



Vlaams
Parlement

ingediend op **41** (2016-2017) – Nr. 3
19 april 2017 (2016-2017)

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering en Stedenbeleid
uitgebracht door Marnic De Meulemeester en Nadia Sminate

over het jaarverslag

van de Vlaamse Ombudsdienst

2016

Samenstelling van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid:

Voorzitter: Mercedes Van Volcem.

Vaste leden:

Sofie Joosen, Bert Maertens, Marius Meremans, Willy Segers, Nadia Sminate, Peter Wouters;
Bart Dochy, Michel Doomst, Ward Kennes, Koen Van den Heuvel;
Marnic De Meulemeester, Mercedes Van Volcem;
Kurt De Loor, Els Robeyns;
Ingrid Pira.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Paul Cordy, Andries Gryffroy, Lies Jans, Kris Van Dijck, Karim Van Overmeire;
Jan Durnez, Martine Fournier, Katrien Partyka, Joris Poschet;
Lydia Peeters, Bart Somers;
Jan Bertels, Yasmine Kherbache;
Bart Caron.

Toegevoegde leden:

Chris Janssens;
Christian Van Eyken.

Documenten in het dossier:

41 (2016-2017) – Nr. 1: Jaarverslag van de Vlaamse Ombudsdienst
– Nr. 2: Verslag

INHOUD

1. Toelichting door Annelies D'Espallier, ombudsvrouw Gender	4
2. Repliek van minister Liesbeth Homans	5
3. Bespreking	6
3.1. Tussenkoms van Marnic De Meulemeester.....	6
3.2. Tussenkoms van Nadia Sminate.....	7
3.3. Tussenkoms van Michel Doomst.....	7
3.4. Tussenkoms van Kurt De Loor	7
3.5. Tussenkoms van Ingrid Pira.....	7
4. Antwoorden van minister Liesbeth Homans	8
5. Antwoorden van de Vlaamse Ombudsdienst	9
Gebruikte afkortingen	11

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid besprak op 21 maart 2017 het jaarverslag 2016 van de Vlaamse Ombudsdienst. De bespreking had meer bepaald betrekking op de bevoegdheden Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur uit het onderdeel Overheidsorganisatie.

Aan de bespreking werd deelgenomen door:

- Annelies D'Espallier, ombudsvrouw Gender, en Erwin Janssens, medewerker van de Vlaamse Ombudsdienst;
- Liesbeth Homans, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding.

1. Toelichting door Annelies D'Espallier, ombudsvrouw Gender

Annelies D'Espallier zegt dat dit keer het jaarverslag en het klachtenboek sterker aan elkaar werden verbonden. Door de samenbundeling hoopt men dat de aandacht ook meer naar het klachtenboek zal gaan. Het zijn immers vooral de klantendiensten op de eerste lijn die veel onvrede bij de burgers weghalen. De ombudsdienst ontvangt op de tweede lijn slechts een fractie van het totaal aantal klachten. De klachtenbehandeling op de eerste lijn is minstens zo belangrijk, misschien zelfs belangrijker, dan wat de Vlaamse Ombudsdienst doet.

De ombudsdienst is tevreden over een aantal evoluties die uit het klachtenboek kunnen worden afgeleid. Een aantal klachtenbehandelaars werkt zeer voorbeeldig en gaat met de geregistreerde onvrede aan de slag. Ze zoeken naar de kern van de onvrede, zien de klacht als een signaal dat er iets mis is, gaan op zoek naar de verwachtingen van de burger en gaan dan kijken in hoeverre ze die al dan niet kunnen inlossen. De spreker vermeldt de VDAB die de klacht als een signaal ziet, en Kind en Gezin die een sterke bemiddeling heeft. Het klachtenrapport van Welzijn is ook voorbeeldig, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld dat van Onderwijs dat ter plekke blijft trappelen. Doorheen de verschillende hoofdstukken van het klachtenboek valt de verschillende aanpak op.

Als men de totaliteit van het klachtenboek overschouwt, ziet men goed waar de onvrede en de verzuchtingen zitten. Er blijkt uit waar klachtenbehandelaars concrete verzoeningsresultaten bereiken. Er worden beschouwingen over het klachtenbeeld gegeven die veel diepgaander zijn dan wat men van bij de ombudsdienst kan vaststellen.

Het Agentschap Integratie en Inburgering is een goed voorbeeld over hoe er kan worden omgegaan met klachten en ontevredenheid. Men pelt de klacht tot op de kern af en men onderzoekt in welke mate men de burger tegemoet kan komen. Het agentschap heeft weliswaar niet zoveel klachten en meldingen behandeld (63 in totaal), maar het aantal is minder van belang dan hetgeen ermee gebeurt.

Bij Informatie Vlaanderen valt het op dat er geen klachten zijn geweest over de bereikbaarheid, hetgeen een vooruitgang betekent tegenover 2015. Uit het groenboek Bestuur blijkt dat de grootste bekommernis van de burger te maken heeft met de vraag naar openheid, een duidelijke website, excellente dienstverlening, heerlijk helder communiceren en toegankelijkheid.

Het klachtenboek werkt goed voor alles wat zich dichtbij de Vlaamse overheid situeert. Het wordt echter moeilijk voor alles wat zich verderaf bevindt, bijvoorbeeld wanneer het gaat over intergemeentelijke structuren. De zoekende burger moet op het internet vaak blijven doorklikken tot hij uiteindelijk niet meer weet waar hij is terechtgekomen. Dan wordt het moeilijk om nog zicht te hebben op de wijze waarop klachten worden behandeld. In het jaarverslag van 2015 was er sprake van een probleem van premies voor spouwmuurisolatie die door Eandis

werden afgewezen. Uiteindelijk is de kwestie wel opgelost, maar het is nog altijd niet vanzelfsprekend om de juiste weg te vinden. Die juiste weg vinden is precies de belangrijkste bekommernis van de burger.

De ombudsdienst stelt voor om als ombudsman van de lokale besturen te fungeren. Dit is gestoeld op de idee dat het mandaat van de ombudsman, onder meer gelet op wat de Vlaamse overheid in het kader van het medebewind uitbesteed aan de lokale besturen, nogal rommelig is. Het zou zinvol zijn om de bevoegdheid homogener te maken. Vandaar het aanbod om op te treden als ombudsman van de lokale structuren daar waar er geen ander aanbod is. De minister-president heeft op 8 maart 2017 verklaard voorstander te zijn van een ombudswerking op lokaal niveau. Vanuit de vaststelling dat er ruim tien jaar na het Gemeentedecreet nog maar weinig evolutie zit in de lokale ombudsdiensten, biedt de Vlaamse Ombudsdienst aan om de leemte op te vullen.

In het kader van het toekomstige Vlaams Bestuursdecreet zullen de behandeltermijnen aan bod komen. In het jaarverslag wordt gesteld dat dertig in plaats van 45 dagen zou moeten kunnen, dit als termijn van orde en niet als vervaltermijn.

2. Repliek van minister Liesbeth Homans

Minister *Liesbeth Homans* repliceert eerst op de algemene voorstellen uit het jaarverslag. De Vlaamse ombudsman spreekt van een evolutie van een Klachtendecreet naar een Servicedecreet en het verder terugbrengen van de decretale responstermijn van 45 naar 30 dagen. De minister heeft de administratie gevraagd deze interessante voorstellen te onderzoeken en desgevallend mee te nemen bij de redactie van het toekomstige Vlaams Bestuursdecreet, waaraan volop gewerkt wordt.

De Vlaamse ombudsman stuurt in zijn jaarverslag aan op een uitbreiding van zijn opdracht door zijn vraag om van rechtswege ombudsdienst te zijn voor de lokale besturen die zelf geen regeling hebben voorzien. De minister wijst in dit verband op potentiële negatieve neveneffecten. Zij gelooft sterk in de autonomie van de lokale besturen, maar daar staat ook een verantwoordelijkheid tegenover, onder andere het op een deftige manier organiseren van een klachtenbehandeling. Men moet dus oppassen om aan de lokale besturen niet het verkeerde signaal te geven. Het van rechtswege terugvallen op de ombudsman vergroot de kans voor lokale besturen om hun 'paraplu open te trekken'. De minister vindt dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid moeten opnemen door zelf een systeem van klachtenbehandeling en ombudsdienst uit te werken.

Globaal waren er 62.928 eerstelijnsklachten. Slechts 2,8% van de klachten hebben te maken met personeelsaangelegenheden en 1,8% met Binnenlands Bestuur. Het is de minister ook opgevallen dat de entiteiten van het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur die onder haar bevoegdheid vallen tijdig en globaal rapporteren en dat er verschillende lichtpunten zijn.

Wat het agentschap Facilitair Bedrijf betreft, is zij blij dat dit agentschap een pluim krijgt omwille van de verbeterde registratie van klachten en de meer structurele werking. Een andere positieve vaststelling is dat het agentschap ook meer inzet op duurzaamheid. Bovendien heeft dit agentschap de responstermijn teruggebracht van tien naar maximum vijf werkdagen voor 90% van de ontvangen klachten en/of vragen. Voor 2017 is het doel om dit nog verder terug te brengen naar twee werkdagen (voor 90% van de ontvangen klachten).

Het agentschap Informatie Vlaanderen vermeldt slechts 21 klachten, en maakt ook melding van meerdere verbeteracties om ontevredenheid bij de burgers te

voorkomen. De minister doet opmerken dat ook het infonummer 1700 hieronder valt. Dat nummer heeft jaarlijks meer dan 900.000 contacten met burgers.

Over het Agentschap Integratie en Inburgering waren er maar een beperkt aantal klachten. Dertien formele klachten over een agentschap met 800 medewerkers is zeer weinig. Uit het jaarverslag volgt ook dat het agentschap hieruit telkens ook gepaste, duidelijke conclusies trekt. De gemiddelde behandeltermijn van een formele klacht is vijftien kalenderdagen, wat ruimschoots onder de norm is van 45 kalenderdagen.

De minister meent dat alles altijd beter kan, maar de agentschappen die onder haar bevoegdheid vallen, doen het zeker niet slecht.

3. Bespreking

3.1. Tussenkamst van Marnic De Meulemeester

Marnic De Meulemeester verwijst naar het voorstel tot uitbreiding van de dienstverlening van de Vlaamse Ombudsdienst naar lokale besturen die nog geen ombudsdienst hebben. De ombudsman wil zijn expertise ter beschikking stellen om dezelfde dynamiek als op Vlaams niveau aan te zwengelen. De klachten bij de lokale besturen zouden dan door de Vlaamse Ombudsdienst worden opgevangen. Los van het argument van de lokale autonomie, heeft de spreker vragen bij de haalbaarheid van dit voorstel, gezien het toenemende werkvolume. De ombudsman zou dan contact moeten hebben met de ruim driehonderd lokale administraties. Het lijkt nuttiger om de lokale besturen die nog niet over een ombudsdienst beschikken meer te motiveren en te ondersteunen om daar werk van te maken. De Vlaamse Ombudsdienst kan daarin bijstand verlenen.

Met betrekking tot de klokkenluidersregeling herhaalt de ombudsman zijn suggestie om die uit te breiden, in de eerste plaats naar de intercommunales. Hij kan de personeelsleden daar vooralsnog niet beschermen. De spreker ziet een mogelijkheid om dat aspect mee te nemen in de voorbereidingen van het toekomstige decreet Lokaal Bestuur.

De ombudsman wil ook een klokkenluidersbescherming voor meldingen over publieke en private organisaties die door de Vlaamse overheid worden gefinancierd. Is dat wel realistisch? Hoever kan dat gaan? Kan het betrekking hebben op een leerkracht van een gemeenteschool of een personeelslid van een gesubsidieerde vzw?

De ombudsman gaf in het verleden zelf altijd aan dat een klokkenluidersbescherming sluitstuk moet zijn van een echt integriteitsbeleid in de hele organisatie. De integrale organisatie moet dus 'mee' zijn. Zo verkondigde de ombudsman in 2016 op een studiedag in Den Haag nog dat een klokkenluidersregeling pas kan werken als het goed zit met de basiswaarden van een organisatie.

In 2011 vroeg de ombudsman nog om het toepassingsgebied van het Ombudsdecreet nog niet uit te breiden omdat de organisaties er nog niet klaar voor zouden zijn. Is dat dan intussen veranderd? Marnic De Meulemeester is van mening dat de vraag van de ombudsman beter zou moeten worden onderbouwd en dat het beoogde toepassingsgebied duidelijker moet worden afgelijnd, al vindt hij het goede suggesties inzake uitbreiding van de klokkenluidersbescherming.

3.2. Tussenkomst van Nadia Sminate

Nadia Sminate merkt op dat de lokale belastingreglementen het voorwerp zijn van vaak terugkerende klachten. De ombudsman zegt dat hij vaak bij de klagers de frustratie kan wegnemen "omdat zijn onafhankelijke stem meer vertrouwen inboezemt dan die van de gemeentelijke klachtvoorziening". Deze opvallende passage zou de indruk kunnen wekken dat er op gemeentelijk niveau toch wat schort. Kan dat nader toegelicht worden?

De ombudsman stelt zich bijzonder bereidwillig op en wil de lokale besturen helpen wanneer die zelf geen eigen ombudsdienst hebben. Hij wenst in dat geval automatisch te worden aangeduid als ombudsman voor het lokaal bestuur. De spreker wijst op het onderscheid tussen een ombudsdienst en een klachtenmanagement. Dat laatste moet volgens haar meer focus krijgen. Lokale besturen moeten ertoe worden aangezet om er voldoende aandacht aan te besteden. Het is immers een waardevol instrument dat aangeeft waarmee de burger bezig is. Ze vraagt om vooral daarop in te zetten. Er is vooralsnog geen verplichting om lokaal een ombudsdienst te hebben. Pleit de minister voor een decretale verplichting in die zin?

Vlaanderen heeft al decretale stappen gezet in het Gemeentedecreet, maar de klokkenluidersregeling zou niet ver genoeg gaan. Waar zit dan de lacune? Op Vlaams niveau is er de bescherming van de Vlaamse Ombudsdienst en lokaal is er de bescherming via Audit Vlaanderen. Waar wil men nog verder gaan?

3.3. Tussenkomst van Michel Doomst

Michel Doomst wil weten of men de toename van eerstelijnsklachten wijt aan een grotere mondigheid van de burger of aan een minder goede dienstverlening. Of is het een combinatie van beide?

Ook Michel Doomst fronst de wenkbrauwen bij het feit dat de Vlaamse ombudsman blijkbaar beter frustraties van klagers kan wegwerken dan de gemeentelijke klachtvoorzieningen. Hoe komt dat? Staan de lokale klachtdiensten dan zo slecht aangeschreven?

Zijn er al contacten geweest inzake de mogelijkheid om als ombudsdienst te fungeren waar er lokaal geen aanwezig is? Impliceert dat niet veel meer werk voor de Vlaamse Ombudsdienst?

3.4. Tussenkomst van Kurt De Loor

Kurt De Loor sluit zich aan bij de vragen over de toename van de eerstelijnsklachten en het uitbreiden van de klokkenluidersregeling. De suggestie om dat op te nemen in het decreet Lokaal Bestuur herinnert het lid zich nog van de rapportage van 2016. Dat jaar werd ook opgemerkt dat de klachtenrapportage vanuit Kancelarij en Bestuur niet voldeed. Er zou intussen een grote verbetering merkbaar zijn. Is het niveau nu aanvaardbaar en gelijklopend als voor andere entiteiten?

3.5. Tussenkomst van Ingrid Pira

Ook *Ingrid Pira* focust op de uitbreiding van de klokkenluidersregeling naar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ze leest dat de medebewindsbevoegdheid van de ombudsman hem een eerder rommelig en onvolkomen mandaat geeft in de lokale verzelfstandigde sector. Dat maakt dat het ombudswerk niet zijn volle potentieel waarmaakt. De ombudsman stelt daarom voor in de organieke lokale decreten een soort van rapportageverplichting in te

passen. In welke mate is dat een verwijzing naar het decreet Lokaal Bestuur? Moet die verplichting daarin opgenomen worden? Of moet daarin iets worden verwerkt dat het klachtenmanagement in de intergemeentelijke structuren naar behoren doet functioneren?

Wat is de visie van de minister over het feit dat de ombudsman voorstelt om van rechtswege als ombudsman te worden aangewezen waar er geen eigen ombudsstructuur is aangewezen door het betrokken democratisch verkozen orgaan?

De vraag om uitbreiding van de klokkenluidersregeling naar instanties die substantiële financiering ontvangen van de Vlaamse overheid, klinkt al sinds 2013. De minister liet herhaaldelijk verstaan dat ze ter zake een initiatief verwachtte vanuit het parlement. Hoe staat ze tegenover de vragen die rijzen bij de identificering van de instanties die substantieel door de Vlaamse overheid gefinancierd worden?

4. Antwoorden van minister Liesbeth Homans

Minister *Liesbeth Homans* zegt dat ze een groot pleitbezorger is van de autonomie van de lokale besturen. Tegelijk moet daar een zekere verantwoordelijkheid tegenover staan. Het lijkt haar in die zin een slecht signaal als de Vlaamse Ombudsdienst de verantwoordelijkheid inzake ombudswerking zou overnemen.

De minister is niet gekant tegen een decretaal initiatief, vanwege regering dan wel parlement, inzake de klokkenluidersbescherming, maar dan moet er een decreet tot stand komen dat de juridische toets doorstaat. In het kader van de IGS wordt de suggestie inzake de klokkenluidersregeling meegenomen in het decreet Lokaal Bestuur.

Behalve een regeling in het Ombudsdecreet, is er ook een regeling voorzien in artikel 18 van het decreet Deugdelijk Bestuur. Dat artikel verplicht heel wat entiteiten om een regeling voor bescherming van klokkenluiders uit te werken. De bepaling geldt voor alle publiekrechtelijk en privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, de secretariaten van de strategische adviesraden, en diverse Vlaamse openbare instellingen zoals De Watergroep, het UZ Gent, de VRT en het Vlaams Fonds voor de Letteren.

Als men nog verder wil gaan en de regeling wil invoeren voor of uitbreiden naar alle door de Vlaamse overheid gesubsidieerde handelsvennootschappen en vzw's, dan gaat dat volgens de minister net iets te ver. Dat doet in eerste instantie de vraag naar een definitie van 'subsidie' rijzen. Is 1000 euro subsidie de ondergrens? Dan komt elke kleine vzw voor zo'n regeling in het vizier. Hoe substantieel moet de subsidie dan wel zijn? Bovendien moet dan ook de vraag gesteld worden welke stok de ombudsman of de Vlaamse overheid achter de deur hebben als dergelijke kleine vzw's een in bescherming geplaatste klokkenluider alsnog sanctioneren wanneer deze een bepaalde wantoestand heeft aangeklaagd. Die mogelijkheid is in feite onbestaande.

De minister besluit dat uitbreiding naar de IGS-structuren geen probleem is en dat wordt ook aangepakt, maar ze vraagt om de pijnpunten en consequenties goed te overwegen als men bijvoorbeeld in het kader van een voorstel van decreet nog verder wil gaan.

5. Antwoorden van de Vlaamse Ombudsdienst

Annelies D'Espallier zegt dat er geen onderzoek is verricht naar de oorzaken van de toename van de eerstelijnsklachten. Wel waren er in 2016 een aantal fenomenen die de klachten hebben doen toenemen. Ze haalt onder meer de zware regenval aan als reden, en het steeds drukker wordende verkeer. Of er een correlatie is met de meer mondig wordende burger, kan bij gebrek aan bewijs niet worden bevestigd.

De rapportage vanuit het Departement Kanselarij en Bestuur was vorig jaar inderdaad een probleem, maar voor 2016 alvast niet. Het kan nog beter, maar ook veel slechter. Het globale klachtenmanagement ligt in elk geval op een aanvaardbaar niveau. De beste entiteiten zijn degene die het verhaal echt vertellen en het meest open staan en duiden hoe ze met klachten en problemen omgaan.

Wat het groter vertrouwen in de ombudsman betreft, is het zo dat in een aantal dossiers het wantrouwen van de burger gewettigd bleek. Zo was er bij Polders en Wateringen een aanslagbiljet dat door kinderen kon zijn opgesteld. Ook het feit dat de ombudsman een meer onafhankelijke positie heeft en dat vertrouwen ook uitstraalt, speelt een rol. Hij wordt als een bijkomend toezicht beschouwd, wat echter niet meteen een uiting van sterk wantrouwen tegenover de gemeente zelf betekent. Iets meer informatie helpt soms om dingen te 'verteren'. Dit fenomeen doet zich niet louter voor in het domein van de belastingen maar ook in diverse andere domeinen.

Erwin Janssens, onderzoeker bij de Vlaamse Ombudsdienst, legt uit dat de basisgedachte van het ombudsgebeuren erin bestaat dat er pas een degelijke eerstelijnsbehandeling kan zijn als er ook een goede tweede lijn bestaat. Dat is een noodzakelijk sluitstuk van klachtenbehandeling, zoals ook in het buitenland blijkt.

In Nederland werd geleidelijk een systeem ontwikkeld waarbij gemeenten konden aansluiten bij de Nederlandse Nationale Ombudsman. In eerste instantie gebeurde dat vrijwillig, later werd het verplicht voor gemeenten die zelf geen (intergemeentelijke) ombudsman hebben. Op de lange termijn wil de ombudsdienst dezelfde evolutie in Vlaanderen zien.

Het is nu meer dan jaren geleden het moment voor een verplichting. Sinds de inwerkingtreding van het Gemeentedecreet in 2007, is de eerste lijn verplicht en de tweede facultatief. Een zestal grote steden had toen al een ombudsman of -vrouw. Tien jaar later heeft Kortrijk nog een soort van ombudsman en in de Antwerpse regio zijn er vier gemeenten met een intergemeentelijke ombudsman. Mechelen is weggefallen en Leuven afgeslankt. Voor het overige is er niets veranderd.

De ombudsdienst wil de tweede lijn verder stimuleren. Er is ooit een proefproject opgezet om de opties tegen elkaar af te wegen: lokaal, intergemeentelijk of aansluiten bij de Vlaamse ombudsman. Ideaal bleek een eigen lokale dienstverlening. Dat vergt echter 60.000 tot 70.000 inwoners om financieel rendabel te zijn. Vervolgens is de stap naar een intergemeentelijke structuur te verkiezen en dan pas komt de stap naar aansluiting bij de Vlaamse ombudsman.

Dat wil men opnieuw in de kijker zetten. Mits een kleine uitbreiding van het personeelsbestand, met twee equivalenten, kan de ombudsdienst dit opnemen en zien hoever men daarmee geraakt. Alles hangt de facto af van een goede eerste lijn. Dat stelt men ook bij de Vlaamse overheid vast. Daar is heel wat energie gegaan naar het versterken van de eerste lijn. De eerste lijn, dichtbij de burger,

capteert veel meer en beter wat er leeft bij die burger. Het is dus van belang om lokaal in die eerste lijn te investeren.

De vraag om een regeling voor klokkenluiders bij gesubsidieerde instanties blijkt ingegeven door een concreet geval, waarbij de behoefte duidelijk werd aan een regeling die verder strekt dan de Vlaamse overheid in strikte zin. De rol die de ombudsman daarin kan spelen is een denkspoor, maar er zijn alternatieven mogelijk. Het criterium inzake subsidie is nog niet grondig uitgewerkt, erkent hij. Dit vergt nog wat denkwerk.

Mercedes VAN VOLCEM,
voorzitter

Marnic DE MEULEMEESTER
Nadia SMINATE,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

IGS	intergemeentelijke samenwerking
UZ Gent	Universitair Ziekenhuis Gent
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
vzw	vereniging zonder winstoogmerk