect van de beoordeling van de antwoordbrieven naar de klachtenbehandelaars te verzekeren.

Tijdens deze audit werd ook de mogelijkheid van een andere positionering van de klachtenbehandeling aan de beleidsteams voorgelegd. In de interviews met een honderdtal kaderleden kwam duidelijk naar voor dat er geopteerd wordt voor een bestending van de huidige gedecentraliseerde manier van werken. Wanneer de klachtenbehandelaar verder af staat van de werkvloer kan dat als nadeel hebben dat de klachtenbehandelaar voeling mist met de realiteit en de medewerkers niet kent, dat de verantwoordelijkheid van de teamleider wordt uitgehold en dat het moeilijker is om gedragsverbetering ingang te doen vinden.

Anderzijds erkennen de beleidsteams dat een klachtenbehandelaar die verder afstaat van de werkvloer ook voordelen kan hebben, met name het verwerven van expertise in klachtenbehandeling, het vergroten van de scope aan klachten zodat de rode draad met structurele verbetervoorstellen vlugger duidelijk wordt, het verbeteren van de uniformiteit en een positievere perceptie van neutraliteit door de klager.

In zijn bespreking van deze auditresultaten en bijhorende aanbevelingen verklaarde het management van VDAB zich akkoord met de bevindingen en de aanbevelingen. Het auditcomité en de raad van bestuur van hun kant hebben gevraagd om het proces klachtenmanagement te herschrijven met aandacht voor de kritische punten van de audit. Al deze aanbevelingen worden omgezet in acties die nog in de loop van dit jaar zullen worden uitgewerkt, met name een opfrissing van het begrippenkader en het uitklaren van de rol van de Servicelijn in de registratie en afhandeling van klachten, een uitbreiding van het opleidingsaanbod en het uitschrijven van het proces klachtenmanagement. Op die manier wil VDAB de niet-objectief verklaarbare regionale verschillen wegwerken, de begrippen rond klachtenbehandeling uniformiseren en de kennisdeling rond klachtenbehandeling bevorderen.

4. Toelichting door de heer Dirk Vanderborght, klachtenbehandelaar Agentschap Wonen-Vlaanderen

De heer *Dirk Vanderborght* verklaart dat hij geen instructies heeft gekregen om een bepaald pleidooi te houden. Hij spreekt louter vanuit zijn persoonlijke ervaring als klachtenbehandelaar bij de Vlaamse overheid. De spreker zal enkele duidelijke uitspraken doen over de klachtenbehandeling, wat niet wegneemt dat hij de klachtenbehandeling bij Wonen-Vlaanderen globaal als positief ervaart.

De heer Vanderborght is bij de introductie van het Klachtendecreet aangeworven met het oog op de klachtenbehandeling. Hij had toen een erg positief beeld van de Vlaamse over-

heid. Er liep toen net een campagne waarin de Vlaamse overheid zich als een moderne en klantgerichte overheid presenteerde. De spreker zag de klachtenbehandeling ook als een belangrijk instrument om permanent de Vlaamse overheid organisatorisch te verjongen. De klachtenbehandeling toont de administratie immers de veranderende verwachtingen van de burger ten aanzien van die overheid. In tegenstelling tot commerciële organisaties of socialprofitorganisaties verdwijnt de overheid niet als men niet meer mee kan met maatschappelijke veranderingen. De burger kan zich er niet op dezelfde manier van afkeuren. Ernstig genomen klachtenbehandeling prikkelt de overheid tot verandering, het kan de overheid behoeden tegen het uitdiepen van een vertrouwenscrisis.

Bij het begin van zijn mandaat als klachtenbehandelaar kreeg de spreker veel opmerkingen over het nut van het Klachtendecreet. Men vroeg zich af of men het vroeger dan niet goed deed en waar al die regeltjes en extra verplichtingen goed voor waren. Toegeven aan de hardste klagers zou ook nadelig zijn voor de brave burger die inschikkelijk is. Men zag de klachtenprocedure als een instrument voor de lastigaards, waarmee men procedures kon rekken. Men vond ook dat een overheid niet kon terugkomen op genomen beslissingen, dit in het kader van de beginselen van goed bestuur. De administratie zou zich daardoor zwak opstellen en minder respect van de burger afdwingen. Een opmerking die ook regelmatig terugkwam, was dat een objectieve, neutrale en onafhankelijke klachtenbehandelaar eigenlijk niet paste binnen een hiërarchisch gestructureerde overheid. In dergelijk kader beslist de hiërarchie altijd wat er naar buiten gaat.

Intussen heeft er zich een hele evolutie voorgedaan. Af en toe borrelen er nog wel eens van die vroegere echo's op, maar er is toch een veel grotere aanvaarding dan tien jaar geleden. Niettemin is het voor een klachtenbehandelaar een hele inspanning geweest om blijvend tegen de stroom op te roeien, de klantgerichte benadering te promoten, te pleiten voor een wat bescheidener overheid die het standpunt van de burger respecteert. Hiervoor is het Klachtendecreet een prachtig instrument gebleken voor de klachtenbehandelaar. Hetzelfde geldt voor omzendbrief VR nr. 20¹ van 18 maart 2005, waarin het Klachtendecreet wordt omgezet naar de administratieve praktijk.

Toen de heer Vanderborght begon als klachtenbehandelaar, had hij niet de indruk dat de introductie van het Klachtendecreet gepaard ging met een campagne om de ambtenaren te sensibiliseren om van het begin van het administratieve proces rekening te houden met de ombudsnormen. De klachtenbehandelaar werd gezien als de man met de stok om de hond te slaan, als de collega die achteraf hun werk beoordeelt op basis van normen die niet van hen waren.

De spreker vindt een campagne nog steeds nuttig om iedereen mee te krijgen. Er zal altijd wel een zeker spanningsveld aanwezig blijven tussen dossierbeheerder en klachtenbehandelaar en misschien is dat nodig en gezond. Het is een positief spanningsveld tussen continuïteit en verandering. De routine in de ambtelijke praktijk brengt continuïteit, stroomlijning en hopelijk ook snelheid in de dossierafhandeling. Hier tegenover staat de klachtenbehandeling die 'fine-tuning' geeft tegenover de ruwe borstel, die ruimte geeft aan bijzondere omstandigheden, die het venster naar buiten is, die zoekt naar oplossingen, die creatief is enzovoort. Als er overeenstemming is over welke overheid men wil, hoeft dat geen probleem te zijn en zal men er wel uitgeraken.

Klachtenbehandeling zal wellicht altijd een gevoelige materie blijven. Het is niet gemakkelijk te moeten horen dat men een fout heeft gemaakt. De cijfergegevens over het aantal klachten in de jaarrapporten kunnen ook als iets negatiefs gebruikt worden. Het element van de hiërarchische gewrongenheid speelt tot slot ook altijd mee.

¹ Omzendbrief VR nr. 20. Leidraad voor de organisatie van het klachtenmanagement, ter uitvoering van het decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van de bestuursinstellingen.

De positie van de klachtenbehandelaar binnen de organisatie weerspiegelt zich ook in de kwaliteit van de klachtenbehandeling. De klachtenbehandelaar is afhankelijk van de informatie die hij kan verkrijgen en van de mate waarin hij beïnvloed wordt bij het opstellen van zijn besluit. Vóór Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) moest de klachtenbehandelaar een ontwerp van beslissing maken voor degene die de beslissing had genomen waarover geklaagd werd. Een afdelingshoofd dat bijvoorbeeld eerst een premie had geweigerd, moest in feite toegeven zich te hebben vergist en vervolgens werd de premie toegekend. Na BBB werd de procedure bij Wonen-Vlaanderen veranderd. De klachtenbehandeling valt rechtstreeks onder de stafdienst van de administrateur-generaal die geen beslissingen over premies tekent.

De klachtenbehandelaar tekent nu ook geen antwoorden naar buiten uit, wat echter ook voordelen met zich meebrengt. Indien de klachtenbehandelaar zelf tekent, zonder dat de beslissing gedragen wordt door de organisatie, bestaat het risico dat de draagwijdte van zijn analyse beperkter is. De burger heeft meer aan een rechtzetting door de administratie na een gegronde klacht dan enkel aan een bericht dat zijn klacht gegrond is. Als medewerker van de stafdienst van de administrateur-generaal heeft de klachtenbehandelaar de garantie op volledige toegang tot informatie uit de dossiers. Nu is het de administrateur-generaal die het antwoord op een klacht tekent en daardoor doen er zich geen interne discussies meer voor over gevolgen.

Een klachtenbehandeling die dicht bij de administrateur-generaal staat geeft hem voeling met de perceptie van de burger over het resultaat van het administratief proces. Een grondige en eerlijke klachtenbehandeling helpt het hoofd van de entiteit om problemen op tijd aan te pakken voordat zij extern escaleren en imagoschade veroorzaken.

Tot slot suggereert de heer Vanderborght de ombudsnormen 'te upgraden' tot bestuursnormen. Op die manier worden de ombudsnormen een richtlijn voor de gehele overheid. Voor de burger brengt dit ook meer duidelijkheid, voor de ambtenaar is het een hulpmiddel bij het beoordelen van schemerzones en interpretatiegevallen. Na tien jaar Klachten-decreet zou zo een upgradering een mooi verjaardagsgeschenk zijn voor klachtenbehandelaars, zodat zij niet meer zo geïsoleerd staan in de administratie met hun ombudsnormen. De ombudsnormen verdienen een upgrade, zij zijn immers een kristallisatie van de gerechtvaardigde verwachtingen van de burger over hoe de overheid met hen moet omspringen. De ombudsnormen mogen niet enkel een toets zijn als het bijna te laat is. Zij moeten een leidraad zijn van in het begin van het administratieve proces. Bij een upgradering tot bestuursnormen zou een herhaalde sensibiliseringscampagne voor ambtenaren nuttig zijn. Daarbij moet de link gelegd worden naar het soort overheid dat men wil zijn, naar de doelstellingen en de nagestreefde normen.

5. Replic van de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

De *minister* vond de openingswoorden van de ombudsman behoorlijk verrassend en ook wel provocerend. Hij vond 50.000 klachten goed nieuws. Allicht heeft dit hoge aantal te maken met het feit dat de burger mondiger is geworden. De burger kan ook niet kiezen, hij heeft slechts die ene Vlaamse overheid om zich toe te wenden als hij zijn ontevredenheid wil uiten. Verder heeft dit te maken met het toch unieke systeem dat de ombudsman schetst, met de lijnen tussen de niveaus -1, 0, 1 en 2. Het gaat om een flexibel systeem dat openstaat voor de burger die klachten heeft. Tot slot is het goed nieuws als het grote aantal klachten leidt tot een voortdurende verbetering van de werking van de Vlaamse overheid. Die boodschap zat vervat in de tussenkomst van de ombudsman en de heer Vanderborght suggereerde om de ombudsnormen tot bestuursnorm te verheffen.

De minister meent dat de Vlaamse overheid zich positief onderscheidt met haar klachtenwerking. Er is een goede synthese tussen klantvriendelijkheid enerzijds en de garanties voor goed bestuur anderzijds. Het systeem staat of valt echter met de mensen die er mee bezig zijn. Allicht zijn er nog verbeterpunten mogelijk in de zin van meer coördinatie en afstemming. Het is echter duidelijk dat de klachtenbehandelaars op basis van het Klachtendecreet hun terrein hebben kunnen uitbouwen, al was de beginperiode misschien moeilijk.

De minister wil vervolgens ingaan op een aantal geformuleerde aanbevelingen. De ombudsman heeft gesteld dat het Klachtendecreet globaal een goed decreet is dat tien jaar heeft stand gehouden. Het hoeft eigenlijk niet aangepast te worden, tenzij misschien de opheffing van de laatste zin van artikel 4. De minister is van oordeel dat decreetswijzigingen in het kader van het Klachtendecreet toekomen aan het parlement, vermits het Klachtendecreet in 2001 tot stand kwam op basis van een voorstel van decreet.

De minister merkt op dat men best het decreet wijzigt om te komen tot één coördinator per beleidsdomein. Eventueel kan men werken via de omzendbrief of op basis van aanbevelingen, maar voor de agentschappen met rechtspersoonlijkheid werkt men best via een decreetswijziging. Het parlement moet dan oordelen hoe breed men wil gaan: wil men ook de VOI's betrekken (bijvoorbeeld de VRT) of beperkt men zich tot de agentschappen met rechtspersoonlijkheid? Mede op basis van de getuigenis van de heer Van Herreweghe is de minister er alvast van overtuigd dat één coördinator of centraal punt per beleidsdomein goed zou zijn. Het is ook goed dat die persoon wat meer afstand houdt ten aanzien van de personen in kwestie en het werkterrein van de agentschappen. Ook voor het streven naar verdere kwaliteitsverbetering zou één centraal punt een goede zaak zijn. Zo'n centraal punt kan immers een patroon herkennen in steeds terugkerende klachten, hetgeen aanleiding kan geven tot oplossingen als aanpassing van regelgeving, van procedures, de introductie van een nieuw formulier enzovoort. De minister stelt voor te overwegen met het oog hierop het Klachtendecreet aan te passen.

De ombudsman heeft gesteld dat er grote verschillen zijn in de kwaliteit van de rapportering en hij heeft daarvan een rangschikking gemaakt, met Financiën en Begroting helemaal bovenaan. Het is wel moeilijk beleidsconclusies te trekken uit rapporten die enkel kwantitatieve gegevens bevatten over aantal dossiers en behandeltermijnen. Van belang is ook de inhoud, men moet weten waar het over gaat. Als er een coördinator is, zou die kunnen toekijken op het inhoudelijke van de rapportering. Hiervoor is geen decreetswijziging nodig; dit zou wel in de omzendbrief verduidelijkt kunnen worden. Eventueel kan op die manier het standaardformulier of het sjabloon worden aangepast. Het huidige formulier kan immers een beperking inhouden in die zin dat men zich louter beperkt tot hetgeen de ombudsman expliciet vraagt.

Voor het bevorderen van de samenwerking tussen de actoren hoeft het decreet evenmin aangepast te worden. Op basis van overleg zou men de problemen in de diverse beleidsdomeinen kunnen oplijsten en nagaan of er raakpunten zijn. Als het gaat om generiek terugkerende problemen zou men zich kunnen spiegelen aan de 'best practices' in een bepaald beleidsdomein.

Voor wat tot slot de laatste zin van artikel 4 betreft, met de mogelijkheid tot vrijstelling van een klachtenregeling, merkt de minister op dat het geen recht is van de entiteit om vrijgesteld te worden. Men moet daarvoor de vraag stellen en in al die jaren heeft nog geen enkele entiteit de vraag gesteld. Dat wijst alvast op een goede attitude. Vervolgens moet de Vlaamse Regering nog willen ingaan op de vraag, en dat ziet de minister niet direct gebeuren. Indien het decreet toch op bepaalde punten moet worden aangepast, kan men echter ook de laatste zin van artikel 4 schrappen.

Als de wijziging er komt, past men de terminologie best ook aan die van de situatie na BBB aan.

6. Bespreking

6.1. *Vragen en opmerkingen van de commissieleden*

Mevrouw *Patricia De Waele* vraagt zich af welke conclusie men uit de evolutie van het aantal klachten kan trekken. Begint de burger beter zijn weg te kennen of zijn er meer redenen tot klagen?

Het is de spreker opgevallen dat 40% van de ingediende klachten bij VLABEL ontvankelijk en achteraf ook gegrond blijken te zijn. Dit lijkt haar een erg hoog percentage. Is het een signaal dat de regelgeving duidelijker en transparanter moet zijn? Of moeten de inningsdiensten zich beter organiseren en zorgvuldiger gaan werken?

Uit de toelichting is niet gebleken welke de redenen zijn van de gegrondheid van klachten. Hieruit zou men nochtans veel kunnen leren. Evenmin is de lengte van de procedure duidelijk: hoe lang duurt het vooraleer men weet dat de klacht gegrond is en vooral wanneer er een gevolg wordt gegeven aan de klacht?

De burger moet zijn klacht kunnen ventileren en de overheid is een eerlijke en duidelijke regelgeving verschuldigd. Voor dit laatste is een permanente opdracht voor de decreetgever weggelegd. Die moet zich bij de behandeling van elk decreet afvragen of de regelgeving voldoende duidelijk en transparant is.

De spreker besluit dat het goed is dat er een Klachtendecreet is en dat de toepassing ervan de laatste jaren een positieve evolutie heeft doorgemaakt. Zij zou niet enkel inzetten op een aanpassing van het Klachtendecreet op enkele genoemde punten. Zij ziet een grotere opdracht, met name om ervoor te zorgen dat klachten over alle bevoegdheidsdomeinen heen niet meer nodig zijn. Uit de door de ombudsman ter beschikking gestelde evaluatie blijkt dat het grootste aantal klachten betrekking heeft op beleidsdomeinen als Welzijn, Wonen en Energie. Dat is een signaal dat er aan de desbetreffende decreetgeving dient te worden gesleuteld.

Mevrouw *Karin Brouwers* vond het interessant om mensen uit verschillende departementen te horen. Hieruit bleek een verschillende aanpak per beleidsdomein. Op zich is dat geen probleem en het is ook niet aan de decreetgever om te bepalen hoe een en ander in de praktijk precies moet worden aangepakt. De neutraliteit dient wel steeds te worden gerespecteerd.

In de nota van de ombudsman wordt verwezen naar de gemeentelijke overheden. De ombudsman ontvangt nog steeds 150 tweedelijnsklachten. Zijn er gemeenten die zelf nog geen ombudsdienst hebben? Moet dat dan niet geregeld worden? In kleine gemeenten is een ombudsdienst allicht niet evident en kan de neutraliteit soms problemen opleveren.

De ombudsman is van oordeel dat de administratieve rechtscolleges ook best een jaar-rapport zouden indienen. De spreker is hier niet echt een voorstander van en vraagt de ombudsman waarom hij dit nodig of wenselijk vindt. Uiteindelijk gaat het om rechtscolleges. Mensen die daar geen gelijk halen, zullen altijd ontevreden zijn. Men spitst zich dus best toe op klachten waar men effectief iets mee kan doen.

Mevrouw Brouwers neemt aan dat de klachtenbehandelaars in de verschillende beleidsdomeinen opleidingen volgen. Men moet immers rechtstreekse contacten onderhouden met de klagers, hetgeen een stuk psychologie veronderstelt. Gaat het om een opleiding voor de gehele Vlaamse administratie of organiseert iedere entiteit dat apart?

De heer *Kurt De Loor* vindt het Klachtendecreet een toonbeeld van transparantie en duidelijkheid. Het is positief dat het voldoende ruimte biedt voor vrijheid en invulling. De benaming ‘Klachtendecreet’ is echter minder gelukkig, want dit heeft een negatieve connotatie terwijl het gaat om het zoeken naar oplossingen en het creëren van dialoog.

De spreker stelt vast dat de rapportage een zwak punt blijft. Sommigen doen dit erg nauwgezet terwijl anderen zich beperken tot wat strikt wordt opgelegd. Het voorstel om een centraal klachtenpunt per beleidsdomein te installeren, gaat misschien wat ver. Worden er op die manier niet weer extra rapportageplichten opgelegd? Wellicht is er eerder een cultuurwijziging nodig in de verschillende entiteiten om effectief werk te maken van een goede rapportage.

Uit de nota van de ombudsman blijkt dat een veralgemeende doorbraak van het Klachtendecreet bij een aantal instanties zoals huisvestingsmaatschappijen, scholen en lokale besturen niet vanzelfsprekend is. Hoe wordt dit best aangepakt? Via uitwisseling van ‘best practices’? In het gemeenschapsonderwijs GO! is het klachtenmanagement alvast wel goed uitgewerkt.

Een goed klachtenmanagement garandeert volgens de heer De Loor een evenwicht tussen klantvriendelijkheid en garanties voor het bestuur. Het Klachtendecreet mag geen instrument worden voor beroepsklagers, het moet werkbaar blijven voor de besturen.

De heer De Loor kan zich tot slot in grote lijnen terugvinden in de aanbevelingen van de ombudsman.

De heer *Ward Kennes* vraagt hoe het zit met de rapportage vanuit de kabinetten en welke conclusies men daaruit kan trekken. Hij wil weten wat de klachtenbehandeling in zijn totaliteit kost aan de Vlaamse overheid. Het gaat immers om ruim 50.000 klachten waar rond zich correspondentie, overleg, nazorg enzovoort ontwikkelt. De spreker vraagt verder wat de ombudsman vindt van de wijze waarop regering en parlement omgaan met de rapporten. Wordt er voldoende snel ingespeeld als er zich een nood voordoet om de wetgeving te wijzigen en worden dan de juiste keuzes gemaakt? Tot slot verwijst de spreker naar de vaststelling dat sommige entiteiten zich beperken tot het louter cijfermatig beantwoorden van het standaardformulier. Wordt er ook controle gedaan op de wijze waarop de formulieren worden ingevuld? Of graaft men dieper en gaat men ook na of men geen klachten vergeten is, of men de klachten ten gronde heeft aangepakt enzovoort?

Mevrouw *Linda Vissers* stelt vast men bij VDAB binnen de twintig dagen een definitief antwoord aan de klager kan bezorgen. Zij vraagt aan VLABEL hoelang het duurt vooraleer een klager een ontvangstmelding en een definitief antwoord krijgt. Zij merkt op dat veel burgers nu klagen over een dubbele belasting voor de oude en de nieuwe auto met dezelfde nummerplaat. In veel gevallen gaat het om klachten van begin dit jaar, terwijl ze nog steeds geen ontvangstmelding hebben gekregen. Logischerwijze vragen die mensen zich af of de klacht wel aangekomen is. In die omstandigheden gaat men de klacht misschien aangetekend versturen, maar dat leidt tot extra kosten en dat mag de bedoeling niet zijn.

In de nota van de Vlaamse ombudsman is er onder de Diensten voor het Algemeen Regeeringsbeleid sprake van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen. Die hebben niets van zich laten horen, terwijl niets erop wijst dat zij vrijgesteld zouden zijn van het toepassingsgebied van het Klachtendecreet. Hoe reageert men dan naar zo’n dienst?

De heer *Marc Vanden Bussche* ziet op basis van de nota van de ombudsman een groot verschil in de klachtenbehandeling tussen de verschillende diensten. Het zou de ambitie van de Vlaamse overheid moeten zijn om de lat zo hoog mogelijk te leggen. De diensten zouden ‘best practices’ zoals die van VDAB en VLABEL als voorbeeld moeten nemen.

Het lijkt de spreker logisch dat er per beleidsdomein één persoon als coördinator optreedt. Het is een middel om de klachtenbehandeling op een hoger niveau te brengen. De spreker vraagt de minister de nodige initiatieven te nemen om coördinatoren te benoemen. Ook zou de laatste zin van artikel 4 via een decreetswijziging moeten worden geschrapt.

Het verheugt de heer Vanden Bussche te vernemen dat er weinig beroepsklagers zijn. In de gemeenten heeft men vaak de indruk dat het steeds dezelfde zijn die reclameren. Hoe gaat men op Vlaams niveau om met stalkende klagers?

De spreker vraagt verder naar de kostprijs van opgevraagde stukken, die van dienst tot dienst kan verschillen. Het zou goed zijn om het onderscheid tussen de verschillende diensten weg te werken.

6.2. Antwoorden van de genodigden

De heer *Bart Weekers* is opgetogen over de sfeer waarin de gedachtewisseling is verlopen en de interesse die er is voor het onderwerp. Vlaanderen zit qua organisatie van de klachtenbehandeling goed. Men moet wel nog meer de link leggen met het kwaliteitsdenken. Dit moet men doen met de dertien beleidsdomeinen die de kern van de Vlaamse overheid uitmaken. Men mag niet te snel willen gaan en proberen om plots een reuzensprong te maken met besturen die daar nog niet aan toe zijn.

De gemeentebesturen hebben nog maar pas een grondige hervorming van hun organieke regelgeving gekend, met een nieuw Gemeentedecreet en OCMW-decreet. In die decreten staat dat de gemeenten op ambtelijk niveau aan klachtenbehandeling moeten doen. Die regel is echter nog maar in voege sinds 1 januari 2007. In de lokale besturen staat men dus nog maar aan het begin van de weg die de Vlaamse overheid al sinds 2001 bewandelt.

De 150 klachten die de Vlaamse ombudsdienst over gemeentebesturen ontvangt, zijn klachten die te maken hebben met uitvoering van Vlaamse regelgeving. Dergelijke klachten vallen dus onder de bevoegdheid van de Vlaamse ombudsdienst. Dat aantal klachten zou overigens veel hoger kunnen zijn indien men daar actief naar op zoek zou gaan. Dat zou echter niet verstandig zijn. Men moet de gemeentebesturen de tijd geven de cultuuromslag rustig te laten maken. De Vlaamse overheid heeft er tien jaar over kunnen doen, met veel meer medewerkers bovendien. In de zes centrumsteden die al een ombudsdienst hebben, zit men in een ander verhaal. Daar kunnen de ambities hoger zijn.

Het Klachtendecreet moet men zien als een proces dat past in een breder kader van rechtsbescherming. Er zijn in dat kader verschillende actoren actief. Bij een administratief rechtscollege als de Raad van State werd sinds 1945 een houding aangenomen dat men niet terugkwam op afgehandelde zaken. Er werd daar nooit aan klachtenbehandeling gedaan. De buitenwereld heeft wel kunnen vaststellen dat men bijvoorbeeld de redelijke behandeltermijn niet respecteerde. Op de duur heeft de instelling daar haar prijs voor betaald. Het is zeker niet de bedoeling om administratieve rechtscolleges of bijvoorbeeld ministeriële kabinetten in keurslijven te dwingen. Als een instelling echter een welbepaalde rol heeft, is openstaan voor klachten over de dienstverlening uiteindelijk niet zo moeilijk.

De belastingdienst heeft ingezien dat de klachtenbehandeling te lang duurt. De discussies over onroerende voorheffing of leegstand moeten vaak worden gevoerd aan de hand van extra te leveren bewijsstukken en documenten. De klachtenbehandeling duurt daar dan al gauw zes maanden of langer. Die termijn is te lang, maar dit doet niets af aan het inhoudelijk behandelen van de klacht. Vertrekkend van de klachten over de lange termijn, kan men zich dan afvragen waarom het telkens zo lang duurt. Men gaat dus verder beginnen denken en de problematiek misschien eens door een andere bril bekijken.

Over de ministeriële kabinetten worden niet zo veel klachten ontvangen. Maar voor de beleidsdomeinen van Vlaams ministers Van den Bossche, Lieten en Smet gaat het al over 18.000 klachten of signalen. Die worden niet opgenomen in de rapportering vanuit de kabinetten. Op zich is daar ook niets mis mee. Men moet wel de link leggen met de tweede aanbeveling, namelijk dat men samen moet bekijken wie het best actie onderneemt. De ombudsman ontvangt klachten, maar ook de departementen, entiteiten, kabinetten, de VREG enzovoort. De interne keuken is telkens verschillend maar dat is geen probleem. Men moet nagaan welke middelen men samen inzet op front offices en doorverwijzingsinstanties en of er kosten kunnen worden bespaard. Op die kosten heeft men nog geen goed zicht.

De ombudsman erkent dat men de voorbije tien jaar ten aanzien van de rapportering over de klachtenbehandeling een eerder passieve houding heeft aangenomen. Men nam aanvankelijk genoegen met een invulformulier maar misschien heeft dat iets te lang geduurd. Na tien jaar Klachtendecreet moet men daar anders mee omgaan. Een dienst met 80.000 dossiers en slechts één klacht, is eigenlijk onmogelijk. Die dienst zal worden bezocht om na te gaan hoe het komt dat er geen managementvisie is op klachtenbehandeling. Dit zal stap voor stap gebeuren.

Het is een misvatting te denken dat het bij klachten steeds gaat om veelklagers of over de verwerende burger. Uit alle studies, ook internationaal, blijkt dat mensen eigenlijk slechts zelden klagen. De meesten klagen slechts één keer in hun leven. Dat is een reden te meer om ernstig met die klacht om te gaan.

Opleidingsinitiatieven gebeuren momenteel niet centraal. Er bestaat wel een centraal netwerk van klachtenbehandelaars. De ombudsman neemt zich voor om via dat netwerk meer elementen van centraal werken in het Klachtendecreet te brengen. Het is in dat kader inderdaad niet verstandig om bijkomende planlasten op te leggen. Een van de grote verdiensten van het Klachtendecreet is precies dat het een soepel instrument is. Maar al van in het begin was het eigenlijk de bedoeling te werken met een centrale coördinerende manager. Dat werd tien jaar geleden al voorgesteld vanuit de ombudsdienst maar dat is toen niet gevolgd geweest. Men wilde de besturen laten werken met het instrument en niet te veel ingrijpen in operationele processen. Tien jaar later wordt dat centrale punt echter terug opgevest. Het beetje planlast dat zo'n centrale coördinatie teweeg zal brengen, zal het mogelijk maken het Klachtendecreet naar een hoger niveau te tillen door de link met de kwaliteitswerking te versterken.

Er werd voorgesteld de ombudsnormen tot bestuursnormen te verheffen. De heer Weekers twijfelt of men nu al zo snel moet gaan. Hij ziet hier eerder materie in voor een algemeen bestuursrechtdecreet. De komende jaren heeft Vlaanderen de mogelijkheid om naar zo'n algemeen decreet te evolueren.

Het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen is de enige entiteit die het afgelopen jaar niet rapporteerde. Vorig jaar ging het nog om vijftien diensten zonder rapport. De afgelopen maanden werden de managementcomités bezocht om hun diensten aan te sporen een jaarrapport in te dienen. Uiteindelijk hebben ongeveer 250 diensten het wel ingediend. Die ene zondaar kan nog wel overtuigd worden.

De heer *David Van Herreweghe* verduidelijkt dat men een onderscheid moet maken tussen ontvankelijke en gegronde klachten. Van alle ontvankelijke klachten zijn er 40% gegrond. Dit lijkt misschien veel maar men moet die cijfers ook in het juiste perspectief plaatsen. Tot 2009 stuurde de Vlaamse Belastingdienst 2,6 miljoen aanslagbiljetten per jaar uit. Het grootste aantal klachten draaide rond onroerende voorheffing, maar uiteindelijk waren er dat slechts 4 à 500 per jaar op 2,6 miljoen dossiers. Het gaat dan uiteindelijk om nauwelijks een honderdste van een procent. Van dat geringe aantal blijkt dan 40% gegrond te zijn.

Specifiek voor de onroerende voorheffing stuurt de administratie de aanslag naar de burger. Het is dus niet zoals bij de personenbelasting waar de burger zelf zijn aangifte indient. Het is dan de burger die zelf instaat voor de kwaliteit van zijn aangifte. Voor de onroerende voorheffing wordt de service voor de burgers door de belastingdienst zelf gedaan. Die verzamelt alle relevante gegevens om een kwalitatieve en correcte aanslag voor de belastingplichtige mogelijk te maken. Voor de onroerende voorheffing geldt nog specifiek dat er drie koppelingen moeten worden gemaakt: gehandicapten, kinderlast en bescheiden woning. Al die gegevens moeten worden opgehaald uit externe databanken (kadaster, Rijksregister, Kruispuntbank Sociale Zekerheid). Men is dan afhankelijk van de kwaliteit en de juistheid van de gegevens in die databanken. Onder die voorwaarden is het normaal dat er eens een foutje sluipt op een totaal van 2,6 miljoen aanslagbiljetten.

Wat de verkeersbelasting betreft, mag men een bezwaarschrift en een klacht niet met elkaar verwarren. Een bezwaarschrift op een aanslagbiljet is iets anders dan een klacht. Uiteraard ontvangt VLABEL veel meer bezwaarschriften dan klachten. Er is effectief een probleem geweest bij de schrapping van nummerplaten bij de Dienst voor Inschrijving van de Voertuigen (DIV). Er is allicht een onderschatting gebeurd van de capaciteit die daarvoor nodig was. Daardoor zijn er ook bij VLABEL wat problemen geweest. VLABEL moet de databank van DIV op een automatische manier inlezen en daar gegevens van binnen halen. Als die gegevens niet kloppen, worden er ook fouten in het systeem van VLABEL ingebracht. De dienst is dus afhankelijk van de datakwaliteit die externen aanleveren.

Voor echte klachten ontvangt iedere klager in principe binnen de tien dagen zijn ontvangstmelding. Dit is binnen de timing die door het decreet is voorzien. De afhandeltermijn is een andere kwestie. Vaak gaat het om complexe dossiers zoals bijvoorbeeld bij leegstand, waar veel consultatie voor nodig is. Men werkt dan bijvoorbeeld met inventarisbeheerders die zich echter op het lokale niveau bevinden. Dat doet de termijn wel eens oplopen, maar men mag hieruit niet besluiten dat alle dossiers systematisch een lange afhandeltermijn hebben.

Er wordt binnen Financiën en Begroting veel aandacht besteed aan opleiding en vorming voor de mensen van de klachtendienst.

Men moet zowel de kosten als de baten van het klachtenverhaal in ogenschouw nemen. De baten voor de maatschappij en de organisatie moeten dus uitdrukkelijk meegeteld worden.

Mevrouw *Anne-Marie Vriens* komt terug op de vraag in verband met de opleidingen om klagende klanten op te vangen. Bij VDAB verlopen de persoonlijke contacten met de klagers vooral via de Servicelijn. De Servicelijnconsulenten hebben een opleiding genoten in het luisteren naar klanten, het detecteren van problemen. De betrokken mensen hebben een positieve ingesteldheid ten opzichte van klachtenmanagement en pogen steeds ontevredenheid te capteren. Waar nodig zullen zij ontevreden klanten overtuigen om een klacht in te dienen. Er zijn inderdaad veel mensen die iets op hun lever hebben, maar die er niet toe komen een klacht in te dienen. Allicht ziet men slechts het topje van de ijsberg. Het zou interessant zijn meer van die ijsberg te zien om structurele problemen beter te kunnen detecteren.

De heer *Dirk Vanderborght* stelt dat ook bij Wonen-Vlaanderen het aantal klachten toeneemt. Dat komt omdat de bereikbaarheid van de overheid verbeterd is, onder meer dankzij e-mail. Bovendien is er sprake van een cascade-effect. Men moet vaak snel werken en achterstanden wegwerken en dan ontstaat soms de houding dat men vertrouwt op de beroepsprocedure en uiteindelijk zelfs op de klachtenprocedure om problemen op te lossen.

Minister *Geert Bourgeois* wenst zich terughoudend op te stellen wat het decreetgevende werk inzake klachtenbehandeling betreft. De klachtenprocedure is er immers gekomen op basis van een voorstel van decreet. Het gaat om een aangelegenheid die toekomt aan het parlement.

6.3. Slotwoord van mevrouw Annick De Ridder, commissievoorzitter

Mevrouw *Annick De Ridder* dankt alle sprekers voor hun bijdrage aan de gedachtewisseling, die tot doel had het Klachtendecreet te evalueren. Zij herinnert aan het feit dat het Klachtendecreet op 1 juni 2011 precies tien jaar oud zal zijn en dat dit een goede gelegenheid is om het decreet onder de aandacht te brengen en het, op basis van de aangebrachte suggesties, nog te verbeteren.

Annick DE RIDDER,
voorzitter

Ward KENNES,
verslaggever

BIJLAGE 1:

Rapport van de Vlaamse Ombudsdienst over 10 jaar Klachtendecreet

RAPPORT

van de Vlaamse Ombudsdienst

over 10 jaar Klachtendecreet

“Goed” is vanzelfsprekend dat de Vlaamse overheid sedert 1 juni 2001, nu bijna tien jaar geleden, een Klachtendecreet heeft. Anders dan bij heel wat andere overheden, is er een kader om te klagen bij de betrokken dienst zelf en burgers maken daar ook gebruik van: aanvankelijk, in 2002, zo een 12.000 klachten per jaar, tegenover meer dan 50.000 klachten in 2010.

OVERZICHT EERSTELIJNSKLACHTEN 2002-2010			
	GROTE SPELERS (FB, OV, MOW, CJSM, WVG, WSE, LNE, RWO, EWI)	KLEINE SPELERS (BZ, LV, IV, DAR)	TOTAAL
2002	12457	48	12505
2003	13609	29	13638
2004	20045	19	20064
2005	21093	31	21124
2006	26741	17	26758
2007	30724	25	30749
2008	38696	30	38726
2009	40202	93	40295
2010	50715	224	50939

Tijdens de pioniersjaren hebben velen binnen het klachtenmanagement grote inspanningen geleverd, want ook vandaag nog is het niet altijd vanzelfsprekend dat klachtenmanagement door de eigen organisatie echt organisatiebreed gedragen wordt. Toch verdient de Vlaamse overheid, breed als organisatie, zeker wel de score “goed.” Een indicator zijn de globale jaarklachtrapporten (JKR) - waaronder het globaal JKR over 50.939 klachten in 2010 – *on line* op de site van de Vlaamse Ombudsdienst.

Maar er is meteen een maar. Wie dat globale JKR over 2010 op onze site aanklikt, stelt helaas snel vast dat het eigenlijk gaat om een samenraapsel van 7 *megabytes*, oftewel 1.400 kantjes A4. Het samenraapsel is mijlenver verwijderd van wat de Vlaamse overheid bijvoorbeeld wel probeert op het vlak van communicatie: een geïntegreerde *wiki-verslaggeving*. Terwijl natuurlijk een geïntegreerde verslaggeving een absolute voorwaarde is om globaal en met visie aan de slag te kunnen gaan met die eerste golf klachten richting betere dienstverlening. Wie trouwens die zeven *megabytes* ook echt leest, stelt vast dat sommige onderdelen van de Vlaamse overheidsdiensten vandaag al inhoudelijk sterk rapporteren. Tegelijk beperken nog teveel besturen hun rapportage tot het louter cijfermatig beantwoorden van een invulformulier van de Vlaamse Ombudsdienst.

EEN BENCHMARKING VAN HET VLAAMS KLACHTENMANAGEMENT

Tien jaar na het Klachtendecreet, bekijkt dit rapport het klachtenmanagement van de 13 beleidsdomeinen globaal. Voor een goed begrip van wat volgt, is het wel belangrijk eerst in herinnering te brengen dat de Vlaamse administratie bestaat uit dertien beleidsdomeinen. Per beleidsdomein is er een “Vlaams ministerie”, met sowieso een “departement” met beleidsondersteunende taken. In zowat elk beleidsdomein is er voorts sprake van verzelfstandiging aan de hand van agentschappen. Er is daarbij de keuze tussen vier rechtsfiguren, die van een stijgende graad van verzelfstandiging getuigen. Herinneren we er ook aan dat het Klachtendecreet het onderdeel “eerste lijn” is binnen een *lijncultuur*, die loopt van een nulde, participatieve en informatieve lijn, over een eerste *klachtlijn*, om dan pas te eindigen bij de tweedelijns ombudsman.

1. Bij de centrale Vlaamse overheid krijgt de nulde lijn vooral gestalte doorheen de info-lijn 1700, die ons allen wegwijs maakt door de Vlaamse overheid en die 1.713.488 contacten had in 2010.
2. Het Klachtendecreet uit 2001 beheerst dus die 50.939 klachten op de eerste lijn, met klachtenmanagers bij de tientallen Vlaamse bestuursinstellingen.
3. Dan pas volgt de tweede lijn. Met een ombudsman, wanneer een burger bot vangt bij de klachtenmanager. In Vlaanderen, kan de burger terecht met een zogenaamde *tweedelijnsklacht* bij de Vlaamse Ombudsdienst.

Ons eerste klassement, is het klassement van de “grote spelers” op het gebied van burgerklachten. Dit zijn de 9 beleidsdomeinen, waar het rechtstreeks contact met de burger als het ware in de dienstverlening ingebakken zit. Het is dus maar normaal dat er in die domeinen heel wat burgerklachten zijn. Burgerklachten kunnen hier vaak ook erg leerrijk zijn, omdat ze betrekking hebben op diverse aspecten van het beleid.

de top 9 van de grote spelers

1. Financiën en Begroting (FB)
2. Onderwijs en Vorming (OV)
3. Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)
4. Cultuur, Jeugd, Sport, en Media (CJSM)
5. Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)
6. Werk en Sociale Economie (WSE)
7. Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)
8. Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO)
9. Economie, Wetenschap, en Innovatie (EWI)

1 Beleidsdomein Financiën en Begroting (FB)

Onze primus, op nummer één, is FB, al voegen we er meteen aan toe dat de uitdaging voor sommige andere beleidsdomeinen groter is, in de zin dat de beleidsvelden daar minder overzichtelijk zijn. Toch vernauwt FB op klachtgebied tot het gezegde “*fiscaal besturen = onprettig besturen*” (de Vlaamse begroting komt rechtstreeks niet aan bod in burgerklachten) en het is dus normaal dat wie “onprettig” bestuurt, ook jaar na jaar heel wat leerrijke klachten ontvangt. FB excelleert met één verslag voor gans FB, dat tal van aspecten van de dienstverlening behandelt, met inbegrip van een overzicht van de verbeteracties.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
gemiddeld	gemiddeld	zeer goed	zeer goed

2 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV)

OV heeft 1 rapport voor gans OV. Inhoudelijk is er ruimte om het klachtenmanagement sterker in te bedden en het zijn vooral de afdeling Studietoelagen en het agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming die inhoudelijk sterk rapporteren. Wat de onderwijsinstellingen betreft, weet men dat de burger maar bij de overheid kan klagen over die aspecten, die te maken hebben met uitvoering van Vlaamse overheidstaken (bijvoorbeeld men kan klagen over deliberaties). Wel verdient GO! (dat als Vlaamse bestuursinstelling wel onder het Klachtendecreet valt) een pluim voor hun rapport, dat oog heeft voor analyse en verbeteracties.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
gemiddeld	gemiddeld	zeer goed	Matig

3 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)

Ieder jaar weer zijn er vele duizenden klachten en meldingen bij Wegen en Verkeer en bij De Lijn, maar de wil is er gelukkig wel om die burgercontacten ook te laten meetellen. Terecht ook trouwens, want er valt heel wat te leren uit het klachtenbeeld. Er zijn bij MOW teveel (10) rapporten over klachtenbehandeling op de eerste lijn, die trouwens allemaal samen nog in het midden laten hoe het globaal zit met het klachtenmanagement door het departement. Meteen is het moeilijk een globaal zicht te krijgen op de managementvisie op klachten voor het hele beleidsdomein.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
zeer hoog	breed	gemiddeld	Matig

4 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)

Bloso en de VRT hebben ontzettend veel publiekscontacten en tegelijk ook allebei een uitstekend klachtenrapport. Positief is ook dat er één centraal rapport is voor het ganse ministerie. Wel worden er bijzonder weinig klachten gerapporteerd en dat voor een ministerie, dat toch heel wat burgercontacten moet hebben. Denk bijvoorbeeld maar aan het museum KMSK Antwerpen.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
hoog	gemiddeld	goed	matig

5 Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)

Bij WVC zijn er 10 rapporten over klachtenbehandeling op de eerste lijn (waaronder dat van de Vlaamse Zorgkas, dat misschien wel niet eens onder het Klachtendecreet valt). De relativiteit van deze benchmarking wordt onderstreept door het (overigens uitstekende) rapport van de ombudsvrouw van de UZ Gent, dat weinig uitstaans heeft met de andere rapporten. Ook het criterium “*één rapport voor het ministerie en aparte rapporten voor de agentschappen met rechtspersoonlijkheid*” moet hier gerelativeerd worden, in de zin dat klachten over de aparte rechtspersoon Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonlijke Aangelegenheden, verwerkt staan in het rapport van het departement. Toch valt het op dat bijvoorbeeld het Agentschap Zorg en Gezondheid, dat toch een echt publieksgerichte missie heeft, weinig ter sprake komt.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
hoog	Hoog	matig	matig

6 Beleidsdomein Werk en Sociale Economie (WSE)

Alle onderdelen bij WSE rapporteren, al is het de Vlaamse Ombudsdienst niet spontaan duidelijk waarom WSE niet globaal voor het ministerie rapporteert. Wel valt een probleem op van klachterkenning en -registratie bij het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, dat in 2009 nog zo'n 80.000 aanvragen behandelde. Er werd hier in 2010 maar één klacht rechtstreeks door een burger ingediend. Het was de Vlaamse Ombudsdienst, die de andere 22 klachten aan de dienst aanmoedigingspremies bezorgde.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
onder potentieel dat gemiddeld is	Laag	matig	matig

7 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)

Bij LNE zijn er 9 rapporten over klachtenbehandeling op de eerste lijn. En ook al is het aannemelijk dat de verzelfstandigde structuren niet zomaar te stroomlijnen vallen met het ministerie, toch zijn er te grote verschillen. Zo is vooral het klachtenrapport van de VLM - zowel qua cijfers als inhoudelijke analyse van de klachten - sterk. Andere agentschappen (OVAM, Natuur en Bos) en het departement zelf, registreren veel minder en hun rapport beperkt zich hoofdzakelijk tot de cijfers en een opsomming van de klachten. En vanzelfsprekend verwacht de Vlaamse Ombudsdienst dat ook het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek het Klachtendecreet respecteert; dit instituut diende namelijk geen klachtenrapport over 2010 bij de Vlaamse Ombudsdienst in.

Voorts weet men dat de Vlaamse Watermaatschappij (VMW) de grootste drinkwatermaatschappij is en bovendien de enige, die onder het Klachtendecreet valt. Wat de andere maatschappijen betreft, kan er tot op vandaag (dat gaat veranderen) enkel geklaagd worden over aspecten, die rechtstreeks te maken hebben met dienstverlening ingevolge Vlaamse regelgeving (zoals het waterverkoopreglement).

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
onder potentieel, dat zeer hoog is	hoog	matig	matig

8 Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO)

Burgerklachten over ruimtelijke ordening zijn, elk jaar weer, beleidsmatig erg leerrijk.

Net daarom, is het extra jammer dat er een probleem is van klachterkenning bij het agentschap Ruimte en Erfgoed en bij het agentschap Inspectie RWO. Het aantal geregistreerde klachten ligt er opmerkelijk laag en de meeste klachten worden er ingediend via de omweg van de Vlaamse Ombudsdienst.

Met stevige aantallen klachten bij zowel de sociale huisvestingsmaatschappijen, als het Agentschap Wonen, zijn ook de burgerklachten over het thema “wonen” beleidsmatig erg leerrijk. Wat de sociale woonorganisaties betreft, was 2010 het jaar, waarin eindelijk alle actoren rapporteren en de kwaliteit van de rapporten stijgt ook. Tegelijk hinkt een aantal sociale huisvestingsmaatschappijen achterop.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
onder potentieel, dat zeer hoog	zeer hoog	matig	matig

9 Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)

Volgens wat bij de Vlaamse Ombudsdienst is binnengekomen, zijn er hier slechts drie entiteiten met klachten, terwijl er heel wat meer onderdelen zijn. Toch ligt ook hier het criterium “*één rapport voor het ministerie en aparte rapporten voor de agentschappen met rechtspersoonlijkheid*” misschien niet voor de hand, nu het rapport van het departement een allusie bevat op iets wat formeel geen onderdeel is van het departement, namelijk het Agentschap Ondernemen. Juist wat dat agentschap betreft, is er enkel een rapportage van het Economisch Ondersteuningsbeleid, dat echter worstelt met hetzelfde probleem als het Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie: een te laag aantal klachten voor een dienst met meer dan 50.000 aanvragen voor de kmo-portefeuille.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
onder potentieel dat gemiddeld is	laag	matig	matig

DE TOP 9 VAN DE GROTE SPELERS: CONCLUSIE

HET IS NIET WIJS OM AL TEVEEL TE “*BENCHMARKEN*” - AAN DE ANDERE KANT, KUNNEN (DE MANAGEMENTCOMITÉS VAN) DE BELEIDSDOMEINEN ONDERAAN HET KLASSEMENT WAT OPSTREKEN VAN DE BELEIDSDOMEINEN HOGEROP : WAAR HET OP AANKOMT IS EEN GLOBALE “*BELEIDSDOMEIN DEKKENDE*” MANAGEMENTVISIE OP KLACHTEN TE ONTWIKKELEN.

Het tweede klassement, is het klassement van de “kleinere spelers” op het gebied van burgerklachten. Het rechtstreeks contact met de burger zit minder in de dienstverlening ingebakken. Er zijn hier minder burgerklachten. De burgerklachten die er zijn, zijn globaal minder leerrijk, omdat ze betrekking hebben op meer specifieke aspecten van het beleid.

1 Beleidsdomein Bestuurszaken (BZ)

BZ heeft een overkoepelend klachtenrapport voor het ministerie, al voegen we er meteen aan toe dat er maar een handvol klachten zijn. Een belangrijke verzelfstandigde speler, Jobpunt Vlaanderen, die niet inbegrepen is onder het rapport van het ministerie, rapporteert “nul klachten in 2010”, wat weinig geloofwaardig is (denk maar bijvoorbeeld aan de problematiek van het *outsourcen* van onderdelen van werving of evaluatie. Het is weinig waarschijnlijk dat teleurgestelde kandidaten in 2010 nergens zouden geklaagd hebben over de ondoorzichtigheid van door private partners uitgevoerde *assessments*).

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
laag	gemiddeld	goed	Matig

Pro memorie, men weet dat de lokale besturen, geheel los van het Klachtendecreet, een systeem van klachtenbehandeling moeten organiseren op het ambtelijk niveau (zie o.m. art. 197 en 198, §1, Gem.D.). Meer dan drie jaar later en met de lokale stembusgang (en een eventueel reparatiedecreet) in het vooruitzicht, wordt momenteel ook hier de theorie en de praktijk bekeken. Sowieso behandelt de Vlaamse Ombudsdienst nu al, jaar na jaar, telkens ongeveer honderdvijftig gemeentelijke medebewindsklachten “in de tweede lijn” (veelal klachten over gemeentelijk stilzitten bij kleine milieuhinder of bouwovertreedingen) Dat is tegelijk *veel* (het gaat toch om meer dan 10% van de burgerklachten bij de Vlaamse Ombudsdienst) en ontzettend *weinig*.

Overigens, onderhoudt ook de Vlaamse Ombudsdienst intensieve publiekscontacten. In ons jaarverslag over 2010 zullen we rapporteren over ons klachtenmanagement, ook al vallen we formeel niet onder het Klachtendecreet. We hopen vanzelfsprekend dat andere organen van de Vlaamse overheid met intensieve publiekscontacten, denk bijvoorbeeld aan de nieuwe administratieve rechtscolleges, ons voorbeeld zullen volgen.

2 Beleidsdomein Landbouw en Visserij (LV)

LV trekt niet erg veel burgerklachten aan, maar toch is het interessant om even stil te staan bij de toepassing van het Klachtendecreet bij LV. Er is geen klachtenrapportering voor het hele ministerie, terwijl dat op het eerste gezicht toch voor de hand zou liggen.

Nader toekijken, leert dat het departement en het Agentschap voor Landbouw en Visserij vrij traditioneel omspringen met het Klachtendecreet (wat betekent dat er formeel niets in te brengen is bij de vaststelling dat beide bestuursinstellingen melden dat er in 2010 geen klachten waren).

Anders ligt het bij het derde onderdeel van dit ministerie: het Instituut Landbouw- en Visserijonderzoek. Dit Instituut springt eruit met een geaccrediteerde klachtenprocedure. Het jaarrapport gaat tot op het niveau van de operationele processen (zoals de niet toegankelijkheid van de website gedurende een paar dagen of een onjuiste facturatie). Het rapport licht ook toe hoe klachten echt meetellen (er wordt bijvoorbeeld een link gemeld met het voornemen tot een verdere doorgedreven automatisering met als doel menselijke fouten zoveel mogelijk uit te sluiten, wat natuurlijk geen overbodige luxe is in een context waar keuringsresultaten van cruciaal belang zijn).

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
laag	laag	Goed	matig

3 Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen (IV)

IV heeft maar een handvol klachten en ook heeft de nieuwe ombudsman van *Flanders Invest & Trade* (FIT) begrepen dat FIT niet op het Klachtendecreet heeft gewacht om aan kwaliteitsmanagement te doen. Positief ook is dat het managementcomité IV belooft om het klachtenmanagement globaal voor IV te bekijken.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
laag	laag	Matig	matig

4 Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR)

Bij DAR rapporteert het departement. Verschillende onderdelen van het departement laten de Vlaamse Ombudsdienst ook weten dat er bij hen geen klachten zijn. Het is de Vlaamse Ombudsdienst niet spontaan duidelijk waarom er geen globaal rapport voor het ministerie is. Indien DAR dat zou doen, dan zou de burger bijvoorbeeld ook weten hoe het zit met het klachtenmanagement van de Studiedienst van de Vlaamse regering (een verzelfstandigd onderdeel van het ministerie). Nu heeft men daar het raden naar. Het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen liet niets van zich horen, terwijl niets erop wijst dat deze bestuursinstelling zou zijn uitgezonderd van het toepassingsgebied van het Klachtendecreet.

Wanneer de Vlaamse Ombudsdienst dit soort opmerking maakt, dan luidt het excuus steevast dat de betrokken dienst niet rapporteert omdat er sowieso weinig burgercontacten zijn en dus geen klachten over de dienstverlening kunnen zijn. Dat is natuurlijk een kringredenering en dus valt het nog maar te bezien of de opmerking terecht is (*“met alle luiken dicht, is het natuurlijk makkelijk beweren dat het buiten donker is”*). Bovendien valt er niets af te dingen op het Klachtendecreet, dat geen onderscheid maakt tussen diensten met en zonder burgercontacten. De ombudsman denkt in dit verband trouwens ook aan de strategische adviesraden (SAR). Zij vallen onder het Klachtendecreet, maar enkel de SERV is bij de les en rapporteert (weliswaar in vrij voorspelbare zin, namelijk dat er geen klachten zijn). Geen enkele andere SAR respecteert het Klachtendecreet, ook niet de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken dus, waarvan men toch bij uitstek zou mogen verwachten dat deze raad zich naar de institutionele Vlaamse regelgeving gedraagt.

aantal eerstelijnsklachten	dekkingsgraad	globale organisatie klachtenmanagement	globale visie op klachtenbeeld
laag	laag	Matig	matig

BART WEEKERS
VLAAMS OMBUDSMAN
8 APRIL 2011

BIJLAGE 2:

Aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsman van 16 februari 2011
naar aanleiding van 10 jaar Klachtendecreet op woensdag 1 juni 2011

**Aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsman van 16 februari 2011
naar aanleiding van 10 jaar Vlaams Klachtendecreet
op woensdag 1 juni 2011**

nota ter attentie van

- *de voorzitter van het Vlaams Parlement*
- *de voorzitter van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme*
- *de Vlaamse minister van Bestuurszaken*

Brussel, 16 februari 2011

1. Het Vlaams Klachtendecreet toonde de Vlaamse overheid definitief de weg richting cultuur van “nulde lijn, eerste en de tweede lijn.” De Vlaamse overheid onderscheidt zich zo. Deze nota bespreekt de min- en pluspunten.
2. **Vanuit het staatkundig oogpunt,**
 - a. lag een voorstel van decreet aan de basis van het *unaniem door het parlement gestemde* Klachtendecreet. Het decreet is voorts kort en bondig (veertien niet al te lange artikelen) en in tien jaar was er maar één decreetsreparatie (van een detail dan nog);
 - b. geven afzonderlijke decreten (Openbaarheidsdecreet, Klachtendecreet, Ombudsdecreet) gestalte aan de lijncultuur.

Daar valt vandaag weinig op af te dingen, al zal het Klachtendecreet ooit een onderdeel zijn van een globaal Vlaams Bestuursdecreet, zodra Vlaanderen een beter zicht heeft op de mogelijke en gewenste rechtsbescherming van de burger tegen overheidsoptreden.
3. Het Klachtendecreet zelf maakt een **goede synthese tussen klantvriendelijkheid voor de burger en garanties voor het bestuur**. Onbetwist zijn met name:
 - a. het recht van allen om binnen bepaalde voorwaarden, kosteloos een klacht in te dienen bij het bestuur;
 - b. de juridische verplichting voor het bestuur om een voorziening inzake klachtenbehandeling op te zetten;
 - c. de verplichting om de ontvangst van de klacht te bevestigen, gekoppeld aan een termijn van orde voor de behandeling van de schriftelijke klachten;
 - d. de link met de ombudsman (tweede lijn), wanneer er na de interventie van de klachtendienst, geen bevredigende oplossing is.

Aanbevelingen - 10 jaar Klachtendecreet

4. Ook heel wat nadere uitgangspunten houden tien jaar later stand.

- a. Zo bestaat er, op het vlak van het **toepassingsgebied (*ratione personae en temporis*)** geen discussie over wat er precies valt onder het criterium "*handelingen en werking*" van het bestuur.

Wel zoeken besturen soms nog naar de juiste temporele aanknoping van een klacht. De ombudsman denkt bijvoorbeeld aan de situatie van een inspectie door het ene bestuur, die uiteindelijk een ander bestuur ertoe brengt een erkenning of vergunning in te trekken. In zo'n geval vraagt de behandeling van de klacht over de handelingen en werking van de inspecteur een specifieke aanpak, gelet op de link met de erkenning en de vergunning zelf.

- b. De drijven blijven vaak erg groen voor al wat valt buiten de Vlaamse overheid in strikte zin, voor alles buiten beter bestuurlijk beleid, al zijn er uitzonderingen.

Hoewel deze problematiek het Klachtendecreet overstijgt, blijft een echt veralgemeende doorbraak van de lijngedachte zeker niet vanzelfsprekend bij:

1. de Vlaamse huisvestingsmaatschappijen;
2. al wat van ver of dichtbij te maken heeft met overheidsinitiatief in de basis-sectoren water, energie, electriciteit, communicatie en transport, al toont het klachtenmanagement van de VMW, De Lijn, en VRT, wat mogelijk is;
3. alle scholen in Vlaanderen, al bewijst het steeds sterker wordende klachtenmanagement van de GO! wat er eigenlijk allemaal kan;
4. de lokale besturen;
5. de erkende welzijns- en verzorgingssector.

Er mag ook nog eens aan herinnerd worden dat de kabinetten wel onder het Klachtendecreet vallen, maar niet het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement, noch de PPT's, noch de Vlaamse administratieve rechtscolleges of een aantal andere commissies.

De Vlaamse Ombudsdienst raadt geen decreetswijzigingen aan op het vlak van de huidige toepassingsgebieden *ratione personae* van de verschillende klachtbepalingen in decreten. Ook niet dus voor deze entiteiten die formeel niet vallen onder een klachtbepaling. Wel houdt niets die entiteiten tegen om zich te gedragen naar het Klachtendecreet. De Vlaamse Ombudsdienst zelf doet dat alvast.

Aanbevelingen - 10 jaar Klachtendecreet

5. Er hoeft ook niets te wijzigen aan de - met operationeel maatwerk gepaard gaande - verplichting voor **de besturen om de klachtenbehandeling zelf te organiseren**.
- a. Het Klachtendecreet zit in de morele sfeer en laat eerst burger en bestuur dialogeren, pas daarna komt de Vlaamse Ombudsdienst aan zet.
 - b. Wel is de globale jaarrapportage een eerste zwak punt (artikel 12 vraagt de besturen om jaarlijks voor 10 februari een klachtenrapport bij de Vlaamse Ombudsdienst te bezorgen).

Sommige besturen rapporteren erg sterk aan de hand van jaarrapporten, die gerust de voet mogen zetten naast het jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst. Maar te veel besturen beperken hun rapportage tot het louter cijfermatig beantwoorden van een invulformulier van de Vlaamse Ombudsdienst.

Een en ander heeft tot gevolg dat de Vlaamse overheid globaal nog ver verwijderd is van bijvoorbeeld een geïntegreerde wiki-verslaggeving op de eerste lijn, wat haar wel lukt op het vlak van communicatie. Zo'n geïntegreerde verslaggeving zou het mogelijk maken om een globaal zicht te krijgen op de rol van de klachtenvoorzieningen bij de integrale kwaliteitszorg van de Vlaamse overheid en dus bij een steeds betere Vlaamse dienstverlening.

Evaluatie Klachtendecreet - Aanbeveling van 16 februari 2011

Aanbeveling 2011-01 - Mede in het licht van "beter bestuurlijk beleid", beveelt de Vlaamse Ombudsdienst een gedachtewisseling aan over de hypothese van telkens één vast aanspreekpunt bij de dertien beleidsdomeinen. Dit betekent dus concreet: **één centrale klachtencoördinator per beleidsdomein**, die eindrapporteert voor het hele beleidsdomein. Alle dertien samen kunnen zij met een geïntegreerde verslaggeving ertoe bijdragen dat er voor elk beleidsdomein en voor de hele Vlaamse overheid een totaal zicht komt op de rol van de klachtenvoorzieningen bij de integrale kwaliteitszorg van de Vlaamse overheid en dus bij een steeds betere Vlaamse dienstverlening.

- c. Een wijs onderdeel van het maatwerk is ook dat de decreetgever zich niet bezighoudt met kwalificaties van klachten of criteria om klachten te beoordelen. De besturen ontwikkelen dat zelf.

Overigens, moet het nu ook maar eens vanzelfsprekend zijn dat *het duo klachtenbehandeling / ombudswerk* wijkt voor het bestuurlijke en/of jurisdictionele beroep. Even vanzelfsprekend draait een klacht, anders dan de melding, in wezen om die blij van ontevredenheid. En ja, beleidsklachten horen thuis bij beleidsmakers. Al die discussies liggen na tien jaar, nu echt wel achter ons.

Aanbevelingen - 10 jaar Klachtendecreet

Evaluatie Klachtendecreet - Aanbeveling van 16 februari 2011

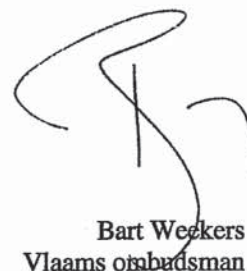
Aanbeveling 2011-02 - Volksvertegenwoordigers, ministers, besturen, de Vlaamse Ombudsdienst, ... allemaal zijn we aanspreekpunt voor die *radeloze, zoekende en tastende, om zich heen mailende* burger. Laten die aanspreekpunten samen bekijken wie 't best actie kan ondernemen en op die manier subsidiariteit gestalte geven, met respect voor ieders' rol.

- d. Ten slotte, meer **artikelsgewijs**, is er nog de vaststelling dat het Klachtendecreet
1. terecht geen onderscheid maakt tussen schriftelijke klacht / mondelinge klacht. Ook rijzen er geen *majeure* problemen op het vlak van vormvereisten voor de klacht (datering, enz, de persoon van de klager, het taalgebruik of de waarborgen om te vermijden dat het klachtrecht uit de hand loopt.
 2. met artikel 4, *in fine*, het mogelijk maakt om een instelling vrij te stellen van de verplichting om een klachtenvoorziening op te zetten. Deze bepaling werkt niet en is de voorbije tien jaar, bij het weten van de Vlaamse Ombudsdienst, ook nooit toegepast. Vandaar onze derde aanbeveling:

Evaluatie Klachtendecreet - Aanbeveling van 16 februari 2011

Aanbeveling 2011-03 - De Vlaamse Ombudsdienst beveelt aan om de laatste zin van artikel 4 te schrappen.

Aanbeveling 3 hangt samen met aanbeveling 1, in die zin dat de centrale klachtencoördinator van het beleidsdomein erover waakt dat bijvoorbeeld het bestuur zonder publiekscontact ook onder de paraplu van het lijndenken zit.



Bart Weekers
Vlaams ombudsman

Aanbevelingen - 10 jaar Klachtendecreet