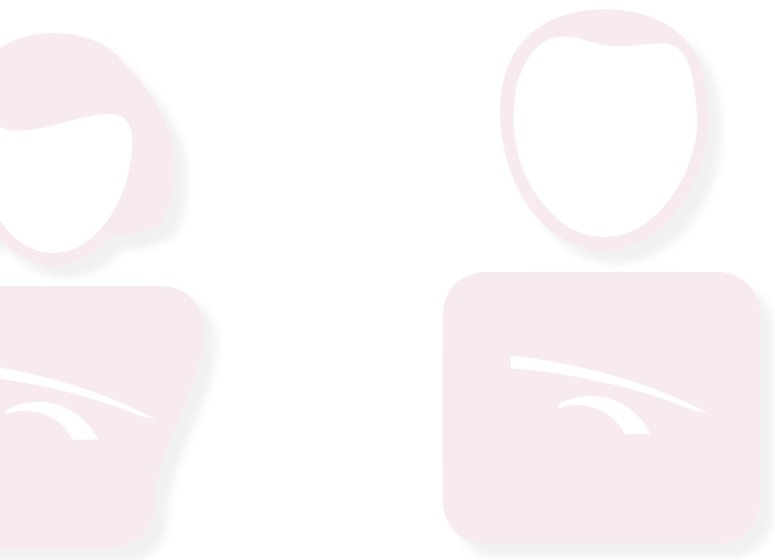


# MEMORANDUM<sup>1</sup>

Voor een verantwoordelijke, integere,  
eerlijke en performante administratie



de federale Ombudsman



## Over de federale Ombudsman

De federale Ombudsman behandelt klachten van burgers over federale administraties en zoekt via dialoog naar oplossingen. Op basis van deze klachten of op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers voert hij onafhankelijk onderzoek naar de werking van de administraties en waakt hij over de rechten van de burgers. Hij onderzoekt ook meldingen van misbruik en fraude binnen de federale overheid en beschermt klokkenluiders.

Op basis van onderzoeken doet hij aanbevelingen die nodig zijn om de administratieve praktijk en de wetgeving te verbeteren. Hij brengt daarover verslag uit aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Doorheen zijn verschillende opdrachten is de federale Ombudsman een vanzelfsprekend contactpunt voor burgers die moeilijkheden ervaren met de administratie en een referentiecentrum voor de overheden inzake goed bestuur.

Maart 2020

## de federale **Ombudsman**

Verantwoordelijke uitgevers: G. Herman en C. De Bruecker  
Grafisch ontwerp, lay-out en druk: Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers  
Reproductie (volledig of gedeeltelijk) voor onderwijskundige en niet-commerciële doeleinden is toegestaan mits de bron wordt vermeld.

Dit memorandum is gericht aan de instanties die de beleidslijnen voor de federale regering uitzetten en geeft toelichting bij de uitdagingen die volgens ons essentieel zijn voor de werking van de federale administraties in de komende jaren.

Het is de rol van een ombudsman om bij te dragen tot de goede werking van de democratie. We werken op basis van de signalen van burgers en gaan in overleg met de overheden. Vanuit die signalen en dat overleg stelden we volgende prioriteitenlijst samen voor een beter werkende overheid.

1. Toezien op het behoud van een **toegankelijke en menselijke overheid**: er moet absoluut aandacht worden besteed aan de gevolgen van de digitalisering op de openbare dienstverlening.
2. Inzetten op meer **vertrouwen in de overheid**: laat ons werken aan een transparante en verantwoordelijke overheid.
3. De **grondrechten van elke burger** tot een dagelijkse realiteit maken: er effectief op toezien dat overheidsdiensten handelen volgens de engagementen die België is aangegaan op het vlak van **mensen- en kinderrechten**.
4. Verder investeren in een **integere overheid**: het integriteitsbeleid daadwerkelijk uitwerken en toepassen en de interne component van het meldsysteem voor integriteitsschendingen in alle administraties uitbouwen en ambtenaren-klokkenluiders beter beschermen.
5. Instaan voor **performante overheidsdiensten**: investeren in de nodige technische middelen en het nodige personeel opdat de federale overheid kwaliteitsvolle diensten kan verlenen.

*Catherine De Bruecker*

*Guido Herman*

## 1. TOEZIEN OP HET BEHOUD VAN EEN TOEGANKELIJKE EN MENSELIJKE OVERHEID

Burgers willen een empathische en menselijke overheid, een overheid die niemand uitsluit en die haar **dienstverlening afstemt op de individuele burger**<sup>1</sup>. Die empathische en menselijke overheid is in het bijzonder belangrijk voor mensen die, door allerlei verschillende omstandigheden, drempels ondervinden om hun rechten als burger te kennen en te laten gelden.

In dit hoofdstuk gaan we vanuit de klachten bij de federale Ombudsman in op een aantal uitdagingen die recente maatschappelijke evoluties met zich meebrengen en doen we voorstellen om de dienstverlening aan alle burgers te verzekeren.

### DIGITALISERING

Burgers en overheid komen voortdurend met elkaar in contact. De burgers zien dit niet maar achter elk contact gaat er bij een overheidsdienst een gans proces schuil. Die processen verlopen steeds meer digitaal. Uiteraard heeft deze technologische innovatie heel wat voordelen, zowel voor de administratie zelf als voor de burgers. Om een dienstverlening te verbeteren en te vereenvoudigen is er echter meer nodig dan digitalisering alleen. Vóór een overheidsdienst een nieuw proces lanceert, moet hij er zeker van zijn dat het bewuste proces geen drempels inhoudt voor de burgers, in het bijzonder voor de meest kwetsbare groepen. Hij moet passende oplossingen uitwerken voor wie dat nodig heeft. Dan pas kan digitalisering succesvol zijn.

De federale Ombudsman ontving talloze klachten naar aanleiding van de invoering van nieuwe digitale systemen. De burgers stonden niet centraal, ze waren vaak het eerste slachtoffer van bugs en informaticaproblemen. Procedures bleken niet op punt te staan toen ze gedigitaliseerd werden, met alle gevolgen van dien voor de burgers. Dat is onaanvaardbaar.

#### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- Bij de invoering van het digitaal systeem voor de betaling van verkeersboetes moesten burgers maanden wachten op de terugbetaling van soms aanzienlijke bedragen aan te veel of dubbel betaalde boetes.  
> **Aanbeveling OA 18/23 aan de FOD Justitie**<sup>2</sup>

<sup>1</sup> In september 2018 organiseerde de federale Ombudsman een burgerforum: "Make My Administration", rond de centrale vraag "Wat verwachten burgers van een moderne administratie?". Het **eindrapport van het burgerforum** vindt u op <http://www.federaalombudsman.be/nl/biblio>.

<sup>2</sup> Alle aanbevelingen van de federale Ombudsman vindt u op <http://www.federaalombudsman.be/nl/aanbevelingen>.

### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- De verandering van het informaticasysteem en de reorganisatie van de diensten bij de DG Personen met een Handicap (DGPH) veroorzaakten vertragingen bij de behandeling van de dossiers. Daardoor moesten mensen soms maanden wachten op een (verhoogde) tegemoetkoming; op achterstallen of interesten hadden ze geen recht. Op basis van de aanbevelingen die de federale Ombudsman deed, werden de wettelijke bepalingen aangepast zodat de verhogingen en de voordelen met terugwerkende kracht kunnen worden toegekend.
  - > Nieuwsbericht – Personen met een handicap: geen risico meer om de verhoging van de tegemoetkoming te verliezen
  - > Nieuwsbericht – Personen met een handicap ontvangen sociaal tarief met retroactieve werking

Het feit dat nog lang niet alle burgers over de nodige apparatuur, inzichten en middelen beschikken om digitaal te werken, leidt ook tot problemen. De laatste Barometer van de informatiemaatschappij van december 2019<sup>3</sup> bevestigt wat de federale Ombudsman vaststelt: bijna 10 % van de Belgen heeft nog nooit een computer gebruikt en bijna 15 % heeft geen pc noch tablet in huis. En toch wordt van de burger verwacht dat hij heel wat zaken online regelt.

Dit hele proces van "dematerialisatie" stelt veel burgers voor grote problemen. Wanneer de administratie beslist een proces te dematerialiseren, dient zij zich in de plaats van de burger te stellen. Ze moet stap voor stap het traject doorlopen dat de burger zal moeten volgen om de dienst waarop hij recht heeft te verkrijgen of om zijn verplichtingen te vervullen. Daarbij moet bijzondere aandacht gaan naar mensen die om een bepaalde reden kwetsbaar kunnen zijn, zoals personen met een handicap, ouderen, laaggeschoolden, personen die in armoede leven, ...

### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- In een onderzoek naar de invorderingsstrategie van de FOD Financiën stelde de federale Ombudsman vast dat de communicatiekanalen van de fiscus sommige burgers uitsluiten die niet goed kunnen lezen en schrijven of geen e-vaardigheden hebben. Daarom pleit de federale Ombudsman ervoor om voorrang te geven aan rechtstreeks, persoonlijk en aangepast contact van de administratie met burgers met betalingsmoeilijkheden.
  - > Onderzoeksverslag "Fiscale schulden. De invorderingsstrategie van de FOD Financiën.", punt 2.3., pp. 74 e.v.
  - > Persbericht – Burgers met betalingsproblemen: de federale Ombudsman pleit voor meer rechtvaardige invordering van fiscale schulden

<sup>3</sup> <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/barometer-van-de-5>

## CALLCENTERS

De **vraag naar telefonische bereikbaarheid** blijft groot. Maar de callcenters van de overheid voldoen niet altijd aan de legitieme verwachtingen van de burgers. Het is vaak moeilijk om via een callcenter de juiste persoon te bereiken die niet alleen (technische) informatie maar ook een oplossing voor een probleem kan bieden. Lange wachttijden, hoge telefoonkosten en het feit dat mensen niet efficiënt geholpen worden ondermijnen het nut van vele callcenters. Middelen zouden beter ingezet kunnen worden. Bij zware disfuncties van digitale toepassingen en voor specifieke gevallen die niet in aanmerking komen voor een gestandaardiseerde aanpak, pleit de federale Ombudsman voor een **callcenter dat gratis en gemakkelijk bereikbaar** is.

### Voorbeelden uit de praktijk van de federale Ombudsman

- De federale Ombudsman ontving veel klachten over de in 2018 opgerichte telefonische helpdesk van de FOD Justitie in het kader van het online platform verkeersboetes omdat deze overbelast was. Door de vele problemen liepen de wachttijden - en de telefoonkosten - enorm op en er was voor de burger geen andere contactmogelijkheid met de administratie.

**> Aanbeveling OA 18/24 aan de FOD Justitie**

- Achterstand in dossierbehandeling, zoals bij de Dienst Vreemdelingenzaken, leidt onvermijdelijk tot een toename van telefonische oproepen waardoor de wachttijden oplopen en de bereikbaarheid niet meer verzekerd is.

**> Nieuwsbericht - Structurele achterstand bij de Dienst Vreemdelingenzaken: hoe zit het met mijn aanvraag?**

## EEN CONTACTPERSOON

Door de wet betreffende de openbaarheid van bestuur zijn de administraties verplicht om in alle briefwisseling met de gebruikers de contactgegevens te vermelden van de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het dossier. Er zijn nog maar weinig federale administraties die deze wettelijke verplichting in acht nemen. Als reden daarvoor voeren ze aan dat de nieuwe werkmethoden, die volgens processen zijn georganiseerd, het niet langer mogelijk maken slechts één beheerder toe te wijzen aan een dossier. Ook nieuwe fenomenen zoals medewerkers die gepest worden op sociale netwerken, leiden ertoe dat administraties persoonlijke contactgegevens van hun medewerkers schrappen. Het is daarom belangrijk om deze wetgeving te herzien en de wettelijke verplichting aan te passen aan de nieuwe vormen van administratieve organisatie en aan de maatschappelijke uitdagingen. De doelstelling van de wet, in het kader van administratieve vernieuwing, moet wel behouden blijven, met name de burger in contact te brengen met een gesprekspartner die verantwoordelijk is voor de goede opvolging van zijn dossier.

## ERVARINGSDESKUNDIGEN

Administraties die oog hebben voor de dienstverlening, betrekken burgers ook bij de organisatie daarvan. Eén manier om rekening te houden met de specifieke behoeften van de burgers is een beroep doen op ervaringsdeskundigen, zoals de ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting. Zij brengen hun persoonlijke ervaring met armoede en sociale uitsluiting binnen in de administratie en kunnen vanuit het ervaringsperspectief werken aan een kwaliteitsvolle dienstverlening voor iedereen. Het verdient aanbeveling initiatieven zoals de **dienst Ervaringsdeskundigen inzake armoede en sociale uitsluiting** van de POD Maatschappelijke Integratie uit te breiden. Tevens zou de samenwerking met ervaringsdeskundigen opgenomen moeten worden in de bestuursovereenkomsten van alle administraties die met het publiek in aanraking komen.

### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- In het kader van zijn onderzoek naar de invorderingsstrategie bij de FOD Financiën verwees de federale Ombudsman naar de interessante samenwerking van de FOD met de POD Maatschappelijke Integratie. Dankzij die samenwerking werden ervaringsdeskundigen aangeworven in enkele Infocenters van de FOD Financiën. Zij kunnen, vanuit een ruimer perspectief, burgers helpen bij het invullen van aanvragen voor betalingsfaciliteiten of samen met de administratie zoeken naar een oplossing voor betalingsproblemen. Gelet op die positieve ervaringen vroeg de federale Ombudsman om minstens één ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting per Infocenter in te schakelen. Deze aanbeveling is momenteel in uitvoering.  
**> Onderzoeksverslag "Fiscale schulden. De invorderingsstrategie van de FOD Financiën.", punt 2.3.3., pp. 85 e.v.**

### Om te zorgen voor een toegankelijke en menselijke overheid pleit de federale Ombudsman voor:

- een administratie die voorkomt dat burgers de gevolgen moeten dragen van problemen bij de digitale ontwikkeling;
- een administratie die in alle aspecten van haar dienstverlening rekening houdt met moeilijkheden die burgers kunnen ondervinden in hun contact met de (digitale) overheid, met als hoofdbezorgdheid dat ze hun rechten ten volle kunnen uitoefenen;
- een administratie die de mogelijkheid tot individueel en persoonlijk contact behoudt en de toegang tot haar diensten voor iedereen garandeert;
- een administratie die oog heeft voor drempels die burgers ondervinden door ervaringsdeskundigen in te schakelen.

## 2. INZETTEN OP MEER VERTROUWEN IN DE OVERHEID

### EEN TRANSPARANTE OVERHEID

De administratie moet de wet toepassen en moet de discretionaire bevoegdheid die de wet haar soms toekent, op een effectieve, transparante en rechtvaardige manier toepassen. De burger vertrouwt erop dat de administratie deze plicht correct en daadwerkelijk uitvoert.

Een gebrek aan transparantie bij het vervullen van deze beoordelingstaak verhoogt het risico op (en de perceptie van) willekeur, ongelijke behandeling of gebrek aan billijkheid. Dat heeft een belangrijke invloed op het vertrouwen van de burger in de overheid.

#### Voorbeelden uit de praktijk van de federale Ombudsman

- De FOD Financiën kan bij de vaststelling van de termijn voor afbetalingsplannen rekening houden met "bijzondere omstandigheden". Dit begrip blijkt in de praktijk niet op een eenvormige manier toegepast te worden en soms beperkt te worden tot "onvoorziene medische kosten". Omdat burgers daardoor soms niet in aanmerking komen voor een afbetalingsplan, pleit de federale Ombudsman ervoor te verduidelijken dat het begrip ook andere omstandigheden kan omvatten.

> Onderzoeksverslag "Fiscale schulden. De invorderingsstrategie van de FOD Financiën.", deel 2.1.1., pp.27 e.v.

- Eén van de problemen die de federale Ombudsman vaststelde naar aanleiding van zijn onderzoek over de medische regularisatie, ging over het gebrek aan transparantie van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) bij het nemen van weigeringsbeslissingen. Wanneer die weigering gebaseerd was op het feit dat een gepaste behandeling beschikbaar en toegankelijk is in het land van herkomst, laat de motivering van de beslissing noch aan de aanvrager, noch aan de arts toe om de feitelijke elementen te kennen waarop de DVZ zich daarvoor baseert. De federale Ombudsman beval daarom aan om de behandelende arts toegang te geven tot de bronnen waarop de DVZ zich baseert.

> Jaarverslag 2016, p. 93

> Onderzoeksverslag "Medische regularisatie. Werking van de afdeling 9ter bij de Dienst Vreemdelingenzaken."

**Lange behandelingstermijnen** zijn een blijvende bron van ongenoegen. Dit blijft jaar na jaar de meest voorkomende klacht bij de federale Ombudsman. Dit ongenoegen is er vooral wanneer de behandelingstermijn **onzeker** is. Niet alle procedures kunnen het voorwerp zijn van bindende termijnen, maar de federale Ombudsman stelt vast dat de burger vooral duidelijke en betrouwbare informatie verwacht zodat hij zijn dagelijks leven kan organiseren. Transparantie kan ook hier veel klachten voorkomen.



### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- Naar aanleiding van de vele klachten die de federale Ombudsman ontving over de inschrijvingstermijn van voertuigen, drong hij erop aan om zowel het brede publiek als de professionelen langs diverse kanalen op een duidelijk zichtbare en transparante manier actief te informeren over de werkelijke behandelingstermijnen van inschrijvingsaanvragen en erop toe te zien dat deze informatie permanent geactualiseerd wordt.

> [Aanbeveling OA 17/05 aan de FOD Mobiliteit en Vervoer](#)

## EEN VERANTWOORDELIJKE OVERHEID

Dat een administratie zelf de verantwoordelijkheid kan nemen voor de door haar gemaakte fouten en die fouten zelf kan rechtzetten, draagt bij tot het vertrouwen van de burger in de overheid.

Problematisch wordt het wanneer een burger rechten verliest door een fout van een administratie en een strikte toepassing van de wet niet toelaat deze fout recht te zetten. Dat leidt tot flagrante onrechtvaardigheden en onbegrip en frustratie bij de burgers. Ook de administratie zelf zit verveeld met dergelijke situaties.

### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- In twee dossiers met betrekking tot de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) stelde de federale Ombudsman vast dat burgers rechten verloren hadden omdat de RVA foutieve informatie had verstrekt. De strikte toepassing van de wet liet geen rechtzettingen toe. Na aanbevelingen van de federale Ombudsman zette de RVA de situatie recht.

De tussenkomst van de federale Ombudsman kan in sommige gevallen soelaas bieden. Niet alle situaties lenen zich evenwel tot een individuele correctie op basis van een aanbeveling van de ombudsman. Bovendien heeft een dergelijke aanbeveling geen bindende kracht en is deze oplossing ook afhankelijk van het feit of de burger zijn weg vindt naar de federale Ombudsman.

Een meer structurele oplossing voor deze situaties is dan ook noodzakelijk. Daarbij kan men inspiratie opdoen bij bestaande wetgeving die bepaalde vergissingen van de administraties opvangt en ervoor zorgt dat de burger daar niet de dupe van wordt, zoals het Handvest van de sociaal verzekerde.

## EEN INTERNE KLACHTDIENST

Wanneer de dienstverlening aan de burger niet aan diens verwachtingen voldoet, wordt dit het beste snel intern gedetecteerd en onmiddellijk aangepakt. Hierin speelt een efficiënte interne klachtendienst een belangrijke rol.

Het **eerstelijnsklachtenmanagement** binnen de federale overheid moet verder uitgebouwd worden en de nodige ondersteuning krijgen, ook op de lange termijn. Dit blijkt ook uit de evaluatie van de samenwerking tussen de eerstelijnsklachtendiensten en de federale Ombudsman voor de behandeling van klachten.

### Meer informatie

- De samenwerking met het eerstelijnsklachtenbeheer kwam aan bod in de audit die het Rekenhof en Ernst&Young uitvoerden bij de federale Ombudsman in maart 2018. Het Rekenhof stelt dat de federale Ombudsman moet kunnen steunen op een eerstelijnsklachtendienst bij alle federale administraties. Een doeltreffende eerstelijnsklachtendienst kan immers het aantal klachten bij de federale Ombudsman doen verminderen.

**> Auditverslag van het Rekenhof en Ernst&Young, p. 234**

### Om het vertrouwen van de burger in de overheid te versterken pleit de federale Ombudsman voor:

- een administratie die haar discretionaire bevoegdheid ten volle en rechtvaardig uitoefent, die transparant is over hoe ze tot beslissingen komt en die uitzonderlijke maatregelen verantwoordt;
- een administratie die open communiceert over haar behandelingstermijnen;
- een administratie die de mogelijkheid krijgt om verantwoordelijkheid op te nemen voor de fouten die ze maakt;
- een overheid die binnen elke administratie over een eerstelijnsklachtendienst beschikt die voldoende middelen en verantwoordelijkheden heeft om efficiënt te kunnen werken.

### 3. DE GRONDRECHTEN VAN ELKE BURGER TOT EEN DAGELIJKSE REALITEIT MAKEN

---

#### FUNDAMENTELE RECHTEN – EEN DAGDAGELIJKSE VERANTWOORDELIJKHEID

Fundamentele rechten zijn essentieel in de dagelijkse relaties van elke burger met de administratie en komen dus niet enkel aan bod binnen grote internationale cenakels en gerechtshoven.

Een menswaardig bestaan leiden, op gelijke en effectieve wijze toegang hebben tot openbare diensten, het gebruik van zijn persoonsgegevens kennen en beheersen, in gezinsverband leven, een paspoort of een vergunning verkrijgen, zijn stemrecht uitoefenen, een woning hebben, werk hebben, toegang hebben tot verzorging, geen mensonterende behandelingen moeten ondergaan, ... zijn één voor één fundamentele rechten. Eender wie kan in een situatie belanden waarin hij nood heeft aan bescherming tegen tekortkomingen of misbruik van bevoegdheid vanwege de overheid die zijn fundamentele rechten bedreigen.

Erop toezien dat de overheid de fundamentele rechten van de burgers respecteert, is dus een volwaardig onderdeel van de opdracht van een ombudsman. De schending van een grondrecht is immers de meest ernstige inbreuk op de beginselen van behoorlijk bestuur en de ombudsnormen<sup>4</sup>.

Fundamentele rechten zijn in essentie transversaal van aard. Ze overstijgen de bevoegdheidsverdelingen, zowel tussen sectoren als in het kader van de organisatie van de Staat. Dit geldt in het bijzonder voor de rechten van het kind. Op het niveau van de gemeenschappen zijn er Kinderrechtencommissarissen. Maar heel wat beleid dat invloed heeft op het leven van kinderen wordt op andere bestuursniveaus ontwikkeld. Hier is het de verantwoordelijkheid van de gewestelijke of federale ombudsmannen om hun rechten te beschermen, indien nodig in nauwe samenwerking met de Kinderrechtencommissarissen.

De federale Ombudsman is bezorgd over het ontbreken van een mechanisme voor de stelselmatige evaluatie van de impact van wetgevende initiatieven op de rechten van het kind. Er bestaat geen proces waardoor **het hoger belang van het kind** gewaarborgd wordt in de vele openbare beleidsdomeinen die een invloed hebben op de uitoefening van die rechten van het kind. De ombudsman heeft daar een aanbeveling over geschreven<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Zie <http://www.federaalombudsman.be/nl/inhoud/ombudsnormen>

<sup>5</sup> Zie <http://www.federaalombudsman.be/nl/content/aa-1401>

### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- In 2015 voerde de federale Ombudsman een onderzoek naar gezinsfiscaliteit. Naast het traditionele gezin zijn er immers vele andere samenlevingsvormen (co-ouderschap, eenoudergezinnen, nieuw samengestelde gezinnen,...). De fiscale wetgeving probeert rekening te houden met die evolutie maar daardoor wordt de regelgeving erg complex en blijkt de toepassing ervan niet altijd te leiden tot de situatie die het meeste overeenstemt met het belang van het kind. De federale Ombudsman pleit voor een eenvoudigere gezinsfiscaliteit die toepasbaar is op nieuwe samenlevingsvormen, transparant is voor alle actoren en waarbij het hoger belang van het kind de belangrijkste bekommernis is.  
**> Onderzoeksverslag "Gezinsfiscaliteit. Een complexe regelgeving tegenover de evolutie van gezinsvormen."**

## INTERNATIONALE VERBINTENISSEN NAKOMEN

Ons land beschikt nog steeds niet over een Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) in verband met foltering en onmenselijke behandelingen op plaatsen van vrijheidsberoving. Dit ondanks de verbintenis die België in oktober 2005 is aangegaan door het facultatief Protocol bij het VN-verdrag tegen folteren (OPCAT) te ondertekenen. Met de hervorming van de toezichthoudende instanties in de gevangenissen is er wel vooruitgang geboekt. Er bestaan echter vele andere plaatsen van vrijheidsberoving naast de gevangenissen. Het gaat om gesloten centra voor migranten, gesloten instellingen voor minderjarigen, psychiatrische ziekenhuizen, politiecommissariaten, gesloten afdelingen in rusthuizen,.... Die ressorteren onder een groot aantal verschillende bevoegde overheden en verschillende bestuursniveaus.

Meerdere modellen werden voorgelegd aan de minister van Justitie. Er moet nu dringend een echt NPM worden opgericht en operationeel gemaakt. Daarbij is het belangrijk dat de werkingsuitgaven worden beperkt zodat de beschikbare middelen naar de uitvoering van de opdrachten kunnen gaan.

Ook bij de uitwerking van de nationale instelling voor de rechten van de mens, die sinds meer dan tien jaar werd beloofd, dient men zich door dezelfde bezorgdheden te laten leiden. Recent werd een eerste steen gelegd met de oprichting van het Federaal instituut voor de rechten van de mens, maar de complexiteit van het gekozen model doet vrezen dat de concrete uitwerking lang zal aanslepen en onzeker is.

**Om de grondrechten van elke burger tot een dagelijkse realiteit te maken pleit de federale Ombudsman voor:**

- een administratie die rekening houdt met de grondrechten en het hoger belang van het kind effectief in acht neemt wanneer ze dossiers behandelt en beslissingen neemt;
- de implementatie van een kinderrechten-impactassessment bij elke nieuwe wet of reglementering die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking heeft op kinderen;
- de concrete uitwerking op korte termijn van een Nationaal Preventie Mechanisme en een Nationaal Mensenrechteninstituut, waarbij geen onnodige (nieuwe) structuren met zware werkingskosten worden opgericht en waarbij vanaf de start de nodige synergieën worden ingebouwd tussen de deelnemende instellingen.

## 4. VERDER INVESTEREN IN EEN INTEGERE OVERHEID

---

### FEDERAAL INTEGRITEITSBELEID

Sinds april 2014 kunnen federale ambtenaren gevallen van misbruik of fraude melden aan het Centrum Integriteit van de federale Ombudsman. De wet van 15 september 2013 beschrijft de procedure om integriteitsschendingen te melden en regelt de bescherming van ambtenaren-klokkenluiders.

De meldingsprocedure, als reactief luik van het federale integriteitsbeleid, vormt slechts één schakel van de ketting. In het kader van de onderzoeken die hij sinds iets meer dan 5 jaar voert, stelt de federale Ombudsman vast dat het preventieve luik van het federale integriteitsbeleid nog niet voldoende verankerd is in de dagelijkse praktijk van alle administraties.

**De administratie moet van integriteit een centrale waarde maken** die wordt gedragen door het management en moet die op alle niveaus doen leven. De versterking van het Bureau voor ambtelijke ethiek en deontologie van de FOD Beleid en Ondersteuning en van de rol van de vertrouwenspersonen voor integriteit binnen elke administratie kunnen in dit opzicht belangrijke hefboomen zijn. Hetzelfde geldt voor de omzetting van het deontologisch kader van het federaal openbaar ambt in een code die eigen is aan elke administratie en rekening houdt met de eigen context en kenmerken.

### VERTROUWENSPERSONEN VOOR INTEGRITEIT

De federale Ombudsman wijst erop dat de wet van 15 september 2013 erin voorziet dat elke administratie vertrouwenspersonen aanduidt. Vandaag hebben nog niet alle administraties een vertrouwenspersoon voor integriteit aangewezen en sommige vertrouwenspersonen voor integriteit zijn niet voldoende zichtbaar of krijgen te weinig aandacht van het management.

Deze vertrouwenspersonen voor integriteit vormen de interne component van de meldingsprocedure. Het zijn gesprekspartners die vlot toegankelijk zijn binnen elke administratie, die vertrouwd zijn met de context en het raderwerk van de organisatie. Zij kunnen bijgevolg nuttige informatie verstrekken aan de ambtenaren-klokkenluiders en hen begeleiden.

Om te garanderen dat de meldingsprocedure goed werkt, is het belangrijk dat elke administratie vertrouwenspersonen voor integriteit aanwijst binnen elke taalrol. Ze moeten bovendien zichtbaar zijn en over voldoende middelen kunnen beschikken om hun opdracht naar behoren te kunnen uitvoeren.

### BESCHERMING VAN KLOKKENLUIDERS

Klokkenluiders vervullen een sleutelrol om eventuele misbruiken of onregelmatigheden te die het algemeen belang schaden, te voorkomen. Uit vrees voor represailles kunnen ze zich gemerd voelen of wordt hen afgeraden hun ongerustheid of vermoedens te melden.

De wet van 15 september 2013 schept een kader voor de bescherming van ambtenaren-klokkenluiders. De ervaring van de federale Ombudsman leert echter dat de geboden bescherming broos blijft en nog kan worden versterkt.

De federale Ombudsman stelt vast dat het voor een administratie die betrokken is bij een verzoek tot bescherming, gemakkelijk kan zijn om elementen buiten het onderzoek te gebruiken om een bepaalde maatregel tegen een beschermde medewerker te rechtvaardigen. In dat geval is het voor de federale Ombudsman soms moeilijk om te beoordelen in welke mate de elementen die de administratie aanvoert, in andere omstandigheden al dan niet geleid zouden hebben tot het nemen van de betwiste maatregel.

De Europese richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden voorziet in een zeer beschermende regeling voor klokkenluiders. Deze richtlijn moet tegen eind 2021 in het Belgisch recht worden omgezet en biedt een gelegenheid om de regeling voor de bescherming van ambtenaren-klokkenluiders te versterken.

**Om de integriteit bij de administratie te versterken pleit de federale Ombudsman ervoor om:**

- het integriteitsbeleid transversaal uit te voeren binnen de federale administratie, met bijzondere aandacht voor het preventieve luik;
- bij alle federale administraties vertrouwenspersonen voor integriteit aan te wijzen in elke taalrol en ervoor te zorgen dat ze kunnen werken in de juiste arbeidsomstandigheden en over voldoende middelen beschikken om hun opdracht naar behoren te kunnen uitvoeren;
- de bescherming van ambtenaren-klokkenluiders te versterken overeenkomstig de normen bepaald door de Europese richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden.

## 5. INSTAAN VOOR PERFORMANTE OVERHEIDSDIENSTEN

De federale Ombudsman stelt met bezorgdheid vast dat de doelstellingen inzake efficiëntie en besparingen die aan de federale overheid worden opgelegd, de kwaliteit van de dienstverlening en de rechten van de burger bedreigen. Opdat administraties een kwaliteitsvolle dienstverlening kunnen blijven bieden, moeten er toereikende technische middelen en personeelsmiddelen zijn.

### VOLDOENDE EN GEKWALIFICEERD PERSONEEL

Aanhoudende (lineaire) besparingen en de algemene macro-economische tendensen leggen druk op de personeelssituatie bij de federale overheid. Verschillende overheidsdiensten kunnen hun opdrachten niet (meer) naar behoren uitvoeren omdat ze niet over voldoende personeel beschikken. Zo komt de dienstverlening aan de burger zwaar in het gedrang.

Kwaliteitsvolle dienstverlening vereist ook dat overheidsdiensten over de nodige expertise en ervaring beschikken. Administraties moeten de middelen hebben om de nodige profielen aan te werven en te behouden om de (nieuwe) opdrachten die ze krijgen te vervullen en kwaliteitsvolle diensten te blijven bieden. Dat is geen sinecure in een voortdurend evoluerende omgeving die bovendien vaak geconfronteerd wordt met complexe en vaak wijzigende regelgeving.

#### Voorbeelden uit de praktijk van de federale Ombudsman

- De Dienst Vreemdelingenzaken heeft de laatste jaren regelmatig te kampen gehad met een achterstand in de dossierbehandeling, en dit niet alleen in de behandeling van asielaanvragen. In verschillende afdelingen zijn er belangrijke personeelstekorten, waardoor de behandelingstermijnen van aanvragen oplopen en mensen bepaalde rechten mogelijk niet kunnen uitoefenen.  
> **Nieuwsbericht - Structurele achterstand bij de Dienst Vreemdelingenzaken: hoe zit het met mijn aanvraag?**
- Het personeelstekort in de gevangenissen is een gekend probleem. De wet voorziet nu in een minimale dienstverlening tijdens stakingen, wat een absolute noodzaak is. Die minimale dienstverlening is moeilijk te organiseren omdat er op basis van de huidige personeelsbezetting buiten de stakingen al een tekort aan personeel is om de normale dienstverlening te verzekeren.  
> **Aanbeveling AA 15/01 aan het Parlement**



### Voorbeelden uit de praktijk van de federale Ombudsman

- Verschillende overheidsdiensten kampen met een tekort aan medisch geschoold personeel. Dat was met name het geval bij de Directie-generaal Personen met een handicap van de FOD Sociale Zekerheid, waardoor de geplande herziening van medische beslissingen vertraging opliep. In combinatie met de overdracht van personeelsleden naar de gewesten ten gevolge van de 6<sup>de</sup> Staatshervorming, veroorzaakte dit een grote achterstand in de behandeling van de dossiers. De moeilijkheid om artsen te rekruteren werd ook aangekaart door de Dienst Vreemdelingenzaken in het kader van het onderzoek van de federale Ombudsman naar de medische regularisatie en door het Fonds voor de medische ongevallen naar aanleiding van de vele klachten over de onredelijke behandelingstermijnen van deze dienst.

In de toekomst zullen meer en meer diensten op grote schaal geautomatiseerd worden. Dat moet gepaard gaan met overgangsmaatregelen en voldoende technische middelen en personeelsmiddelen om de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers in de verschillende betrokken diensten te behouden. Het zal nodig zijn een grondige evaluatie te maken van de werklast en de profielen die nodig zijn om de procedures aan te passen, de nieuwe praktijken in de teams te integreren, de burgers te ondersteunen bij het gebruik van de nieuwe systemen en kinderziekten aan te pakken. Bij de planning moet rekening worden gehouden met wat nodig is om een soepele overgang te garanderen.

### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- In 2013 voerde de federale Ombudsman een onderzoek naar aanleiding van de toename van klachten, sinds begin 2011, over beslissingen van de Directie-generaal Consulaire Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken over de burgerlijke staat en de nationaliteit van Belgen in het buitenland. Ondanks een aantal geleverde inspanningen blijven de behandeltermijnen abnormaal lang, wat volgens de Directie Personenrecht te wijten is aan de specifieke moeilijkheden die ze ondervindt bij het in werking stellen van de Databank voor de Akten van Burgerlijke Stand, wat een aanzienlijk aantal wijzigingen van procedures en praktijken vergde.  
>Tussentijds verslag 2013, De burgerlijke staat van de Belgen in het buitenland en de nationaliteitsbetwistingen

#### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- De invoering van het nieuwe digitale systeem voor de betaling van verkeersboetes verliep moeizaam. Er waren problemen bij het betalingssysteem, de helpdesk kon de vele oproepen niet aan, waardoor de wachttijden opliepen. Door interne technische problemen bleef de terugbetaling van te veel of onverschuldigde betalingen uit, waardoor burgers vele maanden op hun geld moesten wachten. Ook de informatie daarover was gebrekkig.  
**> Aanbeveling OA 18/23 aan de FOD Justitie**

#### TOEGANG TOT PERFORMANTE TECHNOLOGIEËN

Burgers verwachten van een moderne administratie dat ze gebruik maakt van technologische innovaties. Het gebruiksgemak dat burgers ondervinden van bijvoorbeeld apps, online aankopen,... moet ook bij de overheid voorhanden zijn. Die technologische ontwikkelingen moeten er ook toe bijdragen dat gegevens beter uitgewisseld worden tussen administraties, waardoor burgers zelf minder administratieve formaliteiten moeten vervullen en hun rechten beter gewaarborgd worden.

Er is nog werk aan de winkel om het *Only Once*-principe en de automatisering van rechten waar te maken in het dagelijkse leven van de burgers.

#### Een voorbeeld uit de praktijk van de federale Ombudsman

- Op basis van een aanbeveling van de federale Ombudsman moet het sociaal energietarief voor personen met een handicap retroactief toegekend worden vanaf de ingangsdatum van de beslissing die hen tot begunstigde van dit tarief maakt. Althans zo bepaalt de wet het. De praktijk is evenwel anders. Door technische problemen slaagt de Algemene Directie Energie van de FOD Economie er niet in om het sociaal tarief ook voor het verleden automatisch toe te kennen.  
**> Aanbeveling AA 17/05 aan het Parlement**

#### VOORZIEN IN OVERGANGSMAATREGELEN

Overheidsdiensten worden vaak geconfronteerd met wijzigende wetgeving en wijzigende omstandigheden. Het gaat erom in te spelen op maatschappelijke evoluties, nieuwe noden,... Administraties moeten evenwel de nodige tijd en middelen krijgen om die nieuwe regelgeving in de praktijk om te zetten en om het hoofd te bieden aan de gewijzigde situaties. In zo'n gevallen is het belangrijk in overgangsmatregelen te voorzien om te vermijden dat de burgers nadelen ondervinden.

### Voorbeelden uit de praktijk van de federale Ombudsman

- Van bij het begin van zijn activiteiten in 2012 had het Fonds voor de medische ongevallen een enorme dossierachterstand opgelopen, onder meer omdat er onmiddellijk een grote toevloed aan aanvragen was door de nieuwe bepalingen die in werking traden en omdat de invoering van de totaal nieuwe procedure moeilijk liep. In plaats dat de vergoedingsprocedure eenvoudig en snel zou zijn zoals de bedoeling was, ontstonden er zeer lange wachttijden. Tot op vandaag moeten mensen te lang op hun vergoeding wachten.

> Jaarverslag 2016, p. 35

- De invoering van de nieuwe procedure om de verblijfsvergunning voor buitenlandse werknemers te vereenvoudigen conform de Europese richtlijn "gecombineerde vergunning" liep grote vertraging op en gaf problemen in de behandeling en grote vertraging in de toekenning en vernieuwing van verblijfsvergunningen voor buitenlandse werknemers.

> Jaarverslag 2015, p. 77

### Opdat de overheidsdiensten performant zouden zijn, pleit de federale Ombudsman voor:

- voldoende en gekwalificeerd personeel in de federale administraties om een kwaliteitsvolle dienstverlening te behouden;
- toegang tot performante en innoverende technologieën met het oog op het *Only Once* principe en de automatische toekenning van rechten;
- adequate overgangsmaatregelen bij de invoering van nieuwe wetgeving.



de federale **Ombudsman**

Leuvenseweg 48 bus 6  
1000 Brussel

T. 0800 99 962  
T. 02 289 27 27  
E. [contact@federaalombudsman.be](mailto:contact@federaalombudsman.be)  
[www.federaalombudsman.be](http://www.federaalombudsman.be)