



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De bemiddeling door de ombudsdiensten van de overheid

Emily Servranckx

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Eric LANCKSWERDT

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt

Campus Hasselt:

Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt

Campus Diepenbeek:

Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2023
2024



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De bemiddeling door de ombudsdiensten van de overheid

Emily Servranckx

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Eric LANCKSWEERDT

Samenvatting

Het onderzoek in het kader van deze masterscriptie tracht, door middel van een juridisch en sociaalwetenschappelijk onderzoek, een ideaal systeem inzake ombudsbemiddeling in België te bewerkstelligen.

Ten eerste worden de verwachtingen en het juridische kader inzake de bemiddelingen die door de Belgische en Nederlandse ombudsdiensten worden uitgevoerd, geschetst.

Vervolgens wordt aan de hand van een reeks diepte-interviews bij Belgische en Nederlandse ombudsinstellingen getracht een blik op de realiteit en praktijk te werpen. Zodoende kan de lezer waarnemen hoe er effectief aan bemiddeling door ombudsdiensten wordt gedaan.

Op basis van dit rechtsvergelijkend praktijkonderzoek zullen zaken opduiken die in het Belgische bestuurslandschap kunnen worden verbeterd om in de toekomst efficiënter en optimaler aan ombudsbemiddeling te doen. Deze verbeteringen worden in de vorm van aanbevelingen weergegeven in het laatste deel.

Woord vooraf

Naar mate mijn masteropleiding in de Rechten zijn einde bereikt, hoe meer mijn interesse in de alternatieve geschillenbeslechting groeit en hoe harder mijn interesse voor het harde strijden naar gelijk in de rechtbank afzwakt. Om die reden koos ik ook in die richting een onderwerp voor mijn masterthesis, als sluitstuk van mijn rechtenopleiding aan de Universiteit van Hasselt. Bovendien had ik het geluk om een onderzoek omtrent de Belgische en Nederlandse ombudsbemiddeling te mogen schrijven onder begeleiding van één van de gezaghebbende auteurs in deze materie, namelijk Professor Dr. Lanckswaert. Zoals uit de literatuurlijst blijkt, is een groot deel van de rechtsleer met betrekking tot de alternatieve geschillenbeslechting van zijn hand.

Ik zou van dit voorwoord tevens graag gebruik maken om een aantal personen te bedanken. Ten eerste wil ik graag mijn promotor, Prof. Dr. Lanckswaert, bedanken voor zijn uitstekende begeleiding in combinatie met de eindeloze motivatie en positiviteit die ik van hem ontvang.

Best Prof. Dr. Lanckswaert, ik ben enorm dankbaar dat ik door u begeleid mocht worden gedurende uw laatste werkjaar aan de Universiteit van Hasselt.

Verder wil ik nog enkele mensen in mijn omgeving bedanken. Allereerst wil ik mijn mama bedanken om tijd vrij te maken om mijn hele masterthesis na te lezen en samen, maar toch apart, vele uren in het bureau te slijten. Verder wil ik mijn mama en papa nogmaals bedanken om een nieuwe laptop te voorzien voor mij toen de mijne het begaf in het heetst van de strijd. Daarnaast wil ik mijn zusje bedanken om de spellingsfouten uit de thesis te halen en me grenzeloos aan te moedigen. Verder wil ik Nick bedanken om me onvoorwaardelijk aan te moedigen. Ook mijn grootouders wil ik bedanken om mijn zus en ik te motiveren om ons uiterste best te doen op school en om steeds in ons te geloven. Ten slotte wil ik mijn vriendinnen bedanken om me aan te moedigen.

Inhoudsopgave

Inleiding	9
1. <i>Onderzoekscontext</i>	9
1.1. Onderwerp en stand van zaken	9
1.2. Probleemstelling.....	9
1.3. Relevantie	10
1.4. Beperkingen	10
2. <i>Onderzoeksvragen</i>	11
3. <i>Onderzoekstrategie</i>	13
DEEL I. ALGEMEEN KADER	15
<i>Hoofdstuk I. Bemiddeling inzake conflicten tussen de burger en de Belgische overheid</i>	
15	
1. Alternatieve geschillenoplossing in de bestuurlijke sector	15
2. Klachtenbehandeling en bemiddeling door ombudsdiensten.....	17
3. Begripsomschrijving ombudsbemiddeling	19
4. Opdracht van de ombudsdienst	20
5. Kenmerken van ombudsbemiddeling	21
6. Voordelen.....	27
7. Wettelijke kader.....	30
<i>Hoofdstuk II. Bemiddeling inzake conflicten tussen de burger en de Nederlandse overheid</i>	37
1. Alternatieve geschillenoplossing in de bestuurlijke sector	37
2. Begripsomschrijving	38
3. Kenmerken van ombudsbemiddeling	39
4. Voordelen.....	43
5. Wettelijk kader	43
<i>Hoofdstuk III. Een theoretische vergelijking: ombudsbemiddeling in België vs. in Nederland</i>	45
<i>Hoofdstuk IV. De kwaliteitscriteria inzake ombudsbemiddeling</i>	47
1. Openlijke en vertrouwelijke sfeer.....	48
2. Onafhankelijkheid van de ombudsdienst	48
3. Respect voor de beginselen van behoorlijk bestuur en mensenrechten.....	49
4. Benoemingscriteria ombudsman: hoog moreel karakter, integriteit, passende professionele deskundigheid	50
5. Evenwaardigheid van de oplossingsmethodes.....	50
6. Toegankelijkheid	51
7. Afdoende motivering.....	53
8. Meerwaarde-creërende, integrale en inventieve oplossing op maat.....	53

9.	Stimulans van het menselijk welzijn.....	55
10.	Waarborg van het zelfbeschikkingsrecht	57
11.	Tegemoetkoming aan de beperkingen van Justitie	58
DEEL II. PRAKTISCH KADER/ EMPIRISCH ONDERZOEK		59
<i>Hoofdstuk I. Resultaten uit de diepte-interviews met de Belgische respondenten</i>		59
1.	De federale Ombudsdienst.....	59
2.	De Vlaamse Ombudsdienst	62
3.	De ombudsdienst van de stad Antwerpen	64
4.	De Ombudsdienst Pensioenen	67
5.	De ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt	68
<i>Hoofdstuk II. Resultaten uit de diepte-interviews met de Nederlandse respondenten</i>		71
1.	De Nationale Ombudsdienst en de Nationale Kinderombudsdienst	71
2.	De Ombudsdienst Rotterdam Rijnmond en de lokale Kinderombudsdienst	73
3.	De Ombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht.....	74
<i>Hoofdstuk III. Een praktische vergelijking: ombudsbemiddeling in België vs. in Nederland</i>		77
1.	Gelijkenissen en verschillen	77
2.	Voordelen en nadelen	78
<i>Hoofdstuk IV. Aandachtspunten volgens de algemene literatuur.....</i>		81
1.	Blijvende communicatie tussen de ombudsdiensten en de administratieve overheden	81
2.	Verruiming van het personeel toepassingsgebied van de federale Ombudsdienst.....	81
3.	Initiatiefbevoegdheid voor de federale Ombudsdienst.....	82
4.	Meer bemiddelingstijd	82
5.	Toegankelijkheid van de ombudsdiensten	82
6.	Duidelijk wettelijk kader.....	83
DEEL III. CONSLUSIE EN AANBEVELING		85
Lijst van geraadpleegde werken		91
1.	<i>Belgische bronnen.....</i>	<i>91</i>
1.1.	Wetgeving	91
1.2.	Rechtspraak	93
1.3.	Rechtsleer	93
1.4.	Radiofragment	99
1.5.	Andere.....	99
2.	<i>Nederlandse bronnen</i>	<i>100</i>
2.1.	Wetgeving.....	100
2.2.	Rechtsleer	100
2.3.	Andere.....	102
3.	<i>Europese wetgeving</i>	<i>102</i>

4. <i>Andere buitenlandse bronnen</i>	103
Bijlage 1. Vragen gesteld tijdens de diepte-interviews	106
Bijlage 2. Toestemmingsformulier (informed-consent)	108
Bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst	109
Bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst	120
Bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen	132
Bijlage 6. Transcriptie van het interview met de Ombudsdienst Pensioenen	142
Bijlage 7. Transcriptie van het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt	152
Bijlage 8. Transcriptie van het interview met de Nederlandse Nationale ombudsdienst en Kinderombudsdienst	162
Bijlage 9. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst te Rotterdam Rijnmond en Kinderombudsdienst	170
Bijlage 10. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht	179

Inleiding

1. Onderzoekscontext

1.1. Onderwerp en stand van zaken

1. Gezien de aanzienlijke voordelen is de belangstelling voor een constructieve oplossing van een geschil door middel van bemiddeling de laatste jaren toegenomen, ook in de verhouding tussen de burger en de overheid.¹ Reeds in 2001 formuleerde de Raad van Europa de aanbeveling om de alternatieve oplossing van geschillen tussen de overheid en de burger te bevorderen.² In de bestuurlijke verhouding wordt immers eveneens verwacht om niet meteen een repressieve gerechtelijke procedure te starten in geval van conflict, maar om als burger beroep te kunnen doen op een adequaat systeem van bemiddeling met de ombudsdienst van de overheid.³ De ombudsdiensten van de verschillende overheidsinstanties die in dit onderzoek betrokken zullen worden, trachtten eveneens om via bemiddeling, een houdbare en effectieve oplossing te bekomen.

2. Het opzet van het onderzoek dat ik zal verrichten in het kader van deze masterthesis betreft het weergeven van een duidelijk overzicht van de wijze waarop bij de verschillende Belgische en Nederlandse overheidsinstellingen door de ombudsdienst aan bemiddeling wordt gedaan. Door middel van de pijnpunten of complexiteiten die uit het praktijkonderzoek voortkomen, zal het mogelijk zijn om een aanbeveling aan de Belgische ombudsinstanties te richten om tot een ideaal systeem inzake bemiddeling door de ombudsdiensten te komen (*infra* nr. 186 t.e.m. 199). Het betreft aldus een empirisch en rechtsvergelijkend onderzoek naar de praktijk van de ombudsbemiddeling bij de Belgische en Nederlandse overheidsinstellingen.

3. De, bij het praktijkonderzoek, betrokken respondenten tekenden, voor de afname van de diepte-interviews, een informed consentformulier en gaven telkens hun goedkeuring met de transcriptie van het interview zodat ik de gegeven informatie rechtmatig kon verwerken in de bijlagen bij deze masterthesis.⁴

4. Verder zal, uitgezonderd de opschriften van de relevante wetten met betrekking tot dit onderzoek en de letterlijke bewoordingen van de respondenten in de transcripties, in het kader van de genderneutraliteit, in de onderstaande uiteenzetting steeds van "ombudsdiensten" en "ombudspersonen" gesproken worden.

1.2. Probleemstelling

5. Momenteel is er weinig tot geen allesomvattende praktijkweergave met betrekking tot de bemiddeling door de ombudsdiensten. Het gebrek aan onderzoek hieromtrent, laat bijgevolg ook niet toe om de verwachtingen in het kader van de bemiddeling door de ombudsdiensten te evalueren en beoordelen.

¹ E. LANCKSWEERDT, "Bemiddeling. Waarom zouden juristen er (meer) voor opteren?", *NJW* 2016, 314.

² Aanbeveling van 5 september 2001 (Rec(2001)9) van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende alternatieven voor geschillen tussen administratieve autoriteiten en particuliere partijen, <https://rm.coe.int/16805e2b59> (consultatie 3 januari 2024).

³ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 294.

⁴ Zie bijlage 1. Vragen gesteld tijdens de diepte-interviews en bijlage 2. Toestemmingsformulier (informed consent).

1.3. Relevantie

6. Dit onderzoek tracht de bemiddeling door de ombudsdiensten te optimaliseren zodat de verwachtingen aan het systeem ook effectief ingelost worden in de praktijk.

1.4. Beperkingen

7. Het onderzoek omvat enkel de tweedelijnsklachtenbehandeling inzake de bescherming van de burger tegen het bestuur. Verder beperkt het zich tot de bemiddeling, als methode van alternatieve geschillenoplossing, die door de Belgische en Nederlandse ombudsdiensten wordt gehanteerd (*infra* nr. 18). De andere methoden van alternatieve geschillenoplossing worden bijgevolg buiten beschouwing gehouden.

8. Gelet op de beperkte toegestane omvang van deze masterthesis, worden een achttal ombudsinstanties betrokken in dit onderzoek. Gezien de gelaagde bestuursstructuur in België opteerde ik ervoor om zowel de federale Ombudsdienst, de Vlaamse Ombudsdienst, op deelstatelijk niveau, en de Ombudsdienst van de stad Antwerpen, op lokaal niveau, te betrekken in mijn onderzoek. Op lokaal niveau werd ervoor geopteerd om de Ombudsdienst van de Stad Antwerpen te betrekken in het onderzoek gezien het meer dan 30 jaar bestaan van deze eerste gemeentelijke ombudsdienst.⁵ Bijkomstig wordt op Belgisch vlak de Ombudsdienst Pensioenen betrokken in het onderzoek, daar de instantie reeds enkele modernisering doormaakte ter optimalisering van de dienstverlening (*infra* nr. 56 en 199). Ten slotte wordt een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit Hasselt betrokken.

Het bovenstaande wordt telkens doorgetrokken naar het Nederlandse bestuurslandschap zodat dit leidt tot interviews met de Nationale ombudsman en de Ombudsdienst Rotterdam Rijnmond. In Nederland bekleden deze nationale en gemeentelijke ombudsdienst eveneens de rol van Kinderombudsdienst, wat ertoe leidt dat de desbetreffende respondenten eveneens in deze hoedanigheid bevraagd worden.⁶ Bovendien wordt een personeelsombudspersoon aan de Universiteit van Maastricht betrokken, wat mogelijks een interessante bijdrage oplevert.

Hoewel deze instantie in mijn onderzoek niet wordt betrokken, neemt de Vlaamse Kinderrechtencommissaris en Algemeen afgevaardigde van de Franse Gemeenschap voor de rechten van het kind in België een gelijkaardige rol in als de Nederlandse Kinderombudsman.⁷ In Vlaanderen is de kinderrechtencommissaris bevoegd ten aanzien van de administratieve overheden die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.⁸

⁵ S. VAN DE WIELE, "30 jaar ombudsdienst: deze klachten gaan het langst mee", *Nieuwsblad.be*, www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20210322_93833338#:~:text=De%20stad%20Antwerpen%20began%20dertig,maken%20van%20de%20Antwerpse%20ombudsdienst (consultatie 29 april 2024).

⁶ Art. 2, lid 2 Verordening van 1 maart 2021 van de gemeenteraad van Rotterdam houdende regels omtrent de gemeentelijke ombudsman, *Gemeentebld van Rotterdam* 2021, 100160, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656087>.

⁷ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 310.

⁸ Art. 2, 4° Decr. VI. van 15 juli 1997 houdende de oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris en houdende oprichting van een Commissie van toezicht met betrekking tot voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren, *BS* 31 juli 2020; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 984.

Bijgevolg worden de volgende instanties betrokken in mijn onderzoek:

Belgische ombudsdiensten:	Nederlandse ombudsdiensten:
Federale Ombudsdienst	Nationale Ombudsdienst
Vlaamse Ombudsdienst	Ombudsdienst Rotterdam Rijnmond
Ombudsdienst van de Stad Antwerpen	Kinderombudsdienst
Ombudsdienst Pensioenen	Ombudsdienst aan de Universiteit Maastricht
Ombudsdienst aan de Universiteit Hasselt	

2. Onderzoeksvragen

9. Deze bijdrage zal trachten een beoordeling te maken van het bestaande systeem inzake ombudsbemiddeling door middel van een reeks diepte-interviews en een opsomming van de kwaliteitscriteria die worden gehanteerd inzake ombudsbemiddeling. Ter conclusie zal uit deze beoordeling een aanbeveling ter verbetering van het Belgische systeem inzake ombudsbemiddeling geformuleerd worden (*infra* nr. 186 t.e.m. 199). Echter, eventuele aanbevelingen kunnen slechts geformuleerd worden wanneer het huidig systeem inzake ombudsbemiddeling in België duidelijk wordt uiteengezet. Bijgevolg wordt deze bijdrage in drie verschillende delen opgesplitst, waarbij elk deel een sub-onderzoeksvraag beantwoordt die een essentieel element betreft ter beantwoording van de hoofdonderzoeksvraag.

10. In het eerste deel van dit onderzoek zal getracht worden een algemeen kader weer te geven omtrent bemiddeling die door de overheidsombudsdiensten in België en in Nederland gehanteerd wordt. Dit deel schetst zodoende de *verwachtingen verbonden aan de bemiddeling door de ombudsdiensten van overheidsinstanties*. Er wordt getracht een antwoord te bieden op de volgende algemene en definiërende onderzoeksvraag: *wat impliceert een ombudsbemiddeling theoretisch gezien in België en Nederland?*

Het eerste hoofdstuk geeft een algemeen kader omtrent de bemiddeling in de Belgische bestuurlijke sector weer. Allereerst wordt, met andere woorden, een algemeen kader inzake de bemiddeling, als methode van alternatieve geschillenoplossing, in de Belgische bestuurlijke sector geschetst. Vervolgens wordt het begrip *ombudsbemiddeling* gedefinieerd (*infra* nr. 24). Nadien volgt een omschrijving van de opdracht van de ombudsdiensten en de kenmerken die gelden inzake ombudsbemiddeling (*infra* nr. 26 t.e.m. 29 en 30 t.e.m. 42). Vervolgens worden de meest pertinente voordelen inzake ombudsbemiddeling opgesomd (*infra* nr. 43 t.e.m. 51). Het eerste hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting van de verscheidene wettelijke grondslagen op elk bestuursniveau in België inzake de ombudsbemiddeling (*infra* nr. 52 t.e.m. 58).

Het tweede hoofdstuk tracht eenzelfde algemeen en definiërend kader te schetsen met betrekking tot de bemiddeling die door de ombudsdiensten van Nederlandse overheidsinstellingen wordt gehanteerd. Allereerst zal het algemeen kader van bemiddeling in de bestuurlijke sector in Nederland geschetst worden (*infra* nr. 60 t.e.m. 65). Vervolgens wordt gefocust op een begripsomschrijving van *ombudsbemiddeling* in Nederland (*infra* nr. 64 en 65). Ten derde zullen de kenmerken van de bemiddeling in de Nederlandse bestuurlijke sector uiteengezet worden (*infra* nr. 66 t.e.m. 77).

Vervolgens wordt met betrekking tot de voordelen een verwijzing gemaakt naar het Belgisch rechtsstelsel (*infra* nr. 78). Ten slotte worden de verschillende wettelijke grondslagen op basis waarvan de verschillende Nederlandse ombudsdiensten bevoegd zijn weergegeven (*infra* nr. 79 t.e.m. 83).

Concluderend worden de algemene, theoretische en definiërende kaders omtrent de ombudsbemiddeling in België en Nederland kort met elkaar vergeleken in een derde hoofdstuk (*infra* nr. 84 t.e.m. 88).

In het vierde hoofdstuk van het eerste deel zullen de kwaliteitscriteria, om tot een optimaal systeem van ombudsbemiddeling te komen, uiteengezet worden aan de hand van de bijdragen van HENSEN, RAES en WIJNANT (*infra* nr. 89 t.e.m. 114).⁹ Deze uiteenzetting is essentieel om tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen, want *aan welke kwaliteitscriteria dient te worden voldaan voor het bewerkstelligen van een kwalitatieve bemiddeling door de ombudsdiensten van de overheid?*

11. Het tweede deel betreft een praktische bijdrage aan dit onderzoek waarin op basis van de resultaten uit de diepte-interviews en algemene literatuur, een praktijkweergave en -beoordeling wordt gegeven van de bemiddelingen die door de ombudsdiensten worden uitgevoerd. Bijgevolg wordt getracht een antwoord te formuleren op de volgende onderzoeksvraag: *hoe wordt de ombudsbemiddeling in België en Nederland in de praktijk vormgegeven?* Hier wordt met andere woorden weergegeven *hoe door de ombudsdiensten effectief aan bemiddeling wordt gedaan*.

Het eerste hoofdstuk geeft de resultaten uit de diepte-interviews met de respondenten werkzaam bij de ombudsdiensten verbonden aan Belgische overheidsinstellingen weer (*supra* nr. 8). Met betrekking tot vijf ombudsdiensten zal telkens de feitelijke aanpak van een bemiddeling tussen de burger en de overheid weergegeven worden (*infra* nr. 118, 124, 133, 142 en 149). Vervolgens worden de door de respondenten benoemde voor- en nadelen met betrekking tot het huidige systeem van ombudsbemiddeling toegelicht (*infra* nr. 119 t.e.m. 120, 125 t.e.m. 126, 134 t.e.m. 135, 143 t.e.m. 144 en 145 t.e.m. 146). Ten slotte werd door de respondenten reeds een aanbeveling geformuleerd strekkende tot een optimaler systeem van ombudsbemiddeling (*infra* nr. 121 t.e.m. 122, 127 t.e.m. 131, 136 t.e.m. 140, 145 en 150).

Het tweede hoofdstuk weergeeft de resultaten uit de diepte-interviews met de respondenten werkzaam bij de ombudsdiensten verbonden aan Nederlandse overheidsinstellingen (*supra* nr. 8). Met betrekking tot vier ombudsdiensten zal telkens de feitelijke aanpak van een bemiddeling tussen de burger en de overheid voorgesteld worden (*infra* nr. 153, 159 en 164). Vervolgens worden de door de respondenten benoemde voor- en nadelen met betrekking tot het huidige systeem van ombudsbemiddeling uiteengezet (*infra* nr. 154 t.e.m. 155, 160 t.e.m. 161 en 165 t.e.m. 166). Ten

⁹ W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling: knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure 2018, 630 p.; T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 830 p.; S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 913 p.

slotte werd door de Nederlandse respondenten eveneens een aanbeveling geformuleerd strekkende tot een optimaler systeem inzake ombudsbemiddeling (*infra* nr. 156 t.e.m. 157, 162 en 167).

Vervolgens worden de praktische gelijkenissen, verschillen en voor- en nadelen betreffende de ombudsbemiddeling in de beide rechtsstelsels, in een derde hoofdstuk, kort samengevat (*infra* nr. 168 t.e.m. 176).

Het vierde hoofdstuk in dit deel wordt ten slotte gewijd aan de bedenkingen die in de algemene literatuur geuit worden door bijvoorbeeld SCHRAM, HUBEAU en JANSSENS (*infra* nr. 177 t.e.m. 185).

12. Op basis van de antwoorden die uit de voorafgaande delen blijken, wordt ten slotte in het laatste deel, enerzijds, een antwoord geformuleerd op de hoofdonderzoeksvraag, die luidt: *is er ruimte voor optimalisatie inzake de wijze waarop de Belgische ombudsdiensten aan bemiddeling doen?* Het antwoord op die vraag zal bekomen worden door de verwachtingen terzake (*infra* deel I) te vergelijken met de wijze waarop er in de praktijk aan ombudsbemiddeling wordt gedaan (*infra* deel II). Desgevallend zal gepoogd worden een aanbeveling te formuleren ten aanzien van de Belgische wetgever en praktijkbeoefenaars om een optimalisatie te bewerkstelligen.

Anderzijds wordt een concluderende aanbeveling geformuleerd ter optimalisering van de bemiddeling door de Belgische ombudsdiensten. De aanbeveling bestaat uit eigen input, de door de respondenten gemaakte aanbevelingen (*infra* nr. 121 t.e.m. 122, 127 t.e.m. 131, 136 t.e.m. 140, 145, 150, 156 t.e.m. 157, 162 en 167) en de kritiek die in de algemene literatuur werd geformuleerd (*infra* nr. 177 t.e.m. 185).

3. Onderzoekstrategie

13. Dit aanbevelend onderzoek bevat enerzijds een juridisch luik (*infra* nr. deel I) en anderzijds een sociaalwetenschappelijk luik (*infra* nr. deel II). Het juridische luik zit vervat in het eerste deel van deze bijdrage waarin de basisprincipes en de kwaliteitscriteria inzake bemiddeling door de ombudsdiensten in België en Nederland worden besproken (*infra* nr. deel I). Het tweede deel bevat het sociaalwetenschappelijk aspect van het onderzoek (*infra* nr. deel II). Dit deel weerspiegelt immers, aan de hand van de verrichte diepte-interviews en de algemene literatuur, een praktijkweergave inzake bemiddeling door de ombudsdiensten. Met toestemming van mijn promotor, Prof. Dr. Lanckswert, werden de transcripties van de interviews als bijlagen ingevoegd, zonder dat deze meetellen voor het maximaal toegestaan aantal woorden van deze masterthesis.

DEEL I. ALGEMEEN KADER

14. Het eerste deel van dit onderzoek betreft een schets van het algemeen kader inzake bemiddeling, als methode van alternatieve geschillenoplossing, wat eveneens door de overheidsombudsdiensten in België en Nederland gehanteerd wordt. Dit deel geeft aldus de *verwachtingen verbonden aan de bemiddeling door de ombudsdiensten van overheidsinstanties* weer. Derhalve wordt een antwoord geboden op volgende algemene en definiërende onderzoeksvraag: *wat impliceert een ombudsbemiddeling theoretisch gezien in België en Nederland?*

Hoofdstuk I. Bemiddeling inzake conflicten tussen de burger en de Belgische overheid

15. Het toenemende belang van de alternatieve geschillenoplossing in de Belgische bestuurlijke sector geeft aanleiding tot onderstaand hoofdstuk. Er wordt getracht een algemeen kader inzake de bemiddeling, die door de ombudsdiensten bij de Belgische overheidsinstellingen wordt aangewend, te bieden (*infra* nr. 16 t.e.m. 57).

1. Alternatieve geschillenoplossing in de bestuurlijke sector

16. Inleidend betreft de alternatieve geschillenoplossing (ook: ADR of Alternative dispute resolution) elke vorm van conflictoplossing die niet via een rechtelijke uitspraak plaats vindt.¹⁰ Het begrip omarmt aldus elke vorm van overleg en samenwerking, onderhandelen, bemiddelen, bemiddelingsgericht werken, gerechtelijk deskundigen een verzoenende rol laten spelen enz.¹¹ Aan bovenstaande definitie van alternatieve geschillenoplossing dienen echter twee nuances aangebracht te worden. Ten eerste is een geschil slechts het gejuridiseerd conflict, zoals ALLEWIJN oppert.¹² Een conflict wordt namelijk een geschil wanneer het aan de beslechting conform de regels van het recht wordt bloot gelegd.¹³ Ten tweede is de term "alternatieve conflictoplossing" meer geschikt, aangezien het conflict niet beslecht wordt, maar de partijen zelf instaan om tot een oplossing te komen.¹⁴

17. De alternatieve geschillenoplossing streeft onder meer de constructieve oplossing van geschillen na, waarin de belangen van beide partijen behartigd worden en waardoor een toekomstige escalatie van het geschil vermeden wordt (*infra* nr. 42 t.e.m. 50).¹⁵

In haar aanbeveling van 5 september 2001 bepleitte de Raad van Europa de alternatieve geschillenoplossing reeds in de verhouding met de overheid.¹⁶ De voordelen verbonden aan de methodes van alternatieve geschillenoplossing zijn immers achtenswaardig, ook in de bestuurlijke

¹⁰ L. DE GEYTER, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Brugge, die Keure, 2006, 28; E. LANCKSWEEERT, *Syllabus Onderhandelen en bemiddelen (2158)*, U Hasselt 2022-2023, 60.

¹¹ E. LANCKSWEEERT, *Syllabus Onderhandelen en bemiddelen (2158)*, U Hasselt 2022-2023, 60; E. LANCKSWEEERT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure, 2017, 75.

¹² D. ALLEWIJN, *Tussen partijen is een geschil.. De bestuursrechter als geschilbeslechter*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 109.

¹³ D. ALLEWIJN, *Tussen partijen is een geschil.. De bestuursrechter als geschilbeslechter*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 109; E. LANCKSWEEERT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure, 2017, 75.

¹⁴ E. LANCKSWEEERT, *Syllabus Onderhandelen en bemiddelen (2158)*, U Hasselt 2022-2023, 60.

¹⁵ E. LANCKSWEEERT, "Bemiddeling. Waarom zouden juristen er (meer) voor opteren?", *NJW* 2016, 314.

¹⁶ Aanbeveling van 5 september 2001 (Rec(2001)9) van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende alternatieven voor geschillen tussen administratieve autoriteiten en particuliere partijen, <https://rm.coe.int/16805e2b59> (consultatie 3 januari 2024).

sector (*infra* nr. 42 t.e.m. 50 en 77). De methodes van alternatieve geschillenoplossing komen zo de eenvoud, flexibiliteit en deskundigheid van het proces ten goede (*infra* nr. 35 t.e.m. 36).¹⁷ Bovendien kent het een snelle aflooptijd en zijn er minder kosten aan verbonden (*infra* nr. 42 t.e.m. 50 en 77).¹⁸ Daarnaast wordt het conflict minnelijk beslecht volgens de maatstaven van de billijkheid en niet volgens strikte materiele en procedurele rechtsregels.¹⁹ Het vertrouwelijk karakter dat verschillende methoden van alternatieve geschillenoplossing kenmerkt, kent ook heel wat voorstanders, gezien het imago van het bestuur niet aangetast zal worden (*infra* nr. 32 en 66 t.e.m. 67).²⁰

De noodzaak aan alternatieve geschillenoplossing bestaat er enerzijds in om de werklast van de administratieve gerechten te reduceren. Door de hoge werklast komt de redelijke termijn waarbinnen een geschil beslecht dient te worden in het gevaar (*infra* nr. 42 t.e.m. 50 en 77).²¹ Anderzijds wordt door de Raad eveneens erkent dat een gerechtelijke beslechting van geschillen tussen de overheid en de burger niet steeds de meest effectieve oplossing oplevert (*infra* nr. 49 t.e.m. 50).²²

Gezien de voordelen die de alternatieve geschillenoplossing aldus vertoont, kan deze methode van conflictoplossing in het merendeel van de gevallen ook aan te raden zijn in conflicten tussen het bestuur en de burger (*infra* nr. 24 t.e.m. 25 en 63).

18. Doorheen de jaren werden allerlei methodes van alternatieve geschillenoplossing ontwikkeld, waaronder het onderhandelen, bemiddelen, bindende derdenbeslissingen en klachtenbehandeling via ombudsdiensten.²³ Dit onderzoek zal zich louter focussen op een combinatie van twee van de bovenstaande methodes, namelijk de bemiddelende vaardigheden die door de ombudsdiensten bij een klachtenbehandeling gehanteerd worden (*supra* nr. 7).

19. De privaatrechtelijke bemiddeling, als methodiek voor het oplossen van geschillen, betreft een onderhandelingsproces waarbij de betrokken partijen vrijwillig en op basis van hun wederzijdse belangen zelf trachten tot een oplossing te komen voor hun (potentieel) conflict en waarbij zij worden begeleid door een onafhankelijke, onpartijdige derde (de bemiddelaar).²⁴ Deze privaatrechtelijke begripsomschrijving is niet volledig gelijkend aan de bemiddeling in bestuurlijke zaken (*infra* nr. 24 t.e.m. 25 en 63).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Aanbeveling van 5 september 2001 (Rec(2001)9) van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende alternatieven voor geschillen tussen administratieve autoriteiten en particuliere partijen, <https://rm.coe.int/16805e2b59> (consultatie 3 januari 2024); S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 294.

²² Aanbeveling van 5 september 2001 (Rec(2001)9) van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende alternatieven voor geschillen tussen administratieve autoriteiten en particuliere partijen, <https://rm.coe.int/16805e2b59> (consultatie 3 januari 2024).

²³ M. SCHONEWILLE, *Toolkit mediation advocacy*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 43-79.

²⁴ E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure, 2017, 104; E. LANCKSWERDT, *Syllabus Onderhandelen en bemiddelen (2158)*, Uhaselt 2022-2023, 103; zie ook art. 1723/1 Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967, BS 22 maart 2005, 12773.

2. Klachtenbehandeling en bemiddeling door ombudsdiensten

20. De klachtenbehandeling via de ombudsdiensten en de bemiddeling maken deel uit van de preventieve rechtsbeschermingsmechanismen tegen de overheid, als alternatief voor de repressieve rechtsbescherming (*supra* nr. 16 t.e.m. 19).²⁵

21. Zowel in het Belgische als in het Nederlands rechtstelsel werd de inspiratie voor de figuur van de ombudsdienst in het Zweeds recht gehaald.²⁶ Sinds midden jaren negentig werden in België tal van ombudsdiensten opgericht ter bescherming van de rechten van het individu in zijn contacten met de overheid.²⁷ In het kader van dit empirisch onderzoek zullen slechts enkele Belgische ombudsdiensten actief worden betrokken (*supra* nr. 116 t.e.m. 150).

22. Het systeem van klachtenbehandeling in de verhouding tussen de burger en de overheid is berust op het 'lijndenken'.²⁸

De nulde lijn betreft de rechtstreekse informatieverstrekking en communicatie met het bestuur.²⁹

Vervolgens houdt de eerste lijn de interne klachtenbehandeling bij de betrokken overheidsinstelling in. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, wordt in eerste instantie van de burger verwacht om klachten aan het bestuur zelf te richten.³⁰ Recente regelgeving verplicht de verscheidene overheden op de verschillende Belgische bestuursniveaus immers tot de creatie van een systeem van interne klachtenbehandeling, de zogenaamde *eerstelijnsklachtenbehandeling*.³¹ Het betreft aldus een klachtenbehandeling binnen het bestuur zelf, vooraleer eventueel een beroep op een (interne of externe) ombudsdienst gedaan kan worden.³²

De tweede lijn betreft, vervolgens, de klachtenbehandeling door de ombudsdienst, waarbij mogelijks een *ombudsbemiddeling* gehanteerd wordt (*supra* nr. 24 t.e.m. 25 en 63). In tweede instantie én

²⁵ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 294.

²⁶ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 310; H. MATHIJS, "Het instituut van de ombudsman: enkele discussiepunten" in B. HUBEAU, *De ombudsfunctie*, Brugge, die Keure, 1997, 157.

²⁷ R. ANDERSEN en B. HUBEAU (eds.), *De ombudsman in België na een decennium: een zoektocht naar de meerwaarde van de ombudsfunctie in de samenleving*, Brugge, die Keure, 2002, 37.

²⁸ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 519; VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2002*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2002, 12 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/37968>).

²⁹ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 519.

³⁰ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 524.

³¹ Omz. Nr. 626 van 14 maart 2013 Klantgerichtheid bij de Federale administraties, *BS* 22 maart 2013; Hoofdstuk 5 Bestuursdecreet van 7 december 2018, *BS* 19 december 2018; Ord.Br. 3 april 2003 betreffende de oprichting van een interne klachtendienst in de administratieve diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *BS* 28 april 2003; Art. 302 en 303, §1 Decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017, *BS* 15 februari 2018; Art. 190 en 191, §1 Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 29 december 2005; B. HUBEAU, "Het nieuwe Vlaamse Gemeentedecreet en het klachtrecht bij lokale besturen: recente ontwikkelingen en het proefproject lokale ombuds" in A. ANDERSEN, *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, 263-293; S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 519; T. DE SUTTER, "Eerstelijnsklachtenbehandeling in Vlaanderen", *AJT* 2000-01, 331-334; B. HUBEAU, "Een klachtrecht voor de burger op Vlaams niveau", *TBP* 2001, 524-540; B. HUBEAU, "Querimonia podest: de klacht werkt. Enkele recente ontwikkelingen in het klachtrecht voor de burger, met bijzondere aandacht voor de Vlaamse situatie" in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief: liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 353-456.

³² S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 519.

indien de burger geen genoegdoening verkrijgt bij het bestuur zelf overeenkomstig de eerstelijnsklachtenbehandeling, beschikt de burger over de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de bevoegde ombudsdienst.³³ Volgens RENDERS betreft het klachtrecht samen met het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten een middel van controle door de burger ("*le controle citoyen*").³⁴ In België bestaan momenteel de volgende ombudsdiensten:

- Een Europese ombudsman op Europees vlak³⁵;
- Een college van federale ombudsmannen op federaal niveau³⁶;
- Een Vlaamse ombudsdienst³⁷, een ombudsdienst van het Waalse Gewest en een ombudsdienst van de Franse gemeenschap³⁸ op het niveau van de gewesten en gemeenschappen;
- Een gemeentelijke ombudsdiensten op gemeentelijk niveau, evenwel vooral in de grote steden;
- De ombudsliden bij autonome overheidsbedrijven³⁹;
- Een ombudsdienst voor de pensioenen⁴⁰;
- Een Kinderrechtencommissaris⁴¹;
- De ombudsfunctionaris voor de patiënt⁴²;

Op gemeentelijk niveau speelt de gemeentelijke autonomie met betrekking tot de oprichting van ombudsdiensten. De Vlaamse gemeenten zijn immers niet verplicht een eigen ombudsdienst op te richten. Het gaat met andere woorden om een facultatieve bevoegdheid van de gemeentes.⁴³ In geval de gemeente ervoor kiest om een ombudsdienst op te richten, kunnen zij dit doen in eigen beheer, in samenwerking met het OCMW, via intergemeentelijke samenwerking of via een overeenkomst met de Vlaamse Ombudsdienst.⁴⁴ Wanneer geen lokale ombudsdienst wordt opgericht, zal de Vlaamse Ombudsdienst facultatief bevoegd zijn.⁴⁵

Op provinciaal niveau is het mogelijk om een ombudsdienst op te richten in eigen beheer of door middel van een overeenkomst met de Vlaamse Ombudsdienst.⁴⁶

³³ VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2002*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2002, 12 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/37968>).

³⁴ D. RENDERS, *Droit administratif général*, Brussel, Larcier, 2019, 599-611.

³⁵ Art. 20, 24 en 228 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 13 december 2007, *Pb.L.* 7 juli 2016; Art. 43 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb.L.* 7 juni 2016.

³⁶ Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995, 8741 (hierna: Wet tot instelling van de federale ombudsmannen).

³⁷ Decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998 (hierna: Decr. houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst).

³⁸ Decr. W. 22 december 1994 tot instelling van een ombudsman van het Waals Gewest, *BS* 19 januari 1995; Decr. Fr. 20 juni 2002 tot oprichting van de dienst van de ombudsman van de Franse Gemeenschap, *BS* 19 juli 2002.

³⁹ Art. 43-43ter Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991.

⁴⁰ Koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 april 1997 tot instelling van een Ombudsdienst Pensioenen met toepassing van artikel 15, 5° van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 14 maart 2024.

⁴¹ Decr. VI. 15 juli 1997 houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris, *BS* 7 oktober 1997.

⁴² Art. 11 Wet 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, *BS* 26 september 2002.

⁴³ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 519.

⁴⁴ Art. 303, §2, eerste en tweede lid Decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017, *BS* 15 februari 2018

⁴⁵ Art. 4 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

⁴⁶ Art. 1991, §2 Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 29 december 2005

Gezien het beperkte karakter van deze bijdrage zal in het kader van dit onderzoek slechts een beperkt aantal van de ombudsdiensten actief worden betrokken (*supra* nr. 116 t.e.m. 150).

23. De oprichting van bovenstaande ombudsdiensten (*supra* nr. 22) streeft ernaar de kloof tussen de burger en de overheid te dichten door de burger de soepele mogelijkheid te geven om zich tot de ombudsman te richten om gebreken in de werking van de overheid aan te kaarten.⁴⁷ Aan de ombudsdienst wordt een adviserende rol toegekend om onbehoorlijk overheidsoptreden tegen te gaan.⁴⁸ Bijgevolg kan gesteld worden dat de ombudsdienst een soort bemiddelend orgaan uitmaakt dat concrete oplossingen formuleert met het oog op het herstel van de relatie tussen de overheid en de burger.⁴⁹ Indien de oplossing van het geschil relatief eenvoudig bereikt kan worden aan de hand van een bemiddeling, maakt de ombudsdienst gebruik van die bemiddelingstechnieken.⁵⁰

3. Begripsomschrijving ombudsbemiddeling

24. In conflicten tussen de burger en het bestuur is het aldus eveneens noodzakelijk om tot een effectieve en snelle oplossing te komen, op een informelere manier dan via een gerechtelijke procedure. Bijgevolg is in deze verhouding eveneens het gebruik van alternatieve methodes van geschillenoplossing, zoals bemiddeling, aan te raden. In het geval wordt getracht om via een bemiddeling met de ombudsdiensten een oplossing te bereiken voor een conflict tussen de burger en de overheid, spreken we van een *ombudsbemiddeling* (*supra* nr. 22 en *infra* nr. 30). De ombudsbemiddeling, als vorm van institutioneel bemiddelen, wordt intussen zowel in de rechtsleer als in wetgeving erkend.⁵¹ Bovenstaande volkomen volwaardige rechtsfiguur verschilt echter op verscheidene punten van de particuliere bemiddeling (*infra* nr. 30 t.e.m. 41).⁵²

25. Volgens het Decreet houdende de instelling van de Vlaamse Ombudsdienst bestaat de eerste taak van de ombudsdienst er immers steeds in om bemiddelend op te treden.⁵³ Afgeleid hieruit, kan gesteld worden dat de ombudsbemiddeling verwijst naar de situatie waarin de ombudspersoon als onafhankelijke tussenpersoon of bemiddelaar optreedt.⁵⁴ Het essentiële verschil tussen de bemiddeling door de ombudspersoon en de andere vormen van alternatieve geschillenoplossing is dat de ombudspersoon enkel bemiddelt en geen geschil beslecht.⁵⁵

⁴⁷ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 310.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Art. II.82 Bestuursdecreet van 7 december 2018, BS 19 december 2018; Wetsontwerp tot invoering van een ombudsman, *Parl. St. Kamer* 1993-94, nr. 1436/1, 1-2; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 310; VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2024, 77 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/65173>).

⁵⁰ VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2002*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2002, 13 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/37968>).

⁵¹ E. LANCKSWEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure, 2017, 125; B. WARNEZ, M. VANKEERSBILCK en L. VANDENHENDE, "In het spoor van privaatrecht: wanneer springt het bestuursrecht op de bemiddelingstrein?", *TBP* 2014, afl. 4-5, 295-313; D. RENDERS en T. BOMBOIS, "La médiation en droit public" in J.P. RENSON (ed.), *La médiation: voie d'avenir aux multiples facettes ou miroir aux alouettes*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2008, 141-211; B. HUBEAU, "Bemiddeling in het publiekrecht", *RW* 2000-01, 410-444.

⁵² E. LANCKSWEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure, 2017, 125.

⁵³ Art. 3, §1, 1° en art. 16, §1 Decr. houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst.

⁵⁴ L. DE GEYTER, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Brugge, die Keure, 2006, 41; J. LAENENS e.a., Onderzoeksproject Ministerie van Justitie. Alternatieve geschillenregeling, 1999, 68.

⁵⁵ L. DE GEYTER, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Brugge, die Keure, 2006, 41.

4. Opdracht van de ombudsdienst

26. In tegenstelling tot beroepsinstanties die bindende beslissingen kunnen nemen, beschikken ombudsdiensten louter over een onderzoeks-, bemiddelings- en aanbevelingsbevoegdheid. Ten eerste houdt de bevoegdheid van de ombudslieden in om te bemiddelen bij klachten over onbehoorlijk overheidsgedrag.⁵⁶ Volgens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp in het kader van de wet 22 maart 1995 betreft de federale Ombudsman immers niet zozeer een controleorgaan, maar eerder een bemiddelaar die concrete oplossingen voorstelt voor concrete problemen.⁵⁷

Daarnaast formuleren de ombudslieden niet-afdwingbare aanbevelingen ter verbetering van de dienstverlening en ter voorkoming van geschillen.

Ten slotte wordt door de ombudsdiensten jaarlijks een verslag opgesteld.⁵⁸ In deze bijdrage zullen de meest recente jaarverslagen betrokken worden, wanneer ze tevens relevant zijn met betrekking tot dit onderwerp in het onderzoek.

27. Bovendien is het mogelijk dat ombudsdiensten bijkomende taken ter harte nemen. Zo onderzoeken de Vlaamse en federale ombudsdienst meldingen van zogenaamde klokkenluiders. Bijgevolg kunnen de bevoegde ombudsdiensten eveneens meldingen van vermeende integriteitsschendingen ontvangen binnen de Vlaamse en federale administraties.⁵⁹ Verder wordt verwacht dat de ombudspersoon de gelijke behandeling, de gelijke kansen, de omgang met de diversiteit in onze samenleving en een evenredige participatie bevordert.⁶⁰ Het bestrijden en voorkomen van elke vorm van discriminatie, uitsluiting, beperking, uitbuiting of vooroordelen op grond van geslacht, genderidentiteit en genderexpressie behoort eveneens tot de opdracht van de Vlaamse Ombudsdienst.⁶¹ Bij de afwikkeling van meldingen of klachten van discriminatie wordt eveneens bijstand aan de slachtoffers ervan verleent.⁶²

28. De klachten die bij de ombudsdiensten worden ingesteld, hebben veeleer betrekking op het feitelijk handelen van het bestuur. Het betreffen klachten omtrent de onbehoorlijke behandeling van de burger door een gemeente, de onbereikbaarheid van een bestuur, het niet onderhouden van het wegdek dat in slechte staat is, etc.⁶³ In het geval dat de klacht toch betrekking zou hebben op een

⁵⁶ B. WEEKERS, "Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting", *Alternatieve geschillenbeslechting*, 2015, 75-84; B. WEEKERS, "De rol van de Vlaamse ombudsman bij conflicten tussen burger en overheid", *TMD* 2015, 44-54.

⁵⁷ *Parl.St.* Kamer 1993-94, 1436/1, 2-3; F. SCHRAM, "Optimalisering van de werking van de ombudsfunctie en wenselijkheid van uitbreiding van de taken van de federale Ombudsman vanuit rechtsvergelijkend en bestuurskundig perspectief", in B. BLERO (eds.), *Un médiateur fédéral consolidé pour le 21e siècle : des réformes nécessaires ? / Een federale ombudsman voor de 21ste eeuw: verankering door vernieuwing*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 102.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld de meest recente jaarverslagen. VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2024, 77; OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 180 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf); FEDERALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Federale Ombudsdienst, 2024, 84 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag-2023-vertrouwen-versterken).

⁵⁹ F. ORNELIS, "Klokkenluiders vinden voortaan gehoor bij de Vlaamse Ombudsman", *T.Gem.* 2005, afl. 4, 281-287. Zie ook bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst.

⁶⁰ Art. 17ter, §1 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Art. 17quater, §1 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

⁶³ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 523.

eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling, wordt de lopende termijn voor het instellen van een bestuurlijk of jurisdictioneel beroep in beginsel niet gestuit of geschorst (*infra* nr. 51 t.e.m. 57).⁶⁴ Bijgevolg is zorgvuldigheid noodzakelijk.⁶⁵

29. In contrast met het wettigheids- of rechtmatigheidstoezicht dat door de rechter wordt uitgeoefend, moeten ombudsdiensten toetsen aan ruimere behoorlijkheidsvereisten.⁶⁶ Op deze manier kunnen zaken als correcte bejegening, actieve dienstverlening en een vlotte bereikbaarheid het voorwerp van een toetsing door de ombudsdiensten uitmaken.⁶⁷

5. Kenmerken van ombudsbemiddeling

30. Als methode van alternatieve conflictoplossing is de ombudsbemiddeling een onderhandelingsproces waarbij de betrokken partijen vrijwillig en op basis van hun wederzijdse belangen zelf proberen tot een oplossing te komen voor hun (potentieel) conflict, door middel van onderhandelingen, die worden begeleid door een onafhankelijke en onpartijdige derde, namelijk de bemiddelende ombudspersoon (*supra* nr. 24 t.e.m. 25).⁶⁸ Hieronder zal elk essentieel kenmerk van de ombudsbemiddeling kort toegelicht worden (*infra* nr. 31 t.e.m. 41).

Er doen zich verschillen voor tussen de privaatrechtelijke en ombudsbemiddeling. Zo wordt er door de partijen niet gekozen welke bemiddelende tussenpersoon het probleem zal behandelen, want de ombudsman heeft een wettelijke bevoegdheid (*infra* nr. 51 t.e.m. 57). De ombuds- en klachtendiensten zijn immers vormen van institutionele bemiddeling.⁶⁹

5.1. Vrijwilligheid

31. Het vrijwillige karakter van de ombudsbemiddeling behelst twee aspecten: het opstarten van het bemiddelingstraject én de zelfstandigheid om tot een oplossing te komen.

⁶⁴ Art. 13, §3 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst; art. 13 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

⁶⁵ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 523.

⁶⁶ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 523; P.-Y. MONETTE, "Du controle de la légalité au contrôle de l'équité: une analyse du contrôle exercé par l'ombudsman parlementaire sur l'action de l'administration", *Rev.b.dr.const.* 2001, 3-30; L. VENY en R. PASSEMIERS (eds.), *Looking for ombudsman standards*, Gent, Mys & Breesch, 2001, 109 p.; K. NIJS en J. MEERSMAN (eds.), *Normconform ombudswerk: een zoektocht naar ombudsnormen*, reeks werkdocumenten Vlaamse Ombudsdienst 01, 2002, 98 p.; B. WEEKERS, E. JANSSENS en A. HANSELAERS, "Billijkheid via de ombudsman" in I. OPDEBEECK e.a. (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus, Liber Amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, die Keure, 2018, 537-551.

⁶⁷ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 523.

⁶⁸ E. LANCKSWEERDT, "Bemiddeling in het kader van de wetgeving op de gemeentelijke administratieve sancties: een unieke kans voor de gemeenten", *T.Gem.* 2005, 43; E. LANCKSWEERDT, "Naar een faciliterende wetgeving voor bemiddeling met openbare besturen", *TBP* 2010, 511-530; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 317.

⁶⁹ E. LANCKSWEERDT, "Naar een faciliterende wetgeving voor bemiddeling met openbare besturen", *TBP* 2010, 515.

Enerzijds is voor het opstarten van een bemiddeling de instemming van alle betrokken partijen vereist.⁷⁰ Het staat de betrokkenen bijgevolg geheel vrij om het conflict door middel van een bemiddeling op te lossen.⁷¹ Niemand kan verplicht worden een beroep te doen op een methode van alternatieve geschillenoplossing.⁷² Echter, het vrijwillige karakter houdt geen vrijblijvendheid in. Eens de partijen akkoord gaan met het bemiddelingstraject, resulteert dit voor hen immers in een inspanningsverbintenis; ze dienen bereid te zijn om actief en constructief tot een oplossing te komen.⁷³ Niettemin kunnen de partijen op elk moment beslissen om de bemiddeling te staken.

De betrokkenen dienen, anderzijds, bereid te zijn om zelf tot een oplossing te komen voor hun geschil (*infra* nr. 34). Deze bereidheid omvat eveneens de wil om de nodige inspanningen te leveren om te komen tot een oplossing van het geschil in wederzijds belang.⁷⁴

5.2. Vertrouwelijkheid

32. In het bemiddelingsproces is het van uiterst belang dat de bemiddelde ombudspersoon, zowel van de burger als van de betrokken overheid, het vertrouwen geniet.⁷⁵ Een vertrouwelijk kader waarbinnen de partijen zonder beperkingen kunnen communiceren over wat hen bekommert is essentieel.⁷⁶ Zodoende kunnen de partijen vrij informatie uitwisselen, hun belangen uiteen zetten en voorkeuren uiten zodat de relatie tussen de belangen hersteld wordt en een escalatie van het conflict voorkomen kan worden.⁷⁷ Elke persoon is uniek, wat het essentieel maakt om de verschillen tussen mensen te omarmen. In deze vertrouwde bemiddelingssfeer wordt getracht de verschillen tussen de betrokkenen te omarmen en vanuit dat standpunt te zoeken naar een oplossing, die door beide partijen aanvaard kan worden. Bijgevolg wordt de creativiteit bij het genereren van een mogelijke oplossing gestimuleerd.⁷⁸

De vertrouwelijkheid houdt, enerzijds, in dat de bemiddelaar en de geraadpleegde deskundigen gehouden zijn tot het beroepsgeheim en dus niet als getuige kunnen worden gehoord in een eventuele navolgende burgerlijke, arbitrale of administratieve procedure.⁷⁹ Anderzijds kleeft de vertrouwelijkheid aan alles wat gezegd of geschreven wordt tijdens het bemiddelingstraject. De informatie, die in het kader van de bemiddeling werd gedeeld, kan bijgevolg niet tegen de partijen gebruikt worden in een eventuele volgende gerechtelijke procedure.⁸⁰ De documentatie (bijvoorbeeld

⁷⁰ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 26.

⁷¹ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 317.

⁷² *Ibid.*, 61; E. LANCKSWEERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, die Keure, 2017, 77.

⁷³ E. LANCKSWEERDT, *Syllabus Onderhandelen en bemiddelen (2158)*, U Hasselt 2022-2023, 103.

⁷⁴ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 26.

⁷⁵ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 317.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ E. LANCKSWEERDT, *Syllabus Onderhandelen en bemiddelen (2158)*, U Hasselt 2022-2023, 106; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 318; W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 26.

⁷⁸ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 26.

⁷⁹ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 21.

⁸⁰ F.E.A. SANDER en S.B. GOLDBERG, "Fitting the Forum to the Fuss: A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure", *Negotiation Journal* 1994, vol. 10, afl. 1, 56.

de notities van de bemiddelaar of een expertiseverslag) kan niet meer aangewend worden als bewijsstuk.⁸¹ In het geval van miskenning van dit principe, zal de rechter de desbetreffende stukken ambtshalve uit de debatten weren en een eventuele schadevergoeding toekennen.⁸²

5.3. Autonomie en zelfbeschikking van de partijen

33. De kracht van bemiddeling bestaat erin om de partijen de kans te geven om zelf oplossingen te formuleren, die houdbaar zijn naar de toekomst toe.⁸³ Partijen dienen zelf tot een uitweg voor het conflict te komen, die voor beide partijen aanvaardbaar is. Zo hebben de partijen tevens meer inspraak, erkenning en verantwoordelijkheid.⁸⁴ In contrast met een gerechtelijke procedure, wordt de oplossing inzake een ombudsbemiddeling niet door een derde opgelegd. De ombudspersoon faciliteert het proces louter.⁸⁵ Ten gevolge van die grote zelfstandigheid van de partijen en het groot draagvlak van de oplossing, is de oplossing sterk en duurzaam van aard.⁸⁶ Hieruit vloeit eveneens dat de relatie tussen de partijen goed blijft en de kans op toekomstige geschillen wordt beperkt.⁸⁷ Het vertrouwen van de burger in de overheid wordt bijgevolg zo optimaal mogelijk herstelt (*supra* nr. 23).

5.4. Informeel onderhandelingsproces met een snelle omlooptijd

34. De ombudsbemiddeling vangt veelal aan met de klacht die door de burger bij de ombudsdienst wordt ingediend. Gezien het tweedelijnskarakter van de klachtenbehandeling door de ombudsdienst, klopt de burger aan bij de ombudsdienst indien de eerstelijnsklachtenbehandeling niet leidde tot een bevredigend resultaat (*infra* nr. 22).⁸⁸ Vervolgens onderzoekt de ombudspersoon de klacht en besluit hij al dan niet een bemiddelingsproces op te starten. Gedurende het bemiddelingsproces trachten de partijen door middel van samenwerking tot een oplossing te komen. Het samenwerken in het kader van een bemiddeling betekent niet dat de ene partij, de andere van zijn gelijk gaat bewijzen of zijn mening zal doordrukken.⁸⁹ Door beide partijen aan het woord te laten, wordt immers gezocht naar oplossingen die tegemoetkomen aan de belangen, bekommernissen en wensen die aan de oorsprong liggen van de standpunten die de betrokkenen innemen (*supra* nr. 32).⁹⁰

⁸¹ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 26; T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 21.

⁸² Zo besliste het Brussels Hof van Beroep bijvoorbeeld dat het verslag van een verzoenende derde uit debatten werd geweerd in een bemiddeling in familiale context. Zie Brussel 8 december 2005, *JLMB* 2006, 286-288 en T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 21.

⁸³ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 317.

⁸⁴ E. LANCKSWEERDT, *Syllabus Onderhandelen en bemiddelen (2158)*, U Hasselt 2022-2023, 62.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 317; E. LANCKSWEERDT, *Syllabus Onderhandelen en bemiddelen (2158)*, U Hasselt 2022-2023, 104.

⁸⁷ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 317.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, 105.

⁹⁰ *Ibid.*, 106.

Bovendien heeft de bemiddeling door de ombudsdienst in het merendeel van de gevallen een informeel karakter.⁹¹ Er worden immers weinig vormvereisten gesteld omtrent de toegang tot de ombudsdienst.⁹² Een verzoekende burger moet niet noodzakelijk beschikken over een belang in de strikt juridische zin, maar wel over een vorm van betrokkenheid.⁹³ Om tot het besluit te komen om over te gaan tot een bemiddeling worden doorgaans geen algemene regels of vast stramien gehanteerd.⁹⁴ Toch wordt er gebruik gemaakt van een tweevoudige inschattingsmethode. Zo wordt er overgegaan tot een bemiddeling wanneer het probleem, enerzijds, een grote kans heeft om tot verzoening te leiden, én wanneer het probleem, anderzijds, het puur individuele overstijgt. Daarnaast wordt het conflict niet strikt juridisch benaderd, maar er wordt getracht rekening te houden met alle belangen die werden geuit (*supra* nr. 32).⁹⁵

Conform de aanbevelingen die in Principes van Venetië gemaakt worden, is de klachtenbehandeling door de ombudsdiensten bovendien kosteloos (*infra* nr. 44 t.e.m. 45).⁹⁶ Zodoende komt dit de toegankelijk, laagdrempeligheid en informaliteit van het systeem eveneens tegemoet.

Ondanks de lage drempel, blijkt dat de effectieve klagers vooral afkomstig zijn uit de hogere sociaaleconomische klasse en de lagere klassen ondervertegenwoordigd zijn (*infra* nr. 183 t.e.m. 184).⁹⁷

35. Zoals bovenaan reeds geïllustreerd, wordt door middel van een beroep op een methode van alternatieve geschillenoplossing, tevens in het kader van de ombudsbemiddeling, gefocust op een definitieve toekomstige geschillenoplossing.⁹⁸ Er wordt getracht een toekomstgerichte oplossing te bereiken.⁹⁹ In het algemeen kan gesteld worden dat de oplossing haalbaarder wordt geacht, aangezien de partijen de reden achter een bepaald standpunt gehoord hebben en ze meestal de mogelijkheid hadden om elkaar te ontmoeten. Zodoende is het voor de partijen mogelijk om in elkaars schoenen te staan. Gezien niet steeds een rechtstreekse ontmoeting tussen de partijen mogelijk is, wordt door de ombudsdienst wellicht informeel contact opgenomen met de overheidsinstantie om een stand van zaken op te meten en een oplossing voor te stellen (*infra* nr.

⁹¹ A. D'ESPALLIER, "Alternatieve geschillenbeslechting via de ombudsman – Koken met én voorbij het boekje", in W. VERRIJDT, R. LEYSEN en J. THEUNIS (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen 2020*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 435.

⁹² S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 524.

⁹³ Wetsontwerp tot invoering van een ombudsman, *Parl. St.* Kamer 1993-94, nr. 1436/1, 7.

⁹⁴ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 79.

⁹⁵ *Ibid.*, 318.

⁹⁶ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 524; Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 4 januari 2024).

⁹⁷ K. VAN DEN AUDENAERDE, *Profiel van de zoekers van ombudsdiensten*, Reeks Werkdocumenten Vlaamse Ombudsdienst 02, 2003, 97 p.; M. HERTOOGH, "Waarom is de ombudsman nog geen vertrouwensman? Rechtssociologische aantekeningen bij Hubeaus analyse van het mattheuseffect", in I. OPDEBEECK e.a. (eds.), *Voor Recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber Amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, Die Keure, 2018, 489-500; bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst en bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen.

⁹⁸ B. WEEKERS, "Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting", *Alternatieve geschillenbeslechting*, 2015, 83.

⁹⁹ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 318.

124).¹⁰⁰ Vaak wordt met betrekking tot ongegronde klachten en wanneer een rechtstreeks contact (praktisch) niet mogelijk is, tevens een verzoening bereikt.¹⁰¹ De ombudsdienst koppelt, in het geval dat een klacht ongegrond is, steeds terug naar de burger en deelt mee waarom de klacht als ongegrond werd gekwalificeerd.¹⁰² Zulke terugkoppeling leidt dikwijls eveneens tot begrip en verheldering in hoofde van de burger.¹⁰³ Daarenboven wordt vaak de deur op een kier gehouden: de partijen zijn steeds welkom om opnieuw contact op te nemen indien er nog onduidelijkheden zijn of de oplossing niet nageleefd werd.

36. De ombudsbemiddelingsprocedure verloopt tevens veel sneller dan een gerechtelijke procedure.¹⁰⁴ Bijgevolg kent de bemiddelende tussenkomst een kostenbesparend karakter, in vergelijking tot een gerechtelijke tussenkomst (*infra* nr. 44 t.e.m. 45).¹⁰⁵

5.5. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudspersoon

37. Ten einde hun taak naar behoren uit te oefenen, wordt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudspersoon als bemiddelaar eveneens inzake de ombudsbemiddeling behouden.¹⁰⁶ De onpartijdigheid van de ombudsbemiddelaar impliceert werkelijk een meerzijdig partijdigheid aangezien de bemiddelaar beide partijen een vertrouwd gevoel dient te geven en ten aanzien van beiden een open houding zal aannemen. De meerzijdig partijdigheid van de bemiddelaar werd door de Vlaamse Ombudsdienst tijdens het interview toegelicht door te stellen dat de ideale bemiddelaar dom, lui en empathisch dient te zijn.¹⁰⁷ De ombudsdienst kiest niet onvoorwaardelijk de zijde van de burgers, voor wie het als woordvoerder optreedt, maar de burgers wensen van hem wel op een objectieve wijze te vernemen of de overheid al dan niet onbehoorlijk heeft opgetreden.¹⁰⁸ De bemiddelaar neemt in principe zelf geen standpunt in aangaande de oplossing maar faciliteert de partijen in hun onderhandelingsproces en komt tussen om de communicatie te herstellen, waarna de onderhandelingen terug kunnen worden aangevat. De ombudsbemiddelaar doet immers begrip opbrengen voor beide standpunten en is geen advocaat van de burger.¹⁰⁹

¹⁰⁰ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst.

¹⁰¹ VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2017*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 218, 3 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/42201>).

¹⁰² Zie bijlage 6. Transcriptie van het interview met de Ombudsdienst Pensioenen.

¹⁰³ VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2024, 77 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/65173>).

¹⁰⁴ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 317.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ A. D'ESPALLIER, "Alternatieve geschillenbeslechting via de ombudsman – Koken met én voorbij het boekje", in W. VERRIJDT, R. LEYSEN en J. THEUNIS (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen 2020*, Antwerpen, Intersentie, 2020, 434; B. WEEKERS, "Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting", *Alternatieve geschillenbeslechting*, 2015, 84; P. LEWALLE, "La plus-value de l'ombudsman à l'égard de l'état de droit et du système de droit", in R. ANDERSEN en B. HUBEAU (eds.), *De ombudsman in België na een decennium: een zoektocht naar de meerwaarde van de ombudsfunctie in de samenleving*, Brugge, die Keure, 2002, 53.

¹⁰⁷ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst; D. EVERS en E. LANCKSWERDT, "Bemiddeling", *Pastorale Perspectieven*, 2010, nr. 149, 25.

¹⁰⁸ F. SCHRAM (ed.), *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding*, Brussel, Politeia, 2021, 699.

¹⁰⁹ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst.

38. De onafhankelijkheid van de Vlaamse Ombudsdienst wordt gegarandeerd door middel van de rechtstreeks verbondenheid met het Vlaams Parlement (*infra* nr. 52).¹¹⁰ De Vlaamse Ombudsdienst wordt immers door het Vlaams Parlement benoemd.¹¹¹ Hetzelfde geldt voor de federale Ombudsdienst, gezien ook die ombudsdienst wordt benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.¹¹² De onafhankelijkheid wordt echter veel minder gegarandeerd inzake gemeentelijke en provinciale ombudslieden. Zij worden namelijk benoemd door de gemeenteraad, respectievelijk provincieraad (*infra* nr. 55). Niettemin zullen de ombudslieden van geen enkele overheid instructies ontvangen ingevolge het bijzonder statuut waarover ze beschikken.¹¹³

5.6. Toetsen van overheidsoptreden aan ombudsnormen

39. De rechter zal bij het rechtspreken een rechtsregel toepassen. Echter, bij gebrek aan wettelijke toetsingscriteria, zal de ombudsdienst het overheidsoptreden objectiveren aan de hand van de minder formele ombudsnormen (*infra* nr. 89).¹¹⁴ De ombudsdiensten zijn aldus niet gebonden aan een strikt wettelijk kader.

Elke Belgische ombudsdienst ontwikkelde ombudsnormen waaraan de dienst het optreden van overheden toetst (*infra* nr. 89). In het algemeen heeft deze lijst van ombudsnormen, enerzijds, steeds betrekking op de overeenstemming van het overheidshandelen met de regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur. Anderzijds wordt de bereikbaarheid van het bestuur, de correcte bejegening en actieve dienstverlening tevens opgenomen in de ombudsnormen.¹¹⁵

5.7. Machtsverhouding

40. Inzake ombudsbemiddeling zal het fundamentele machtonevenwicht tussen de burger en de overheid er evenwel aan kunnen bijdragen dat een bemiddeling in de publieke sector niet steeds inzetbaar en bruikbaar is.¹¹⁶ De overheid staat immers in een machtspositie ten aanzien van de burger.¹¹⁷ De burger is van nature vaak wantrouwig ten aanzien van de overheid. Dat wantrouwen kan een aanleiding vormen om een ombudsbemiddeling met de overheidsinstantie te weigeren. Niettemin mag de overheid de kern van haar bestuursrechtelijke bevoegdheid niet uit handen geven en ze is zelf onderworpen aan een dwingend kader van toepasselijke regels (*infra* nr. 95).¹¹⁸

¹¹⁰ B. WEEKERS, "Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting", *Alternatieve geschillenbeslechting*, 2015, 84.

¹¹¹ Art. 4 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 982.

¹¹² Art. 3 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 982.

¹¹³ Art. 7, eerste lid Wet tot instelling van de federale ombudsmannen; Art. 8 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹¹⁴ B. WEEKERS, E. JANSSENS en A. HANSELAERS, "Billijkheid via de ombudsman" in I. OPDEBEECK, I., e.a. (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus, Liber Amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, die Keure, 2018, 541.

¹¹⁵ *Ibid.*, 542.

¹¹⁶ B. WEEKERS, "Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting", *Alternatieve geschillenbeslechting*, 2015, 84;

¹¹⁷ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 318.

¹¹⁸ *Ibid.*, 318.

5.8. Louter moreel gezag

41. In tegenstelling tot de bindende rechtelijke uitspraken, beschikt de ombudsman slechts over een overtuigingskracht of morele autoriteit om de partijen uit te nodigen om zijn aanbeveling te volgen.¹¹⁹ Vaak wordt door rechtspractici gesteld dat de aanbevelingen meer zijn dan een advies, maar minder dan een bevel.¹²⁰ De betrokkenen zijn bijgevolg niet gebonden aan het advies van de ombudsman.

Ten gevolge van de niet-bindende kracht is het echter moeilijk om te bepalen of de partijen zich aan de gemaakte afspraken houden en wordt de miskennis van de afspraken minder makkelijk sanctioneerbaar.¹²¹ Toch wordt dit door rechtspractici niet als negatief bestempeld. De niet-bindende kracht van het ombudsbemiddelingsresultaat vormt namelijk de scheidingslijn tussen de ombudsbemiddeling en de rechtspraak.¹²²

6. Voordelen

42. Aan de ombudsbemiddeling zijn vaak voordelen verbonden, die de keuze voor deze vorm van alternatieve geschillenoplossing vergemakkelijken in vergelijking met de gerechtelijke procedure. Hieronder zullen enkele van deze voordelen toegelicht worden.

43. Hoewel de voordelen inzake ombudsbemiddeling aanzienlijk zijn (*infra* nr. 44 t.e.m. 50 en 77), is het uiterst normaal dat niet enkele bemiddeling steeds uitmondt in een succes. Echter, dat is eveneens zo inzake een gerechtelijke procedure.¹²³ In het geval van een mislukte bemiddeling hebben de partijen tijd en geld verloren, maar over deze gestrande bemiddelingen wordt nochtans gecommuniceerd naar de betrokkenen toe.¹²⁴

¹¹⁹ B. WEEKERS, E. JANSSENS en A. HANSELAERS, "Billijkheid via de ombudsman" in I. OPDEBEECK, e.a. (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus, Liber Amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, die Keure, 2018, 541; J. DE MUNCK, "Plus qu'un conseil, moins qu'un ordre", *C.D.P.K.* 2006, 525-530; M.L.M. HERTOOGH, *Consequenties van controle. De bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman*, Den Haag, VUGA, 1997.

¹²⁰ B. HUBEAU en E. JANSSENS, "Wie plukt te vruchten van de klachten van burgers? De invloed van ombudsdiensten op wetgeving", *TvW* 2008/3, 154; VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2024, 5 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/65173>).

¹²¹ D. EVERS en E. LANCKSWEERDT, "Bemiddeling", *Pastorale perspectieven* 2010, nr. 149, 22; L. DE GEYTER, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Brugge, die Keure, 2006, 16.

¹²² Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst.

¹²³ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 294.

¹²⁴ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 294; VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2018*, Brussel, Vlaamse ombudsdienst, 2018, 18-19 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/42202>).

6.1. Kosten- en tijdbesparend

44. De alternatieve geschillenoplossingsmethodes, in het bijzonder de bemiddeling, werkt kosten- en tijdbesparend.¹²⁵ Dit voordeel betreft eveneens de ombudsbemiddeling. De aanzienlijke gerechtskosten worden namelijk vermeden gezien een ombudsbemiddeling kosteloos verloopt.¹²⁶

45. Het kosteloos karakter van de ombudsbemiddeling wordt gewaarborgd door een aanbeveling terzake in de Principes van Venetië.¹²⁷ Zoals gestipuleerd in het vijftiende principe van Venetië heeft iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon namelijk het recht zich vrij, ongehinderd en kosteloos tot de ombudsdienst te wenden en een klacht in te dienen.¹²⁸

46. Het tijdbesparend element keert tevens terug in de ombudsnormen waaraan de Vlaamse Ombudsdienst en federale Ombudsdienst het overheidshandelen toetsen.¹²⁹ De dertiende ombudsnorm van de Vlaamse Ombudsdienst stipuleert namelijk dat de overheid moet handelen binnen de opgelegde of binnen een redelijke termijn.¹³⁰ De federale ombudsdienst formuleert de plicht in dezelfde zin.¹³¹

6.2. Vermindering van de gerechtelijke achterstand

47. Vergelijkbaar met het bovenstaand element (*supra* nr. 44 t.e.m. 45), is het vermogen van de alternatieve geschillenoplossingsmethodes om de gerechtelijke achterstand te verminderen een logisch gevolg van een beleid gefocust op het ondersteunen van efficiënte trajectkeuzes en conflictoplossing op maat.¹³² Burgers die een ombudsbemiddeling aangaan met de overheid komen immers niet in het gerechtelijk vaarwater terecht, waarvan de wachttijden en de administratieve rompslomp een onvermijdelijk gevolg zijn (*supra* nr. 1 en 17). De ombudsbemiddeling bevordert bijgevolg de oplossing van het geschil tussen de burger en de overheid binnen een redelijke termijn (*supra* nr. nr. 1 en 17).¹³³

¹²⁵ Aanbeveling van 5 september 2001 (Rec(2001)9) van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende alternatieven voor geschillen tussen administratieve autoriteiten en particuliere partijen, <https://rm.coe.int/16805e2b59> (consultatie 1 mei 2024); W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, UHasselt, 2017, 327; T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 164; S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 58; T. TYLER, "The quality of dispute resolution procedures and outcomes: measurement problems and possibilities", *Denv. U. L. Rev.* 1989, vol. 66, afl. 3, (419) 423-424.

¹²⁶ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst; bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen; bijlage 6. Transcriptie van het interview met de Ombudsdienst Pensioenen.

¹²⁷ Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 4 januari 2024).

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ X., "Vlaamse ombudsdienst. Ombudsnormen", *Vlaanderen*, www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/uw-klacht/behandeling-van-uw-klacht/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024); X., "Ombudsnormen", *De federale Ombudsman*, www.federaalombudsman.be/nl/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024).

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ X., "Ombudsnormen", *De federale Ombudsman*, www.federaalombudsman.be/nl/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024).

¹³² W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, UHasselt, 2017, 327.

¹³³ Aanbeveling van 5 september 2001 (Rec(2001)9) van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende alternatieven voor geschillen tussen administratieve autoriteiten en particuliere partijen, <https://rm.coe.int/16805e2b59> (consultatie 1 mei 2024).

6.3. Oplossing op maat van de partijen

48. De alternatieve geschillenoplossing, waaronder ook de ombudsbemiddeling, biedt als voordeel dat de ombudsman duurzaam naar de toekomst uit kan kijken.¹³⁴ Zo kregen tientallen Vlaamse autobestuurders, na de tussenkomst van de Vlaamse Ombudsdienst, de prijs van een nieuwe voorruit terugbetaald nadat de autokeuring hun wagen afgekeurd had wegens een barstje in de voorruit.¹³⁵ Er werd eveneens een structurele aanpak afgesproken en zo maakte de overheid eindelijk werk van een website met een visuele voorstelling van de, door de overheid, gewenste staat van het voertuig.

Bovendien beperken de conflicten zich in een complexe samenleving niet steeds tot een geschil tussen louter de overheid en de burger.¹³⁶ Een voordeel van de ombudsbemiddeling is dat de bemiddeling ook kan raken aan elementen of argumenten die door de betrokkenen zelf niet zouden zijn opgenomen in het juridische geding. In dit opzicht is het interessant om het voorbeeld van de bemiddeling over een plafondrail voor een persoon met een handicap in een sociale woning aan te kaarten. De discussie in casu rees over dat hulpmiddel, maar de uitkomst was veel breder en ging ook over de watertoevoer en een drempel die om een helling vroeg.¹³⁷

6.4. Hoge tevredenheids- en nalevingsgraad

49. Eén van de meest essentiële voordelen omtrent de ombudsbemiddeling betreft de hoge tevredenheids- en nalevingsgraad verbonden aan een, door bemiddeling bereikte, oplossing.¹³⁸ Verscheidene onderzoeken in West-Europese landen tonen een tevredenheidsgraad van meer dan 80% bij de betrokkenen in een bemiddeling.¹³⁹ De hoge tevredenheidsgraad is toe te schrijven aan het gevoel van *procedurele rechtvaardigheid*.¹⁴⁰ Krachtens dit laatste principe hangt de mate van tevredenheid met de oplossing van het geschil zowel samen met de uitkomst van het traject, als met de manier waarop een oplossing werd bereikt.¹⁴¹ Wanneer de burgers het gevoel hadden dat ze een stem kregen in het oplossingstraject en de gelegenheid kregen om hun verhaal te doen, en bijgevolg gehoord te worden, werkt dit een grote tevredenheid in de hand. In dit opzicht draagt een vertrouwelijk kader bij aan de tevredenheid van de betrokkenen aangezien ze worden aangemoedigd

¹³⁴ A. D'ESPALLIER, "Alternatieve geschillenbeslechting via de ombudsman – Koken met én voorbij het boekje", in W. VERRIJDT, R. LEYSEN en J. THEUNIS (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen 2020*, Antwerpen, Intersentie, 2020, 435.

¹³⁵ VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2019*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2019-20, 32 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/42203>).

¹³⁶ A. D'ESPALLIER, "Alternatieve geschillenbeslechting via de ombudsman – Koken met én voorbij het boekje", in W. VERRIJDT, R. LEYSEN en J. THEUNIS (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen 2020*, Antwerpen, Intersentie, 2020, 435.

¹³⁷ *Ibid.*, 33.

¹³⁸ S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 58; T. TYLER, "The quality of dispute resolution procedures and outcomes: measurement problems and possibilities", *Denv. U. L. Rev.* 1989, vol. 66, afl. 3, (419) 423-424.

¹³⁹ K.J. HOPT en F. STEFFEK, "Mediation: Comparison of Laws, regulatory Models, Fundamental Issues" in K.J. HOPT en F. STEFFEK (eds.), *Mediation – Principles and regulation in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2014, 105-106.

¹⁴⁰ B. CLARK, *Lawyers and Mediation*, Heidelberg, Springer, 2012, 154-155; J. POITRAS en A. LE TAREAU, "Quantifying the quality of mediation agreements", *Negot. Confl. Manag. R.* 2009, vol. 2, afl. 4, (363), 366-367; S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 58.

¹⁴¹ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 167.

om alle vereiste inlichtingen te verschaffen (*supra* nr. 32).¹⁴² BUSH en RAES spreken van de *individuele tevredenheid* van de betrokkenen.¹⁴³ De ombudsbemiddelaar zet maximaal in op deze factoren en streeft zodoende een grote tevredenheid na. Een respectvolle en evenwichtige communicatie staat per slot van rekening centraal in de ombudsbemiddeling.

50. Desondanks de niet afdwingbare kracht van het resultaat van de ombudsbemiddeling, draagt het, ten gevolge van de hoge tevredenheidsgraad en zelfbeschikking van de partijen, bij tot een constructieve conflictcultuur met hoge graad van vrijwillige uitvoering (*infra* nr. 75).¹⁴⁴ Conflictpartijen die met elkaar worden verzoend en met het bemiddeld akkoord instemmen, zullen dit akkoord sneller naleven dan wanneer de rechter hen een oplossing oplegt.¹⁴⁵

7. Wettelijke kader

51. In tegenstelling tot de privaatrechtelijke bemiddeling, vormt het Gerechtelijk Wetboek geen voldoende wettelijke grondslag voor de ombudsbemiddeling. Toch kan worden opgemerkt dat de mogelijkheden voor publiekrechtelijke personen om partij te zijn bij een bemiddeling recent versterkt werden door de wijziging aan artikel 1724 van het Gerechtelijk Wetboek.¹⁴⁶ De bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek zijn niettemin van toepassing op de ombudsbemiddeling. De toepasselijke wettelijke grondslagen inzake ombudsbemiddeling worden daarentegen hieronder weergegeven (*infra* nr. 52).

52. De wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen regelt de bevoegdheid van de Belgische federale Ombudsdienst.¹⁴⁷ De dienst kwalificeert als een collegiaal orgaan bestaande uit een Nederlandstalige en een Franstalige ombudspersoon.¹⁴⁸ Ten gevolge van de onafhankelijkheid van de federale ombudsdienst worden zij benoemd door de wetgevende macht,

¹⁴² Overw. 15 en art. II.D.1 Aanbeveling van 4 april 2001 (2001/310/EG) van Comité van ministers met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn, *Pb.L.* 2001, afl. 109, 56; art. III, vi Aanbeveling van 21 januari 1998 (Rec. nr. R(98)) van het Comité van ministers van de Europese Raad aan de lidstaten betreffende bemiddeling in de familiale context, <https://rm.coe.int/1680747b77> (consultatie 7 mei 2024); S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 58; B. ALLEMEERSCH, "Bemiddeling en verzoening in het burgerlijk proces", *TPR* 2003, (409) 458, nr. 64.

¹⁴³ S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 58; R. BUSH, "Defining quality in dispute resolution: taxonomies and anti-taxonomies of quality arguments", *Denv. U. L. Rev.* 1989, vol. 66, afl. 3, (335) 347-379.

¹⁴⁴ P. VAN ORSHOVEN, "Slotbeschouwing. "Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent" (art. 13 G.W.)" in B. ALLEMEERSCH, B. GAYSE, P. SCHOLLEN, P. TAELEMAN en P. VAN ORSHOVEN, *De nieuwe wet op de bemiddeling*, Brugge, die Keure, 200, 59-60; K.J. HOPT en F. STEFFEK, "Mediation: Comparison of Laws, regulatory Models, Fundamental Issues" in K.J. HOPT en F. STEFFEK (eds.), *Mediation – Principles and regulation in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2014, 106.

¹⁴⁵ F.E.A. SANDER en S.B. GOLDBERG, "Fitting the Forum to the Fuss: A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure", *Negotiation Journal* 1994, vol. 10, afl. 1, 56.

¹⁴⁶ De wetwijziging werd eveneens ondersteund door de Europese aanbeveling, daterend van 2001. Zie art. 214 Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, *BS* 2 juli 2018, 53455; Aanbeveling van 5 september 2001 (Rec(2001)9) van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende alternatieven voor geschillen tussen administratieve autoriteiten en particuliere partijen, <https://rm.coe.int/16805e2b59> (consultatie 3 januari 2024); E. LANCKSWEERDT, "Publiekrechtelijke rechtspersonen en de nieuwe bemiddelingswet van 21 februari 2005", *RW* 2005-06, nr. 18-14; E. LANCKSWEERDT, "Naar een faciliterende wetgeving voor bemiddeling met openbare besturen", *TBP* 2010, 520; Artikel 1724 Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967, *BS* 22 maart 2005, 12773; S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 708-709.

¹⁴⁷ Wet tot instelling van de federale ombudsmannen; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 982

¹⁴⁸ Art. 1 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

namelijk de Kamer van Volksvertegenwoordigers, voor een eenmalig hernieuwbare periode van zes jaar (*infra* nr. 78 t.e.m. 79).¹⁴⁹ Het doel van de federale Ombudsdienst is om een zekere controle uit te oefenen op de werking van de federale Overheid (*supra* nr. 37 t.e.m. 38). De benoemingsregeling is aldus een logisch én noodzakelijk voortvloeisel voor de goede werking van de federale Ombudsdienst.

Het toezicht van de federale Ombudsdienst heeft betrekking op de federale administratieve overheden, zoals de FOD Financiën en FOD Justitie, met uitzondering van deze die door een bijzondere wettelijke bepaling een eigen ombudsman zijn begiftigd.¹⁵⁰ Met betrekking tot de werking van de federale overheidsbedrijven en de administratieve overheden die deel uit maken van de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en de gemeenten is in zulke afwijkende bijzondere wettelijke bepaling voorzien.¹⁵¹

Zowel rechtspersonen als natuurlijke personen, kunnen op informele wijze, mondeling of schriftelijk een klacht indienen bij de federale Ombudsdienst.¹⁵² De initiatiefnemer wordt vereist een belang te vertonen met de zaak. Toch kan de federale Ombudsdienst beslissen om een anonieme klacht toch in behandeling te nemen, wanneer er omwille van ernstige bedreigingen reden zouden bestaan om anoniem te blijven (*a contrario infra* nr. 53).¹⁵³ Daarnaast gelden enkele ontvankelijkheidsvereisten betreffende de klacht. De klacht dient ten eerste niet kennelijk ongegrond te zijn.¹⁵⁴ De klacht mag immers niet ingesteld zijn om iemand te tergen. Ten tweede betreft de klachtenafhandeling een tweedelijnsklachtenbehandeling, waardoor de klager eerst wordt verwacht bij de betrokken dienst zelf ten rade te gaan.¹⁵⁵ De federale Ombudsdienst is niet verplicht om een klacht af te wijzen indien deze betrekking heeft op feiten die zich meer dan een jaar voor het indienen hebben afgespeeld aangezien een onontvankelijkheid van rechtswege in zulke gevallen niet steeds billijk wordt geacht (*a contrario infra* nr. 53).¹⁵⁶ In het geval een klacht in wezen dezelfde is als een eerder afgewezen klacht en er zich geen nieuwe feiten voordeden, wordt een klacht daarentegen wel ontvankelijk verklaard.¹⁵⁷

In elk geval moet de onontvankelijkheidsbeslissing en de beslissing om over te gaan tot een verder onderzoek door de ombudsdienst gemotiveerd worden en dient de klager hiervan op schriftelijke wijze op de hoogte gesteld te worden.¹⁵⁸ Tijdens het onderzoek wordt eveneens verwacht de klager op de hoogte te houden over het verloop en het gevolg van het onderzoek.

¹⁴⁹ Art. 3 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

¹⁵⁰ Art. 1, lid 2 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

¹⁵¹ Zie titel I, Hoofdstuk X Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, BS 27 maart 1991, 6155.

¹⁵² Art. 8 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

¹⁵³ Art. 9, lid 1, 1° Wet tot instelling van de federale ombudsmannen; zie bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst.

¹⁵⁴ Art. 9, lid 2, 1° Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

¹⁵⁵ Art. 9, lid 2, 2° Wet tot instelling van de federale ombudsmannen; Wetsontwerp tot invoering van een ombudsman, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1436/1, 8.

¹⁵⁶ Art. 9, lid 1, 2° Wet tot instelling van de federale ombudsmannen; Wetsontwerp tot invoering van een ombudsman, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1436/1, 8.

¹⁵⁷ Art. 9, lid 2, 3° Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

¹⁵⁸ Art. 10 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

Van zodra een onderzoek hangende is, beschikt de federale Ombudsdienst over een uitgebreide gereedschapskist. Zo is het mogelijk om een dwingende termijn op te leggen aan de betrokken ambtenaren, de overlegging van stukken te vragen, inlichtingen in te winnen en de betrokkenen te horen.¹⁵⁹ De federale Ombudsdienst kan zich hierin eveneens laten bijstaan door een deskundige.¹⁶⁰ Opmerkelijk is dat personen wiens staat of beroep bekleed zijn met een geheimhoudingsplicht, in de verhouding met de ombudsman niet gehouden zijn om die geheimhoudingsplicht na te komen.¹⁶¹ Echter, dit wordt opgevangen door de geheimhoudingsplicht van de ombudspersoon waardoor gevoelige informatie alsnog niet wordt verwacht ieders oor te bereiken.¹⁶²

53. Op Vlaams niveau, bepaalt het Vlaams Ombudsdecreet de bevoegdheden van de Vlaamse Ombudsdienst.¹⁶³ Gelijkaardig aan de federale regeling, wordt de Vlaamse ombudspersoon benoemd door het Vlaams Parlement (*supra* nr. 37 t.e.m. 38 en 52). De ombudspersoon op Vlaams niveau kent eveneens een ambtsperiode van zes jaar, dewelke wordt begrensd tot maximaal twee termijnen.¹⁶⁴

De Vlaamse Ombudsdienst is bevoegd voor klachten betreffende de werking van de bestuursinstanties van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest.¹⁶⁵ Enerzijds is de Vlaamse Ombudsdienst bevoegd met betrekking tot de eigen instellingen en alle bestuursinstanties waarvoor de Gemeenschap of het Gewest bevoegd zijn (bijvoorbeeld de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbegeleiding (VDAB) en het Vlaams Agentschap Wonen).¹⁶⁶ Anderzijds houdt dit eveneens de andere bestuursinstanties in die volgens een decretale of reglementaire bevoegdheidsdelegatie functioneren.¹⁶⁷ Bijgevolg betreft het in dit opzicht klachten over de werking van de gemeenten en provincies wanneer deze handelen in uitvoering van medebewindstaken.¹⁶⁸

Met betrekking tot de Vlaamse Ombudsdienst gelden inzake de klachtindiening voornamelijk dezelfde voorwaarden als voor de federale Ombudsdienst (*supra* nr. 52). Zo kunnen rechtspersonen en natuurlijke personen op informele wijze een klacht indienen bij de ombudsdienst.¹⁶⁹ Hoewel dezelfde ontvankelijkheidsvoorwaarden met betrekking tot de klachtindiening bij de Vlaamse Ombudsdienst gelden, geldt het vereiste belang, in tegenstelling tot op federaal niveau, op Vlaams niveau absoluut (*supra* nr. 53).¹⁷⁰ Anonieme klachten worden onverwijld onontvankelijk verklaard.¹⁷¹ Daarnaast kan de Vlaamse Ombudsdienst een klacht afwijzen wanneer deze betrekking heeft op feiten die zich meer

¹⁵⁹ Art. 11 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Art. 11, lid 3 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

¹⁶² Art. 16 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

¹⁶³ Art. 3 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁶⁴ Art. 4 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁶⁵ Art. 2bis Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁶⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 991.

¹⁶⁷ Art. 3, §1 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁶⁸ M. VERBEEK, M. SUYKENS en L. VAN LINDT, *Hoe werk ik als gemeenteraadslid?*, Brussel, Politea, 2005, 19.

¹⁶⁹ Art. 12, §1 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁷⁰ Art. 13, §2, 2° en 3° Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst; Wetsontwerp tot invoering van een ombudsman, *Parl. St.* Kamer 1993-94, nr. 1436/1, 8.

¹⁷¹ Art. 13, §2, 1° Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst; Art. II.79 Bestuursdecreet van 7 december 2018, *BS* 19 december 2018; VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2024, 77 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/65173>).

dan één jaar vóór het indienen van de klacht hebben voor gedaan en wanneer de klacht betrekking heeft op feiten die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke procedure (*supra* nr. 52).¹⁷²

Ook in het geval van een beslissing tot onontvankelijkheid of onderzoek dient de Vlaamse Ombudsdienst schriftelijk een gemotiveerde beslissing aan de klager te richten (*supra* nr. 43 en 52).¹⁷³

Gelijkaardig aan de federale Ombudsdienst, beschikt de Vlaamse Ombudsdienst in het onderzoek over een ruim arsenaal aan tools (*supra* nr. 52).¹⁷⁴ Ook op het Vlaamse niveau geldt de filter van de geheimhoudingsplicht van de Vlaamse Ombudsdienst immers om te verzekeren dat gevoelige informatie niet aan het publiek bekend wordt gemaakt.¹⁷⁵

54. In de regel heeft het indienen van een klacht bij een ombudsdienst geen schorsende of stuitende werking op de beroepstermijnen voor het instellen van een bestuurlijk of juridictioneel beroep (*supra* nr. 28 en 39). Zowel op federaal als op Vlaams niveau zal het onderzoek van de ombudsdienst daarentegen geschorst worden tot de uitspraak van de rechter indien de burger tijdens het onderzoek van de ombudsdienst besluit een juridictioneel beroep in te stellen.¹⁷⁶ Echter, inzake het instellen van een vernietigingsberoep bij de Raad van State, geldt een belangrijke uitzondering op bovenstaand principe. Op het Vlaamse niveau geldt dat het instellen van een beroep bij de Raad van State aanleiding zal geven tot de opschorting van het onderzoek van de Vlaamse Ombudsdienst.¹⁷⁷ Indien er binnen de beroepstermijn een klacht wordt ingediend bij de Vlaamse Ombudsdienst, wordt de verjaringstermijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State bovendien verlengt met maximaal vier maanden.¹⁷⁸ Op het federale niveau werd de opschorting van het onderzoek door de federale Ombudsdienst afgeschaft ter bevordering van de alternatieve geschillenoplossing.¹⁷⁹ In tegenstelling tot in het geval van een beroep bij een ander administratief of gerechtelijk college of een bestuurlijk beroep, wordt het onderzoek van de klacht bij de ombudsman, met andere woorden, voortgezet wanneer de feiten het voorwerp uitmaken van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.¹⁸⁰

55. De bevoegdheid van de gemeentelijke ombudsdiensten, zoals de Antwerpse ombudsdienst (*supra* nr. 8) is vastgelegd in een gemeenteraadsbesluit en in de mandaatopdracht van de bevoegde

¹⁷² Art. 13, §1 en §2, 5° Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst; Art. II.77 Bestuursdecreet van 7 december 2018, *BS* 19 december 2018; VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2024, 78 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/65173>).

¹⁷³ Art. 14 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁷⁴ Art. 15 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁷⁵ Art. 15, §2, *in fine* en art. 16 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁷⁶ Art. 13, §1 (laatste lid) Wet tot instelling van de federale ombudsmannen en art. 13, §3 (laatste lid) Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst; B. HUBEAU, "‘Una via sed lex’: enkele overwegingen over de relatie tussen de ombudsfunctie en het reguliere contentieux" in R. ANDERSEN en B. HUBEAU (eds.), *De ombudsman in België na een decennium: een zoektocht naar de meerwaarde van de ombudsfunctie in de samenleving*, Brugge, die Keure, 2002, 84-112.

¹⁷⁷ Art. 16 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

¹⁷⁸ Art. 19, derde lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

¹⁷⁹ Art. 13, §2 Wet tot instelling van de federale ombudsmannen.

¹⁸⁰ S. DE SOMER en I. OPDEBEECK, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 525.

gemeentelijke ombudspersoon.¹⁸¹ De bevoegdheid van de Ombudsdienst van Antwerpen strekt zich uit over het behandelen van klachten betreffende de Antwerpse politiezone, de brandweerzone, het Zorgbedrijf, het Stedelijk Onderwijs, de Sociale Woningmaatschappij, het Sociaal Verhuurkantoor en de autonome bedrijven van de stad.¹⁸²

56. De Ombudsdienst Pensioenen opereert op basis van het Koninklijk Besluit van 27 april 1997 tot instelling van de Ombudsdienst Pensioenen, dat bij de wet van 12 december 1997 werd bekrachtigd.¹⁸³ De taak van de Ombudsdienst Pensioenen bestaat erin om bemiddeling en verzoening na te streven tussen de burger en de pensioendienst.¹⁸⁴

De leden van deze ombudsdienst worden tevens voor een, éénmalig hernieuwbaar, mandaat van zes jaar benoemd door de Koning (*supra* nr. 52 t.e.m. 54).¹⁸⁵

Inzake de klachtindiening gelden voornamelijk dezelfde voorwaarden als voor de federale Ombudsdienst (*supra* nr. 52). De klager dient een belang te hebben en kan geen anonieme klacht instellen.¹⁸⁶ Een klacht kan afgewezen worden ze betrekking heeft op feiten die zich meer dan één jaar vóór het indienen van de klacht hebben voorgedaan (*supra* nr. 53).¹⁸⁷ De klachtenbehandeling door deze dienst betreft tevens een tweedelijnsklachtenbehandeling (*supra* nr. 22). Bijgevolg dient de (toekomstig) gepensioneerde zijn probleem, op straffe van onontvankelijkheid, voorafgaandelijk aan te kaarten bij de pensioendienst.¹⁸⁸

De ontvankelijke klachten die door de Ombudsdienst Pensioenen behandeld worden, betreffen voornamelijk de berekening of betaling van de wettelijke pensioenen, de inkomensgarantie voor ouderen en de werking van de pensioendiensten die zich met de bovenstaande materie bezighoudt.¹⁸⁹ Daarnaast ontvangt de dienst ook klachten over het pensioenbeleid, waarmee de (toekomstig) gepensioneerde, persoonlijk, niet tevreden is en hoopt dat de dienst een wetwijziging kan initiëren.¹⁹⁰ In dat geval, zal de klacht eveneens onderzocht worden teneinde eventuele disfuncties te onderscheppen. De klachten die geen verband houden met het wettelijke pensioen en

¹⁸¹ Gemeenteraadsbesluit 1167 van 22 mei 2006 tot goedkeuring van het reglement op de ombudsvrouw/man, <https://ebesluit.antwerpen.be/document/5ced29bcff242d077c718214> (consultatie 3 mei 2024).

¹⁸² X., "Welke klachten behandelt de ombudsvrouw", *Ombudsvrouw*, www.antwerpen.be/nl/overzicht/ombudsvrouw/wat-doet-de-ombudsvrouw/welke-klachten-behandelt-de-ombudsvrouw (consultatie 3 mei 2024).

¹⁸³ Koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 april 1997 tot instelling van een Ombudsdienst Pensioenen met toepassing van artikel 15, 5° van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 14 maart 2024 (hierna: KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen); Wet tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 19 juni 1997.

¹⁸⁴ Art. 3, 3° KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen.

¹⁸⁵ Art. 5, eerste lid KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen.

¹⁸⁶ Art. 10, eerste en tweede lid en art. 11, 1° KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen.

¹⁸⁷ Art. 11, 1° KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen.

¹⁸⁸ Art. 10, lid 3 en art. 11, tweede lid, 2° KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen.

¹⁸⁹ Art. 3, 1° en 2° KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen; OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 135 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf).

¹⁹⁰ OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 136 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf).

klachten omtrent buitenlandse pensioendiensten worden, daarentegen, door de dienst aan de bevoegde ombudspersoon toegezonden.¹⁹¹ Klagers blijven dus niet in de koude staan. Deze verwijzingsbevoegdheid geldt eveneens inzake informatievragen. De Ombudsdienst Pensioenen is immers niet bevoegd om informatievragen te beantwoorden of juridische raad te geven. Deze klagers worden bijgevolg doorverwezen naar de meest aangewezen dienst terzake.¹⁹² De onontvankelijke klachten zendt de Ombudsdienst Pensioenen, ten slotte, op grond van een protocol, door naar de klachtendienst van de bevoegden pensioendienst.¹⁹³

Ten gevolge van zijn rechtstreekse toegang tot de meeste pensioenapplicaties van de pensioendiensten, heeft de Ombudsdienst Pensioenen een zicht op de gehele context, inclusief de gevolgen die het ene pensioen op het andere heeft. De Ombudsdienst Pensioenen weet bijgevolg precies waarover het gaat en kan zelf een objectief beeld vormen van het probleem.¹⁹⁴

Vervolgens wordt de gegrondheid van de klacht onderzocht, met behulp van diens ombudsnormen.¹⁹⁵ In het geval dat daaruit blijkt dat de klacht ongegrond is, zal de Ombudsdienst Pensioenen die beslissing omstandig aan de (toekomstig) gepensioneerde motiveren.¹⁹⁶ Zo wordt getracht het vertrouwen van de klager in de pensioendienst te herstellen. Bij een gegronde klacht, zal een bemiddeling opgestart worden wanneer een remediëring mogelijk is. Als volgt zal, hoofdzakelijk via e-mail, de pensioendienst ervan worden overtuigd het evenwicht te herstellen.¹⁹⁷ Na afsluiting van het dossier, ontvangt de klager, per brief, een uitgebreide uitleg over het bemiddelingsresultaat.¹⁹⁸

Naast bovenstaande curatieve geschillenoplossing, werkt de Ombudsdienst Pensioenen tevens preventief en wordt getracht de Pensioendienst te overtuigen zijn werkwijze aan te passen wanneer die niet conform de ombudsnormen verloopt.¹⁹⁹ Zodoende wordt een toekomstige bemiddeling bij ontevredenheid van de (toekomstig) gepensioneerde vooraf vermeden.

Echter, de toepasselijke wet onderging recent enkele aanpassingen. De dienst wil immers meer inzetten op de alternatieve geschillenoplossing waardoor enkele veranderingen doorgevoerd zullen worden die de dienst toegankelijker maken. Ten eerste zullen de termijnen om een rechtszaak in te stellen worden opgeschort zolang de bemiddeling bij de Ombudsdienst Pensioenen loopt.²⁰⁰ Zo zullen burgers toch nog bij de Ombudsdienst Pensioenen terecht kunnen wanneer ze reeds een verzoekschrift bij de rechtbank hebben ingediend. Zolang er geen rechterlijke uitspraak in kracht

¹⁹¹ Art. 12 KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen; OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 136 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf).

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 137 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf).

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ X., "Ombudsnormen", Ombudsdienst Pensioenen, www.ombudsmanpensioenen.be/nl/missions/Standards.htm (consultatie 30 april 2024).

¹⁹⁶ OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 135 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf).

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Art. 15 KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen; OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 135 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf).

¹⁹⁹ OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 136 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf); X., "Ombudsnormen", Ombudsdienst Pensioenen, www.ombudsmanpensioenen.be/nl/missions/Standards.htm (consultatie 30 april 2024).

²⁰⁰ *Ibid.*

van gewijsde is gegaan, kan de Ombudsdienst Pensioenen in de toekomst aldus bemiddelen.²⁰¹ Daarnaast voorziet het wetsvoorstel ook in de mogelijkheid om de Ombudsdienst Pensioenen telefonisch te bereiken.²⁰² Bijgevolg zal aan iedereen, die er belang bij heeft, op een laagdrempelige wijze toegang tot de Ombudsdienst Pensioenen worden verleend.

57. De wettelijke grondslag waarop de facultaire ombudsdiensten aan de Universiteit Hasselt hun bevoegdheid baseren is ten slotte tweevoudig. Enerzijds bepaalt het Onderwijs- en Examenreglement van de Universiteit Hasselt de aanstelling en de opdracht van de dienst.²⁰³ De eerste paragraaf van artikel 21.2 bepaalt immers dat de ombudspersonen bemiddelend optreden bij geschillen tussen studenten en één of meerdere personeelsleden.²⁰⁴ De ombudspersoon van de opleiding treedt op als contactpersoon én als bemiddelaar in het geval er zich onderwijs- of examenproblemen voordoen.²⁰⁵ Zo zullen de ombudspersoon en de voorzitter van de examencommissie bemiddelen tot er een oplossing inzake een examenconflict wordt bekomen.²⁰⁶ Op deze bevoegdheid wordt evenwel een voorbehoud gemaakt wanneer de (opleidings-)ombudspersoon betrokken is bij het desbetreffende opleidingsonderdeel of indien er sprake is van verwantschap met één van de betrokkenen.²⁰⁷ In dat geval zal een plaatsvervangend ombudspersoon de bemiddeling verderzetten.²⁰⁸

Anderzijds wordt verwezen naar de Codex Hoger Onderwijs, die de materie bepaald waarin de facultaire ombudsdienst bevoegd is.²⁰⁹ Het betreft voornamelijk geschillen die verband houden met de toepassing van de onderwijs- en examenregeling en/of de rechtspositieregeling van de student of met als onbillijk ervaren handelingen en toestanden.²¹⁰

²⁰¹ Art. 15, voorlaatste lid KB tot oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen.

²⁰² OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 158 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf).

²⁰³ Art. 21 Onderwijsregeling, examenregeling en rechtspositieregeling voor studenten van UHasselt en tUL, <https://www.uhasselt.be/media/3uulalw0/oer-23-24-ned-finaal.pdf> (consultatie 13 maart 2024) (hierna: OER-reglement).

²⁰⁴ Art. 21.2, §1 OER-reglement.

²⁰⁵ Art. 21.2, §3 OER-reglement.

²⁰⁶ Art. 12.4, §2 OER-reglement.

²⁰⁷ Art. 21.2, §4 OER-reglement.

²⁰⁸ Art. 21.2, §4 *in fine* OER-reglement.

²⁰⁹ Art. 21.2, §1 OER-reglement verwijst immers naar artikel II.279 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, BS 27 februari 2012 (hierna: Codex Hoger Onderwijs).

²¹⁰ Art. 21.2, §1 OER-reglement; art. II.279 Codex Hoger Onderwijs.

Hoofdstuk II. Bemiddeling inzake conflicten tussen de burger en de Nederlandse overheid

58. Het toenemende belang van de alternatieve geschillenoplossing in de Nederlandse bestuurlijke sector geeft aanleiding tot onderstaand hoofdstuk. Er wordt getracht een algemeen kader te bieden inzake de bemiddeling die door de ombudsdiensten bij de Nederlandse overheidsinstellingen wordt aangewend (*infra* nr. 59 t.e.m. 82).

1. Alternatieve geschillenoplossing in de bestuurlijke sector

59. In Nederland wordt tevens hard ingezet op alternatieve geschillenoplossing (*supra* nr. 16 t.e.m. 19). In dat verband wordt hier de slagzin "Anders Dan Rechtspraak" gehanteerd. Het begrip is identiek aan het begrip dat in België wordt gehanteerd (*supra* nr. 16). In het bestuursrecht kunnen ten minste vier vormen van alternatieve geschillenoplossing onderscheiden worden waarvan dit onderzoek enkel de bemiddeling (of ook: mediation) zal betrekken.²¹¹

60. Op grond van verscheidene redenen, kent mediation, als methode van conflictoplossing, in Nederland een stijgende opkomst sedert de jaren negentig.²¹² Om te beginnen rijst een bewustwording dat de traditionele juridische aanpak van conflicten ontoereikend is.²¹³ Het juridische geschil betreft namelijk veelal niet hetzelfde als het onderliggende conflict. Bovendien kent de juridische weg een tijdrovende, kostbare en onzekere uitkomst waarbij aanzienlijke inspanningen van de partijen worden gevraagd.²¹⁴ Ten derde duikt een maatschappelijke verandering op.²¹⁵ Het toewijzen van de uitkomst van het geschil aan een rechter strookt niet met de hedendaagse, geëmancipeerde positie van burger. Ten slotte stemt mediation overeen met het Nederlandse *polderen* en er samen uit komen.²¹⁶ Bovenstaande veranderingen kunnen eveneens teruggevonden worden in de conflicten tussen de overheid en de burgers. Bijgevolg is bemiddeling in de bestuurlijke sector eveneens een handige en effectieve methode van conflictoplossing (*infra* nr. 63).²¹⁷

Gezien de gelijkende definitie én de overeenstemmende kenmerken (*infra* nr. 63 en 30 t.e.m. 41), kan de Nederlandse mediation gezien worden als het broertje van de Belgische bemiddeling. De door BRENNINKMEIJER ontwikkelde definitie van mediation lijkt immers sprekend op het Belgische privaatrechtelijk bemiddelingsbegrip (*supra* nr. 19). Mediation is, volgens hem, een vorm van bemiddeling in conflicten, waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de communicatie en onderhandelingen tussen partijen begeleidt om vanuit hun werkelijke belangen tot een, gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen, optimale besluitvorming te komen.²¹⁸

61. Wanneer de burger geen genoegdoening verkrijgt bij het bestuur zelf, kan in Nederland eveneens beroep gedaan worden op een onafhankelijke ombudsinstantie die de klacht onderzoekt,

²¹¹ N.S.J. KOEMAN en S. PRONT-VAN BOMMEL, "Alternatieve geschillenbeslechting in het bestuursrecht", in H.J. SNIJDERS, *De rechter aan de kant: alternatieve geschillenbeslechting*, Jonge balie congrescommissie, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 115.

²¹² A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 1.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*, 381.

²¹⁸ *Ibid.*, 6.

beoordeelt en adviseert.²¹⁹ De Nederlandse klachtvoorziening voor burgers inzake klachten tegen het bestuur wordt onderverdeeld in een interne en een externe klachtvoorziening (*supra* nr. 22).²²⁰ Bijgevolg wordt afgeleid dat in het Nederlands recht een gelijkaardige structuur bestaat waarbij de klachtenbehandeling door de ombudsdienst tevens een subsidiair karakter geniet (*supra* nr. 22).²²¹

62. Inzake de externe klachtprocedure onderzoekt een onafhankelijke instantie, zoals de Nationale ombudsman of een andere ombudsinstantie, in de zin van art. 9:17 van de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: Awb), de klacht.²²² Met betrekking tot de oprichting van de figuur van de ombudsman werd in het Nederlandse bestuurslandschap eveneens inspiratie gehaald in het Zweeds recht (*supra* nr. 21).²²³ Momenteel bestaan in dit opzicht de volgende ombudsdiensten in het Nederlandse bestuurslandschap:

- Een Europese ombudsman, op Europees vlak²²⁴;
- De Nationale Ombudsdienst, op nationaal vlak²²⁵;
- De ombudsdiensten van gemeenten, provincies en waterschappen, evenwel vooral in de grote steden²²⁶;
- De ombudsdiensten bij staatsbedrijven;
- Een ombudsdienst voor de pensioenen²²⁷;
- Een Kinderombudsdienst²²⁸;
- Een Veteranenombudsdienst.²²⁹

Gezien het beperkte karakter van deze bijdrage zal in het kader van dit onderzoek slechts een beperkt aantal van de ombudsdiensten actief worden betrokken (*supra* nr. 151 t.e.m. 167).

2. Begripsomschrijving

63. Uit een bijdrage van de Nationale Ombudsdienst blijkt dat de bemiddeling in Nederland eveneens een, door de ombudsdiensten gehanteerde, methode betreft bij de behandeling van klachten afkomstig van burgers.²³⁰ Naar Nederlands recht, houdt de *ombudsbemiddeling* (of ook:

²¹⁹ J.B.J.M. TEN BERGE, *Bescherming tegen de overheid*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1997, 244; M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 34.

²²⁰ Zie respectievelijk Titel 9.1. Klachtbehandeling door het bestuursorgaan en Titel 9.2. Klachtbehandeling door een ombudsman in Algemene Wet Bestuursrecht van 4 juni 1992 (Nl.), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01#>.

²²¹ Art. 9:20, eerste lid Algemene Wet Bestuursrecht van 4 juni 1992 (Nl.), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01#> (hierna: Awb); M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 35; L.J.A. DAMEN, H.E. BRORING en K.J. DE GRAAF, *Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 384.

²²² Art. 9:17 Algemene Wet Bestuursrecht van 4 juni 1992 (Nl.), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01#>.

²²³ S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 310.

²²⁴ Art. 20, 24 en 228 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 13 december 2007, *Pb.L.* 7 juli 2016; artikel 43 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb.L.* 7 juni 2016.

²²⁵ Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>.

²²⁶ Art. 1a, eerste lid, (b) Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>.

²²⁷ Algemene Wet Bestuursrecht van 4 juni 1992 (Nl.), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01#>.

²²⁸ Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 34; E. SCHUTTE, J. SPIERDIJK en A. BRENNINKMEIJER, *Juridische aspecten van mediation*, den Haag, Sdu Uitgevers, 2007, 169.

ombudsmediation) een vertrouwelijk gesprek in, tussen de burger en de overheid, gericht op het herstel van de verstoorde communicatie en betrekkingen.²³¹

Het is mogelijk dat de ombudsdienst mediation voorstelt aan de partijen voordat de zaak door hen wordt behandeld.²³² In zulks geval zal de succesvolle mediation vaak leiden tot het intrekken van de klacht. De mediation die door de ombudsdiensten wordt gehanteerd inzake conflicten tussen de burger en de overheid betreft een geschillenoplossing tussen de partijen aangezien een neutrale derde, namelijk de ombudspersoon, gevraagd wordt om te helpen bij het op gang brengen of het eventueel afronden van de onderhandelingen.²³³

64. De taak van de ombudsdiensten bij de Nederlandse overheidsinstellingen bestaat erin om de burger te beschermen tegen onbehoorlijk overheidsoptreden.²³⁴ In dat opzicht lenen klachten betreffende communicatieproblemen, verstoorde verhoudingen en/of het feitelijk handelen van een overheid zich vaak voor een bemiddelingsgesprek.²³⁵

3. Kenmerken van ombudsbemiddeling

3.1. Vrijwilligheid

65. Als uitgangspunt bij mediation geldt een vrijwillige deelname.²³⁶ De partijen stemmen er, met andere woorden, mee in dat het mediationproces wordt begeleid door de mediator en dat de deelname aan het proces stopgezet kan worden wanneer een van de partijen dit wenst.²³⁷ Met betrekking tot dit laatste kan van een zekere verplichting gesproken worden aangezien de partijen zich gebonden moeten voelen aan het mediationproces én om samen een oplossing voor het conflict te vinden.²³⁸ Er kan opgemerkt worden dat een deskundige mediator, zoals de ombudsbemiddelaar, in zo een geval de partijen in een mediation kan betrekken door middel van een (zelf)reflectie op de alternatieve oplossingsmethodes, waaronder een gerechtelijke procedure.²³⁹

3.2. Vertrouwelijkheid

66. Het vertrouwelijk karakter is essentieel voor het succes van de ombudsbemiddeling.²⁴⁰ Partijen dienen zich vrij te voelen om tijdens het proces te spreken over wat hen werkelijk bezighoudt en hun emoties te uiten.²⁴¹ Bovendien is het vereist dat partijen onbeperkt kunnen nadenken over

²³¹ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 34.

²³² E. SCHUTTE, J. SPIERDIJK en A. BRENNINKMEIJER, *Juridische aspecten van mediation*, den Haag, Sdu Uitgevers, 2007, 169.

²³³ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 8.

²³⁴ E. SCHUTTE, J. SPIERDIJK en A. BRENNINKMEIJER, *Juridische aspecten van mediation*, den Haag, Sdu Uitgevers, 2007, 169.

²³⁵ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 34.

²³⁶ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 34; A. VAN DOORN, "Good practices" van interne mediators bij gemeenten in Nederland, Hogeschool Leiden, 14.

²³⁷ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 20.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ A. VAN DOORN, "Good practices" van interne mediators bij gemeenten in Nederland, Hogeschool Leiden, 14.

²⁴¹ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 34; A. VAN DOORN, "Good practices" van interne mediators bij gemeenten in Nederland, Hogeschool Leiden, 33.

eventuele oplossingen voor het conflict, zonder dat de andere partij daar in een eventuele navolgende gerechtelijke procedure aanspraak op kan maken.²⁴² Alle partijen dienen bereid te zijn om naar elkaar te luisteren, want een goed gesprek leidt tot het zuiveren van de lucht.²⁴³

67. Het vertrouwelijke karakter kleeft tevens aan alles wat aan de bemiddelingstafel besproken en opgesteld wordt.²⁴⁴ De ombudspersoon is, in dit opzicht, tevens gehouden tot geheimhouding van de informatie die hiermee samenhangt (*supra* nr. 32).²⁴⁵

3.3. Zelfbeschikking en samenwerking

68. Partijen beslissen vanuit hun zelfstandigheid over de oplossing van het conflict. Een conflict is namelijk iets dat de partijen gemeenschappelijk hebben en de kunst bestaat erin om er op een volwassen manier uit te komen.²⁴⁶ Het is voortsnog de taak van de ombudspersoon om die zelfbeschikking te begeleiden en te stimuleren (*infra* nr. 71 t.e.m. 72).²⁴⁷

69. Bovendien is ombudsbemiddeling gericht op samenwerking tussen de betrokken partijen in plaats van competitie (*infra* nr. 110).²⁴⁸ Een open en actieve houding is zinvol om een goed gesprek te kunnen voeren. Bovendien is het essentieel om mensen tot samenwerking te stimuleren.²⁴⁹ Volgens BRENNINKMEIJER kan gesteld worden dat mediation zodoende een *win vs. win* nastreeft, terwijl andere conflictmodellen berust zijn op competitie en een *win vs. lose* nastreven.²⁵⁰

3.4. Mediationproces

70. Naar het Nederlands recht bestaat een privaatrechtelijk mediationproces uit verschillende fasen: de voorbereidingsfase, de openingsfase, de exploratiefase, de categorisatiefase, de onderhandelingen, de besluitvorming en de afsluitingsfase.²⁵¹ Elk van deze stappen vereist de betrokkenheid van de partijen. Gedurende de onderhandelingen zullen partijen samen op zoek gaan naar een oplossing voor hun conflict (*infra* nr. 110). Echter, inzake ombudsbemiddeling worden deze fases niet steeds absoluut gevolgd.²⁵²

²⁴² A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 21.

²⁴³ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 34.

²⁴⁴ P.H.A. BOSHOUWERS en A.W. JONGBLOED, *Rechtspraak mediation*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2018, 4-5; E. SCHUTTE, J. SPIERDIJK en A. BRENNINKMEIJER, *Juridische aspecten van mediation*, den Haag, Sdu Uitgevers, 2007, 83.

²⁴⁵ P.H.A. BOSHOUWERS en A.W. JONGBLOED, *Rechtspraak mediation*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2018, 5.

²⁴⁶ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 21; A. VAN DOORN, "Good practices" van interne mediators bij gemeenten in Nederland, Hogeschool Leiden, 14.

²⁴⁷ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 20.

²⁴⁸ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 2.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, hoofdstuk 8; A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 21.

²⁵² Zie bijlage 8. Transcriptie van het interview met de Nederlandse Nationale Ombudsdienst en Kinderombudsdienst; Bijlage 9. Transcriptie van het interview met de ombudsdiensten te Rotterdam Rijnmond en Kinderombudsdienst; Bijlage 10. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht.

3.5. *Faciliterende, onafhankelijke en neutrale mediator*

71. De taak van de mediator bestaat in het begeleiden van de partijen gedurende de onderhandelingen. Zo leidt de ombudspersoon het gesprek en stelt daarbij vragen vanuit zijn onafhankelijke, neutrale en onpartijdige rol.²⁵³ Uiteraard is enige deskundigheid vereist waardoor de rol van de mediator niet door een willekeurige derde kan worden vervuld. Bovendien is de mediator gehouden zorg te dragen voor de setting, het proces van de mediation en elke betrokkene.²⁵⁴

72. Daarnaast is de neutraliteit van de mediator van uiterst belang. De ombudspersoon kiest immers geen partij en heeft op voorhand geen bepaalde uitkomst voor ogen.²⁵⁵

3.6. *Conflicttheoretisch denkkader*

73. In Nederland, geldt inzake ombudsbemiddeling het conflict-theoretisch denkkader als leidraad.²⁵⁶ De klacht wordt immers gezien als een conflict waarbij ten minste één van de betrokkenen een probleem ervaart met de andere partij. Veelal ervaart de burger een probleem met de overheid.

3.7. *Persoonlijk, oplossingsgericht maatwerk*

74. Bij de aanpak van klachten door de ombudsdiensten is persoonlijk en oplossingsgericht maatwerk essentieel (*supra* nr. 48).²⁵⁷ De burger dient zich gehoord te voelen. Bijgevolg komt dit het vertrouwen in het proces en in de overheid tegemoet (*supra* nr. 23).

3.8. *Louter moreel gezag*

75. Het oordeel van de Nationale ombudsman of de, lokaal opgerichte, externe klachtinstantie is geen besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. De procedure eindigt immers niet met een rechtens bindende uitspraak.²⁵⁸ Artikel 1:1, tweede lid, (f) Awb bepaalt tevens dat niet alleen de Nationale ombudsdienst, maar ook lokale ombudsinstanties geen bestuursorganen zijn in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht.²⁵⁹ Ten gevolge van het niet bindend karakter van het resultaat zijn zowel de besluiten van de Nationale ombudsdienst als van de lokale ombudsdiensten, geen bindende besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Bovendien is er geen hoger beroep mogelijk tegen niet-bindende beslissingen, zoals deze van de desbetreffende ombudsdiensten.²⁶⁰

²⁵³ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflictantering* 2015, 34; A. VAN DOORN, "Good practices" van interne mediators bij gemeenten in Nederland, Hogeschool Leiden, 33.

²⁵⁴ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 21.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflictantering* 2015, 34.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ L.J.A. DAMEN, H.E. BRORING en K.J. DE GRAAF, *Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 394.

²⁵⁹ Art. 1:1, tweede lid, (f) Algemene Wet Bestuursrecht van 4 juni 1992 (Nl.), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01#>; Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>.

²⁶⁰ Kamer, *Voorontwerp Wet extern klachtrecht*, 12 maart 2001, TK 2002-2003; L.J.A. DAMEN, H.E. BRORING en K.J. DE GRAAF, *Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 394.

3.9. Machtsverhouding

76. Net zoals de hiërarchische verhouding in arbeidsrelaties, worden de conflicten tussen de overheid en de burger gekenmerkt door een machtsverschil en een gejuridiseerd contact en conflict.²⁶¹ Bovendien hebben wet- en regelgeving een dominante rol in het conflict en dient er rekening gehouden te worden met de heersende overheidscultuur, die zich richt op inhoud.²⁶²

De overheid oefent bevoegdheden uit die de vrijheid van burgers aanzienlijk beperken waardoor de burger in vele opzichten afhankelijk is van de overheid.²⁶³ De bewegingsruimte van de overheid is evenwel strikt gereguleerd zodat de overheid daarbij zorgvuldig, met toepassing van hoor en wederhoor, optreedt (*infra* nr. 78 t.e.m. 82). De bedoeling van die gereguleerde beperkingen is om het vertrouwen in de overheid te waarborgen en te versterken. Een conflict met de overheid wordt immers gekenmerkt door een schending van het vertrouwen van de burger in de overheid.²⁶⁴ Bijgevolg is de burger in haar verhouding tot de overheid vaak de vragende partij en bezit de overheid de bevoegdheden en de, daarmee samenhangende, macht.

Gezien de overheid een juridische constructie is in een rechtstaat, waarvan de uitgevoerde handelingen terug te voeren zijn op wet- en regelgeving, wordt dat door de ambtenaar vaak opgeroepen ter verdediging.²⁶⁵ Zo kan gesproken worden van koud conflictgedrag van de overheid die vaak zal opperen dat de regels gevolgd moeten worden. Daartegenover staat echter het warme conflictgedrag van de burger, voor wie grote persoonlijke belangen op het spel staan.

Daarenboven is het contact tussen de burger en de overheid geformaliseerd, waarbij de regie in de handen van de overheid ligt en aanvraagformulieren primeren.²⁶⁶ Indien de aanvraag niet aan die voorschriften voldoet, komt de rechtzoekende al snel in het juridische vaarwater terecht. BRENNINKMEIJER beschouwt de juridisering van het conflict als een positieve kanalisering, maar ook als een negatieve reductie van de bouwstenen voor een gezamenlijke oplossing aangezien de juridische standpunten overheersen.²⁶⁷

De overheidscultuur is voorts gefocust op de inhoud en concentreert zich niet op bijzaken, zoals imago, emoties of procedures.²⁶⁸ Echter, bij conflictsituaties is die inhoudsconcentratie niet meer houdbaar en zal de overheid trachten haar inhoudelijke oplossing op te leggen via regels of macht. Echter, wanneer er plaats gemaakt wordt voor conflicthantering zullen de partijen weggevoerd worden van het inhoudsniveau en zal plaats gemaakt worden voor de onderliggende vertrouwensbreuk.²⁶⁹

²⁶¹ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 381; K. BOLLEN en M. EUWEMA, "Macht en emoties in conflict(bemiddeling)", *Tijdschrift conflicthantering* 2012, 4-7.

²⁶² A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 381.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*, 382.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*, 383.

²⁶⁹ *Ibid.*

4. Voordelen

77. Voor de opsomming van de voordelen die verbonden zijn aan de bemiddeling, als methode van alternatieve geschillenoplossing, wordt verwezen naar *supra* nr. 42 t.e.m. 50. Deze voordelen kunnen aangemerkt worden als de universele voordelen die ertoe leiden dat burgers door middel van een bemiddeling een oplossing trachten te vinden voor hun probleem met de overheid.

5. Wettelijk kader

78. In Nederland worden eveneens op de verschillende bestuurlijke niveaus ombudsinstellingen gecreëerd. Zo werd in 1982 op centraal niveau de Nederlandse Nationale Ombudsman opgericht (*supra* nr. 79). Op lokaal niveau richtten de grotere gemeentes, zoals Amsterdam en Rotterdam een eigen ombudsdienst op (*supra* nr. 80). Tevens werd een Kinderombudsman opgericht (*supra* nr. 81).

79. De bevoegdheid van de Nationale Ombudsdienst wordt gereguleerd overeenkomstig de Algemene Wet Bestuursrecht, de Wet op de Nationale Ombudsman en de Nederlandse Grondwet.²⁷⁰ De Nationale Ombudspersoon wordt bovendien door de Tweede Kamer benoemd (*supra* nr. 52).²⁷¹

De Nationale Ombudsdienst is in de meeste gevallen bevoegd, uitgezonderd ten aanzien van de bestuursorganen van decentrale overheden (*infra* nr. 80).²⁷² De bevoegdheid strekt zich uit over klachten die ministers, ministeries en al hun dienstonderdelen betreffen.²⁷³ Bovendien vallen de bestuursorganen met een taak op het terrein van de politie, voor zover het de uitoefening van die taak betreft, en zelfstandige bestuursorganen, indien deze niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd werden, ook onder haar bevoegdheid.²⁷⁴

Opgemerkt kan worden dat de Nationale Ombudsdienst, in tegenstelling tot de Kinderombudspersoon en de Veteranenombudspersoon (*infra* nr. 80), geen bevoegdheid heeft om op wetsvoorstellen te reageren. De diensten kunnen echter wel op verzoek van een minister op een wetsvoorstel reflecteren en input leveren vanuit zijn expertise of vragen stellen over hoe de klachtbehandeling geregeld zal worden.²⁷⁵

²⁷⁰ Algemene Wet Bestuursrecht van 4 juni 1992 (Nl.), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01#>; Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>; Grondwet van 24 augustus 1815 (Nl.), *Stb.* 1815, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2023-02-22>.

²⁷¹ Art. 2, derde lid Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>; L.J.A. DAMEN, H.E. BRORING en K.J. DE GRAAF, *Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 384-385.

²⁷² Art. 1 Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>; L.J.A. DAMEN, H.E. BRORING en K.J. DE GRAAF, *Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 384-385.

²⁷³ Art. 1a, eerste lid, (a) Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>.

²⁷⁴ Art. 1a, eerste lid, (c) en (e) Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>.

²⁷⁵ Zie bijlage 8. Transcriptie van het interview met de Nederlandse Nationale ombudsdienst en de Kinderombudsdienst.

80. De Gemeentewet voorziet tevens in een lokale ombudsman en diens plaatsvervanger.²⁷⁶ De gemeenten vormen immers een belangrijk en visueel aanspreekpunt voor de burgers.²⁷⁷ Indien de gedecentraliseerde ombudsinstantie wordt opgericht, wordt aan hem ook de rol van Kinderombudsman toebedeeld (*supra* nr. 81).²⁷⁸ De bevoegdheid van de lokale ombudsdienst strekt zich uit over de bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen en gemeentelijke regelingen, die een eigen externe klachtinstantie hebben ingesteld (*a contrario supra* nr. 79).²⁷⁹ In het bijzonder, strekt de bevoegdheid van de Ombudsdienst Rotterdam Rijnmond zich aldus uit over de gemeenten Rotterdam, Albrandswaard, Capelle aan de IJssel, Kimpen aan de IJssel, Nissewaard en Voorne aan zee.²⁸⁰

81. De Kinderombudsdienst ziet toe op de naleving van de kinderrechten in Nederland. De bevoegdheid betreft namelijk de controle op de naleving van de kinderrechten door de overheden en private organisaties in het onderwijs, kinderopvang, jeugdzorg en gezondheidszorg.²⁸¹ Bovendien adviseert de dienst het parlement en de desbetreffende organisaties. Verder maant het aan tot bewustwording én verbetering van de kinderrechten. De Kinderombudsdienst maakt deel uit van het Bureau Nationale Ombudsman, maar kent het een eigen werkgebied en bevoegdheden.²⁸² Jaarlijks wordt door de Kinderombudsdienst aan de Tweede Kamer gerapporteerd.²⁸³ De bevoegdheid van de lokale Kinderombudsdienst is daarentegen in lokale regelgeving vastgelegd (*supra* nr. 80).²⁸⁴

Gezien de bevoegdheid van de Nationale Ombudsdienst en de lokale ombudsdienst op het vlak van kinderrechten zullen de bevindingen van de Kinderombudspersoon in Deel II, Hoofdstuk II geïncorporeerd worden in de bevindingen van de Nationale ombudsdienst (*infra* nr. 153) en die van de Ombudsdienst Rotterdam Rijnmond (*infra* nr. 159).

82. In contrast met de bovenstaande ombudsinstellingen wordt de bevoegdheid van de ombudsfunctionaris bij de Universiteit van Maastricht niet wettelijk geregeld. De bevoegde ombudspersoon opereert immers onder collectieve arbeidsovereenkomst Nederlandse Universiteiten.²⁸⁵ Omwille van de resultaten uit onderzoek naar ongelijke machtsrelaties en onveiligheid, beschikken de Nederlandse universiteiten over een ombudspersoon. Het bevoegdheidskader werd uitgewerkt in onderhandelingen tussen de vakbonden en de werkgeversorganisaties.

²⁷⁶ Hoofdstuk IVc, Wet van 14 februari 1992 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2024-01-01>.

²⁷⁷ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 34.

²⁷⁸ Art. 2, lid 2 Verordening van 1 maart 2021 van de gemeenteraad van Rotterdam houdende regels omtrent de gemeentelijke ombudsman, *Gemeentebld van Rotterdam* 2021, 100160, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656087>.

²⁷⁹ Art. 1a, eerste lid, (b) Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (Nl.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>.

²⁸⁰ Zie bijlage 9. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst te Rotterdam Rijnmond en Kinderombudsdienst.

²⁸¹ M. VAN DAM, F. WERY en R. MIEDEMA, "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 36.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Art. 2, lid 2 Verordening van 1 maart 2021 van de gemeenteraad van Rotterdam houdende regels omtrent de gemeentelijke ombudsman, *Gemeentebld van Rotterdam* 2021, 100160, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656087>.

²⁸⁵ CAO Nederlandse Universiteiten 2023, *UNL* 2023, www.universiteitenvannederland.nl/cao-universiteiten.

Hoofdstuk III. Een theoretische vergelijking: ombudsbemiddeling in België vs. in Nederland

83. Dit derde hoofdstuk van het eerste deel van het onderzoek betreft een korte en overzichtelijke vergelijking van bovenstaande theoretische kaders inzake ombudsbemiddeling in België en Nederland.

84. Hoewel Nederland primeert, bestaat er, zowel in België als in Nederland, een aanzienlijke sympathie ten aanzien van bemiddeling (*supra* nr. 16 t.e.m. 19 en 59 t.e.m. 62). In Nederland wordt echter voorzien in mediation-opleidingsinstituten, beroepsverenigingen en boekenreeksen.²⁸⁶ Het onderzoek van T. WIJNANT wees bovendien uit dat de vraag naar bemiddeling in Nederland opmerkelijk groter is dan in België.²⁸⁷ Beide rechtstelsels hielden, daarentegen, inspiratie in het Zweedse recht voor de oprichting van de ombudsfiguur (*supra* nr. 21 en 62).

85. Allereerst kan gesteld worden dat in beide rechtstelsels voor de burger primair de mogelijkheid bestaat om een klacht in te dienen bij het bestuur zijn. Dit betreft de eerstelijnsklachtenbehandeling, zoals in België genoemd, of de interne klachtvoorziening, zoals genaamd in Nederland (*supra* nr. 22 en 61 t.e.m. 62). Zowel in België als in Nederland bestaat vervolgens een subsidiaire tweedelijnsklachtenbehandeling of externe klachtvoorziening door de bevoegde ombudsdienst, indien de burger geen genoegdoening vindt bij het bestuur zelf. Beide landen hanteren aldus het 'lijndenken' (*supra* nr. 22 en 61 t.e.m. 62).

86. Inzake de klachtenbehandeling door de ombudsdiensten staat in beide rechtstelsels de mogelijkheid open om bemiddelend op te treden. In dat geval spreken we van *ombudsbemiddeling*. In beide rechtstelsels bestaat een vergelijkbare begripsomschrijving van de ombudsbemiddeling waarin tevens haar meest essentiële kenmerken worden opgenomen (*supra* nr. 24 en 63, 30 t.e.m. 41 en 65 t.e.m. 76). Een uniforme begripsomschrijving van de *ombudsbemiddeling*, die zowel de Belgische als Nederlandse lading dekt, kan als volgt worden omschreven: een informeel en oplossingsgericht samenwerkingsproces tussen de burger en de overheid, waarbij de vrijwilligheid, vertrouwelijkheid en zelfbeschikking gewaarborgd wordt én waarbij een onafhankelijke en onpartijdige ombudspersoon een faciliterende rol inneemt om een toekomstgerichte oplossing op maat van de betrokkenen te vinden. Bovendien treffen de voordelen die inzake ombudsbemiddeling gelden beide rechtstelsels (*supra* nr. 42 t.e.m. 50 en 78).

Hoewel deze zaken horen bij de risico's van het vak, zorgen de overheidsmachtspositie en het loutere moreel gezag dat kleeft aan het bemiddelingsresultaat voor uitdagingen (*supra* nr. 40 t.e.m. 41 en 75 t.e.m. 76). In beide bestuurslandschappen worden inzake de ombudsbemiddeling processuele

²⁸⁶ M.S. THOMAS, "Wat heeft het onderzoek naar mediation in Nederland ons geleerd?", *Tijdschrift Conflicthantering*, 2021, nr. 4, 64.

²⁸⁷ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 158-159; R.J.M. VOGELS, "De stand van Mediation in Nederland", *Stratus*, https://mfregister.nl/content/uploads/De_stand_van_Mediation_in_Nederland-2011-3.pdf (consultatie 12 maart 2024); P. VAN DER ZEIJDEN en R.M.J. VOGELS, "De Nederlandse Mediationmarkt", *Panteia*, https://mfregister.nl/content/uploads/Rapport_De_Nederlandse_Mediationmarkt_2019.pdf (consultatie 12 maart 2024).

fasen gehanteerd die kunnen fungeren als richtsnoer, maar worden zij niet steeds gehanteerd (*supra* nr. 35 en 70).

87. In beide rechtstelsels en met betrekking tot de verschillende bestuursniveaus wordt voorzien in verscheidene wettelijke grondslagen die het optreden en de bevoegdheden van de desbetreffende ombudsdiensten reguleren (*supra* nr. 51 t.e.m. 57 en 78 t.e.m. 82). Toch wordt enkel op Vlaams niveau in de wet geschreven dat de eerste taak van de ombudsdienst erin bestaat om bemiddelend op te treden.²⁸⁸ Voor elke instantie gelden gelijkaardige ontvankelijkheidsvereisten die bijvoorbeeld toezien op het waarborgen het tweedelijnskarakter van de klachtenbehandeling bij de ombudsdiensten en die klachten van fantasten tegengaan.

²⁸⁸ Artikel 3, §1, 1° en art. 16, §1 Decr. houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst.

Hoofdstuk IV. De kwaliteitscriteria inzake ombudsbemiddeling

88. In het kader van dit vierde hoofdstuk zullen de kwaliteitscriteria om tot een optimaal systeem van ombudsbemiddeling te komen, uiteengezet worden aan de hand van de bijdragen van HENSEN, RAES en WIJNANT.²⁸⁹ Hoewel de bestudeerde bijdragen hoofdzakelijk privaatrechtelijke kwaliteitscriteria opsomt, zal dit onderzoek enkel de principes integreren die toepasselijk zijn in de publiekrechtelijke context.

Deze uiteenzetting is immers fundamenteel om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, want *aan welke kwaliteitscriteria dient te worden voldaan voor het bewerkstelligen van een kwalitatieve bemiddeling door de ombudsdiensten van de overheid?* Het opzet van dit onderdeel is aldus om een opsomming te weergeven van de handvaten die door de ombudsdiensten gehanteerd dienen te worden om een *good dispute resolution policy* te garanderen.²⁹⁰ Naast een toelichting van de kwaliteitscriteria inzake ombudsbemiddeling, zal bijkomend worden getracht toe te lichten hoe de Belgische ombudsdiensten deze criteria momenteel implementeren in hun werk.

89. Ten einde een overzicht van de kwaliteitscriteria inzake de ombudsbemiddeling te bekomen worden verscheidene bronnen gehanteerd. Ten eerste wordt gebruik gemaakt van de onderzoeken die, in het kader van hun doctoraatsproefschrift, door HENSEN, WIJNANT en RAES werd verricht.²⁹¹ De Principes die door de Raad van Europa in het kader van de bescherming en bevordering van de ombudsdiensten (zogenaamde Principes van Venetië) in 2019 werden ontwikkeld, vormen een tweede instrument aan de grondslag van dit hoofdstuk.²⁹² De Principes van Venetië vormen immers een toonaangevend en aanbevelend instrument ter bescherming en bevordering van de ombudsinstelling. Beide instrumenten geven voornamelijk privaatrechtelijke kwaliteitscriteria weer. Bijgevolg zal ik een abstractie maken van de criteria die tevens in de publiekrechtelijke context, in het bijzonder inzake ombudsbemiddeling, toepasselijk zijn. Ten slotte worden verschillende ombudsnormen betrokken in deze uiteenzetting. In tegenstelling tot de kwaliteitscriteria, waaraan het handelen van de ombudsdiensten worden getoetst, betreffen de ombudsnormen toetsingsinstrumenten die de ombudsdiensten hanteren bij de beoordeling van het overheidshandelen. Een kwaliteitscriterium om te beoordelen of een ombudsdienst zijn werk goed doet is, bijvoorbeeld, dat de ombudsdienst zelf een aantal objectieve ombudsnormen hanteert om het werk van de overheidsinstellingen te beoordelen.

²⁸⁹ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 630 p.; T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 830 p.; S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 913 p.

²⁹⁰ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 630 p.

²⁹¹ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 630 p.; T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 830 p.; S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 913 p.

²⁹² Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 4 januari 2024).

90. De kwaliteitscriteria die hieronder besproken worden, dienen onderscheiden te worden van de voordelen en gevolgen van de ombudsbemiddeling. In tegenstelling tot de voordelen verbonden aan de ombudsbemiddeling, beoordelen de kwaliteitscriteria inzake ombudsbemiddeling het verloop van de bemiddeling. De voordelen inzake ombudsbemiddeling werden bovenaan reeds toegelicht (*supra* nr. 42 t.e.m. 50 en 77). De gevolgen van de ombudsbemiddeling zullen daarentegen aan het einde van dit hoofdstuk toegelicht worden (*supra* nr. 104 t.e.m. 113).

1. Openlijke en vertrouwelijke sfeer

91. Ten gevolge van het vertrouwelijk karakter van de bemiddeling (*supra* nr. 32 en 66 t.e.m. 67) worden de partijen aangemoedigd om alle informatie en elke bezorgdheid te delen, zonder dat dit later tegen hen zou kunnen worden gebruikt in het geval dat de bemiddelingspoging mislukt.²⁹³ Opdat alle onderhandelingspartijen een volledig zicht krijgen op de onderliggende belangen en bijgevolg een optimale belangengerichte conflictoplossing mogelijk gemaakt wordt, is het doorgeven van alle relevante informatie essentieel.²⁹⁴ Het vertrouwelijk karakter van de ombudsbemiddeling creëert zo een veilige en ongedwongen sfeer waarin alles gezegd kan worden ten einde tot een oplossing te komen. Wanneer deze zaken gerespecteerd worden, komt dit de voordelen van de ombudsbemiddeling (*supra* nr. 42 t.e.m. 50 en 77) alleen maar ten goede. Het onderzoek van HENSEN toonde aan dat dit aspect tevens cruciaal is voor het vertrouwen van de partijen in het bemiddelingstraject.²⁹⁵

In de praktijk dient de vertrouwelijke sfeer, zowel met betrekking tot de burgers als de overheidsinstantie, gewaarborgd te worden. Door de meerzijdig partijdige houding creëert de ombudspersoon immers een open sfeer die voor beide partijen vertrouwelijk aanvoelt (*supra* nr. 37). Een gesprekslocatie waarin de betrokkenen niet gestoord kunnen worden, kan tevens bijdragen aan het vertrouwelijke kader.²⁹⁶

2. Onafhankelijkheid van de ombudsdienst

92. Verder is de onafhankelijkheid van de ombudsdienst essentieel. Zonder de hulp en begeleiding van een onafhankelijke ombudspersoon wordt de ombudsbemiddeling, mogelijks bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt omwille van bepaalde drempels tussen de betrokkenen, zoals het fundamentele machtonevenwicht tussen de burger en de overheid (*supra* nr. 40 en 76). Volgens WIJNANT kan het fundamentele machtonevenwicht tussen de burger en de overheid aanschouwt worden als een *agent-principaal barrière*, gezien de informatie-asymmetrie die tussen de partijen bestaat.²⁹⁷ Het bestuur beschikt vaak over meer informatie en kennis dan de burger,

²⁹³ Artikel 1728, §§ 2-3 Gerechtelijk wetboek van 10 oktober 1967, BS 22 maart 2005, 12773; T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 166; F.E.A. SANDER en S.B. GOLDBERG, "Fitting the Forum to the Fuss: A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure", *Negotiation Journal* 1994, vol. 10, afl. 1, 56.

²⁹⁴ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 167.

²⁹⁵ W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, die Keure, 2018, 120, nr. 270.

²⁹⁶ Zie bijlage 7. Transcriptie van het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt.

²⁹⁷ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 180; R.H. MNOOKIN, "Why Negotiations Fail: An Exploration of Barriers to the Resolution of Conflict", *Ohio State Journal on Dispute Resolution* 1993, vol. 8, afl. 2, 242; J.W. PRATT en R.J. ZECKHAUSER, "Principals and Agents: An Overview" in

waardoor de burger het vertrouwen in het bestuur onderschat en de relatie tussen beide vaak aanvangt vanuit een onevenwicht. Het opzet van een ombudsdienst is om het vertrouwen in het bestuur te herstellen en deze informatie-asymmetrie in de kiem te smoren (*supra* nr. 23).²⁹⁸ In een eerste vertrouwelijk gesprek met de burger zal de ombudsbemiddelaar de burger vaak overtuigen van zijn kwaliteiten en het belang van het bemiddelingstraject.

93. De Europese Principes van Venetië herinneren ons eraan dat de ombudsdiensten instellingen uitmaken die onafhankelijk optreden tegen wanbeheer en vermoedelijke schendingen van de mensenrechten en fundamentele vrijheden die individuen of rechtspersonen aangaan.²⁹⁹ De onafhankelijkheid maakt een kernprincipe van de ombudsdienst uit (*supra* nr. 37 en 71). Krachtens het eerste Principe van Venetië ontvangt de ombudsdienst geen instructies van autoriteiten en volgt het deze niet.³⁰⁰ Het negende Principe van Venetië stelt tevens dat de ombudspersoon tijdens zijn ambtsperiode niet gehouden is enige politieke, bestuurlijke of beroepsmatige activiteiten uit te oefenen die onverenigbaar zijn met zijn onafhankelijkheid of onpartijdigheid.³⁰¹ Bovendien is de ombudsdienst gebonden aan zelfregulerende gedragscodes.³⁰²

94. Ook in de verschillende ombudsnormen wordt de onpartijdigheid van de ombudsbemiddelaar vastgelegd. De derde ombudsnorm toepasselijk op de Vlaamse Ombudsdienst houdt een variant op het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel in, samenhangend met de vereiste onpartijdigheid.³⁰³ Hetzelfde geldt overeenkomstig de ombudsnormen van de federale Ombudsdienst en de Ombudsdienst Pensioenen.³⁰⁴

3. Respect voor de beginselen van behoorlijk bestuur en mensenrechten

95. Gelet op het bestuursrechtelijk kader waarin een ombudsbemiddeling zich afspeelt, dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en mensenrechten, zoals het gelijkheidsbeginsel, de motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel, te allen tijde in acht genomen te worden.³⁰⁵ In tegenstelling tot een volkomen neutrale bemiddelaar, die een gesprek slechts faciliteert, is de ombudspersoon tevens gebonden aan de beginselen van een goed bestuur, mensenrechten en

J.W. PRATT en R.J. ZECKHAUSER, *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, Harvard Business School Press, 1985, 1-35.

²⁹⁸ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 181; zie ook bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst.

²⁹⁹ Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 4 januari 2024).

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ X., "Vlaamse ombudsdienst. Ombudsnormen", Vlaanderen, www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/uw-klacht/behandeling-van-uw-klacht/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024).

³⁰⁴ X., "Ombudsnormen", *De federale Ombudsman*, www.federaalombedsman.be/nl/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024); X., "Ombudsnormen", Ombudsdienst Pensioenen, www.ombudsmanpensioenen.be/nl/missions/Standards.htm (consultatie 30 april 2024).

³⁰⁵ J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap: beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 19-47; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 73-90.

andere normen.³⁰⁶ In dit kader zal de ombudspersoon aangeven waar de balans is, waar de balans uit evenwicht is en naar welke kant ze eventueel overhelt, door middel van aanbevelingen aan de betrokken overheidsinstantie.³⁰⁷

Het twaalfde Principe van Venetië waarborgt de bescherming en bevordering van de mensenrechten en fundamentele vrijheden door de Europese ombudsinstituten.³⁰⁸ Bijgevolg is het aanbevolen dat ombudsdiensten elke klager, in gelijke omstandigheden, gelijk behandelt.

96. De ombudsnormen schrijven, in het algemeen, de overeenstemming met de rechtsregels voor.³⁰⁹ De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel, de motiveringplicht en het rechtzekerheidsbeginsel, worden tevens apart geïmplementeerd in de ombudsnormen die zowel de federale Ombudsdienst, de Vlaamse Ombudsdienst als de Ombudsdienst Pensioenen hanteren.³¹⁰

4. Benoemingscriteria ombudsman: hoog moreel karakter, integriteit, passende professionele deskundigheid

97. Krachtens de Europese Principes van Venetië dienen de criteria voor de benoeming tot ombudsman voldoende ruim te zijn.³¹¹ Zodoende wordt een breed scala aan geschikte kandidaten aangemoedigd. De essentiële criteria hebben betrekking op een hoog moreel karakter, integriteit en passende professionele deskundigheid en ervaring, onder meer op het gebied van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden (*supra* nr. 95 t.e.m. 96).³¹²

5. Evenwaardigheid van de oplossingsmethodes

98. De evenwaardigheid van de verschillende oplossingsmethoden dient vooropgesteld te worden.³¹³ De verschillende methoden van alternatieve geschillenoplossing en de rechtspraak vullen elkaar aan. Na een onsuccesvolle bemiddelingsprocedure kunnen immers steeds nog gerechtelijke stappen ondernomen worden.³¹⁴

³⁰⁶ A. D'ESPALLIER, "Alternatieve geschillenbeslechting via de ombudsman – Koken met én voorbij het boekje", in W. VERRIJDT, R. LEYSEN en J. THEUNIS (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen 2020*, Antwerpen, Intersentie, 2020, 435.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 4 januari 2024).

³⁰⁹ X., "Ombudsnormen", *De federale Ombudsman*, www.federaalombudsman.be/nl/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024); X., "Vlaamse ombudsdienst. Ombudsnormen", Vlaanderen, www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/uw-klacht/behandeling-van-uw-klacht/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024); X., "Ombudsnormen", Ombudsdienst Pensioenen, www.ombudsmanpensioenen.be/nl/missions/Standards.htm (consultatie 30 april 2024).

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 4 januari 2024).

³¹² *Ibid.*

³¹³ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, UHasselt, 2017, 338-344.

³¹⁴ *Ibid.*, 344-350.

99. Aan de hand van de afdoende motiveringsplicht en correcte bejegening wordt de evenwaardigheid inzake oplossingsmethodes in de ombudsnormen geïmplementeerd (infra nr. 103).³¹⁵ De ombudsdienst dient de burger op de hoogte te stellen van het feit dat gerechtelijke stappen, na de ombudsbemiddeling, mogelijk blijven, mits naleving van de nodige termijn. De toegang tot de rechter mag de burger nooit ontzegt of ontmoedigd worden.

6. Toegankelijkheid

100. In lijn met de doelstelling van de *acces to justice*-beweging, dient er, zowel wat de alternatieve geschillenoplossing als wat de gerechtelijke geschillenbeslechting betreft, voldoende aandacht te gaan naar het aanbieden van toegankelijke oplossingstrajecten en het wegwerken van de hindernissen hieraan.³¹⁶ Ten gevolge van zaak Dutroux manifesteerde de *acces to justice*-beweging zich eveneens in België en steeg de onvrede in justitie naar een ongekende hoogte.³¹⁷ Destijds werden, om de kloof tussen de burger en justitie te dichten, justitiehuisen opgericht. Uit hun wettelijke grondslag blijkt dat zo in een eerstelijnsrechtsbijstand en doorwijnfunctie werd getracht te voorzien.³¹⁸ Het gebruik van alternatieve geschillenoplossing werd aanvankelijk eveneens gezien als een hulpmiddel om de toegankelijkheid van justitie te verbeteren.³¹⁹ Echter, een kritische beschouwing laat blijken dat procedurele waarborgen quasi onbestaande zijn en de samenleving niet op de hoogte wordt gehouden van maatschappelijke conflicten die minnelijk geregeld worden.³²⁰

HUBEAU definieert de rechtstoegankelijkheid als de mogelijkheid, van eenieder die met een juridisch probleem wordt geconfronteerd, om de handhaving van zijn recht(en) te verkrijgen en voor de realisering ervan gebeurlijk, zonder te hoge drempels van alle mogelijke aard, een beroep te doen op de reguliere justitiële instanties en procedures.³²¹

³¹⁵ X., "Ombudsnormen", *De federale Ombudsman*, www.federaalombudsman.be/nl/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024); X., "Vlaamse ombudsdienst. Ombudsnormen", Vlaanderen, www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/uw-klacht/behandeling-van-uw-klacht/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024); X., "Ombudsnormen", Ombudsdienst Pensioenen, www.ombudsmanpensioenen.be/nl/missions/Standards.htm (consultatie 30 april 2024).

³¹⁶ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 350; MM. CAPPELETTI en B.G. GARTH, "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective", *Buffalo Law review* 1978, vol. 27 (2), 181-292; B.G. GARTH, M. CAPPELETTI en N. TROCKER, "Access to Justice – Variations and Continuity of a World-Wide Movement", GARTH, B.G., CAPPELETTI, M., en TROCKER, N., "Access to Justice – Variations and Continuity of a World-Wide Movement", *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1982, Vol. 46 (4), 664-707.

³¹⁷ S. DE CLERCK, "Justitie Dichterbij..in het justitiehuis?", Toespraak van de minister van Justitie tijdens een studiedag van Koning Boudewijnstichting op 23 juni 1997, *De orde van de dag* 1998, afl. 2, 51-60; J. LAENENS et al., *Alternatieve Geschillenregeling – De verzoening – geschillencommissies*, Antwerpen, U.I.A., 1999, 1; H. VUYE, "Vrederechter-eerstelijnsrechter: aanzet tot een alternatieve rechtsbedeling", *AJT* 2000-01, 485-492.

³¹⁸ Ministerieel besluit van 23 juni 1999 tot vaststelling van de basisinstructies voor de justitiehuisen, *BS* 29 juni 1999.

³¹⁹ Zie preambule 2 Richtlijn 2008/52 van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken, *Pb.L.* 24 mei 2008.

³²⁰ P. VAN ORSHOVEN, "Slotbeschouwing, Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent (art. 13 Gw.)", in B. ALLEMEERSCH et al., *De nieuwe wet op de bemiddeling*, Brugge, die Keure, 2005, (59) 61-64; H. LAMON in de column van B. PONET en H. LAMON, "Het recht en het gezond verstand", *Juristenkrant* 2013, afl. 266, 13; S. PARMENTIER, "ADR, een nieuwe rage in de Verenigde State", in B. HUBEAU en S. PARMENTIER (eds.), *De rechter buitenspel. Conflictregeling buiten de rechtbank om*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1990, (1), 20.

³²¹ B. HUBEAU, "Informeel conflictregeling in het rechtsgebeuren: een reus op leren voeten", in B. HUBEAU en S. PARMENTIER (eds.), *De rechter buitenspel. Conflictregeling buiten de rechtbank om*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1990, (123) 125.

Voor een meer concrete invulling van het begrip toegankelijkheid kan verwezen worden naar de minimumvoorwaarden voor toegankelijke dienstverlening, die door PARMENTIER en HUBEAU werden uitgewerkt, namelijk³²²:

- De bereikbaarheid of bekendheid van de dienstverlening, door het daadwerkelijk contact krijgen met het grote publiek (door evenwichtige spreiding van het aanbod van de dienstverlening, een goede lokalisering van de dienstverstrekker en de doorzichtigheid van de bestaande structuren te bevorderen);
- De beschikbaarheid of mate waarin de dienstverlening daadwerkelijk gegeven kan worden (bijvoorbeeld door vaste spreekuren op nuttige tijdstippen);
- De betaalbaarheid (bijvoorbeeld door gratis dienstverlening voor informatie en advies, vaste tarieven voor service of een vast plafond);
- De bruikbaarheid en goede functionering van de dienstverlening (bijvoorbeeld door luisterbereidheid in hoofde van de dienst en follow-up van de afspraken);
- De verstaanbaarheid van de dienst- en hulpverlening onder andere door aangepast en niet gejuridiseerd taalgebruik te hanteren;
- De betrouwbaarheid, die mogelijks wordt gerealiseerd door respect voor eenieders privacy, het niet eindeloos doorverwijzen en het laten welkom voelen van de burger;
- Het begripvol ageren van de dienst waardoor betrokkenheid en positieve aandacht wordt vertoond;³²³
- De bestendigheid, continue en duurzame dienstverlening.³²⁴

101. De toegankelijkheid van de ombudsdienst werd opgenomen in het vijftiende Principe van Venetië.³²⁵ In dit opzicht wordt bijgevolg eveneens een aanbeveling gericht aan de Europese ombudsinstellingen.

102. De ombudsnormen van de Vlaamse Ombudsdienst en de Ombudsdienst Pensioenen werpen eveneens een blik op de vlotte bereikbaarheid van de dienst.³²⁶ Dit houdt, enerzijds, in dat de overheidsdiensten zowel telefonisch als fysiek voldoende bereikbaar zijn. Anderzijds slaat deze bereikbaarheid zowel op een redelijke ruimtelijke nabijheid en een vlotte toegankelijkheid van de gebouwen als op ruime en publiekgerichte openingsuren. Tevens wordt een begrijpbare en verstaanbare dienstverlening gewaarborgd in de achtste ombudsnorm van de Vlaamse

³²² S. PARMENTIER en B. HUBEAU, *Preadvies rechtshulp. Aanbeveling voor het armoedebestrijdingsbeleid* 90-91, Interdepartementale Commissie voor armoedebestrijding, Derde Verslag, Brussel, Kabinet staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, 1991, 57-91; S. PARMENTIER, "Kansarmoede en rechtshulp. Drie uitdagingen op de drempel van de volgende eeuw", *Alert* 1998, afl. 24 (1), (24) 29.

³²³ O. VANMECHELEN, K. ADRIAENS en R. SEURS (eds.), *Lokaal Sociaal Beleid Brussel, van concept naar praktijk, Brusselse Welzijns- en gezondheidsraad*, www.bwr.be/upload/BWR_SocBelBXL.pdf (consultatie 28 februari 2024).

³²⁴ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, UHasselt, 2017, 350.

³²⁵ Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 4 januari 2024).

³²⁶ X., "Vlaamse ombudsdienst. Ombudsnormen", Vlaanderen, www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/uw-klacht/behandeling-van-uw-klacht/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024); X., "Ombudsnormen", Ombudsdienst Pensioenen, www.ombudsmanpensioenen.be/nl/missions/Standards.htm (consultatie 30 april 2024).

Ombudsdienst.³²⁷ De Ombudsdienst Pensioenen voegt daar de hulpvaardigheid van de pensioendiensten aan toe.³²⁸ Op federaal vlak, implementeren de ombudsnormen van de federale Ombudsdienst dit kwaliteitscriterium in de een afdoende toegankelijkheid van haar diensten, kantoren en de door haar verstrekte informatie.³²⁹

7. Afdoende motivering

103. Zowel een beslissing tot weigering van de behandeling van een klacht als het bemiddelingsresultaat dienen afdoende gemotiveerd te worden zodat de burger de beslissing begrijpt. Dit ligt in lijn het respecteren van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de ombudsdiensten (*supra* nr. 95 t.e.m. 96).³³⁰ Een afdoende en begrijpelijke motivering door de ombudsdienst draagt immers bij tot begrip in hoofde van de klager en verzoening, zelfs al wordt de klacht niet ingewilligd. Bijgevolg komt de motivering het vertrouwen in de overheid ten goede. In dit opzicht is het belangrijk om de burger duidelijk te maken dat de deur steeds op een kier staat, door middel van een follow up-gesprek of een clausule in de afsluitende communicatie.³³¹

In de praktijk blijkt dat, onder meer, de Ombudsdienst Pensioenen dit hoog in het vaandel neemt. Zowel een ongegrondheidsbeslissing als het bemiddelingsresultaat worden immers via email omstandig gemotiveerd aan de burger.³³² Wanneer de burger het resultaat niet begrijpt, kunnen telefonisch nadere inlichtingen gevraagd worden.³³³ Ook bij de ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt wordt deze motivering praktisch gewaarborgd aan de hand van een eventueel follow up-gesprek met de klager.³³⁴

8. Meerwaarde-creërende, integrale en inventieve oplossing op maat

104. Gezien het ruime zelfbeschikkingsrecht van de partijen in een ombudsbemiddeling (*supra* nr. 98), wordt een meerwaarde-creërende, volledige en, eventueel inventieve of creatieve, oplossing op maat van de partijen nagestreefd (*supra* nr. 106 t.e.m. 109). Krachtens de *sociale rechtvaardigheid*, dienen niettemin de algemene bestuursrechtelijke beginselen, te allen tijde in acht genomen te worden (*supra* nr. 95 t.e.m. 96).³³⁵ De bemiddelingspoging kan leiden tot zowel een financiële, economische als morele meerwaarde.³³⁶

³²⁷ X., "Vlaamse ombudsdienst. Ombudsnormen", Vlaanderen, www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/uw-klacht/behandeling-van-uw-klacht/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024).

³²⁸ X., "Ombudsnormen", Ombudsdienst Pensioenen, www.ombudsmanpensioenen.be/nl/missions/Standards.htm (consultatie 30 april 2024).

³²⁹ X., "Ombudsnormen", *De federale Ombudsman*, www.federaalombudsman.be/nl/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024).

³³⁰ J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap: beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 19-47; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 73-90.

³³¹ Zie bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen; Bijlage 7. Transcriptie van het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt.

³³² Zie bijlage 6. Transcriptie van het interview met de Ombudsdienst Pensioenen.

³³³ Zie bijlage 6. Transcriptie van het interview met de Ombudsdienst Pensioenen.

³³⁴ Zie bijlage 7. Transcriptie van het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt.

³³⁵ J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap: beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 19-47; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 73-90; S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 62.

³³⁶ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 171.

Het aangaan van een bemiddeling met de overheid zal bij de burger meer vertrouwen in het bestuur aanwakkeren en leiden tot een realisatiemoment, want de overheidsambtenaar is ook maar een mens van vlees en bloed, die mogelijks fouten maakt. Daarnaast streeft de bemiddeling ernaar dat de partijen bewust worden van de belangen die achter de standpunten schuilgaan.³³⁷ Bijgevolg kan gesteld worden dat een ombudsbemiddeling steeds een morele meerwaarde creëert. Bovenaan werd reeds aangehaald dat de partijen, in vergelijking met een gerechtelijke procedure, aanzienlijke kosten zullen besparen wanneer ze opteren voor een ombudsbemiddeling (*supra* nr. 44 t.e.m. 45). Zodoende wordt tevens een financiële meerwaarde gecreëerd.

De bemiddelingspoging doet tevens beroep op de creativiteit van de burgers en wordt er ruimte geboden voor *out of the box*-oplossingen.³³⁸ De partijen worden zodoende gestimuleerd om los te komen van hun oorspronkelijke standpunt en vindingrijke oplossingen te bedenken die alle betrokken belangen waarborgen.³³⁹ In dit kader werd me tijdens één van de interviews verteld dat een conflict, naar aanleiding van de angst van een kind voor de politie, via een bemiddelende tussenkomst werd opgelost door het kind een ritje te laten meerijden met de politiewagen.³⁴⁰

Ten slotte biedt bemiddeling de mogelijkheid om naar een allesomvattende oplossing te zoeken. In die zin dat zowel aandacht geschonken wordt aan de juridische als de niet-juridische aspecten van het conflict. De gebreken in communicatie, psychologische en/ of relationele componenten kunnen zulke niet-juridische aspecten van het conflict uitmaken.³⁴¹ Gezien het feit dat de onderlinge oorzaken eveneens besproken worden, reduceert het risico dat het conflict onderhuids verder blijft sudderen. Bijgevolg wordt vermeden dat het oude conflict opnieuw de kop opsteekt of het de groeibodem vormt voor een nieuw conflict.³⁴²

Gezien de brede waaier aan Belgische geschillenoplossingsmethodes wordt een oplossing op maat nagestreefd. Dat uitgebreid aanbod maakt de keuze voor een oplossingstraject echter niet eenvoudig.³⁴³ De toenemende bekendheid van de andere trajecten, smoort de quasi-automatische keuze voor de gerechtelijke geschillenbeslechting meer en meer de kiem. Hoewel de bemiddeling gezien wordt als dé alternatieve geschillenoplossingsmethode bij uitstek, dienen we erop toe te zien dat het bemiddelen zo niet aan de burger wordt opgedrongen. Bijgevolg is het belangrijk dat de burger beschikt over voldoende kennis over de verschillende geschillenoplossingsmethodes zodat ondoordachte keuzes tegengegaan worden en niet resoluut voor een gerechtelijke geschillenoplossing wordt geopteerd. Efficiëntie duidt aldus in dit verband op de keuze voor een oplossingstraject dat het beste aansluit bij de behoeften van de partijen en de zaak, dat kwaliteitsvol

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ Zie bijlage 8. Transcriptie van het interview met de Nederlandse Nationale ombudsdienst en de Kinderombudsdienst.

³⁴¹ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 172.

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, UHasselt, 2017, 324.

is en ook de nodige ruimte laat voor het oplossen van de onderliggende problematiek.³⁴⁴ Daarnaast maakt de aanwezigheid van talrijke methodes van conflictoplossing mogelijks een risico op vertroebeling van het onderscheid tussen de verschillende trajecten in.³⁴⁵ Daarom is het tevens aangewezen dat de algemene beginselen betreffende de bemiddeling (*supra* nr. 30 t.e.m. 41 en 65 t.e.m. 76) voldoende gekend en bekend zijn. Gezien het belang ervan, zou ervoor geopteerd kunnen worden om deze kenmerken in een ruim juridisch kader te verankeren (*supra* nr. 186 t.e.m. 199).

105. De creatie van een meerwaarde kan eerder aangemerkt worden als een logisch gevolg inzake ombudsbemiddeling in plaats van een criterium ter beoordeling van de bemiddeling door de ombudsdiensten. Doorgaans zal het resultaat uit de ombudsbemiddeling door beide partijen gedragen worden waardoor voor beide een meerwaarde wordt gecreëerd.

9. Stimulans van het menselijk welzijn

106. Het criterium dat in dit onderdeel wordt besproken, focust zich voornamelijk op de conflictpartijen en het menselijk welzijn van de betrokkenen bij het conflict. Er kan gesteld worden dat het stimuleren van het menselijk welzijn een gevolg is van een bemiddelend optreden van de ombudsman in een conflict tussen de burger en de overheid.³⁴⁶ De betrokkenen worden immers aangemoedigd om, onder begeleiding van de ombudspersoon, zelf een constructieve oplossing voor het geschil voor te stellen. De partijen behouden de controle over het proces en de uitkomst.³⁴⁷ Dit draagt bij aan de individuele autonomie van de partijen.³⁴⁸

107. Verschillende veranderingen en stromingen wierpen, in de juridische wereld, licht op een groei inzake de interesse naar een meer mensgericht beeld van justitie. In dit verband, stak, in de jaren tachtig, de *informal justice*-beweging in de Verenigde Staten de kop op.³⁴⁹ Practici waren immers ontevreden over de beperkte mogelijkheden van rechtbanken om tot creatieve oplossingen te komen in een tegensprekelijke juridische oplossingscultuur. Bovendien werd er gestreefd naar meer partijautonomie en participatie voor conflictpartijen.³⁵⁰ Omwille van haar vrijwillige deelname,

³⁴⁴ S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 63; M. PEL, "Voorwoord", in A. KLIJN en S. VERBERK (eds.), *The Judiciary Quarterly. Customized Conflict Resolution: Court-Connected Mediation in The Netherlands 1999-2009*, Den Haag, Sdu Publishers BV, 2011, 3-4; F. STEFFEK, "Principled regulation of Dispute Resolution: Taxonomy, Policy and Topics", in F. STEFFEK en H. UNBERATH (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Access to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, (33) 47.

³⁴⁵ I. VEROUGSTRAETE, "Regulation of Dispute Resolution in Belgium: Workable Solutions?", in F. STEFFEK en H. UNBERATH (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Access to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, (93) 96.

³⁴⁶ S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 58; T. TYLER, "The quality of dispute resolution procedures and outcomes: measurement problems and possibilities", *Denv. U. L. Rev.* 1989, vol. 66, afl. 3, (419) 423-424.

³⁴⁷ R. BUSH, "Defining quality in dispute resolution: taxonomies and anti-taxonomies of quality arguments", *Denv. U. L. Rev.* 1989, vol. 66, afl. 3, (335) 349.; S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 58.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 309; B.G. GARTH, B.G., CAPPELETTI, M., en TROCKER, N., "Access to Justice – Variations and Continuity of a World-Wide Movement", *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1982, Vol. 46 (4), 664-707.

³⁵⁰ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 309; C. MENKEL-MEADOW, "Regulation of Dispute Resolution in the United States of America", in F. STEFFEK en H. UNBERATH (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Access to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart Publishing, 2014, (419) 433-436.

de ruimte voor het bespreken van emoties en achterliggende belangen en het zelf komen tot een oplossing komt ombudsbemiddeling tegemoet aan deze wensen.

Daarnaast ontstond, in de jaren negentig, de *therapeutic jurisprudence*-beweging die pleitte voor een menselijke, emotionele en psychologische kant van het recht.³⁵¹ Er dient rekening te gehouden te worden met de impact van het recht en de gerechtelijke procedures op het welzijn van de betrokkenen en moet getracht worden dat menselijke welzijn te bevorderen.³⁵² Hoewel dit eerder individuele initiatieven tot verandering betreft, trekt de bovenstaande Angelsaksische trend zich immers eveneens door tot de West-Europese samenleving.³⁵³ In de jaren tachtig en negentig doken in België concepten, zoals *justice with a human face* en de vermenselijking van de conflictaanpak op. De wetgever en beleidsmaker dient aldus een meer aangepaste oplossingsmethode, die voldoende aandacht besteden aan de menselijke kant van het geschil en het vermijden van de psychologische last in het kader van een gerechtelijke procedure, na te streven.³⁵⁴

Bovendien maakt het verwikkeld raken in een conflict vermoedelijk een ingrijpende gebeurtenis uit in het leven van de betrokkenen. Nadat de burger de stap heeft durven zetten om aanspraak te maken op hulp, wordt hij in het rechtsgebeuren vaak als leek beschouwt waardoor deze ervaring vermoedelijk nog intensiever wordt.³⁵⁵ Bijgevolg dienen beleidsmakers en regelgevers zich meer te verplaatsen in het standpunt van de onwetende burger en rekening te houden met diens noden, behoeften, wensen en verlangens in de zoektocht naar een oplossing voor het conflict.³⁵⁶ Dat lidstaten moeten voorzien in procedures die toegespitst zijn op de behoeften van de partijen, werd eveneens opgenomen in de Europese bemiddelingsrichtlijn.³⁵⁷ Zo is het voor het bestuur cruciaal om in dialoog te gaan met de burger en deze te betrekken.³⁵⁸

Zoals BRENNINKMEIJER toelicht, maakt de combinatie van twee disciplines, namelijk de juridische en de sociaalpsychologische discipline, een essentieel onderdeel van de bemiddeling uit.³⁵⁹ De sociaalpsychologische kennis wordt toegepast in een juridische context. Bijgevolg primeert een multidisciplinaire samenwerking, aangezien de puur juridische benadering niet steeds toereikend is

³⁵¹ D.B. WEXLER, *Therapeutic Jurisprudence: An Overview*, *Thomas M. Cooley Law Review*, Vol. 17, pp. 125-134, 2000, <https://ssrn.com/abstract=256658> (consultatie op 27 februari 2023).

³⁵² E. LANCKSWEERDT, "De effecten van recht en rechtspraktijk op het menselijk welzijn: over Therapeutic Jurisprudence", *TBP* 2012, nr. 10, (638) 638; W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 310.

³⁵³ E. LANCKSWEERDT, *Menselijke kracht in het recht. Een ontwikkelingsgerichte visie op het recht en de rechtspraktijk*, Brussel, Groep Larcier NV, 2014, 321.

³⁵⁴ B. HUBEAU, "Informeel conflictregeling in het rechtsgebeuren: een reus op lemen voeten", in B. HUBEAU en S. PARMENTIER (eds.), *De rechter buitenspel. Conflictregeling buiten de rechtbank om*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1990, (123) 126-127.

³⁵⁵ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 312; M. BARENDRECHT en E. BROCKMANS, "Justitie voor en door iedereen" [Interview met Marits Barendrecht], *Juristenkrant* 2016, afl. 335, 8-9.

³⁵⁶ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 312; F. STEFFEK, "Principled regulation of Dispute resolution: Taxonomy, Policy and Topics", in F. STEFFEK en H. UNBERATH (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Acces to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, (33) 45.

³⁵⁷ Europese bemiddelingsrichtlijn (2008/52/EG), overweging nr. 6.

³⁵⁸ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 312; H. GENN, "What Is Civil Justice For? Reform, ADR, and Acces to Justice", *Yale Journal of Law & the Humanities* 2012, vol. 24, 412; D. MASUCCI, M.I. MCILWRATH en J. LACK, "The Future of Dispute Management and Resolution: Determining the Needs of Users Through the global Pound Conference?", *New York Dispute Resolution Lawyer* 2016, vol. 9 (2), 27-28.

³⁵⁹ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 1.

om een oplossing te bieden voor het onderliggend probleem.³⁶⁰ De partijen hebben immers in sommige gevallen andere of bijkomende sociale, psychologische, financiële, medische bijstand nodig om effectief uit de desbetreffende conflictsituatie te raken. Op deze manier wordt het Amerikaans voorbeeld van *problem solving courts* gevolgd, waarbij de onderliggende oorzaken ten gevolge waarvan mensen voor de rechter verschijnen, via een collaboratieve, multidisciplinaire en probleemoplossende benadering worden behandeld.³⁶¹

108. De onderzoeksresultaten, in het kader van de impact van bemiddelingsgericht werken op het menselijk welzijn, zijn bovendien tweeledig. Enerzijds heeft bemiddeling een gunstige impact op de levenskwaliteit van de procespartijen.³⁶² Bemiddeling kan, anderzijds, waardevol zijn ingeval het behoud of herstel van de onderliggende relatie tussen de conflictspartijen in belangrijke mate beoogd wordt.³⁶³ De beide factoren komen de kwaliteit, haalbaarheid en duurzaamheid van de conflictoplossing tevens tegemoet.

109. Het stimuleren van het menselijk welzijn is eerder een gevolg van de ombudsbemiddeling, dan een criterium ter beoordeling van de kwaliteit van de bemiddeling door de ombudsdiensten. Bijgevolg werd het menselijk welzijn noch geïmplementeerd in de Principes van Venetië, noch in Belgische ombudsnormen. Echter, naar aanleiding van een succesvolle ombudsbemiddeling zal het welzijn van de betrokkenen aanzienlijk gestimuleerd worden.

10. Waarborg van het zelfbeschikkingsrecht

110. Volgend op het bovenstaande (*supra* nr. 106 t.e.m. 109) dient sterker de nadruk gelegd te worden op het zelfbeschikkingsrecht van de partijen. Zoals LANCKSWEERDT het verwoordt: “geef de mensen een stem, laat ze in hun waarde, betoon respect en geef ze gelegenheid tot zelfbepaling”.³⁶⁴ De menselijke cultuur komt bij coöperatie het beste tot ontwikkeling en zodoende kan recht gedaan worden aan de belangen van alle betrokkenen.³⁶⁵ Gezien het feit dat een bemiddeling een oplossingstraject betreft waarbij de controle over het verloop bij de partijen ligt, wordt de zelfbeschikking van de partijen in belangrijke mate gewaarborgd tijdens de bemiddeling.³⁶⁶ Enerzijds worden de partijen geacht de baas te zijn over het concrete verloop en de organisatie van de bemiddelingspoging.³⁶⁷ Zo beschikken de partijen inzake de ombudsbemiddeling over de keuze via welk medium de ombudsbemiddeling zal plaats vinden en waar de bemiddeling zal doorgaan.³⁶⁸

³⁶⁰ E. LANCKSWEERDT, *Menselijke kracht in het recht. Een ontwikkelingsvisie op het recht en de rechtspraktijk*, Gent, Larcier, 2014, 2 en 196

³⁶¹ P.M. CASEY en D.B. ROTTMAN, “Problem-Solving Courts: Models and Trends”, *Justice System Journal* 2005, vol. 26 (1), 35-56.

³⁶² T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 168.

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ E. LANCKSWEERDT, “De effecten van recht en rechtspraktijk op het menselijk welzijn: over Therapeutic Jurisprudence”, *TBP* 2012, nr. 10, (638) 639.

³⁶⁵ A. BRENNINKMEIJER et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 5.

³⁶⁶ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, UHasselt, 2017, 318; T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 167.

³⁶⁷ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 168.

³⁶⁸ Zie bijlage 7. Transcriptie van het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt.

Anderzijds wordt het zelfbeschikkingsrecht van de partijen eveneens weerspiegeld aan het einde van het bemiddelingstraject.³⁶⁹ De partijen houden het lot immers in eigen handen en beslissen, ten gevolge van de niet afdwingbare kracht van het ombudsbemiddelingsresultaat, zelfstandig over het al dan niet uitvoeren van het bemiddelingsresultaat (*supra* nr. 42). Bovendien worden de partijen in geen geval verplicht om via ombudsbemiddeling tot een oplossing voor het conflict te komen. De gerechtelijke weg blijft steeds open staan. De partijen moeten zelf kunnen beslissen of er gezocht zal worden naar een oplossing en op welke wijze dit geschiedt.³⁷⁰

111. Toch wordt het zelfbeschikkingsrecht van de partijen beperkt. Ten eerste vormen de ontvankelijkheidsvereisten inzake de klachtenbehandeling door de ombudsdiensten een grens (*supra* nr. 51 t.e.m. 57). Anonieme klachten worden mogelijks niet toegelaten en de klager dient een belang te hebben bij de klacht indiening. Het tweedelijnskarakter van de klachtenbehandeling bij de ombudsdiensten betreft een tweede beperking aan de zelfbeschikking van de betrokkenen inzake een (eventuele) ombudsbemiddeling (*supra* nr. 51 t.e.m. 57). Overeenkomstig de Europese Principes van Venetië maakt het recht om een klacht in te dienen bij de ombudsdienst een aanvulling of alternatief uit op het recht op toegang tot de rechter via de rechtbanken.³⁷¹

112. Het waarborgen van het zelfbeschikkingsrecht inzake ombudsbemiddeling kan mogelijks eerder als een gevolg inzake ombudsbemiddeling aangemerkt worden, dan als een kwaliteitscriterium. Toch dient de zelfbeschikking in belangrijke mate gewaarborgd te worden, zodat een oplossing niet aan de betrokkenen wordt opgelegd. In het laatste geval wordt de grens met de rechtelijke geschillenbeslechting immers vaag.

11. Tegemoetkoming aan de beperkingen van Justitie

113. Vervolgens kent de ombudsbemiddeling als gevolg een tegemoetkoming aan de huidige beperkingen van Justitie. Zo kan aangenomen worden dat het kosten- en tijdbesparende karakter van de ombudsbemiddeling toekomt aan de lange doorlooptijd en het hoge kostenplaatje verbonden aan de gerechtelijke procedures (*supra* nr. 44 t.e.m. 46).³⁷² Bovendien wordt de zelfbeschikking van de partijen inzake ombudsbemiddeling maximaal gewaarborgd, terwijl partijen in een gerechtelijke procedure voornamelijk een passieve rol aannemen (*supra* nr. 106 t.e.m. 109). Ten gevolge van de actieve houding van de burger inzake ombudsbemiddeling, zal de oplossing ook gedragen worden door de partijen, wat de duurzaamheid en de nalevingsgraad positief beïnvloed (*supra* nr. 49 t.e.m. 50).

³⁶⁹ T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 168.

³⁷⁰ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 318; L. ADRIAN, "Regulation of Dispute Resolution in Denmark: Mediation, Arbitration, Boards and Tribunals", in F. STEFFEK en H. UNBERATH (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Acces to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, (115) 116.

³⁷¹ Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 4 januari 2024).

³⁷² T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 184.

DEEL II. PRAKTISCH KADER/ EMPIRISCH ONDERZOEK

114. Dit tweede deel draagt bij aan het praktische aspect van het onderzoek. Op basis van de resultaten uit de verrichtte diepte-interviews en de algemene literatuur wordt de praktijk inzake ombudsbemiddeling, respectievelijk, in België en Nederland weergegeven en geanalyseerd. Bijgevolg wordt een antwoord geformuleerd op de volgende subonderzoeksvraag: *hoe wordt de ombudsbemiddeling in België en Nederland in de praktijk vormgegeven?* Er wordt met andere woorden getracht weer te geven *hoe door ombudsdiensten effectief aan bemiddeling wordt gedaan*.

115. De respondenten trachtten tijdens de interviews steeds de vertrouwelijkheid van het bemiddelingsproces en de anonimiteit van de burgers te waarborgen. Bijgevolg zal het bemiddelingstraject hieronder telkens algemeen en abstract, maar toch zo volledig mogelijk, worden beschreven.

Hoofdstuk I. Resultaten uit de diepte-interviews met de Belgische respondenten

116. Het eerste hoofdstuk weergeeft de belangrijkste resultaten uit de diepte-interviews met de respondenten, werkzaam bij de ombudsdiensten, verbonden aan Belgische overheidsinstellingen (*supra* nr. 8). Met betrekking tot vijf ombudsdiensten zal telkens de feitelijke aanpak van een ombudsbemiddeling tussen de burger en de overheid weergegeven worden uiteengezet (*infra* nr. 118, 124, 133, 142 en 147). Vervolgens worden de door de respondenten benoemde voor- en nadelen met betrekking tot het huidige systeem van ombudsbemiddeling toegelicht (*infra* nr. 119 t.e.m. 120, 125 t.e.m. 126, 134 t.e.m. 135, 143 t.e.m. 144 en 148 t.e.m. 149). Ten slotte wordt de aanbeveling die door de respondenten werd geformuleerd, uiteengezet (*infra* nr. 121 t.e.m. 122, 127 t.e.m. 131, 136 t.e.m. 140, 145 en 150).

1. De federale Ombudsdienst

117. Hieronder zullen de resultaten, uit het interview met de federale Ombudsdienst toegelicht worden, die essentieel zijn voor het beantwoorden van de hoofdonderzoeksvraag.³⁷³

1.1. Feitelijke aanpak

118. De burger kan via mail, via een online klachtenformulier, telefonisch, per post of door een bezoek contact opnemen met de federale Ombudsdienst. Na de ontvangst van een klacht, stuurt de federale Ombudsdienst binnen vijf dagen een ontvangstmelding. Op die manier weet de burger dat de klacht goed ontvangen werd. Nadien begint binnen de dienst de informatiefase. Dit is een soort wachtperiode tijdens dewelke het dossier wordt vervolledigd om de ontvankelijkheid te onderzoeken.

Wanneer een onontvankelijkheid wordt vastgesteld, wordt de eindfase geïntroduceerd. Een dossier kan onontvankelijk zijn omwille van de aard van de zaak, omdat de klacht geen federale administratie betreft, of wanneer de klager geen voorafgaande stappen heeft ondernomen bij de administratie zelf. Dit laatste vloeit voort uit het tweedelijskarakter van de federale Ombudsdienst (*supra* nr. 52). Op tweedelijskarakter van de federale Ombudsdienst bestaan enkele uitzonderingen. Zo werd de

³⁷³ Zie bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst.

federale Ombudsdienst bijvoorbeeld in het kader van de coronapandemie overspoelt met klachten omtrent de tijdelijke werkloosheidsuitkering of inzake de energiepremies. In dat geval werd geopteerd voor een soepele benadering aangezien het onnuttig leek om duizenden mensen te verwijzen naar de eerstelijnsklachtenbehandelaar die overspoelt zal worden door het aanzienlijk aantal klachten. Echter, in de regel dient primair een beroep gedaan te worden op de eerstelijnsklachtenbehandelaar ten einde genoegdoening te verkrijgen (*supra* nr. 22). Ten tweede kan een klacht onontvankelijk verklaard worden wanneer er zich geen nieuwe feiten hebben voorgedaan met betrekking tot een klacht die reeds werd behandeld (*supra* nr. 52). Stel dat iemand vorig jaar reeds een klacht heeft ingediend en dat nu opnieuw doet zonder dat er nieuwe feiten of elementen bij betrokken zijn, zal dit niet leiden tot een nieuwe behandeling van de klacht. Verder zijn de zogenaamde fantastische klachten onontvankelijk. Het betreft klachten waarvan duidelijk is dat ze totaal uit de lucht gegrepen zijn en het geen zin heeft om deze te gaan behandelen (*supra* nr. 52). Ten vierde worden anonieme klachten in principe onontvankelijk verklaard (*a contrario supra* nr. 53). De identiteit van de klagers is immers steeds vereist, tenzij er omwille van ernstige bedreigende elementen redenen zouden bestaan om anoniem te blijven. Ten slotte leiden klachten betreffende feiten die dateren van meer dan één jaar voor het indienen van de klacht tot de onontvankelijkheid ervan (*supra* nr. 52). Het vormt aldus een soort van verjaringstermijn. De informatiefase kan eveneens een behandelingsfase uitmaken in het geval dat informatie vervolledigt dient te worden door inlichtingen te vragen van zowel de burger als de desbetreffende administratie. Indien een bemiddeling niet mogelijk is, wordt overgegaan tot de onderzoeksfase.

In het geval opgemerkt wordt dat op eenvoudige wijze tot een oplossing gekomen kan worden, kan een bemiddelingsvoorstel gedaan worden op basis van bilaterale contacten of in aanwezigheid van alle partijen. Het is echter steeds belangrijk om het vertrouwelijk karakter van een bemiddeling te garanderen (*supra* nr. 32). Zo is het absoluut noodzakelijk voor elke partij om te waarborgen dat de elementen van een bemiddelingsvoorstel slechts op papier worden gezet wanneer elke partij ieder element heeft aanvaard én het document heeft ondertekend. Dat is belangrijk omdat enkel de elementen die op papier staan bindend zijn voor de betrokken partijen, wanneer ze hiermee hun akkoord gaven. Bijgevolg kan achteraf geen aanspraak gemaakt worden op mondelinge toelichtingen die niet neergeschreven zijn (*supra* nr. 32).

De opschorting van de behandeling van de klacht kan eveneens een fase zijn. Wanneer burgers reeds een beroep bij een rechtbank of een georganiseerd administratief beroep hebben ingesteld, dan moet de federale Ombudsdienst de behandeling van de klacht immers opschorten (*supra* nr. 54).

In het geval dat er bij de behandeling van het dossier wordt vastgesteld dat er sprake van een disfunctie in verband met het administratieve optreden, kunnen er twee zaken gebeuren. Ten eerste kan de ombudsdienst een voorstel formuleren ten aanzien van de administratie om de genomen beslissing of de gebruikte werkwijze te wijzigen zonder al over te gaan tot een officiële aanbeveling. Ten tweede kan geconcludeerd worden dat een structureel probleem voor handen is, waardoor aan de administratie zelf een officiële aanbeveling dient te worden gericht, zodat de praktijk of de beslissing duurzaam aangepast kan worden (*supra* nr. 54). In het laatste geval wordt meestal ook een kopie gestuurd naar de leidende ambtenaar van de administratie of zelfs naar de

verantwoordelijke minister, wanneer dat noodzakelijk is. Bovendien wordt mogelijks een aanbeveling aan het Parlement gericht, indien de federale Ombudsdienst meent dat een wet moet worden aangepast. Deze fase zal, in hoofde van de ombudsdienst, gekwalificeerd worden als een eindfase.

Verder kan de federale Ombudsdienst de klager doorverwijzen naar de bevoegde instantie als vastgesteld wordt dat het gaat over materie waarvoor een andere ombudsdienst bevoegd is. In dat geval is het ook een eindfase.

1.2. Voor- en nadelen

119. De respondent werkzaam bij de federale Ombudsdienst beschreef de snelle omlooptijd van de ombudsbemiddeling als een van de belangrijkste voordelen van het systeem. Op een hele korte termijn kan namelijk een oplossing voorzien worden. Zo krijgen de partijen onmiddellijk genoegdoening. Verder wordt opgemerkt dat de bemiddeling door de ombudsdiensten intern ook vrij weinig tijd, energie, mensen en middelen vraagt. Verder leidt de snelheid van de bemiddelende tussenkomst eveneens tot een grote tevredenheid bij de partijen.

120. Nadelen in verband met de ombudsbemiddeling konden door de respondent moeilijk opgesomd worden aangezien het slaagpercentage van de verrichtte bemiddelingen zeer hoog ligt.³⁷⁴ Bovendien is er steeds een goede reden voorhanden wanneer beslist wordt om via een bemiddelende tussenkomst te interveniëren. Om die reden zal er ook nooit voor een bemiddelende tussenkomst gekozen worden in het geval van een structureel probleem (*supra* nr. 118).

1.3. Aanbeveling

121. Het stijgende aantal dossiers dat ter behandeling voor de federale Ombudsdienst voorligt, zorgt voor een potentiële overspoeling van de dienst. Gezien het feit dat dit jaar de kaap van 10.000 klachten bij de federale Ombudsdienst bereikt werd, wordt verwacht dat een dienst, die slechts 50 medewerkers kent, hieronder zal lijden.³⁷⁵ Een mogelijk verbeterpunt heeft bijgevolg betrekking op het gebrek aan middelen en personeel. Een uitbreiding van de federale Ombudsdienst wordt immers aanbevolen.

122. Het ontbreken van een initiatiefrecht wordt door de federale Ombudsdienst niet als een lacune gezien (*a contrario infra* nr. 129), aangezien de dienst op basis van één klacht immers een structureel onderzoek kan starten.

³⁷⁴ FEDERALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2022*, Brussel, Federale Ombudsdienst, 2022, 34 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag2022).

³⁷⁵ FEDERALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Federale Ombudsdienst, 2024, 22 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag-2023-vertrouwen-versterken).

2. De Vlaamse Ombudsdienst

123. Hieronder zullen de resultaten, uit het interview met de Vlaamse Ombudsdienst toegelicht worden, die essentieel zijn voor het beantwoorden van de hoofdonderzoeksvraag.³⁷⁶

2.1. Feitelijke aanpak

124. Hoewel er bij de opstart van de Vlaamse Ombudsdienst een stroomdiagram betreffende de mogelijke stappen inzake geschillenafhandeling door de dienst werd uitgewerkt, verzekerde de respondent me dat een uniform stappenplan niet houdbaar is. Onmiddellijk werd opgemerkt dat klachten zelfs afgehandeld kunnen worden via een eenvoudig telefoongesprek. Het basiswoord in de afhandeling van een klacht door de ombudsdienst is namelijk flexibiliteit. Het volgen van strikte procedures kan haar voordelen hebben, maar het is, volgens de respondent bij de Vlaamse Ombudsdienst, geregeld nuttig om eens aan de kant te staan en te reflecteren over wat nagestreefd wordt en op welke wijze dat juist bereikt kan worden.

De meeste klachten bereiken de Vlaamse Ombudsdienst via e-mail of via het online klachtenformulier. Al wordt er momenteel aan een nieuw online klachtenformulier gewerkt, toch signaleert de respondent dat er eveneens naar gestreefd wordt om niet uitsluitend via elektronische middelen bereikbaar te zijn. De efficiëntie en tijdsbesparing dat het online klachtenformulier voor de dienst meebrengt, weegt immers niet op tegen de bereikbaarheid en laagdrempeligheid waarmee de burger zijn klacht moet kunnen neerleggen. In dit opzicht is er tevens telefoonpermanentie en een samenwerking met de Vlaamse infolijn bij de Vlaamse Ombudsdienst.³⁷⁷

Zodra een klacht binnenkomt, wordt er, binnen de twee dagen, een eerste reactie aan de burger gericht. Dat kan een doorverwijzing naar de juiste instantie zijn, een pasklaar antwoord, wanneer de ervaring dat biedt, of een voorstel omtrent de verder te ondernemen stappen.

De klachten waarvoor een dossier aangelegd wordt, worden aan de bevoegde ombudsonderzoeker voorgelegd. Hoewel er wordt gestreefd naar een minimale belasting van de burger kan, afhankelijk van het geval, informatie van de burger verzocht worden. Als de Vlaamse Ombudsdienst weet dat de overheidsinstantie over ontbrekende informatie beschikt, gaat ze die ter plaatste op vragen. Bovendien kan ook al heel wat inspiratie gehaald worden uit het antwoord van de eerstelijnsklachtenbehandelaar. Indien de eerstelijnsklachtenbehandelaar nog geen antwoord heeft geboden, komt de coachende rol van de Vlaamse Ombudsdienst boven. Zo worden mogelijks enkele aandachtspunten doorgegeven aan de desbetreffende overheidsinstantie en wordt dit antwoord actief opgevolgd.

In het geval dat de klacht ontvankelijk is als een tweedelijnsklacht is het mogelijk dat de Vlaamse Ombudsdienst in overleg gaat met de eerstelijnsklachtbehandelaar, met de leidinggevende van die dienst, of, hoger, met de administrateur-generaal. Bovendien vermeld het decreet de mogelijkheid om een laatste bemiddelingspoging te doen bij de minister (*supra* nr. 55). Uiterst uitzonderlijk kan

³⁷⁶ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst.

³⁷⁷ VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2024, 5 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/65173>).

de Vlaamse Ombudsdienst als last resort verslag uitbrengen aan de commissie van het Parlement die zich over de materie in kwestie buigt (bijvoorbeeld de Commissie leefmilieu).

De zaken die extra aandacht verdienen, worden door de Vlaamse Ombudsdienst opgenomen in het jaarverslag. Dat jaarverslag wordt jaarlijks in alle belangrijke commissies toegelicht, gevolgd door een debat, in aanwezigheid van de minister. Aan die commissiebespreking wordt door de Vlaamse Ombudsdienst erg veel belang gehecht.

2.2. Voor- en nadelen

125. De respondent, werkzaam bij de Vlaamse Ombudsdienst, somde zonder twijfelen de volgende voordelen van een bemiddeling inzake geschillen met de overheid op. Ten eerste is een ombudsbemiddeling kosteloos. Een bemiddelingstraject kent, ten tweede, een snellere doorlooptijd dan een gerechtelijke procedure.³⁷⁸ Bovendien wordt er in een bemiddeling breder gekeken dan het puur juridische. Een rechter zal zich slechts uitspreken over het concrete geval, terwijl een ombudspersoon via een bemiddeling tracht een structureel probleem aan te pakken en er bijgevolg naar streeft een toekomstig probleem de kiem te smoren. Het gaat immers dikwijls om begrip tonen om onvrede weg te nemen. De onontvankelijkheid van een klacht zal steeds aan de burger toegelicht worden waarin mogelijks ook vrede gevonden kan worden door de burger. Wat volgens de respondent tevens een heel belangrijk voordeel van ombudsbemiddeling is, is dat de werking van de overheid zodoende duurzaam wordt verbeterd.

126. Het eerste nadeel dat door de respondent werkzaam bij de Vlaamse Ombudsdienst wordt aangehaald is het vrijblijvende karakter van de bemiddeling. In tegenstelling tot een rechter, kan de ombudsdienst namelijk niets opleggen aan de burger en heeft de aanbeveling slechts een relatieve waarde. Ten tweede is het bestaan van de Vlaamse Ombudsdienst, in tegenstelling tot de bekendheid van de gewone rechter, bij veel mensen onbekend. De drempel om de rechter te bereiken is echter wel veel groter dan het neerleggen van een klacht bij de ombudsdienst.

2.3. Aanbeveling

127. Desondanks het feit dat hard ingezet wordt op de laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de dienst, wordt vastgesteld dat de Vlaamse Ombudsdienst erg onbekend is. In dat opzicht werd reeds veel geld gespendeerd aan reclamecampagnes, tv- en radiospots, maar er wordt gemerkt dat enkel de mensen die op het openblik van de campagne met een probleem kampen, contact opnemen met de dienst. Na enkele maanden is de burger het bestaan van de ombudsdienst alweer vergeten.

Het grootste probleem betreft bovendien de onbereikbaarheid van de kansengroepen, die de bijstand van een ombudsdienst het meeste nodig heeft. Om deze burger te bereiken werd alvast een initiatief genomen door de Vereniging van Ombudsdiensten. In elf steden werden aparte infosessies

³⁷⁸ Zie bijvoorbeeld volgend krantenartikel: DECRE. H., "Zaak is klaar maar kan pas in 2040 (!) behandeld worden; hoe achterstand bij het hof van beroep Brussel steeds grotere proporties aanneemt", *VRTNWS*, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/12/12/achterstand-brussel-hof-van-beroep/#:~:text=Een%20fiscale%20zaak%2C%20die%20twee,zijn%20er%20wel%20enkele%20nuances> (consultatie 28 januari 2024).

georganiseerd voor de spelers van het middenveld, zoals de sociaalassistenten die werken bij het OCMW.³⁷⁹ Zij bereiken de kansengroepen immers sneller en staan vaak in rechtstreeks contact met hen. De klachten van niet-kansengroepen zijn nuttig om structurele problemen te ontdekken, maar deze groep is, in vergelijking met de kansengroepen, zelf wel mondig en taalvaardig genoeg om haar argumenten tegen de overheidsinstantie naar voren te schuiven.

128. Door de Vlaamse Ombudsdienst wordt sterk geloofd in het versterken van de eerstelijnsklachtendienst. In dat opzicht werden de klachtenbehandelaars bij de bestuursinstanties zelf in het verleden door de ombudsdienst gecoacht. Opgemerkt werd dat het beter zou zijn dat de tweedelijnsbijstand niet nodig is om het vertrouwen in het bestuur te versterken.

129. Daarnaast wordt aangekaart dat een initiatiefrecht van de Vlaamse Ombudsdienst handig zou zijn. Dit initiatiefrecht echter wordt immers in de Europese Principes van Venetië aanbevolen (*supra* nr. 193). Momenteel kan de dienst slechts te werk gaan wanneer over een bepaald probleem bij haar een klacht wordt neergelegd. Het valt echter voor dat de media die klacht voor is, wat nefast is voor het vertrouwen in het bestuur.

130. Naar het voorbeeld van het Brusselse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, dient ook met betrekking tot het Vlaamse Gewest voorzien te worden in een verplichte residuaire bevoegdheid van de Vlaamse Ombudsdienst in het geval de lokale besturen zelf niet voorzien in een ombudsdienst. In Vlaanderen beschikken immers weinig gemeenten over een eigen ombudsdienst, waarvoor de Vlaamse Ombudsdienst momenteel slechts facultatief bevoegd is (*supra* nr. 22). Bijgevolg is er vaak geen ombudsdienst, en dus tweedelijnsklachtenbehandeling, voorhanden in het geval de burger een klacht heeft over het lokaal bestuur.

131. Ten slotte zou een grondwettelijke verankering van de ombudsfunctie meer gezag aan de aanbeveling, die door de ombudsdiensten wordt geformuleerd, kunnen toekennen. Dit evenwel zonder er een bindende kracht aan toe te kennen.

3. De ombudsdienst van de stad Antwerpen

132. Hieronder zullen de resultaten uit het interview met de gemeentelijke of lokale ombudsdienst te Antwerpen toegelicht worden.³⁸⁰

3.1. Feitelijke aanpak

133. Op lokaal niveau bereikt de burger de ombudsdienst meestal via e-mail of per telefoon. Nadien neemt de ombudsdienst via e-mail contact op met de desbetreffende overheidsinstantie. De klacht afkomstig van de burger wordt vervolgens bij die overheidsdienst op de tafel gelegd. Er wordt

³⁷⁹ X., "OmbudsTour: ontmoet de ombudsmannen bij jou in de buurt", *De federale ombudsman*, www.federaalombudsman.be/nl/ombudstour-ontmoet-de-ombudsmannen-bij-jou-in-de-buurt (consultatie 15 maart 2024).

³⁸⁰ Zie bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen.

hen verduidelijking gevraagd omtrent het probleem en de voorgestelde oplossing in dit verband. Het antwoord dat de ombudsdienst ontvangt wordt daarop voorgelegd aan de burger.

Indien de ombudsdienst het zinvol acht dat de beide partijen elkaar ontmoeten, wordt aan hen beide voorgelegd om in bemiddeling te treden. De lokale ombudspersoon merkt op dat de meeste verzoekers hun instemming hiermee verlenen. Nadat de toestemming van de verzoeker werd verkregen, wordt de vraag eveneens voorgelegd aan de betrokken directeur. Indien de organisatie eveneens diens akkoord geeft, wordt alles in zijn werk gesteld om een bemiddelingsgesprek te organiseren.

De ombudsdienst te Antwerpen geeft de verzoeker, de burger, steeds de keuze over de plaats waar het gesprek zal doorgaan. In de meeste situaties gaat het bemiddelingsgesprek door op het ombudskantoor, wat neutraal terrein is voor beide partijen. Wanneer iemand verder woont, gaat het gesprek mogelijks door in een districtshuis of op de hoofdzetel van de organisatie.

Tijdens de bemiddeling zelf wordt in het algemeen een bepaald gespreksverloop gehanteerd. Eerst wordt de rol van de ombudspersoon in de bemiddeling verduidelijkt. Meestal wordt nadien het woord eerst aan de burger gegeven. Die zet het probleem en diens vragen en/of bekommernissen uiteen. De ombudspersoon laat de burger zijn verhaal doen, zonder tussen te komen, maar stelt wel vragen ter verduidelijking van het verhaal.

Vervolgens is het aan de organisatie. Volgens de respondent is het vaak nodig om de verzoeker aan te manen de organisatie te laten uitpraten en diens impuls om te onderbreken te temperen.

Het is dan de taak van de ombudspersoon om samen te vatten wat er allemaal gezegd is en de partijen te vragen wat er verder zal gebeuren om aan de ontevredenheid een einde te maken. Meestal volgt dan een dialoog tussen de partijen. Dikwijls is één gesprek tussen beide partijen voldoende en verlaten ze het gesprek met een aantal afspraken. Het is dan de bedoeling dat de partijen elkaar rechtstreeks weten te vinden, zonder de ombudsdienst te betrekken.

Na afloop van de bemiddeling wordt steeds een korte en samenvattende synthese geformuleerd, zodat beide partijen exact weten wat er afgesproken werd en wat er van hen verwacht wordt. De gemaakte afspraken worden door de ombudsdienst vervolgens kort bevestigd via een e-mail.

3.2. Voor- en nadelen

134. De respondent, werkzaam bij de Antwerpse ombudsdienst, hecht heel veel belang aan het fysieke gebeuren inzake ombudsbemiddeling en ziet dit als een van de belangrijkste voordelen. Het minder bureaucratische karakter van een bemiddeling bij de ombudsdiensten wordt eveneens als een voordeel gezien. Bovendien is bemiddeling kosteloos en sneller aangezien er geen gebondenheid is aan rechtsregels.

135. Hoewel de respondent, bij de ombudsdienst van Antwerpen, niet meteen nadelen ziet inzake ombudsbemiddeling, werden er na enige tijd toch een paar nadelen opgesomd. Het kan bijvoorbeeld een nadeel zijn dat mensen een façade ophouden en niet durven zeggen wat hen werkelijk wakker houdt. De ombudspersoon kan namelijk zo goed mogelijk proberen een gesprek te organiseren en gesprekstechnieken hanteren om zo efficiënt mogelijk te werk te gaan, maar wanneer burgers het achterste van hun tong niet laten zien is het moeilijk om die oplossing werkelijk te bereiken. Daarom is het ook belangrijk dat de bemiddelaar die gesprekstechnieken goed beheerst, toepast en zich blijft bijscholen. Daarnaast is het voor de bemiddelaar van uiterst belang om te allen tijde de neutraliteit te bewaren (*supra* nr. 37). Tot slot, hoewel er meestal een soort bindende kracht hangt aan de afspraken die worden vastgelegd, kunnen de afspraken niet worden afgedwongen en kennen ze louter een vrijblijvend karakter.

3.3. Aanbeveling

136. Op vlak van de bekendheid van de eerstelijnsklachtenbehandelaar is ruimte voor verbetering, volgens de lokale ombudsbemiddelaar bij de Stad Antwerpen. Klagers komen momenteel vaak te snel naar de ombudsdienst, zonder vooraf bij de overheidsinstantie zelf te komen. Volgend jaar wordt binnen de stad echter een project gepland om de kennis van de eerstelijnsklachtenbehandeling bij de burger op te frissen.

137. Op het vlak van de bekendheid van de gemeentelijke Ombudsdienst zelf doet zich eveneens een kans ter verbetering voor. Zo is de desbetreffende ombudsdienst al enige tijd vragende partij om, in de afsluitende communicatie aan de burger, een standaardclausule op te nemen die verwijst naar de bevoegdheid van de lokale ombudsdienst in het geval van ontevredenheid. Momenteel wordt zulk sluitstuk op Vlaams niveau reeds opgenomen in de afsluitende communicatie.

138. Daarnaast merkt de Antwerpse ombudsdienst de ineffectiviteit en grote achterstanden bij de lokale eerstelijnsklachtenbehandelaars op. Verschillende lokale overheidsinstanties, zoals het Antwerpse Loket Migratie, kennen immers lange wacht- en behandeltijden wegens de hoge werkdruk bij het beschikbare personeel. In dat geval kan de eerstelijnsklachtenbehandelaar de klagers doorverwijzen naar de ombudsdienst. De klager kan de lange wacht- en behandeltijden dan aanklaarten bij het College van Burgemeester en Schepenen, waardoor de betrokkenen aanspraak kunnen maken op een verlenging van een vergunning of termijn.

139. Bovendien wordt door de Antwerpse Ombudsdienst vastgesteld dat te veel vanuit de organisatie wordt gedacht en te weinig vanuit de burger. Zo wordt vaak een vereenvoudiging van de processen nagestreefd om het voor de eigen organisatie makkelijker te maken, maar niet om de optimale ondersteuning van de burger te waarborgen. De burger mag bijvoorbeeld het slachtoffer niet worden van de digitalisering van de dienst door aanzienlijk veel informatieformulieren in te moeten vullen. De stad moet de informatie waarover ze beschikt namelijk zo goed mogelijk inzetten, zodat de burger hiervan zo weinig mogelijk hinder ondervindt en hiertoe zo weinig mogelijk inspanningen dient te leveren.

140. Ten slotte wordt ook op gemeentelijk of lokaal niveau gepleit voor de wettelijke verankering van een initiatiefrecht voor de ombudsdiensten. Hoewel de Antwerpse Ombudsdienst momenteel reeds bemiddelingstrajecten opstart tussen de verschillende stedelijke organisaties en de burger, zonder voorafgaande klacht van de burger, is een wettelijke verankering van deze bevoegdheid aan te raden. Op die manier kan er niet getwijfeld worden aan de bevoegdheid terzake van de lokale ombudsdienst.

4. De Ombudsdienst Pensioenen

141. Hieronder zullen de resultaten uit het interview met de Ombudsdienst Pensioenen, die essentieel zijn voor het beantwoorden van de hoofdonderzoeksvraag, toegelicht worden.³⁸¹

4.1. Feitelijke aanpak

142. Inzake de Ombudsdienst Pensioenen vindt het eerste contact met de burger meestal plaats via e-mail. De Ombudsdienst Pensioenen poogt vervolgens onmiddellijk een ontvangstmelding te sturen zodat de burger weet dat de klacht goed werd ontvangen.

Nadien wordt de klacht grondig ingelezen zodat de dienst kan achterhalen waarover het echt gaat. Mensen gebruiken immers vaak woorden die niet letterlijk hun bedoelingen weerspiegelen.

Vervolgens zal de Ombudsdienst Pensioenen door middel van een schriftelijk document aan de federale Pensioendienst toegang vragen tot het pensioendossier. Wanneer die toegang wordt verleend, zal de Ombudsdienst trachten te kaderen of het verhaal van de betrokkene overeenstemt met gegevens uit de pensioenapplicaties. De toegang tot die verschillende applicaties betekent dat de Ombudsdienst Pensioenen een helikopterzicht heeft tot het hele pensioenlandschap van de betrokkene en zo zaken kan verifiëren. Heel wat mensen hebben immers een gemengde loopbaan achter de rug en dus bijvoorbeeld een recht op pensioen bij Ethias en bij het RSVZ. Voor het inwinnen van bijkomende informatie zal de dienst naar de betrokkene telefoneren. Dat gebeurt echter facultatief, afhankelijk van de noodzaak.

Wanneer de dienst het volledige en correcte beeld heeft, gaan ze op zoek naar argumenten voor de betrokkene. Als het bijvoorbeeld de interpretatie van wetgeving betreft, wordt er gezocht naar rechtspraak in de databases. Wanneer de klacht daarentegen over de kwaliteit van de dienstverlening gaat, wordt er gezocht naar andere technieken die de communicatie van de federale Pensioendienst kunnen verbeteren.

Wanneer er aldus een onregelmatigheid of mogelijkheid tot verbetering wordt vastgesteld, wordt een bemiddelingsvoorstel opgesteld. Onderhandelingen vragen immers om, fysisch of digitaal, persoonlijk contact, tussen de partijen. Daar staat tegenover dat, wanneer er geen onregelmatigheid wordt vastgesteld, de Ombudsdienst Pensioenen in een afsluitende brief haar vaststellingen zal toelichten aan de burger. Op die manier hebben mensen steeds iets op papier staan. Bovendien

³⁸¹ Zie bijlage 6. Transcriptie van het interview met de Ombudsdienst Pensioenen.

wordt er steeds afgesloten door te vermelden dat de burger niet moet aarzelen om de ombudsdienst Pensioenen te contacteren wanneer de brief juridisch of technisch te complex is en een mondelinge toelichting wenselijk is. De deur van de Ombudsdienst Pensioenen blijft aldus steeds op een kier staan. Wanneer de ombudsdienst merkt dat het probleem heel technisch is, volgt de mondelinge toelichting automatisch.

4.2. Voor- en nadelen

143. Als absoluut voordeel van de ombudsbemiddeling werd door de Ombudsdienst Pensioenen de snelheid benoemd. Wanneer de burger in een gerechtelijke procedure verwickeld raakt, is hij immers vaak voor jaren vertrokken, terwijl een ombudsbemiddeling snel en vlot verloopt. Bovendien maakt het een kosteloze methode van geschillenoplossing uit. Een andere grote troef die wordt opgemerkt is dat het veel voldoening geeft om twee partijen te verzoenen door in bemiddeling te gaan in plaats van door de rechter een oplossing te laten afdwingen. Bovendien wordt de burger bij de Ombudsdienst Pensioenen bijgestaan door een pensioenexpert, die zelf ook mee argumenten zal zoeken.

144. De Ombudsdienst Pensioenen kaart evenwel aan dat ze enkel kan bemiddelen, overtuigen en morele autoriteit kan gebruiken. Dit aspect kan zowel een voor- als nadeel inhouden. Wanneer het verzoenen van de partijen lukt, zal dit immers leiden tot een beter gevoel, meer voldoening en meer begrip. Echter, in het geval een bemiddeling niet lukt, is er geen stok achter de deur aangezien de Ombudsdienst het aangaan van een bemiddeling én het bemiddelingsresultaat niet kan afdwingen. Dit laatste is en blijft immers het risico van het verhaal.

4.3. Aanbeveling

145. Ondanks de vele initiatieven die door de Ombudsdienst Pensioenen worden ondernomen, blijft de bekendheid van de dienst een heikel punt, zeker bij de kansengroepen. De Ombudsdienst Pensioenen blijkt bij nog te weinig mensen bekend. In dit verband kan eveneens een oproep naar meer financiële middelen gedaan worden om in meer publiciteit te voorzien.

5. De ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt

146. Hieronder zullen de resultaten uit het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt toegelicht worden.³⁸²

5.1. Feitelijke aanpak

147. De studenten nemen meestal via mail contact op met de facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt. Vervolgens zal de dienst zo snel mogelijk proberen te antwoorden. Gezien de beroepstermijnen inzake onregelmatigheden met betrekking tot examenresultaten, gaf de respondent aan dat ernaar gestreefd wordt om binnen de zeven werkdagen beschikbaar te zijn. Gedurende het schooljaar en wanneer de zaak strikt genomen niet aan een vervaltermijn onderhevig is, zal er eveneens getracht worden zo snel mogelijk in te gaan op een e-mail. Hoewel digitale

³⁸² Zie bijlage 7. Transcriptie van het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt.

afspraken, met behulp van de hedendaagse technologie, een frequent gebruikt en behoorlijk alternatief vormen, wordt ernaar gestreefd een fysieke afspraak met de student in te plannen. Gezien de dienst doelt op een afspraak, wordt een student ook steeds warm onthaald wanneer hij/zij fysiek langskomt op het kantoor van de facultaire ombudsdienst. Er wordt steeds plaatsgenomen in een vertrouwelijke setting, bijvoorbeeld een aparte vergaderruimte, waar de partijen niet gestoord kunnen worden.

Wanneer een gesprek doorgaat, laat de ombudspersoon de student en/of docent zijn verhaal doen en worden hier en daar enkele standaard open vragen gesteld, zodat een klare kijk op de zaak verkregen wordt.

Vervolgens denkt de ombudspersoon vaak luidop met de klager mee over de mogelijke manieren om het conflict op te volgen. Meestal schotelt de ombudspersoon de klager de mogelijke actiemogelijkheden voor, zodat hij daarvan volledig op de hoogte is. In dat opzicht zal de klager door deze dienst steeds geïnformeerd worden over de interne beroepen en het bestaan van vertrouwenspersonen. Daarnaast zal de dienst mogelijkheden aanreiken om het probleem eventueel wat te *downsizen*, zónder dat de bezorgdheid van de klager onder de mat wordt geveegd.

Wanneer voor een bepaald strijdplan geopteerd werd door de klager, zal door de facultaire ombudsdienst meestal een vervolggesprek in plannen, zodat gepeild kan worden naar de tevredenheid van de klager met de oplossing. Echter, dat vervolggesprek vindt niet steeds plaats.

5.2. Voor- en nadelen

148. Het eerste voordeel inzake bemiddeling door ombudsdiensten waaraan de respondent spontaan dacht, is de menselijkheid. Zowel bij degenen die zich onjuist behandeld voelt als degene die de 'fout' begaat, wordt het als heel menselijk ervaren dat de situatie zo klein mogelijk wordt gemaakt en dat niet iedereen ervan op de hoogte is. De situatie niet zwaarder en moeilijker maken dan het is, is essentieel. De respondent probeert zich bovendien steeds in de plaats van de beklagde te stellen. Dit komt de continuïteit van de vertrouwensrelatie tussen de docent en de cliënt namelijk ten goede. De student en docent moeten immers vaak nog enige tijd samen verder. Ten tweede is het als klager aangenaam om te weten dat het probleem rechtstreeks wordt opgelost. Ten derde wordt aan de partijen de kans geven om een dialoog aan te gaan met elkaar, in plaats van een welles-nietespelletje te spelen. Ten slotte verloopt een bemiddeling veel sneller, waardoor er kort op de bal gespeeld kan worden.

149. Aanvankelijk, werd het door de respondent als moeilijk ervaren om nadelen van een bemiddeling door de ombudsdienst te vinden. De respondent merkte echter op dat de bemiddeling niet het eindstation mag zijn indien de klager toch niet tevreden blijkt. De maatschappij moet zich er immers van bewust zijn dat er nog andere wegen zijn om een oplossing te bekomen. Daarnaast werd aangegeven dat met betrekking tot het gebrek aan evaluatie na de bemiddeling en de ontbrekende wisselwerking met de beroepscommissie de deur voor verbetering open staat. Maar dat botst eventueel met de grenzen van haalbaarheid..

5.3. Aanbeveling

150. De facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt kaart aan dat de intervisie en feedback aan de ombudsdiensten ontbrekend is. Daarnaast wordt de dienst ook niet systematisch op de hoogte gehouden wanneer een zaak effectief tot een succesvol beroep heeft geleid na uitputting van de tweedelijnsklachtenbehandeling. Die wisselwerking tussen de ombudsdienst en de beroepscommissie kan interessant zijn om in te schatten of het zinvol is om een beroep in te stellen. Het is evenwel niet de rol van de ombudsdienst om zich uit te spreken over het beroep, maar het kan wel interessant zijn om te reflecteren of de beroepscommissie ervaart dat de ombudsdiensten een voldoende rol spelen. Dat laat de ombudsdienst bijgevolg toe om de student beter voor te bereiden en een betere rol te spelen in het optimaliseren van de tweedelijnsklachtenbehandeling. Echter, de vraag is hier ook of het haalbaar is om dit te realiseren.

Hoofdstuk II. Resultaten uit de diepte-interviews met de Nederlandse respondenten

151. Dit tweede hoofdstuk geeft de resultaten uit de diepte-interviews met de respondenten, werkzaam bij de ombudsdiensten verbonden aan Nederlandse overheidsinstellingen, weer (*supra* nr. 8). Met betrekking tot vier ombudsdiensten zal telkens de feitelijke aanpak van een bemiddeling tussen de burger en de overheid weergegeven worden (*infra* nr. 153, 159 en 164). Vervolgens worden de door de respondenten benoemde voor- en nadelen met betrekking tot het huidige systeem van ombudsbemiddeling toegelicht (*infra* nr. 154 t.e.m. 155, 160 t.e.m. 161 en 165 t.e.m. 166). Ten slotte wordt de aanbeveling die door de respondenten werd geformuleerd, uiteengezet (*infra* nr. 156 t.e.m. 157, 162 en 167).

1. De Nationale Ombudsdienst en de Nationale Kinderombudsdienst

152. Hieronder zullen de resultaten uit het interview met de Nederlandse Nationale ombudsdienst en de, bijhorende, Kinderombudsdienst toegelicht worden, die essentieel zijn voor het beantwoorden van de hoofdonderzoeksvraag.³⁸³

1.1. Feitelijke aanpak

153. De burger kan via het online webformulier, telefonisch of door middel van een email een klacht indienen bij de Nationale Ombudsdienst.³⁸⁴

Nadien nodigt ombudsdienst de burger het liefst uit tot een gesprek, zodat de emoties tijdens een gesprek eventueel al wat getemperd kunnen worden. De ombudspersoon zal dan in samenspraak met de partijen bekijken wat de beste route is voor een effectieve aanpak, in het voordeel van zowel de betrokken instantie als de burger zelf. De respondent wijst op het feit dat de Nationale ombudspersoon te maken krijgt met zeer uiteenlopende conflicten, die steeds heel heftig zijn voor mensen (bijvoorbeeld een gemeentehuisverbod of ontevredenheid omtrent jeugdzorg). Zo zijn er soms kinderen of gemeentes betrokken. In het laatste geval is het mogelijk dat een burger met verschillende gemeentelijke diensten conflicteert waardoor er vaak een bezoek aan huis ingepland wordt. Tijdens dit bezoek wordt gepeild naar wat er speelt met welke gemeentelijke instantie. Uiteraard wordt steeds gevraagd wat er juist stroef loopt, maar er wordt eveneens getracht in kaart te brengen wat er wel goed loopt.

Hetzelfde proces wordt vervolgens doorlopen met de betrokken overheidsinstantie, zodat de ombudsdienst een volledig beeld krijgt op de situatie.

De vrijwilligheid van het proces is eveneens van uiterst belang: beide partijen dienen bereid te zijn om een oplossing voor het conflict te zoeken via bemiddeling (*supra* nr. 66). De bemiddeling kan steeds geweigerd worden.

³⁸³ Zie bijlage 8. Transcriptie van het interview met de Nederlandse Nationale ombudsdienst en Kinderombudsdienst.

³⁸⁴ X., "Een klacht indienen", *Nationale Ombudsman*, www.nationaleombudsman.nl/klacht-indienen/uw-klacht (consultatie 25 december 2023).

1.2. Voor- en nadelen

154. Het grootste voordeel van bemiddeling is volgens de respondent dat alles besproken kan worden in een bemiddelingsgesprek. Bovendien is het gehele proces vrij van vormvereisten. Gezien het vertrouwelijke karakter, mogen en kunnen de cliënten alles zeggen en sluit het proces tevens heel goed aan bij hun leefwereld. Door middel van een bemiddeling kan verder aandacht gevestigd worden op het feit dat ambtenaren ook maar gewoon mensen zijn, die bij de overheid werken. Ook ambtenaren kunnen aldus geraakt worden in hun werk als ze boze en opstandige burgers tegenkomen. Alle emoties mogen een rol spelen, onder de voorwaarde dat het veilig blijft voor iedereen. De respondent neemt tevens waar dat de bemiddeling de creativiteit van de partijen uitdaagt, wat een voordeel uitmaakt. Zo werd het voorbeeld aangehaald van een autistische jongen die bang was van politie. Via een bemiddeling kwamen de jongen en de politie tot een oplossing voor die angst: het kind mocht een dag meerijden in de politieauto. De respondent merkte echter wel op dat zulke concrete oplossingen niet in de jaarverslagen gepubliceerd mogen worden omwille van de vertrouwelijkheid, maar benadrukt wel dat bemiddelingen vaak tot mooie en creatieve oplossingen leiden.

155. Vanwege de vertrouwelijkheid van bemiddeling, kan als nadeel aangemerkt worden dat de effectiviteit van het werk, de zichtbaarheid en de verantwoording naar de Tweede Kamer naar het Parlement niet inhoudelijk bespreekbaar is. Bijgevolg kan de problematiek, die in de verbindingsgesprekken aangepakt wordt, enkel op een hoger abstractieniveau gedeeld worden. Dat kan soms als lastig ervaren worden, aangezien het de taak van de ombudsdienst is om het overheidsoptreden te bevorderen. Wat de respondent tevens een nadeel vindt, is dat de duurzame oplossingen niet opgevolgd kunnen worden, ten gevolge van de geringe personeelscapaciteit en tijdsdruk. Daarnaast vraagt een bemiddeling ook veel inspanningen van mensen. Zo moeten de burgers in staat zijn hun gedachten te ordenen en helder te formuleren, zodat iets bereikt kan worden in het bemiddelingsgesprek. Mogelijks kan iemand het gesprek niet aan.

1.3. Aanbeveling

156. Enerzijds luistert de uitvoerende macht vaak niet naar waar de behoeften van de burgers liggen en wordt te snel geageerd zonder de specifieke behoeftes voorafgaand uit te spitten. Zo kan verwezen worden naar de situatie tijdens de recente waterschade in Nederlands Limburg. De overheid verzekerde de bevolking toen een volledige vergoeding. Nadien bleek dit logischerwijze onhaalbaar, maar bij de bevolking werden wel onhaalbare verwachtingen gecreëerd. Bijgevolg kreeg het vertrouwen in het bestuur een immense deuk. Daarnaast kunnen de behoeftes op regionaal of lokaal vlak erg verschillen.

157. Anderzijds dient de uitvoerende macht ruimte te laten voor de input en handelingsruimte van professionals, zodat er een inzicht wordt gegeven op wat zij nodig achten.

2. De Ombudsdienst Rotterdam Rijnmond en de lokale Kinderombudsdienst

158. Hieronder zullen de resultaten uit het interview met de Ombudsdienst Rotterdam Rijnmond en de, bijhorende, Kinderombudsdienst, die essentieel zijn voor het beantwoorden van de hoofdonderzoeksvraag, toegelicht worden.³⁸⁵

2.1. Feitelijke aanpak

159. De burgers kunnen bij de ombudsdienst van Rotterdam Rijnmond terecht via het spreekuur, een e-mail of door middel van telefonisch contact. De klachtbehandelaars bellen of mailen de klachtindieners vervolgens om de verdere procedure en strategie uit te leggen en hun akkoord daarmee te vragen.

Dan gaat de ombudspersoon aan de slag, al dan niet samen met de inwoner. Indien het een bemiddeling in de klassieke zin betreft, komen de burgers fysiek naar het kantoor of gaat het gesprek elders door. Het zoeken naar de beste oplossing gebeurt hoe dan ook steeds in overleg met de burger. Het is eveneens mogelijk dat de inwoner op een gegeven moment niets meer laat weten of dat hij geen contact meer opneemt. Dan zal de ombudsdienst ook alle werkzaamheden staken.

Het traject wordt afgesloten wanneer de inwoner tevreden is of als de ombudsdienst denkt niets meer te kunnen betekenen. In het geval van een vader die immens veel klachten had neergelegd, heeft de dienst namelijk op een gegeven moment meegedeeld dat ze niets meer voor hem kunnen betekenen.

Er kan opgemerkt worden dat de ouders soms zelf een pertinente rol spelen in het oplossen van het probleem (bijvoorbeeld wanneer er een lacune op vlak van communicatie tussen de ouders is). Dat wordt dan benoemd door de ombudspersoon, want enkel de ouders kunnen zo een onderling communicatieprobleem oplossen.

2.2. Voor- en nadelen

160. De respondent stelde dat de voordelen verbonden aan een ombudsbemiddeling voor de hand liggen. Ten eerste is het een mooie en duurzame manier om problemen op te lossen. Bovendien voelt de inwoner zich gehoord, als alles goed gaat. Ten slotte kan de inwoner de uitkomst van een bemiddeling beter accepteren dan wanneer het conflict langs de strikt juridische weg opgelost wordt en de oplossing door de rechter aan de partijen wordt opgelegd.

161. Een van de voornaamste nadelen van een ombudsbemiddeling in dit kader zijn, volgens de ombudspersoon te Rotterdam Rijnmond, dat de kans van slagen substantieel afneemt wanneer het bemiddelingstraject te laat wordt ingezet. Daarnaast is niet elke inwoner even goed in staat om zijn verhaal te doen. De burger kan evenwel telkens een vertrouwenspersoon meenemen naar de gesprekken, maar er wordt toch verwacht dat iemand zelf zijn verhaal kan doen. Ten slotte kent de beroepsmogelijkheid, wanneer de partijen ontevreden zijn met de uitkomst van de bemiddeling, een

³⁸⁵ Zie bijlage 9. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst te Rotterdam Rijnmond en Kinderombudsdienst.

onzeker karakter. Wanneer een juridische procedure wordt gevolgd, kan, daarentegen, nog in hoger beroep gegaan worden, maar die mogelijkheid staat niet open inzake de ombudsbemiddeling.

2.3. Aanbeveling

162. Volgens de Ombudsdienst Rotterdam Rijnmond zouden extra manschappen en meer financiële middelen leiden tot een verbetering van de dienstverlening door de ombudsdienst. De desbetreffende dienst bedraagt amper 25 medewerkers, terwijl de bevoegdheid voor één miljoen inwoners. De geringe capaciteit van de dienst zou er tevens toe kunnen leiden dat zaken minder uitvoerig kunnen worden behandeld.

3. De Ombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht

163. Hieronder zullen de resultaten uit het interview met de ombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht en de, bijhorende, Kinderombudsdienst toegelicht worden.³⁸⁶

Gezien het feit dit onderzoek zich voornamelijk focust op de praktische bevindingen en ervaringen van een ombudspersoon tijdens een bemiddelend optreden, wordt het interview met een personeelsombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht, tevens een overheidsinstelling, als nuttig geacht en kan het tot interessante inzichten leiden.

3.1. Feitelijke aanpak

164. De aanpak van een ombudsbemiddeling is erg afhankelijk van de vraag die voor de ombudspersoon van de Universiteit van Maastricht ligt. Soms is het probleem relatief eenvoudig oplosbaar. Wanneer mensen bijvoorbeeld bepaalde problemen in een communicatiepatroon ervaren, elkaars standpunt niet kenbaar is of zaken voor interpretatie vatbaar zijn. In zulks geval is het de taak van de ombudsbemiddelaar om duidelijkheid en helderheid te schetsen over de situatie. Mogelijks kunnen de betrokkenen elkaar zo redelijk makkelijk weer vinden. De belangrijkste taak van de ombudsbemiddelaar is volgens de respondent om de mensen weer *on speaking terms* te krijgen.

De klagers nemen contact met de ombudsfunctionaris aan de Universiteit van Maastricht via telefoon, via e-mail of via een doorverwijzing door het Concerns and Complaints Point of een vertrouwenspersoon.

Vervolgens zal de klager fysiek gehoord worden, waarna bij de andere partij gepolst zal worden of die bereid is om een gesprek aan te gaan (*supra* nr. 66). Via het eerste intakegesprek met de klager wordt een globaal beeld over de betrokkene en op het specifieke probleem gekregen.

Nadien bekijkt de ombudspersoon wat in het specifieke geval een goede manier is om te bemiddelen.

³⁸⁶ Zie bijlage 10. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht.

Mogelijks ontstaat een pendelbemiddeling, waarbij de ombudspersoon zich heen en weer tussen de betrokkenen beweegt, of de betrokkenen worden uitgenodigd om fysiek of online *face-to-face* met elkaar in gesprek te gaan.

Door de respondent werd opgemerkt dat hun taak verschilt van de taak van de mediator, die een formeel mediationtraject volgt dat aanvangt met een mediationovereenkomst (waarin de vertrouwelijkheid, neutraliteit, geheimhouding etc. wordt vastgelegd) en eindigt met een vaststellingsovereenkomst (waarin de afspraken vastlegt worden). Zo een formele mediationtraject wordt inzake ombudsbemiddeling niet gehanteerd. Als gemerkt wordt dat de zaak te complex is en er meer dan twee of drie sessies nodig zijn, wordt evenwel doorverwezen naar een mediator.

3.2. Voor- en nadelen

165. Volgens de respondent is een bemiddeling steeds positief en kent het enkel voordelen wanneer een oplossing bereikt kan worden op een andere manier dan een gerechtelijke procedure en mensen weer *on speaking terms* met elkaar zijn. Daar heeft iedereen immers baat bij.

166. Door de respondent kon geen enkel nadeel inzake ombudsbemiddeling opgenoemd worden, wat alleen maar in het voordeel van de ombudsbemiddeling pleit.

3.3. Aanbeveling

167. Gezien de recente oprichting van de personeelsombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht, kon de respondent nog geen enkel verbeterpunt benoemen.

Hoofdstuk III. Een praktische vergelijking: ombudsbemiddeling in België vs. in Nederland

168. Dit concluderende hoofdstuk betreft een vergelijking tussen het Belgische en Nederlandse bestuurslandschap, gefocust op de praktische bevindingen die uit de interviews naar boven komen (*supra* nr. 116 t.e.m. 167). Zo zullen eerst enkele gelijkenissen en verschillen uiteengezet worden, gevolgd door de voor- en nadelen van beide rechtsstelsels.

1. Gelijkenissen en verschillen

169. In het algemeen kan gesteld worden dat de feitelijke aanpak inzake bemiddeling, die door de Belgische en Nederlandse ombudsinstellingen wordt gehanteerd, in grote mate overeenstemt. Hieronder zullen toch enkele verschillen besproken worden.

170. Eén van de meest essentiële verschillen inzake ombudsbemiddeling in Nederland en België betreft het bestaan van de initiatiefbevoegdheid. In tegenstelling tot de federale, Vlaamse en gemeentelijke ombudsdienst, beschikt de Nederlandse Nationale Ombudsdienst over een wettelijke initiatiefbevoegdheid. Op grond van artikel 9:29 Awb is de ombudsdienst immers bevoegd om uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen.³⁸⁷ Dit betreft een invulling van de controlefunctie van de ombudspersoon.³⁸⁸ Van deze bevoegdheid wordt door de Nationale Ombudsdienst vaak gebruik gemaakt. Zo werden in 2022 achttien onderzoeken uit eigen beweging van de ombudsman afgerond.³⁸⁹

171. In tegenstelling tot de Belgische ombudsdiensten, hanteren de Nederlandse ombudsdiensten een meer geformaliseerd procesverloop aan de hand van verschillende fasen (*supra* nr. 70). In het Belgische bestuurslandschap wordt het verloop van de bemiddeling vaker afgesteld aan de noden van de burger in het conflict, zonder steeds een vast stramien te doorlopen.

172. In Nederland betreft ombudsbemiddeling een meer vastgestelde en ingeburgerde standaard. Dat blijkt uit de vele initiatieven inzake privaatrechtelijke mediation die worden genomen en de prioriteit die wordt geven aan het oplossen van conflicten aan de hand van een alternatieve methode van conflictoplossing.³⁹⁰

³⁸⁷ Art. 9:26 Algemene Wet Bestuursrecht van 4 juni 1992 (Nl.), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01#>.

³⁸⁸ L.J.A. DAMEN, H.E. BRORING en K.J. DE GRAAF, *Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 394-395.

³⁸⁹ NATIONALE OMBUDSMAN, *Jaarverslag 2022*, 's-Gravenhage, Tweede kamer der Staten generaal, 2023, 8.

³⁹⁰ De volgende auteurs stellen inderdaad dat de privaatrechtelijke bemiddeling een vastgestelde standaard is, maar dit mag niet zonder meer veralgemeend worden naar de bestuursrechtelijke aangelegenheden. Zie T. WIJNANT, *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 158-159; VOGELS, R.J.M., "De stand van Mediation in Nederland", *Stratus*, https://mfregister.nl/content/uploads/De_stand_van_Mediation_in_Nederland-2011-3.pdf (consultatie 12 maart 2024); P. VAN DER ZEIJDEN en R.M.J. VOGELS, "De Nederlandse Mediationmarkt", *Panteia*, https://mfregister.nl/content/uploads/Rapport_De_Nederlandse_Mediationmarkt_2019.pdf (consultatie 12 maart 2024).

2. Voordelen en nadelen

173. Onderstaande tabel heeft een korte samenvatting van de voor- en nadelen inzake ombudsbemiddeling, die naar boven kwamen tijdens de interviews met de Belgische respondenten (*supra* nr. 8 en 116 t.e.m. 150).³⁹¹

Belgische ombudsdiensten	Voordelen	Nadelen
Federale Ombudsdienst	Snelle doorlooptijd	/
Vlaamse Ombudsdienst	Kosteloos karakter Snelle doorlooptijd Brede kijk op het conflict Verbetering van de werking van de overheid	Vrijwilligheid Relatieve waarde van de aanbeveling Onbekendheid van de Vlaamse Ombudsdienst
Antwerpse Ombudsdienst	Fysieke oplossingsmogelijkheid Minder bureaucratische karakter Kosteloos karakter Snelle doorlooptijd	Verlegenheid van de burger Wantrouwen van de burger Niet-afdwingbaar karakter van de aanbeveling
Ombudsdienst Pensioenen	Snelheid Kosteloos karakter Voldoening Bijstand door een expert, die mee argumenten zoekt	Enkel mogelijkheid tot bemiddeling en overtuiging of morele autoriteit (geen stok achter de deur)
Ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt	Menselijkheid Rechtstreekse oplossing van het probleem Dialogoog Snelheid	Gebrek aan evaluatie Ontbrekende wisselwerking met de beroepscommissie

174. Vervolgens heeft de onderstaande tabel betrekken op de voor- en nadelen inzake ombudsbemiddeling, die door de Nederlandse respondenten werden benoemd (*supra* nr. 8 en 151 t.e.m. 167).³⁹²

³⁹¹ Zie bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst; Bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst; Bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen; Bijlage 6. Transcriptie van het interview met de Ombudsdienst Pensioenen; Bijlage 7. Transcriptie van het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt.

³⁹² Zie bijlage 8. Transcriptie van het interview met de Nederlandse Nationale ombudsdienst en Kinderombudsdienst; Bijlage 9. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst te Rotterdam Rijnmond en Kinderombudsdienst; Bijlage 10. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht.

Nederlandse ombudsinstellingen	Voordelen	Nadelen
Nationale Ombudsdienst en de nationale Kinderombudsdienst	Alles mag/kan besproken worden Vrij van vormvereisten Emoties Creativiteit	Vertrouwelijkheid leidt ook tot niet bespreekbaarheid Geringe personeelscapaciteit Tijdsdruk Vereist inspanningen
Ombudsdienst Rotterdam Rijnmond en de regionale Kinderombudsdienst	Duurzaam De burger voelt zich gehoord Snellere acceptatie van het resultaat	Tijdsdruk i.v.m. instellen van het bemiddelingstraject Spreekvaardigheid Onzekere beroepsmogelijkheid
Ombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht	Partijen praten met elkaar	/

175. In het algemeen zijn enkele voordelen van de bemiddelingen die door de ombudsdiensten worden uitgevoerd vaak terugkomend. Ten eerste kan en mag alles besproken worden in het kader van een ombudsbemiddeling. Daarnaast worden de betrokkenen de mogelijkheid geboden om fysiek met elkaar in gesprek te gaan en zo een zich op elkaars belangen te krijgen. Daarenboven streeft de ombudsbemiddeling de verbetering van de overheidsinstellingen na. Het verbeteren van de functionaliteit van de overheidsinstellingen en vertrouwen in de overheidsinstellingen wordt door het systeem eveneens bewerkstelligd. Ten slotte betreft het kosteloos karakter van de ombudsbemiddeling en de snelle doorloop- en behandelingstijd een van de voornaamste en bekendste redenen om een ombudsbemiddeling aan te gaan.

176. De nadelen met betrekking tot ombudsbemiddeling die daarentegen vaak werden genoemd in de interviews, betreffen, ten eerste, de tijdsdruk die gepaard gaat met de verjaringstermijnen inzake gerechtelijke beroepen. Gezien het feit dat de klachtenbehandeling door de ombudsdienst de beroepstermijn niet opschort, wordt vaak gehaast te werk gegaan binnen de ombudsdiensten om de klagers toch een resultaat te kunnen bieden (*supra* nr. 54). Daarnaast kunnen de persoonlijke karaktereigenschappen van de klagers, zoals terughoudendheid en wantrouwen in de tegenpartij en/of overheidsinstelling, leiden tot een onsuccesvol resultaat van de ombudsbemiddeling. Ten derde is de onbekendheid van de tweedelijnsklachtenbehandelaar eveneens een vaak terugkerende factor. Een laatste nadeel, dat in feite gepaard gaat met de aard van het beestje, betreft het niet-afdwingbaar karakter van de aanbeveling die door de ombudsdiensten geformuleerd wordt (*supra* nr. 75). Toch kleeft aan de aanbeveling een grote morele autoriteit.

Hoofdstuk IV. Aandachtspunten volgens de algemene literatuur

177. Het derde hoofdstuk van dit deel wordt gewijd aan de bedenkingen en kritieken die in de algemene literatuur geuit worden aangaande de huidige praktijk inzake ombudsbemiddeling (*infra* nr. 178 t.e.m. 185).

1. Blijvende communicatie tussen de ombudsdiensten en de administratieve overheden

178. SCHRAM merkt op dat tussen de federale Ombudsdienst en de verschillende federale administraties in België een band van vertrouwen bestaat.³⁹³ In het kader van het nastreven van eenzelfde doel, namelijk een beter functionerende overheid waarbij de burger centraal staat, is een blijvende en verder doorgedreven communicatie met de belanghebbenden essentieel.³⁹⁴ Hierbij is het wel belangrijk om de tweedelijnsklachtenbehandeling door de ombudsdiensten niet te ondermijnen zodat ze zou verdwijnen. In vergelijking met de eerstelijnsklachtenbehandelaars, beschikken de ombudsdiensten immers over onmisbare troeven in hun verhouding met de burgers.

179. De federale Ombudsman erkende die noodzaak naar communicatie en samenwerking in haar jaarverslag van 2020. Het versterken van de samenwerking met overheidsdiensten werd toen voor het komende jaar als een werkpunt aangemerkt dat hoog op de agenda staat en zal blijven staan.³⁹⁵

2. Verruiming van het personeel toepassingsgebied van de federale Ombudsdienst

180. Sinds het decreet van 26 maart 2016 betreffende de openbaarheid van bestuur werd het personele toepassingsgebied van de Vlaamse Ombudsdienst verruimd van 'administratieve overheid' naar 'bestuursinstantie'. Voorheen zorgde die beperkende omschrijving ervoor dat de Vlaamse Ombudsdienst zich onbevoegd moest verklaren ten aanzien van de sociale huisvestingsmaatschappij.³⁹⁶ Het begrip 'administratieve overheid' legt, enerzijds, te veel de nadruk op de juridische dimensie.³⁹⁷ Anderzijds dekt het begrip 'administratieve overheid' geen eenduidige lading, waardoor rechtsonzekerheid in de hand wordt gewerkt.³⁹⁸ Ten slotte neemt het bestuur momenteel diverse vormen aan.³⁹⁹

³⁹³ F. SCHRAM, "Optimalisering van de werking van de ombudsfunctie en wenselijkheid van uitbreiding van de taken van de federale Ombudsman vanuit rechtsvergelijkend en bestuurskundig perspectief", in B. BLERO (eds.), *Un médiateur fédéral consolidé pour le 21^e siècle: des réformes nécessaires ? / Een federale ombudsman voor de 21^{ste} eeuw: verankering door vernieuwing*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 151.

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ FEDERALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2022*, Brussel, Federale Ombudsdienst, 2023, 107 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag2022).

³⁹⁶ C. BAEKELAND, "De rol van het Cassatiearrest van 25 mei 2009: een constructieve of destructieve bijdrage ter invulling van het begrip 'administratieve overheid' (artikel 14, § 1 RvS-wet)?", *TBP* 2011, 133-142; S. DE SOMER, S. LAMBRECHT EN V. VERBEECK, "De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonome overheidsbedrijven, IVA's en EVA's", *TBP* 2011, 7-9; C. BAEKELAND, "De VZW als 'Administratieve overheid' in de zin van artikel 14, § 1, 1^o RVS-Wet: De weg van de verwekking tot de geboorte", *C.D.P.K.* 2010-4, 454-468.

³⁹⁷ F. SCHRAM, "Optimalisering van de werking van de ombudsfunctie en wenselijkheid van uitbreiding van de taken van de federale Ombudsman vanuit rechtsvergelijkend en bestuurskundig perspectief", in B. BLERO (eds.), *Un médiateur fédéral consolidé pour le 21^e siècle: des réformes nécessaires ? / Een federale ombudsman voor de 21^{ste} eeuw: verankering door vernieuwing*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 152.

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ *Ibid.*

Naar analogie met de Vlaamse Ombudsdienst, zou de personele bevoegdheid van de federale ombudsdienst volgens SCHRAM eveneens verruimt dienen te worden naar 'bestuursinstantie'.⁴⁰⁰

3. Initiatiefbevoegdheid voor de federale Ombudsdienst

181. Door rechtsgeleerden en -practici wordt eveneens aangekaart dat een initiatiefbevoegdheid in hoofde van de ombudsdiensten de rechtsbescherming ten goede zou komen (*supra* nr. 129). Zo kan de federale Ombudsdienst een onderzoek, eventueel gevolgd door een ombudsbemiddeling, opstarten, ongeacht er een klacht aan voorafgegaan is. De initiatiefbevoegdheid brengt zowel voor- als nadelen met zich mee, maar er heerst eensgezindheid over het feit dat de primaire taak van de federale Ombudsdienst niet onder druk mag komen te staan of bijkomende financiële of personele middelen mag eisen.⁴⁰¹

4. Meer bemiddelingstijd

182. De Vlaamse Ombudsdienst stelt al geruime tijd voor om de termijn om een gerechtelijke procedure in te stellen, op te schorten tijdens de behandeling door de ombudsdienst.⁴⁰² De klachtenbehandeling bij de ombudsdiensten zal zo een werkelijk en evenwaardig alternatief uitmaken voor de gerechtelijke procedure want de burger hoeft geen keuze meer te maken tussen beide wegen. De ruime bemiddelingstijd geeft bijgevolg aanleiding tot meer kansen op een succesvolle bemiddeling.

5. Toegankelijkheid van de ombudsdiensten

183. In een recent jaarverslag herneemt de federale Ombudsdienst haar blijvende verantwoordelijkheid om zelf een toegankelijke dienst voor de burgers te zijn.⁴⁰³ De burgers hebben de keuze uit verschillende kanalen om met de federale Ombudsdienst in contact te komen: fysiek, telefonisch via het gratis telefoonnummer, online via de vernieuwde en gebruiksvriendelijke website, per brief en per fax.⁴⁰⁴ Bovendien wordt steeds gewerkt aan de verdere optimalisering van het telefoniesysteem om wachttijden te vermijden.⁴⁰⁵

184. In het kader van de toegankelijkheid van de ombudsdiensten is het van uiterst belang om de kwetsbare groepen niet te vergeten. Meerdere malen werd tijdens de interviews aangehaald dat de mensen die de dienst het hardst nodig hebben, de ombudsdiensten het moeilijkst kunnen

⁴⁰⁰ Art. 1, eerste en tweede lid Wet op de federale ombudsmannen; F. SCHRAM, "Optimalisering van de werking van de ombudsfunctie en wenselijkheid van uitbreiding van de taken van de federale Ombudsman vanuit rechtsvergelijkend en bestuurskundig perspectief", in B. BLERO (eds.), *Un médiateur fédéral consolidé pour le 21e siècle: des réformes nécessaires? / Een federale ombudsman voor de 21ste eeuw: verankering door vernieuwing*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 134.

⁴⁰¹ F. SCHRAM, "Optimalisering van de werking van de ombudsfunctie en wenselijkheid van uitbreiding van de taken van de federale Ombudsman vanuit rechtsvergelijkend en bestuurskundig perspectief", in B. BLERO (eds.), *Un médiateur fédéral consolidé pour le 21e siècle: des réformes nécessaires? / Een federale ombudsman voor de 21ste eeuw: verankering door vernieuwing*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 152.

⁴⁰² F. JANSSENS, "Twee jaar klachtenbehandeling over ruimtelijke ordening bij de Vlaamse Ombudsdienst", *STORM* 2006/43, 213; VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2002*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2002 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag2002).

⁴⁰³ FEDERALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2022*, Brussel, Federale Ombudsdienst, 2023, 20 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag2022).

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ *Ibid.*

bereiken.⁴⁰⁶ Binnen het Belgisch Netwerk van de Ombudsmannen werd in 2020 werkgroep “Kwetsbare groepen” opgericht. Bovendien werd reeds in 2021 in het jaarverslag van de federale Ombudsdienst aangekondigd dat beroep gedaan zal worden op ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting om ook de toegankelijkheid voor deze kwetsbare groep van burgers te optimaliseren.⁴⁰⁷

6. Duidelijk wettelijk kader

185. Zoals HENSEN in haar doctoraatsproefschrift eveneens illustreert, is het van belang een sluitend wettelijk kader te bieden dat alle principes aangaande een onderwerp omvat (*supra* nr. 98). Zodoende wordt rechtsonzekerheid vermeden en wordt de legaliteit omtrent handelingen bewerkstelligt.

Zo is het inzake ombudsbemiddeling tevens aan te raden om de principes, die als handvaten dienen voor de ombudsman, te verankeren in een algemeen juridisch kader voor de regulering van conflictoplossing (*supra* nr. 91 t.e.m. 97).⁴⁰⁸ Bijgevolg zal de onduidelijkheid en complexiteit die rijst aangaande de bevoegde ombudsdienst worden beperkt. De verscheidenheid of wildgroei aan Belgische ombudsdiensten doet immers soms de vraag rijzen welke ombudsdienst nu bevoegd is voor welke overheid en voor welke materie.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst; Bijlage 8. Transcriptie van het interview met de Nederlandse Nationale ombudsdienst en Kinderombudsdienst; Bijlage 9. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst te Rotterdam Rijnmond en Kinderombudsdienst.

⁴⁰⁷ FEDERALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2021*, Brussel, Federale Ombudsdienst, 2022, 130 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag-2021).

⁴⁰⁸ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 308; F. STEFFEK, “Principled regulation of Dispute resolution: Taxonomy, Policy and Topics”, in F. STEFFEK en H. UNBERATH (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Acces to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, (33) 34-35.

⁴⁰⁹ F. SCHRAM (ed.), *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding*, Brussel, Politeia, 2021, 611-661.

DEEL III. CONSLUSIE EN AANBEVELING

186. Op basis van de informatie uit de bovenstaande delen wordt, ten slotte, in dit laatste deel getracht een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag, die luidt: *is er ruimte voor optimalisatie inzake de wijze waarop de Belgische ombudsdiensten aan bemiddeling doen?* Het antwoord op die vraag zal bekomen worden door de verwachtingen (*infra* Deel I) te vergelijken met de wijze waarop er in de praktijk aan ombudsbemiddeling wordt gedaan (*infra* Deel II). Concluderend wordt het na afloop van mijn onderzoek mogelijk om enkele aanbevelingen te formuleren ten einde een optimaal systeem inzake ombudsbemiddeling in België te realiseren. De aanbevelingen worden hieronder kort toegelicht (*infra* nr. 187 t.e.m. 199).

187. Allereerst kan gesteld worden dat door de Belgische ombudsdiensten veelvuldig gebruik wordt gemaakt van bemiddelingstechnieken. Echter, ten gevolge van het onderzoek dat ik verrichte, kwamen enkele pijnpunten naar boven, waarvoor ik hieronder een aanzet van een oplossing zal trachten te voorzien. Die aanbevelingen vinden hun in oorsprong in de algemene literatuur (*supra* Deel II, hoofdstuk IV), de aanbevelingen die de respondenten formuleerden tijdens de interviews (*supra* Deel II, Hoofdstuk I en II) en mijn eigen inbreng.

188. Een vaak terugkerende aanbeveling ten einde een optimaler systeem inzake ombudsbemiddeling in België te bekomen, betreft eerst en vooral de roep naar meer middelen en manschappen (*supra* nr. 121 en 138). De wens naar uitgebreidere diensten werd tijdens de interviews die ik verrichte immers door verscheidene respondenten geuit.⁴¹⁰ De expansie van de Belgische ombudsdiensten en hun budgetten vormt aldus een eerste aanbeveling. Wanneer de ombudsdiensten zelf uitgebreid worden, zal bovendien meer tijd gespendeerd worden in de bemiddelingen (*supra* nr. 182). Bijgevolg zal het bemiddelingsresultaat nog meer aangepast zijn op maat van de partijen, wat de effectiviteit ervan positief beïnvloed. Hoewel de uitbreiding van de ombudsdiensten talrijke voordelen met zich mee zal brengen, kunnen we ons ook de vraag stellen hoe deze optimalisatie gefinancierd zal worden..

189. Vervolgens kan niet genoeg worden ingezet op de bekendheid van de Belgische ombudsdiensten (*supra* nr. 127 en 137). Momenteel worden reeds talloze initiatieven ondernomen, zoals de organisatie van studiedagen, het initiëren van OmbudsOnTour en het promoten van de ombudsdienst via sociale media.⁴¹¹ Hoewel het van de burger een actieve participatie vereist, is de lancering van de website ombudsman.be tevens een vernieuwend initiatief in dit kader.⁴¹² Echter, deze initiatieven dienen eveneens in de toekomst worden onderhouden, gemoderniseerd en afgestemd op elk maatschappelijk individu. Dit betreft de tweede aanbeveling. Deze aanbeveling kan mogelijks gerealiseerd worden door meer in te zetten op publiciteit via sociale mediakanalen, zodat

⁴¹⁰ Zie bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst en bijlage 6. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst Pensioenen.

⁴¹¹ Zie bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen; Bijlage 6. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst Pensioenen; P-J DE KONING, "Ombudsmannen gaan op tour: "Niemand weet wie wij zijn en wat wij juist doen, daar komt nu verandering in", *Radio2spits*, 2023 (radiofragment), 3:13, <https://radio2.be/luister/select/radio2-spits/ombudsmannen-gaan-op-tour-niemand-weet-wie-wij-zijn-en-wat-wij-juist-doen-daar-komt-nu-verandering-in>.

⁴¹² X., "Wat is uw probleem", *Ombudsman.be*, <https://www.ombudsman.be/nl>.

ook jongeren warm gemaakt worden met deze materie en de jaarverslagen toe te lichten in het journaal.

190. Ondanks dat steeds gestreefd wordt naar een zo laagdrempelige toegang tot de ombudsdiensten, blijkt duidelijk dat de toegang tot de ombudsdiensten voor de mensen die de hulp het meeste nodig hebben nog steeds moeizaam verloopt (*supra* nr. 34 t.e.m. 36 en 183 t.e.m. 184). De respondenten haalden deze lacune aan het huidige systeem tevens meermaals aan.⁴¹³ Een volgende aanbeveling heeft bijgevolg betrekking op de moeilijke bereikbaarheid van de diensten voor kansengroepen. Om dit te verhelpen beveel ik aan om meer in te zetten op de samenwerking en communicatie met de spelers van het middenveld, zoals sociaalassistenten die werkzaam zijn bij de OCMW's en huisartsen.⁴¹⁴ Bovendien kan men ervaringsdeskundigen inschakelen om mensen warm te maken om met hun klacht naar de ombudsdienst te stappen. Zo zullen burgers meer en meer weten dat hun klacht bij de ombudsdienst warm onthaalt zal worden, wat het vertrouwen van de burger in de overheid alleen maar positief zal beïnvloeden (*supra* nr. 183 t.e.m. 184).⁴¹⁵

191. Een vierde aanbeveling, die eveneens door een van de respondenten werd gemaakt, betreft de wettelijke verankering van de instelling van de ombudsdienst en diens mandaat (*supra* nr. 131).⁴¹⁶ Dit loopt in lijn met het tweede Principe van Venetië, krachtens dewelke de instelling van de ombudsdienst en diens mandaat wettelijk, bij voorkeur een grondwettelijk, verankerd dienen te worden.⁴¹⁷ Ten gevolge van een grondwettelijke verankering van de ombudsvoorziening zal aan het resultaat van een ombudsbemiddeling meer dan louter moreel gezag kunnen worden toegekend (*supra* nr. 131).⁴¹⁸

192. Vervolgens houdt een vierde aanbeveling in dat sterker ingezet dient te worden op de bekendheid en versterking van de eerstelijnsklachtenbehandeling (*supra* nr. 128 en 136).⁴¹⁹ In haar meest recente jaarverslag beaamt de Vlaamse Ombudsdienst deze aanbeveling.⁴²⁰ Hoewel de Vlaamse infolijn in dit opzicht fungeert, wordt de ombudsdienst door de burger nog vaak gezien als informatieverstrekker in plaats van tweedelijnsklachtenbehandelaar.⁴²¹ Door de burgers bekend te maken met de bevoegdheden van de ombudsdiensten zullen klachten beter getrieerd worden en zal het lijndenken gestroomlijnd worden (*supra* nr. 22). Bijgevolg zal de ombudsdienst minder klachten

⁴¹³ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst; Bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen; bijlage 6. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst Pensioenen.

⁴¹⁴ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst; Bijlage 8. Transcriptie van het interview met de Nederlandse Nationale Ombudsdienst en Kinderombudsdienst

⁴¹⁵ W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, UHasselt, 2017, 308; F. STEFFEK, "Principled regulation of Dispute resolution: Taxonomy, Policy and Topics", in F. STEFFEK en H. UNBERATH (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Acces to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, (33) 34-35.

⁴¹⁶ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst.

⁴¹⁷ Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 25 april 2024).

⁴¹⁸ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst.

⁴¹⁹ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst; Bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen.

⁴²⁰ VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2024, 5 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/65173>).

⁴²¹ *Ibid.*

ontvangen die behoren tot de nulde of eerste lijn en zich kunnen focussen op de effectieve bemiddeling inzake klachtenbehandeling tussen burger en overheid. De correcte toepassing van het lijndenken, en daarmee samenhangend, de eerstelijnsklachtenbehandeling, zal het vertrouwen van de burger in de overheid vervolgens bevorderen, zoals de Nederlandse Nationale ombudsdienst stipuleert.⁴²² Door de lokale ombudsdienst werd tijdens het interview een ineffectiviteit en achterstand bij de eerstelijnsklachtenbehandelaars opgemerkt (*supra* nr. 136).⁴²³ Bij deze diensten ontstaan lange wacht- en behandeltijden wegens een te hoge werkdruk. Via het College van Burgemeester en Schepenen kan men deze inefficiëntie aankaarten, maar de oorzaak dient aangepakt te worden.⁴²⁴ Er dient bijgevolg eveneens voorzien te worden in meer manschappen bij de eerstelijnsklachtenbehandelaars.

193. In navolging van het twaalfde Principe van Venetië wordt in het werkveld tevens gepleit voor een initiatiefrecht in hoofde van de ombudsdienst, vergelijkbaar met het Nederlandse initiatiefrecht (*supra* nr. 181 en 129).⁴²⁵ Zulk initiatiefrecht houdt in dat de ombudsdienst uit eigen beweging onderzoek kan te doen naar disfuncties bij administratieve overheden, wanneer de dienst hiervan op de hoogte is via de pers of door eigen kennis, zonder dat er een klacht aan de oorsprong ligt.⁴²⁶ In België staat deze mogelijkheid reeds open voor Brusselse, Waalse en een aantal lokale ombudsdiensten, waaronder de Antwerpse ombudsdienst, maar het is aangewezen om deze bevoegdheid te introduceren bij elke Belgische ombudsdienst.⁴²⁷ De rechtszekerheid en legaliteit van het initiatiefrecht in hoofde van de ombudsdienst vereist tevens een wettelijke verankering van het initiatiefrecht (*supra* nr. 140).⁴²⁸ Aldus denkt de vijfde aanbeveling deze materie. Echter, opgemerkt kan worden dat deze bredere bevoegdheid ook een intensievere werklast voor de ombudsdiensten meebrengt waardoor een uitbreiding van de dienst noodzakelijk zal zijn (*supra* nr. 121 en 138).

194. Tijdens een interview werd tevens aangekaart om in een verplichte residuaire bevoegdheid van de Vlaamse Ombudsdienst te voorzien in geval dat de lokale besturen zelf geen ombudsdienst hebben voorzien (*supra* nr. 130). Momenteel is de bevoegdheid van de Vlaamse Ombudsdienst in dat geval slechts facultatief, wat ertoe leidt dat vaak geen beroep wordt gedaan op de tweedelijnsklachtenbehandelaars (*supra* nr. 22 en 130).⁴²⁹ Ten einde te voorzien in een sluitende

⁴²² NATIONALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2004*, Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004-2005, 19; L.J.A. DAMEN, H.E. BRORING en K.J. DE GRAAF, *Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 394-395.

⁴²³ Zie bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen.

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 25 april 2024); zie bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst, bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst en bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen.

⁴²⁶ B. BLERO en B. HUBEAU, *Een federale ombudsman voor de 21ste eeuw: verankering door vernieuwing? Valoriatie van de resultaten van het colloquium van 30 november 2010*, Brussel, Finpress, 2011, 27.

⁴²⁷ B. BLERO en B. HUBEAU, *Een federale ombudsman voor de 21ste eeuw: verankering door vernieuwing? Valoriatie van de resultaten van het colloquium van 30 november 2010*, Brussel, Finpress, 2011, 27; zie bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen.

⁴²⁸ Zie bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst, bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst en bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen.

⁴²⁹ Zie bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst.

tweedelijnsklachtenbehandeling vormt de verplichte residuaire bevoegdheid van de Vlaamse Ombudsdienst aldus een volgende aanbeveling.

195. Een zesde aanbeveling heeft betrekking op het feit dat beleidsmakers meer moeten denken vanuit de burger en minder vanuit het belang van de overheidsinstelling (*supra* nr. 107 en 139).⁴³⁰ Uit de interviews blijkt dat vaak een vereenvoudiging van de processen wordt nagestreefd in het belang van de overheidsinstantie.⁴³¹ Het kan, in dit opzicht, bijvoorbeeld niet zijn dat de burger het slachtoffer wordt van de digitalisering van de overheidsdienst. Een vereenvoudigde werkwijze moet immers zowel de overheidsinstantie als de burger ten goede komen.

196. Door de facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt werd aangekaart dat een betere wisselwerking tussen de tweedelijnsklachtenbehandelaar en de beroepsinstantie vereist is (*supra* nr. 150).⁴³² Dit argument wordt verwerkt in een zevende aanbeveling ten einde de efficiëntie en optimale werking de Belgische ombudsbemiddeling te verbeteren. Op die manier kan de ombudsdienst namelijk op voorhand inschatten of een beroep succesvol zal zijn. Bovendien kan de ombudsdienst de burger over een eventueel beroep informeren, met die inschatting in het achterhoofd.

197. Een volgende aanbeveling heeft betrekking op de communicatie tussen de ombudsdienst en de overheidsinstellingen (*supra* nr. 178 t.e.m. 179).⁴³³ Momenteel verloopt de communicatie tussen beide instanties goed, maar het is van belang dat die in de toekomst gewaarborgd blijft en hoog op de agenda blijft staan.

198. In de algemene literatuur werd enkele jaren geleden reeds aanbevolen om het personeel toepassingsgebied van de federale Ombudsdienst te verruimen, naar analogie met de Vlaamse Ombudsdienst (*supra* nr. 180).⁴³⁴ Hoewel het de rechtszekerheid en, bijgevolg, het vertrouwen van de burger in de overheid ten goede zal komen, is die verruiming nog steeds niet gebeurt.⁴³⁵

199. Ten slotte heb ik, tijdens mijn onderzoek, de uitstekende toegankelijkheid en hulpvaardigheid bij de Belgische Ombudsdienst Pensioenen aan den lijve ondervonden. Ten eerste ben ik ongelofelijk

⁴³⁰ Europese bemiddelingsrichtlijn (2008/52/EG), overweging nr. 6; W. HENSEN, *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 312; F. STEFFEK, "Principled regulation of Dispute resolution: Taxonomy, Policy and Topics", in F. STEFFEK en H. UNBERATH (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Acces to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, (33) 45; H. GENN, "What Is Civil Justice For? Reform, ADR, and Acces to Justice", *Yale Journal of Law & the Humanities* 2012, vol. 24, 412; D. MASUCCI, M.I. MCILWRATH en J. LACK, "The Future of Dispute Management and Resolution: Determining the Needs of Users Through the global Pound Conference?", *New York Dispute Resolution Lawyer* 2016, vol. 9 (2), 27-28.

⁴³¹ Zie bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen.

⁴³² Zie bijlage 6. Transcriptie van het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt.

⁴³³ F. SCHRAM, "Optimalisering van de werking van de ombudsfunctie en wenselijkheid van uitbreiding van de taken van de federale Ombudsman vanuit rechtsvergelijkend en bestuurskundig perspectief", in B. BLERO (eds.), *Un médiateur fédéral consolidé pour le 21e siècle: des réformes nécessaires? / Een federale ombudsman voor de 21ste eeuw: verankering door vernieuwing*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 151.

⁴³⁴ Art. 1, eerste en tweede lid Wet op de federale ombudsmannen; F. SCHRAM, "Optimalisering van de werking van de ombudsfunctie en wenselijkheid van uitbreiding van de taken van de federale Ombudsman vanuit rechtsvergelijkend en bestuurskundig perspectief", in B. BLERO (eds.), *Un médiateur fédéral consolidé pour le 21e siècle: des réformes nécessaires? / Een federale ombudsman voor de 21ste eeuw: verankering door vernieuwing*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 151.

⁴³⁵ Art. 1, eerste en tweede lid Wet op de federale ombudsmannen

snel en warm onthaald door de medewerkers van deze dienst. Binnen het uur nadat ik de aanvraag tot een interview met deze dienst had verstuurd, werd er immers al telefonisch contact met me opgenomen om een afspraak in te plannen. Desondanks de technische gebreken waarmee ik kampte tijdens het interview, ontving ik ook toen veel geduld en sympathie van de respondent. Daarnaast beschikt de Ombudsdienst Pensioenen zelf over de autoriteit om ontbrekende informatie op te zoeken via haar rechtstreekse toegang tot de pensioenapplicatie. Op deze manier zal de langdurige heen en weer communicatie tussen de ombudsdienst en de overheidsinstantie worden vermeden. Bijgevolg opereert deze instantie, naar mijn mening, ideaal. Laat de werking van de Ombudsdienst Pensioenen een voorbeeld zijn voor de andere Belgische ombudsinstellingen!

Lijst van geraadpleegde werken

1. Belgische bronnen

1.1. Wetgeving

1.1.1. Landelijke wetgeving

Strafwetboek van 8 juni 1867, *BS* 9 juni 1867.

Gerechtigd Wetboek van 10 oktober 1967, *BS* 22 maart 2005.

Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *BS* 27 maart 1991.

Decr. W. 22 december 1994 tot instelling van een ombudsman van het Waals Gewest, *BS* 19 januari 1995.

Wet 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, *BS* 7 april 1995.

Wet tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 19 juni 1997.

Koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 april 1997 tot instelling van een Ombudsdienst Pensioenen met toepassing van artikel 15, 5° van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 14 maart 2024.

Decr. VI. van 15 juli 1997 houdende de oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris en houdende oprichting van een Commissie van toezicht met betrekking tot voorzieningen voor vrijheidsbenemende opvang van kinderen en jongeren, *BS* 31 juli 2020.

Decr. VI. 15 juli 1997 houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris, *BS* 7 oktober 1997.

Decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998.

Ministerieel besluit van 23 juni 1999 tot vaststelling van de basisinstructies voor de justitiehuisen, *BS* 29 juni 1999.

Decr. Fr. 20 juni 2002 tot oprichting van de dienst van de ombudsman van de Franse Gemeenschap, *BS* 19 juli 2002.

Wet 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt, *BS* 26 september 2002.

Ord.Br. 3 april 2003 betreffende de oprichting van een interne klachtendienst in de administratieve diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *BS* 28 april 2003.

Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 29 december 2005.

Besluit van 11 oktober 2013 van de Vlaamse Regering tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, *BS* 27 februari 2012.

Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *BS* 1 oktober 2014.

Decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017, *BS* 15 februari 2018.

Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing, *BS* 2 juli 2018.

Bestuursdecreet van 7 december 2018, *BS* 19 december 2018.

1.1.2. Interne wetgeving Universiteit Hasselt

Onderwijsregeling, examenregeling en rechtspositieregeling voor studenten van UHasselt en tUL, www.uhasselt.be/media/3uulalw0/oer-23-24-ned-finaal.pdf (consultatie 13 maart 2024).

1.1.1. Gemeenteraadsbesluit Stad Antwerpen

Gemeenteraadsbesluit 1167 van 22 mei 2006 tot goedkeuring van het reglement op de ombudsvrouw/man, <https://ebesluit.antwerpen.be/document/5ced29bcff242d077c718214> (consultatie 3 mei 2024).

1.1.2. Voorbereidende werken

Wetsontwerp tot invoering van een ombudsman, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1436/1.

Omz. Nr. 626 van 14 maart 2013 Klantgerichtheid bij de Federale administraties, *BS* 22 maart 2013.

1.2.Rechtspraak

Brussel 8 december 2005, *JLMB* 2006, 286-288.

1.3.Rechtsleer

1.3.1. Boeken

BLERO, B. en HUBEAU, B., *Een federale ombudsman voor de 21ste eeuw: verankering door vernieuwing? Valorisation van de resultaten van het colloquium van 30 november 2010*, Brussel, Finpress, 2011, 44.

DE GEYTER, L., *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Brugge, die Keure, 2006, 366.

DE SOMER, S., en OPDEBEECK, I., *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 781.

DE STAERCKE, J., *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap: beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 147.

HENSEN, W., *Gerechtelijke bemiddeling: knelpunten en mogelijkheden*, Brugge, Die Keure 2018, 630.

HENSEN W., *Justitie en bemiddeling. Een bevraging en analyse aangaande de mogelijkheden en knelpunten van de gerechtelijke bemiddeling*, Hasselt, U Hasselt, 2017, 630.

LANCKSWEERDT E., *Syllabus Onderhandelen en bemiddelen (2158)*, U Hasselt 2022-2023, 195.

LANCKSWEERDT, E., *Menselijke kracht in het recht. Een ontwikkelingsgerichte visie op het recht en de rechtspraktijk*, Brussel, Groep Larcier NV, 2014, 331.

LANCKSWEERDT, E., *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Brugge, Die Keure, 2017, 521.

LAENENS, J., et al., *Alternatieve Geschillenregeling – De verzoening – geschillencommissies*, Antwerpen, U.I.A., 1999, 487.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 1505.

NIJS, K., en MEERSMAN, J., (eds.), *Normconform ombudswerk: een zoektocht naar ombudsnormen*, reeks werkdocumenten Vlaamse Ombudsdienst 01, 2002, 98.

PARMENTIER, S. en HUBEAU, B., *Preadvies rechtshulp. Aanbeveling voor het armoedebestrijdingsbeleid* 90-91, Interdepartementale Commissie voor armoedebestrijding, Derde Verslag, Brussel, Kabinet staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, 1991, 57-91.

RAES, S., *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 913.

RENDERS, D., *Droit administratif général*, Brussel, Larcier, 2022, 920.

SCHRAM, F.,(ed.), *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding*, Brussel, Politeia, 2021, 715.

VANDAMME, R. en EVERS, D., *Bemiddeling voor iedereen*, Leuven, Mediation Instituut Vlaanderen, 2008, 128.

VAN DEN AUDENAERDE, K., *Profiel van de zoekers van ombudsdiensten*, Reeks Werkdocumenten Vlaamse Ombudsdienst 02, 2003, 97.

VAN GARSSE, S. (ed.), *Handboek bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2020, 362.

VENY, L., en PASSEMIERS, R. (eds.), *Looking for ombudsman standards*, Gent, Mys & Breesch, 2001, 109.

VERBEEK M., SUYKENS, M., en VAN LINDT, L., *Hoe werk ik als gemeenteraadslid?*, Brussel, Politea, 2005, 170.

WIJNANT, T., *Bemiddeling in balans. Naar een optimaler gebruik en een optimalere werking van de bemiddeling in België, in partnerschap met de advocatuur*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 830.

1.3.2. Bijdragen in tijdschriften

BAEKELAND, C., "De rol van het Cassatiearrest van 25 mei 2009: een constructieve of destructieve bijdrage ter invulling van het begrip 'administratieve overheid' (artikel 14, § 1 RvS-wet)?", *TBP* 2011, 133-142.

BAEKELAND, C., "De VZW als 'Administratieve overheid' in de zin van artikel 14, § 1, 1° RVS-Wet: De weg van de verwekking tot de geboorte", *C.D.P.K.* 2010-4, 454-468.

BARENDRECHT, M., en BROCKMANS, E., "Justitie voor en door iedereen" [Interview met Marits Barendrecht], *Juristenkrant* 2016, afl. 335, 8-10.

DE CLERCK, S., "Justitie dichterbij.. in het justitiehuis?", Toespraak van de minister van Justitie tijdens een studiedag van Koning Boudewijnstichting op 23 juni 1997, *De orde van de dag* 1998, afl. 2, 51-60.

DE MUNCK, J., "Plus qu'un conseil, moins qu'un ordre", *C.D.P.K.* 2006, 525-530.

DE SOMER, S., LAMBRECHT, S., EN VERBEECK, V., "De toepasselijkheid van algemene publiekrechtelijke regelgeving en beginselen op autonome overheidsbedrijven, IVA's en EVA's", *TBP* 2011, 7-9.

DE SUTTER, T., "Eerstelijnsklachtenbehandeling in Vlaanderen", *AJT* 2000-01, 331-334.

EVERS, D., en LANCKSWEERDT, E., "Bemiddeling", *Pastorale perspectieven* 2010, nr. 149, 21-29.

HUBEAU, B., "Bemiddeling in het publiekrecht", *RW* 2000-01, 410-444.

HUBEAU, B., "Een klachtrecht voor de burger op Vlaams niveau", *TBP* 2001, 524-540.

HUBEAU, B. en JANSSENS, E., "Wie plukt te vruchten van de klachten van burgers? De invloed van ombudsdiensten op wetgeving", *TvW* 2008/3, 140-154.

JANSSENS, F., "Twee jaar klachtenbehandeling over ruimtelijke ordening bij de Vlaamse Ombudsdienst", *STORM* 2006/43, 207-223.

LAMON, H., in de column van B. PONET en H. LAMON, "Het recht en het gezond verstand", *Juristenkrant* 2013, afl. 266, 13.

LANCKSWEERDT, E., "Publiekrechtelijke rechtspersonen en de nieuwe bemiddelingswet van 21 februari 2005", *RW* 2005-06, 1247-1278.

LANCKSWEERDT, E., "Naar een faciliterende wetgeving voor bemiddeling met openbare besturen", *TBP* 2010, 511-530.

LANCKSWEERDT, E., "De effecten van recht en rechtspraak op het menselijk welzijn: over Therapeutic Jurisprudence", *TBP* 2012, nr. 10, 638-640.

LANCKSWEERDT, E., "Bemiddeling. Waarom zouden juristen er (meer) voor opteren?", *NJW* 2016, 314-328.

MONETTE, P.-Y., "Du controle de la légalité au contrôle de l'équité: une analyse du contrôle exercé par l'ombudsman parlementaire sur l'action de l'administration", *Rev.b.dr.const.* 2001, 3-30.

ORNELIS, F., "Klokkenluiders vinden voortaan gehoor bij de Vlaamse Ombudsman", *T.Gem.* 2005, afl. 4, 281-287.

PARMENTIER, S., "Kansarmoede en rechtshulp. Drie uitdagingen op de drempel van de volgende eeuw", *Alert* 1998, afl. 24 (1), 24-31.

VUYE, H., "Vrederechter-eerstelijnsrechter: aanzet tot een alternatieve rechtsbedeling", *AJT* 2000-01, 485-492.

WEEKERS, B., "Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting", *Alternatieve geschillenbeslechting*, 2015, 75-84.

WEEKERS, B., "De rol van de Vlaamse ombudsman bij conflicten tussen burger en overheid", *TMD* 2015, 44-54.

1.3.3. Verzamelwerken

D'ESPALLIER, A., "Alternatieve geschillenbeslechting via de ombudsman – Koken met én voorbij het boekje", in VERRIJDT, W., LEYSEN, R. en THEUNIS, J. (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen* 2020, Antwerpen, Intersentie, 2020, 421-438.

HERTOGH, M., "Waarom is de ombudsman nog geen vertrouwensman? Rechtssociologische aantekeningen bij Hubeaus analyse van het mattheuseffect", in OPDEBEECK, I., e.a. (eds.), *Voor*

Recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber Amicorum Bernard Hubeau, Brugge, Die Keure, 2018, 489-500.

HUBEAU, B., "Informeel conflictregeling in het rechtsgebeuren: een reus op lemen voeten", in HUBEAU, B., en PARMENTIER, S. (eds.), *De rechter buitenspel. Conflictregeling buiten de rechtbank om*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1990, 123-140.

HUBEAU, B., "'Una via sed lex': enkele overwegingen over de relatie tussen de ombudsfunctie en het reguliere contentieux" in ANDERSEN, R., en HUBEAU, B., (eds.), *De ombudsman in België na een decennium: een zoektocht naar de meerwaarde van de ombudsfunctie in de samenleving*, Brugge, die Keure, 2002, 84-112.

HUBEAU, B., "Querimonia podest: de klacht werkt. Enkele recente ontwikkelingen in het klachtrecht voor de burger, met bijzondere aandacht voor de Vlaamse situatie" in PEETERS, B., en VELAERS, J., (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief: liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 353-456.

HUBEAU, B., "Het nieuwe Vlaamse Gemeentedecreet en het klachtrecht bij lokale besturen: recente ontwikkelingen en het proefproject lokale ombuds" in ANDERSEN, R., *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, 263-293.

LEWALLE, P., "La plus-value de l'ombudsman a l'egard de l'etat de droit et du systeme de droit", in ANDERSEN, R. en HUBEAU, B. (eds.), *De ombudsman in België na een decennium: een zoektocht naar de meerwaarde van de ombudsfunctie in de samenleving*, Brugge, die Keure, 2002, 49-84.

MATHIJS, H., "Het instituut van de ombudsman: enkele discussiepunten" in B. HUBEAU, *De ombudsfunctie*, Brugge, die Keure, 1997, 156-163.

PARMENTIER, S., "ADR, een nieuwe rage in de Verenigde State," in HUBEAU, B., en PARMENTIER, S., (eds.), *De rechter buitenspel. Conflictregeling buiten de rechtbank om*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1990, 1-38.

RENDERS, D., en BOMBOIS, T., "La médiation en droit public" in J.P. RENSON (ed.), *La médiation: voie d'avenir aux multiples facettes ou miroir aux alouettes*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2008, 141-211.

SCHRAM, F., "Optimalisering van de werking van de ombudsfunctie en wenselijkheid van uitbreiding van de taken van de federale Ombudsman vanuit rechtsvergelijkend en bestuurskundig perspectief", in BLERO, B. (eds.), *Un médiateur fédéral consolidé pour le 21e siècle: des réformes nécessaires?/ Een federale ombudsman voor de 21ste eeuw: verankering door vernieuwing*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 101-152.

VAN ORSHOVEN, P., "Slotbeschouwing. "Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent" (art. 13 G.W.)" in ALLEMEERSCH, B., GAYSE, B., SCHOLLEN, P., Taelman, P. en VAN ORSHOVEN, P., *De nieuwe wet op de bemiddeling*, Brugge, die Keure, 200, 59-64.

WEEKERS, B., JANSSENS, E., en HANSELAERS, A., "Billijkheid via de ombudsman" in OPDEBEECK, I., e.a. (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus, Liber Amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, die Keure, 2018, 537-551.

1.3.4. Jaarverslagen van de Ombudsdiensten

1.3.4.1. Afkomstig van de federale Ombudsdienst

FEDERALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2021*, Brussel, Federale Ombudsdienst, 2022, 140 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag-2021).

FEDERALE OMBUDSMAN, *Jaarverslag 2022*, Federale Ombudsdienst, 2022, 118 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag2022).

FEDERALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Federale Ombudsdienst, 2024, 84 (www.federaalombudsman.be/nl/jaarverslag-2023-vertrouwen-versterken).

1.3.4.2. Afkomstig van de Vlaamse Ombudsdienst

VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2002*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2002, 322 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/37968>).

VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2017*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 218, 55 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/42201>).

VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2018*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 37 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/42202>).

VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2019*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2019, 52 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/42203>).

VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2024, 82 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/65173>).

1.3.4.3. Afkomstig van de Ombudsdienst Pensioenen

OMBUDSDIENST PENSIOENEN, *Jaarverslag 2023*, Brussel, Ombudsdienst Pensioenen, 180 (www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2023/JV2023NL.pdf).

1.4. Radiofragment

P-J DE KONING, "Ombudsmannen gaan op tour: "Niemand weet wie wij zijn en wat wij juist doen, daar komt nu verandering in", *Radio2spits*, 2023 (radiofragment), 3:13, <https://radio2.be/luister/select/radio2-spits/ombudsmannen-gaan-op-tour-niemand-weet-wie-wij-zijn-en-wat-wij-juist-doen-daar-komt-nu-verandering-in> (consultatie 1 mei 2024).

1.5. Andere

DECRE. H., "Zaak is klaar maar kan pas in 2040 (!) behandeld worden; hoe achterstand bij het hof van beroep Brussel steeds grotere proporties aanneemt", *VRTNWS*, www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/12/12/achterstand-brussel-hof-van-beroep/#:~:text=Een%20fiscale%20zaak%2C%20die%20twee,zijn%20er%20wel%20enkele%20nuances (consultatie 28 januari 2024).

LAENENS, J., e.a., "Onderzoeksproject Ministerie van Justitie.", *Alternatieve geschillenregeling*, 1999, 803.

VAN DE WIELE, S., "30 jaar ombudsdienst: deze klachten gaan het langst mee", *Nieuwsblad.be*, www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20210322_93833338#:~:text=De%20stad%20Antwerpen%20began%20dertig,maken%20van%20de%20Antwerpse%20ombudsdienst (consultatie 29 april 2024).

VAN DOORN, A., "Good practices" van interne mediators bij gemeenten in Nederland, Hogeschool Leiden, 114.

VANMECHELEN, O., ADRIAENS, K., en SEURS, R., (eds.), *Lokaal Sociaal Beleid Brussel, van concept naar praktijk, Brusselse Welzijns- en gezondheidsraad*, www.bwr.be/upload/BWR_SocBelBXL.pdf (consultatie 28 februari 2024).

X., "Vlaamse ombudsdienst. Ombudsnormen", *Vlaanderen*, www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/uw-klacht/behandeling-van-uw-klacht/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024).

X., "Ombudsnormen", *De federale Ombudsman*, www.federaalombudsman.be/nl/ombudsnormen (consultatie 4 maart 2024).

X., "OmbudsTour: ontmoet de ombudsmannen bij jou in de buurt", *De federale ombudsman*, www.federaalombudsman.be/nl/ombudstour-ontmoet-de-ombudsmannen-bij-jou-in-de-buurt (consultatie 15 maart 2024).

X., "Ombudsnormen", Ombudsdienst Pensioenen, www.ombudsmanpensioenen.be/nl/missions/Standards.htm (consultatie 30 april 2024).

X., "Wat is uw probleem", *Ombudsman.be*, <https://www.ombudsman.be/nl>.

2. Nederlandse bronnen

2.1. Wetgeving

2.1.1. Wetgeving

Grondwet van 24 augustus 1815 (NL.), *Stb.* 1815, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2023-02-22>.

Wet van 14 februari 1992 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2024-01-01>.

Algemene Wet Bestuursrecht van 4 juni 1992 (NL.), *Stb.* 1992, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01#>.

Wet betreffende de Nationale Ombudsman van 1 december 1998 (NL.), *Stb.* 1 juli 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003372/2022-07-01>.

Verordening van 1 maart 2021 van de gemeenteraad van Rotterdam houdende regels omtrent de gemeentelijke ombudsman, *Gemeenteblad van Rotterdam* 2021, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656087>.

2.1.2. Voorbereidende werken

Voorontwerp Wet extern klachtrecht, 12 maart 2001, *TK* 2002-2003.

2.1.3. Collectieve arbeidsovereenkomst

CAO Nederlandse Universiteiten 2023, *UNL* 2023, www.universiteitenvannederland.nl/cao-universiteiten.

2.2. Rechtsleer

2.2.1. Boeken

ALLEWIJN, D., *Tussen partijen is een geschil.. De bestuursrechter als geschilbeslechter*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 200.

ALLEWIJN, D., *Met de overheid om tafel. Vertrouwen in de overheid als centraal thema in mediation*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2007, 182.

APOL, G., REIJERKER, L., en UITSLAG, M., *Conflicthantering en mediation*, Bussum, Uitgeverij Coutinho, 2006, 232.

BOSHOUWERS, P.H.A., en JONGBLOED, A.W., *Rechtspraak mediation*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2018, 471.

BRENNINKMEIJER A., et al., *Handboek Mediation*, den Haag, Sdu uitgevers, 2009, 437.

DAMEN, L.J.A., BRORING, H.E., en DE GRAAF, K.J., *Bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 453.

MONTRÉE, H.F.E., OOSTERMAN, A.W., en BARENDRECH, J.M., *Mediation en vertrouwelijkheid*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2009, 258.

SANTING-WUBS, A.H., *Mediation in juridisch perspectief*, Deventer, Kluwer, 136.

SCHUTTE, E., SPIERDIJK, J., en BRENNINKMEIJER, A., *Juridische aspecten van mediation*, den Haag, Sdu Uitgevers, 2007, 243.

TAK, A.Q.C., *Hoofdpijnen van het Nederlands bestuursprocesrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1995, 479.

TEN BERGE, J.B.J.M., *Bescherming tegen de overheid*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1997, 308.

2.2.2. Bijdragen in tijdschriften

BOLLEN, K., en EUWEMA, M., "Macht en emoties in conflict(bemiddeling)", *Tijdschrift conflicthantering* 2012, 4-7.

THOMAS, M.S., "Wat heeft het onderzoek naar mediation in Nederland ons geleerd?", *Tijdschrift Conflicthantering*, 2021, nr. 4, 64-68.

VAN DAM, M., WERY, F., en MIEDEMA, R., "Bemiddeling bij de Nationale Ombudsman", *Tijdschrift conflicthantering* 2015, 34-36.

2.2.3. Verzamelwerken

PEL, O., "Voorwoord", in KLIJN, A., en VERBERK, S., (eds.), *The Judiciary Quarterly. Customized Conflict Resolution: Court-Connected Mediation in The Netherlands 1999-2009*, Den Haag, Sdu Publishers BV, 2011, 3-4.

KOEMAN, N.S.J. en PRONT-VAN BOMMEL, S., "Alternatieve geschillenbeslechting in het bestuursrecht", in SNIJDERS, H.J., *De rechter aan de kant: alternatieve geschillenbeslechting*, Jonge balie congrescommissie, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 115-133.

2.2.4. Jaarverslagen

NATIONALE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2004*, Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004-2005, 19.

NATIONALE OMBUDSMAN, *Jaarverslag 2022*, 's-Gravenhage, Tweede kamer der Staten generaal, 2023, 8.

2.3. Andere

X., "Een klacht indienen", *Nationale Ombudsman*, www.nationaleombudsman.nl/klacht-indienen/uw-klacht (consultatie 25 december 2023).

VOGELS, R.J.M., "De stand van Mediation in Nederland", *Stratus*, https://mfregister.nl/content/uploads/De_stand_van_Mediation_in_Nederland-2011-3.pdf (consultatie 12 maart 2024).

VAN DER ZEIJDEN, P. en VOGELS, R.J.M., "De Nederlandse Mediationmarkt", *Panteia*, https://mfregister.nl/content/uploads/Rapport_De_Nederlandse_Mediationmarkt_2019.pdf (consultatie 12 maart 2024).

X., "Welke klachten behandelt de ombudsvrouw", *Ombudsvrouw*, www.antwerpen.be/nl/overzicht/ombudsvrouw/wat-doet-de-ombudsvrouw/welke-klachten-behandelt-de-ombudsvrouw (consultatie 3 mei 2024).

3. Europese wetgeving

Aanbeveling van 5 september 2001 (Rec(2001)9) van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende alternatieven voor geschillen tussen administratieve autoriteiten en particuliere partijen, <https://rm.coe.int/16805e2b59> (consultatie 3 januari 2024).

Aanbeveling van 4 april 2001 (2001/310/EG) van Comité van ministers met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn, *Pb.L.* 2001, afl. 109, 56.

Aanbeveling van 21 januari 1998 (Rec. nr. R(98)) van het Comité van ministers van de Europese Raad aan de lidstaten betreffende bemiddeling in de familiale context, of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on family mediation, <https://rm.coe.int/1680747b77> (consultatie 7 mei 2024).

Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van 13 december 2007, *Pb.L.* 7 juli 2016.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb.L.* 7 juni 2016.

Principes van 15-16 maart 2019 houdende de bescherming en bevordering van de ombudsdienst ("De principes van Venetië"), CDL-AD(2019)005-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=fr) (consultatie 4 januari 2024).

Richtlijn 2008/52 van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken, *Pb.L.* 24 mei 2008.

4. Andere buitenlandse bronnen

4.1. Boeken

CLARK, B., *Lawyers and Mediation*, Heidelberg, Springer, 2012, 196.

GUILLAUME-HOFNUNG, M., *La mediation*, Paris, PUF, 2009, 128.

HOPT, F., en STEFFEK, F., (eds.), *Mediation – Principles and regulation in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2014, 1.408.

PRATT, J.W., en ZECKHAUSER, R.J., *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, Harvard Business School Press, 1985, 241.

4.2. Bijdragen in tijdschriften

BUSH, R., "Defining quality in dispute resolution: taxonomies and anti-taxonomies of quality arguments", *Denv. U. L. Rev.* 1989, vol. 66, afl. 3, 335-380.

CAPPELETTI, MM., en GARTH, B.G., "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective", *Buffalo Law review* 1978, vol. 27 (2), 181-292.

CASEY, P.M., en ROTTMAN, D.B., "Problem-Solving Courts: Models and Trends", *Justice System Journal* 2005, vol. 26 (1), 35-56.

GARTH, B.G., CAPPELETTI, M., en TROCKER, N., "Access to Justice – Variations and Continuity of a World-Wide Movement", *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1982, Vol. 46 (4), 664-707.

GENN, H., "What Is Civil Justice For? Reform, ADR, and Acces to Justice", *Yale Journal of Law & the Humanities* 2012, vol. 24, 397-417.

POITRAS, J., en LE TAREAU, A., "Quantifying the quality of mediation agreements", *Negot. Confl. Manag. R.* 2009, vol. 2, afl. 4, 363-380.

SANDER, F.E.A., en GOLDBERG, S.B., "Fitting the Forum to the Fuss: A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure", *Negotiation Journal* 1994, vol. 10, afl. 1, 49-68.

TYLER, T., "The quality of dispute resolution procedures and outcomes: measurement problems and possibilities", *Denv. U. L. Rev.* 1989, vol. 66, afl. 3, 419-436.

MASUCCI, D., MCILWRATH, M.I. en LACK, J., "The Future of Dispute Management and Resolution: Determining the Needs of Users Through the global Pound Conference?", *New York Dispute Resolution Lawyer* 2016, vol. 9 (2), 27-28.

MNOOKIN, R.H., "Why Negotiations Fail: An Exploration of Barriers to the Resolution of Conflict", *Ohio State Journal on Dispute Resolution* 1993, vol. 8, afl. 2, 235-249

4.3. Verzamelwerken

ADRIAN, L., "Regulation of Dispute Resolution in Denmark: Mediation, Arbitration, Boards and Tribunals", in F. STEFFEK en H. UNBERATH (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Acces to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, 115-134.

MENKEL-MEADOW, C., "Regulation of Dispute Resolution in the United States of America", in STEFFEK, F., en UNBERATH, H., (eds.), *Regulation Dispute Resoluion. ADR and Acces to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart Publishing, 2014, 419-454.

STEFFEK, F., "Principled regulation of Dispute resolution: Taxonomy, Policy and Topics", in STEFFEK, F., en UNBERATH, H., (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Acces to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, 33-62.

VEROUGSTRAETE, I., "Regulation of Dispute Resolution in Belgium: Workable Solutions?", in STEFFEK, F., en UNBERATH, H., (eds.), *Regulating Dispute Resolution. ADR and Access to Justice at the Crossroads*, Oxford, Hart publishing, 2014, 93-114.

Bijlage 1. Vragen gesteld tijdens de diepte-interviews

1. Algemene vragen

Wat is uw functie? Binnen welke dienst bent u werkzaam?

Welke opleiding dient men genoten te hebben om aan als ombudsbemiddelaar gekwalificeerd te worden?

2. Juridische aspecten

Is uw bevoegdheid wettelijk vastgelegd? Zo ja, hoe?

Spelen juridische aspecten (bijvoorbeeld gerechtelijke achterstand of gerechtskosten) een rol tijdens het bemiddelingsproces? Zo ja, op welke manier juist?

3. De aanvang van een ombudsbemiddeling

Zijn er specifieke criteria die bepalen wanneer de ombudsdienst kiest voor een bemiddeling in plaats van een andere geschillenbeslechtingsmethode? Zo ja, welke?

Bent u steeds voorstander van bemiddeling? Acht u bemiddeling bij elke soort klacht van de burger mogelijk?

Hoe wordt een burger geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling met de ombudsman van de overheid waarbij u tewerkgesteld bent?

Zijn burgers, volgens u, voldoende geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling met de ombudsman van de overheid waarbij u tewerkgesteld bent?

Staat elke burger steeds open voor bemiddeling met de overheid? Zo niet, wat zijn de redenen die worden aangehaald wanneer men niet open staat voor een bemiddeling?

Staat elke overheid steeds open voor een bemiddeling met de burger? Zo niet, wat zijn de redenen die worden aangehaald wanneer men niet open staat voor een bemiddeling?

4. Het bemiddelingsproces bij de ombudsdienst

Op welke manier doet u als ombudsman in het algemeen aan bemiddeling bij klachten tegen overheidsinstellingen?

Welke typische bemiddelingstechnieken hanteert u?

Hoe wordt de neutraliteit en onpartijdigheid tijdens het bemiddelingsproces gewaarborgd?

Kan u beschrijven hoe u te werk gaat vanaf het eerste contact met de burger tot de afhandeling van het geschil? Weliswaar mits waarborging van de vertrouwelijkheid en de geheimhoudingsplicht.

5. Einde van het bemiddelingstraject

Hoe wordt de uitvoering van de door bemiddeling bereikte overeenkomst gegarandeerd?

Wordt er feedback verzameld van alle betrokken partijen na een bemiddelingsproces? Zo ja, op welke manier?

Worden de resultaten van de verrichtte bemiddelingen geëvalueerd en gebruikt ter verbetering van de dienstverlening?

6. Reflectie

Op welke manier kan men het systeem van ombudsbemiddeling volgens u optimaliseren om de relatie tussen de overheid en burger in de toekomst te verbeteren?

Wat zijn factoren waardoor u (eventueel) vindt dat het systeem faalt?

Wat is het slaagpercentage van de ombudsbemiddelingen binnen uw dienst?

Som 3 voor- en nadelen op van een bemiddeling inzake geschillen tussen de overheid en de burger.

Bijlage 2. Toestemmingsformulier (informed-consent)



Toestemmingsformulier (informed consent)

Betreft: onderzoek naar ombudsbemiddeling in het kader van een masterthesis

Ik verklaar hierbij op voor mij duidelijke werkwijze te zijn ingelicht over de aard, methode en het doel van het onderzoek.

Ik begrijp dat:

- ☐ Ik mijn medewerking aan dit onderzoek op elk ogenblik kan stoppen
- ☐ Een geluidsopname gemaakt zal worden, met het oog op de transcriptie van het interview, waarna deze onherroepelijk verwijderd zal worden
- ☐ De gegevens anoniem worden verwerkt, door gebruik te maken van de notie "respondent"
- ☐ De studente het transcript van het interview ter correctie en validering aan mij zal toesturen

Ik verklaar dat:

- ☐ Een geluidsopname van het interview gemaakt zal worden, met het oog op de transcriptie van het interview, waarna deze onherroepelijk verwijderd zal worden
- ☐ De resultaten van dit interview verwerkt mogen worden in het onderzoek dat de student verricht in het kader van haar masterthesis

Datum:/...../.....

Handtekening van de respondent:

Bijlage 3. Transcriptie van het interview met de federale Ombudsdienst

Wat is uw functie en binnen welke dienst bent u werkzaam?

Ik ben de Nederlandstalige federale ombudsman. De federale ombudsman bestaat immers uit een college op het federale niveau: er zijn dus twee ombudsmannen op het Federale niveau, namelijk een Franstalige en Nederlandstalige. De Franstalige federale ombudsman is Jérôme Aass. Ik ben in 2020 mijn mandaat gestart en Jérôme Aass startte iets later, namelijk in maart 2021. Wij zijn dus een collaterale onafhankelijke instelling van de Kamer van het federaal Parlement. Dat betekent dat wij onafhankelijk en onpartijdig optreden ten aanzien van de federale administratie en wij dus bevoegd zijn om klachten van burgers te behandelen en van oplossingen te voorzien naar aanleiding van problemen die zich stellen tussen burgers en federale administraties. Dat gaat voornamelijk over zaken m.b.t. asiel en migratie, sociale zekerheid, fiscaliteit, mobiliteit, enzovoort. Wij zijn dus bevoegd voor de federale materies.

Daarnaast is het ook niet onbelangrijk om te vermelden dat wij bevoegd zijn voor de klokkenluidersregeling, naast het bevoegd zijn voor klachten over federale administraties. Dat was al zo sedert 2013 voor de federale administraties. Dat betekent dat wij meldingen kunnen ontvangen van vermeende integriteitsschendingen binnen de federale administraties sedert 2013. Sinds de nieuwe wetgeving, in voege sedert begin 2023, is die klokkenluidersregeling uitgebreid naar aanleiding van de omzetting van de Europese klokkenluidersrichtlijn 2019/1937 en zijn wij niet alleen bevoegd voor de publieke sector wat betreft meldingen binnen de federale administraties, maar ook voor meldingen binnen de federale ministeriële kabinetten alsook binnen elke andere instantie of dienst die afhangt van de federale overheid. Een nieuwigheid binnen die klokkenluidersregeling is dat wij ook bevoegd zijn geworden voor de klokkenluidersregeling binnen de private sector, maar daar treden wij op als federale coördinator, dus dat betekent dat wij een melding vanuit private sector kunnen ontvangen, maar wij worden verondersteld om die door te zenden naar de bevoegde autoriteiten, die dan de onderzoeken zullen doen in het kader van die integriteitsschendingen.

Welke opleiding dient men genoten te hebben om als ombudsman gekwalificeerd te worden?

Wettelijk is er bepaald dat je houder moet zijn van een diploma dat bij de Rijksbesturen toegang geeft tot een ambt van niveau 1. En er is wettelijk bepaald dat je een aantal jaar ervaring moet hebben op juridisch administratief vlak. Je moet dus een masterdiploma of een licentiaatsdiploma hebben, maar qua inhoud zijn daar geen wettelijke bepalingen vastgelegd. Natuurlijk, blijft het een juridisch administratief beroep dus dan kijken we eerder in de richting van een opleiding in de rechten, politieke wetenschappen, bestuurswetenschappen, zoals in mijn geval, en eventueel sociologie. Dus u moet toch wel juridisch administratief mee kunnen redeneren, want je zit constant met regelgeving of wetgeving, de aftoetsing van de administratieve praktijk ten aanzien van de regelgeving en de wetgeving en de aanvulling die moeten gedaan worden in het kader van wetwijzigingen te werken. Als ombudsman moet je dus wel juridisch kunnen redeneren. En in ons geval is Jérôme jurist en ik ben bestuurswetenschapper dus in dat opzicht is dat wel heel complementair ook.

Werkt u samen dan met de Franstalige federale ombudsman of werken jullie echt gescheiden u voor de Nederlandstalige burgers?

Wij treden op als college, dat is ook wettelijk vastgelegd. Wij vormen dus een college, dus wij treden telkens met twee op. De dossiers die we binnenkrijgen zijn Nederlandstalig, Franstalig, maar ook Duitstalig. Mensen vergeten dat soms dat wij ook Duitstalige dossiers behandelen. Wij moeten trouwens het Duits machtig zijn en moeten een taalexamen afleggen om te postuleren voor het mandaat van de ombudsman. Wij werken dus constant samen voor alle dossiers, dus niet dat wij zeggen dat ik enkel de Nederlandstalige dossiers doe en Jérôme de Franstalige dossiers. Wij behandelen alle dossiers samen als college.

Is uw bevoegdheid wettelijk vastgelegd, en zo ja, hoe?

Ja, onze bevoegdheid, is inderdaad vastgelegd in de wet 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen. Die vindt u trouwens op de website ook terug, waar alle wettelijke bevoegdheden inderdaad zijn verankerd.

Spelen juridische aspecten, zoals bijvoorbeeld de gerechtelijke achterstand of gerechtskosten, een rol tijdens het bemiddelingsproces en zo ja, op welke manier?

Nee, dat is niet het geval, dus wij behandelen klachten van burgers over de federale administraties en om daar een oplossing voor te vinden werken wij eigenlijk buitengerechtelijk. We zijn niet afhankelijk van gerechtelijke termijnen en dergelijke meer. Wat wel zo is dat als wij vaststellen dat een burger een klacht heeft ingediend en parallel bij een rechtbank beroep heeft aangetekend tegen een administratieve beslissing of bij een ander administratief beroepsorgaan, zoals de Raad voor vreemdelingenbetwistingen of bij de fiscus, dan worden wij verondersteld de behandeling van die klacht op te schorten. Dat staat ook in onze wet bepaald. Behalve als het gaat over een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State kunnen wij de behandeling van de klacht voortzetten, maar in alle andere gevallen moeten wij de behandeling van de klacht opschorten. Dat is natuurlijk het grote verschil met een rechtbank. Wij zijn een ombudsdienst, dus wij zijn eigenlijk bij wijze van spreken de fase voor men naar de rechtbank moeten stappen en de bedoeling van een ombudsdienst is ook dat dat wordt vermeden dat er naar de rechtbank moet worden gestapt, want daar zijn hogere kosten aan verbonden. De procedures bij het gerecht zijn veel zwaarder en nemen ook veel meer tijd in beslag trouwens. Wij kunnen op een onafhankelijke, onpartijdige, maar ook een gratis manier, vaak snel tot een oplossing gekomen voor de klachten van de burgers ten aanzien van de federale administraties.

Is het dan vaak zo dat mensen in plaats van naar een rechtscollege te stappen, eerst bij jullie aankloppen omdat ze vrezen voor de langdradigheid en de lange procedure?

Dat klopt. Dat is ook de bedoeling. De federale ombudsman is indertijd ook opgericht om de kloof tussen de burger en de overheid te dichten en te verkleinen. Het vertrouwen een stukje te versterken en herstellen. Sinds de woelige jaren 90 met de opkomst van extreemrechts en dergelijke meer werd politiek vastgesteld dat er een probleem is, namelijk een kloof tussen de burger en de overheid, dus we gaan een federale ombudsman oprichten die er moet voor zorgen dat die kloof kleiner wordt en dat vertrouwen wordt versterkt. Dus het is absoluut de bedoeling dat men vermijdt om naar de rechtbank te moeten stappen. En dat men eerst een oplossing trachten bekomen via de ombudsman.

Natuurlijk, met die wetenschap dat wij binnen ons bevoegdheidskader blijven en als er sprake is van strafrechtelijke feiten zijn we niet bevoegd en dan moeten we sowieso doorsturen naar het parket. Dat is evident.

Zijn er specifieke criteria die bepalen wanneer de ombudsdienst kiest voor een bemiddeling in plaats van een andere geschillenbeslechting methode en zo ja, welke?

Dat is eigenlijk een afhankelijk van dossier tot dossier. We hebben daar niet echt criteria voor. Er is een eigenlijk één hoofdcriterium om te kiezen voor een loutere bemiddeling. Dat is als wij vaststellen dat het moeilijk is om te bepalen of het dossier naar aanleiding van een klacht nu gegrond of ongegrond is. Met andere woorden dat de fout niet echt kan worden toegewezen aan de administratie noch aan de klager zelf. Dus wanneer het niet echt duidelijk is of er een ombudsnorm of de principes van behoorlijk bestuur geschonden is en of het aan de administratie ligt of aan de burger. Dan gaan wij beslissen om gewoon te trachten te bemiddelen en een bemiddelende oplossing trachten te voorzien. In de meeste gevallen lukt dat ook. Ik heb de cijfers erbij gehaald. In meer dan 62% slagen wij in onze bemiddelende tussenkomsten. Wat zeer hoog is, want als je daar dan eigenlijk de gegronde klachten bijtelt waar een herstel wordt bewerkstelligd, dat is dan 21,5%, kom je op een resultaat van 83,5% van de gevallen waarin we een positief resultaat behalen. Dus het inzetten op die bemiddelende tussenkomst is zeker nuttig, omdat je dan vermijdt dat je een dossier moet gaan opstarten waarbij dat er een grondiger en uitgebreider onderzoek moet gebeuren. Dus door heel simpele tussenkomsten, bijvoorbeeld een telefoontje, om een misverstand recht te zetten of om de informatie door te geven die de administratie vergeten doorgeven is, kan je heel snel tot oplossingen komen door kleine interventies.

Bent u steeds voorstander van een bemiddeling? Acht u een bemiddeling bij elke soort klacht van de burger mogelijk?

Het is natuurlijk niet altijd mogelijk. Want als je vaststelt dat er sprake is van een complex dossier waar bijkomende informatievergaring nodig is, kan je niet altijd via bemiddeling tot een oplossing komen. In sommige gevallen stellen we ook vast dat een klacht aanleiding kan geven tot potentiële problemen voor veel burgers. Dan kunnen wij beslissen om structureel te gaan tussenkomen. Structureel tussenkomen betekent structureel tussen komen bij de administratie zelf en een voorstel of aanbeveling doen om die administratieve praktijk aan te passen, zodat de problemen in de toekomst worden vermeden. Vaak kunnen wij daadwerkelijk overgaan tot een systemisch of een structureel onderzoek, waarbij dat we over een langere periode effectief wat dieper gaan graven en ter plaatse bij de administratie een onderzoek gaan voeren met onderzoekers (die we hier in dienst hebben en dat zijn meestal juristen of andere profielen). Dergelijke onderzoeken monden dan vaak uit in een rapport met een aanbeveling ten aanzien van de administratie of zelfs ten aanzien van het Parlement om de wet aan te passen. Dus met andere woorden, we proberen zoveel mogelijk in te zetten op bemiddeling indien mogelijk. Als wij merken van hier kunnen we snel tot een oplossing komen omdat we merken dat dat heel snel genoegdoening bewerkstelligt voor de burger. En zoals ik daarnet al zei, de slaagcijfers zijn hoog als je beroep doet op een bemiddelende tussenkomst, dus dat is wel een positief element. Maar dat is niet altijd mogelijk, zoals ik daarnet al zei.

Hoe wordt de burger geïnformeerd over de mogelijkheid tot de bemiddeling met de ombudsman?

Wel de burger dient een klacht in en eerst gaan we kijken of het dossier ontvankelijk of onontvankelijk is en of wij al dan niet bevoegd zijn. Als we niet bevoegd zijn, laten we dat ook weten en sturen wij door. Het doorsturen naar een andere ombudsdienst wordt trouwens ook van ons verwacht. Maar wij communiceren ook niet steeds letterlijk aan de burger van hier gaan we enkel bemiddelen of hier gaan we voor een onderzoek. In het kader van een onderzoek laten we het meestal wel weten wanneer we structureel zullen gaan behandelen en dat de oplossing misschien ook op zich kan laten wachten. Maar we communiceren niet letterlijk dat we gaan bemiddelen, de burger merkt dat eigenlijk wel vanzelf door de korte termijn bijvoorbeeld waarbinnen er een oplossing voorzien wordt. Om een voorbeeld te geven: iemand belt omdat er een verkeerde berekening is gemaakt in het kader van de belastingberekening of een fout document is doorgestuurd. We doen eens vlug een telefoontje naar de fiscale administratie en vragen hen dat het document wordt doorgestuurd. Dan hebben we bemiddeld en is er een positief resultaat gekomen. Maar we hoeven dan niet zo letterlijk te laten weten aan de burger. We laten enkel aan de burger weten dat de klacht ontvangen werd, we bevoegd zijn en we een oplossing zullen proberen te vinden.

Zijn de burgers volgens u voldoende geïnformeerd over de mogelijkheid tot een ombudsbemiddeling?

Puur over de bemiddeling zelf niet noodzakelijk. Wij communiceren via de website, sociale media en dergelijke meer altijd in termen van "Wij zijn er voor u", "We zijn bereikbaar en toegankelijk voor u" en "Wij kunnen een oplossing voor uw probleem voorzien als u een klacht heeft ten behoeve van de federale administratie". We gaan niet specifiek de nadruk leggen op de wijze van klachtenbehandeling (bemiddeling of structureel onderzoek) want dat is eigenlijk meer interne keuzen. Naar de buitenwereld toe, naar de burger, profileren wij ons als ombudsman/bemiddelaar of het voorzien van oplossingen voor uw klachten voor uw probleem met de overheid. Wij zijn er om een oplossing te vinden voor hun klachten, maar we maken in onze communicatie t.a.v. de burger niet echt het technisch onderscheid tussen bemiddeling, individuele tussenkomst, structurele tussenkomst en structurele onderzoeken omdat de burger daar niet altijd zoveel boodschap aan heeft. Dat is meer voor het Parlement.

Om dat nog iets meer te detailleren, laten wel duidelijk weten aan het grote publiek dat wij een ombudsman zijn en er in de eerste plaats zijn om te bemiddelen tussen burger en administratie. Om te verzoenen met andere woorden en dat we ook geen rechtbank zijn. Het is ook belangrijk voor de publieke opinie om dat verschil goed te vatten, want soms denken mensen ook dat wij een soort advocaat zijn. Wat wij helemaal niet zijn. We staan tussen de burger en de administratie en zijn onpartijdig, dus wij trekken noch partij voor de een noch voor de andere. Onze missie is echt om een oplossing te vinden voor het probleem zonder partij te trekken voor de een of de andere. Wat een advocaat natuurlijk anders aanpakt want die wordt betaald om de belangen te behartigen van een partij.

Staat elke burger steeds open voor een bemiddeling met de overheid en zo niet, wat zijn de redenen die worden aangehaald wanneer men niet openstaat voor een bemiddeling?

Daar hebben we niet zo specifiek zicht op. De burger is vooral geïnteresseerd in een oplossing voor zijn klacht. Er zijn mij geen dossiers bekend of er is mij geen feedback van burgers bekend die stellen van ik wil hier enkel een bemiddeling, een klachtenbehandeling of een structureel onderzoek. Dat kan ook niet want de burger kan ook niet vragen aan ons om een structureel onderzoek in te zetten. Dat beslissen wij zelf op basis van de klachten of gebeurt op vraag van de Kamer. De Kamer kan ons ook opdragen om een onderzoek te doen naar de werking van een bepaalde administratie.

Staat elke overheid steeds open voor een bemiddeling met de burger?

Dat wel. Wij krijgen doorgaans een goede medewerking van de burger en van de administratie ook. Daar zijn ook nooit indicaties van geweest dat administraties niet bepaald openstaan voor bemiddeling. En mocht dat dan niet het geval zijn, dan hebben wij nog andere middelen om tot een oplossing te komen: voorstellen om een structurele tussenkomst of een structureel onderzoek te voeren bijvoorbeeld afhankelijk van het dossier.

Op welke manier doet u als ombudsman in het algemeen aan een bemiddeling bij klachten tegen de overheidsinstelling?

De meeste klachten behandelen wij schriftelijk of via mail. We laten natuurlijk ook toe dat de burgers ter plaatse komen voor een persoonlijke afspraak of een persoonlijk onderhoud. Dat is meestal wel op afspraak. Op bepaalde momenten in de week voorzien wij ook de mogelijkheid voor burgers om zich spontaan aan te bieden en is er steeds iemand beschikbaar om die mensen te ontvangen. Maar hoofdzakelijk gebeurt alles via mail of schriftelijk. Dat is ook het gemakkelijkste, want wij hebben altijd documenten en stukken nodig om dossiers te behandelen, dus moeten wij bijkomende informatie of documenten kunnen opvragen, hetzij bij de betrokken administratie of bij de burger zelf.

Welke typische bemiddelingstechnieken hanteert u?

Dat is eenvoudig. We bekijken het dossier en gaan na of we bevoegd zijn en of het ontvankelijk of onontvankelijk is. Wij toetsen de administratieve beslissing af aan de 15 ombudsnormen (zie website). En dan kijken wij waar wij een oplossing kunnen vinden. Dat kan schriftelijk zijn, telefonisch of door rond de tafel te gaan zitten. Maar de specifieke technieken daarvoor zijn vrij eenvoudige recepten. We gaan in dialoog met de administratie en we proberen een voorstel te doen. We baseren ons daar op onze morele autoriteit, onze expertise en onze overtuigingskracht om tot een oplossing te komen.

Maakt u gebruik van bijvoorbeeld het samenvatten en parafraseren, zodat u de burger zeker goed verstaat in zijn probleem?

Uiteraard. De burger heeft altijd recht op een toegankelijke ombudsdienst en op een correcte motivering van een beslissing. Eén van de ombudsnormen is ook actieve en passieve informatievoorziening en dat dragen wij zelf ook hoog in het vaandel natuurlijk. De burger wordt telkens in iedere fase van de behandeling van zijn klacht goed ingelicht over wat de stand van zaken is van zijn dossier en waarom er een beslissing wordt genomen. Dat geldt ook wanneer wij niet

bevoegd zijn, dan wordt de burger daar ook duidelijk over geïnformeerd en sturen wij ofwel het dossier zelf door ofwel geven we de correcte informatie met betrekking tot de juiste instantie die kan verder helpen.

Hoe wordt de neutraliteit en de onpartijdigheid tijdens het bemiddelingsproces gewaarborgd?

Wel die neutraliteit en partijdigheid zijn natuurlijk inherent aan ons statuut. Wij zijn onafhankelijk ten aanzien van de uitvoerende macht en ten aanzien van de administratie omdat wij een collateraal orgaan zijn van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dus we zijn een quasi-parlementair orgaan en dat garandeert op zich onze onafhankelijkheid. Het is ook zo dat wij van niemand instructies kunnen krijgen, dus de administratie kan ons niet opdragen om bepaalde onderzoeken niet te doen bijvoorbeeld. Wettelijk is het ons ook toegelaten om alle mogelijke informatie, documenten en bescheiden enzovoort aan de administratie op te vragen die wij nodig achten om een dossier te behandelen. De administratie wordt ook verondersteld om te antwoorden als wij een vraag stellen. Dus dat zijn wel wettelijke middelen die wij achter de hand hebben om de kans op slagen te vergroten.

Kan u beschrijven hoe u te werk gaat vanaf het eerste contact met de burger tot de afhandeling van het geschil?

Als de burger een klacht indient, hebben wij al een aantal verschillende fasen voor ogen. In eerste instantie sturen wij binnen de 5 dagen een ontvangstmelding als wij een klacht binnenkrijgen. We laten zo weten dat we de klacht goed ontvangen hebben, want meestal kunnen we de klacht niet onmiddellijk behandelen, dus dan is het wel belangrijk dat de burger weet dat zijn klacht wel al goed ontvangen is.

Dan gaan wij over naar wat wij noemen een informatiefase. Dat is een soort wachtperiode tijdens dewelke wij, buiten die ontvangstmelding dan, de behandeling van het dossier nog niet hebben opgestart, maar wij het dossier gaan vervolledigen om de ontvankelijkheid te onderzoeken. Maar dat kan ook een behandelingsfase zijn van een dossier waar wij informatie vervolledigen ook door meer inlichtingen te vragen, zowel bij de burger als bij de administratie. Maar het kan ook een behandelingsfase van een dossier zijn waar wij vaststellen dat er geen principekwestie aan de orde is, of wanneer wij vaststellen dat er geen sprake is van een ernstige disfunctie van de kant van de administratie of van de personeelsleden van de administratie. Dus dat wat betreft die informatiefase. Dan gaan we eventueel over naar een onderzoeksfase, als we niet in de richting van bemiddeling gaan. In de behandelingsfase van een dossier waar we vaststellen dat er wel degelijk sprake is van een principekwestie of waar we vaststellen dat er wel degelijk sprake is van een ernstige disfunctie aan de kant van een administratie. Op basis daarvan kunnen wij het dossier dan behandelen met de voor de dienst verantwoordelijke ambtenaar of eventueel zelfs met de leidend ambtenaar van de administratie die betrokken is.

Als we dan merken dat we tot een eenvoudige oplossing kunnen komen, kunnen we een bemiddelingsvoorstel doen. Dat kan zijn op basis van bilaterale contacten of zelfs in aanwezigheid van alle partijen. Wat ik daarnet nog ben vergeten te vermelden bij de bemiddelingsvoorstellen is dat het altijd belangrijk is om het vertrouwelijk karakter van een bemiddeling te garanderen. Het is absoluut noodzakelijk voor elke partij om te waarborgen dat de elementen van een bemiddelingsvoorstel slechts op papier worden gezet wanneer elke partij al die elementen heeft

aanvaard en heeft ondertekend. Dat is belangrijk omdat die elementen die op papier staan enkel bindend zijn voor de betrokken partijen, zodat er achteraf niet kan gezegd worden dat bepaalde zaken mondeling werden gezegd maar men daar eigenlijk niet mee akkoord is. Dan is het succes een beetje afhankelijk van hetgeen men mondeling besproken heeft. Dus zo'n bemiddelingsvoorstel zetten we toch liever op papier zodanig dat wij zeker zijn dat alle partijen die daarin staan dat voorstel aanvaard hebben. Soms kan het ook zijn dat we beslissen dat het dossier onontvankelijk is wanneer we niet bevoegd zijn. Dat kan verschillende redenen hebben. Dat is dan ook een eindfase trouwens. Een dossier kan ontvankelijk zijn omwille van de aard van de zaak (omdat het niet gaat over een federale administratie) of wanneer de klager geen voorafgaande stappen heeft ondernomen bij de administratie zelf. Dat is een heel belangrijk ontvankelijkheidsprincipe. Als wij merken dat daar geen sprake van is dus dat de klager geen contact heeft opgenomen met de administratie zelf (de eerstelijnsklachtendienst) dan is dat dossier voor ons niet ontvankelijk. We kunnen daar uitzonderingen op maken, bijvoorbeeld in het kader van de coronacrisis hebben wij bijvoorbeeld een tsunami van klachten ontvangen in het kader van de tijdelijke werkloosheidsuitkering of inzake de energiepremies. Dus daar gaan wij dan wel soepel optreden omdat het daar geen zin heeft om aan duizenden mensen te zeggen dat ze eerst naar de administratie moeten stappen, terwijl dat we eigenlijk weten dat die administratie totaal overrompeld wordt door vragen en klachten en toch niet bereikbaar is. Dan kunnen we wel wat soepeler, maar in de regel vragen we altijd aan de burger om eerst naar de administratie zelf de stappen om daar trachten genoegdoening te krijgen voordat u bij ons als tweedelijnsklachtendienst kan gaan aankloppen ook. Het kan ook zijn dat we zeggen dat het dossier onontvankelijk is omdat er geen nieuwe feiten met betrekking tot de klacht worden vastgesteld waarover we ons al eens eerder onbevoegd hebben verklaard. Stel dat iemand vorig jaar een klacht heeft ingediend en nu opnieuw en daar zijn geen nieuwe feiten of geen nieuwe elementen betrokken bij het dossier. Het kan ook gewoon zijn dat er wat wij dan noemen fantastische klachten zijn waarvan we duidelijk merken dat het totaal uit de lucht gegrepen is en het geen zin heeft om dit te gaan behandelen. In principe kunnen wij ook geen anonieme klachten behandelen. We hebben toch altijd wel een identiteit nodig van iemand tenzij dat er omwille van ernstige bedreigende elementen redenen zouden bestaan om anoniem te blijven. En een laatste element dat tot onontvankelijkheid zou kunnen leiden, is ook het feit dat wij vaststellen dat het over het feiten gaat die dateren van meer dan één jaar geleden voor het indienen van de klacht, dat is dus eigenlijk een soort van verjaringstermijn.

Daarnet heb ik ook al gesproken over de opschorting van de behandeling van de klacht. Dat kan ook een fase zijn als u wil, dus als burgers al een ander beroep bij een rechtbank of een georganiseerd administratief beroep hebben ingesteld, dan moeten wij de opschorting van de behandeling van de klacht instellen.

Als we dan het dossier behandelen en we stellen vast dat er sprake is van een disfunctie wat betreft het administratieve optreden, dan kunnen wij twee zaken doen. Dan kunnen wij een voorstel doen ten aanzien van de administratie om de genomen beslissing of de gebruikte werkwijze te wijzigen zonder al over te gaan tot een officiële aanbeveling. Ofwel, kunnen we beslissen dat er een structureel probleem is en overgaan tot een officiële aanbeveling. Dat is dan op basis van artikel 14 van onze organieke wet. Dat kunnen we een officiële aanbeveling doen aan de administratie zelf om de praktijk aan te passen of om de genomen beslissing aan te passen. Dan gaan we meestal ook een kopie sturen naar de leidende ambtenaar van de administratie of zelfs naar de verantwoordelijke

minister als dat noodzakelijk is. Een andere mogelijke aanbeveling is ten aanzien van het Parlement zelf, maar dat gaat dan over een wetswijziging indien we oordelen dat de wet moet worden aangepast omdat het is een slechte praktijk is die niet werkt in de maatschappij.

We kunnen ook doorverwijzen natuurlijk (dat is ook wettelijk vastgelegd) als wij vaststellen dat het gaat over materie waarvoor een ander ombudsman of ombudsdienst bevoegd is, dan worden wij verondersteld door te sturen naar een andere instantie die bevoegd is. Dat is ook een eindfase: "wij zijn niet bevoegd, maar het is doorgestuurd naar de juiste instantie dus we sluiten het dossier hier bij ons dan af".

Hoe wordt de uitvoering van de door bemiddeling bereikte overeenkomst gegarandeerd?

Als wij een bemiddelde tussenkomst doen, dan slaagt dat niet altijd, maar meestal wel. Daarnet gaf ik u ook al het cijfer mee: 62% van de bemiddelde tussenkomsten hebben een uitkomst die geslaagd is. Slechts 1% is niet geslaagd. Daar proberen wij maximaal op in te zetten. Van alle dossiers die gegrond zijn (1° Ontvankelijk, 2° Gegrond) stellen wij vast dat bij 62% een positief resultaat bekomen is met een bemiddelende tussenkomst. 1% bereikt een negatief resultaat. In al de rest waar wij vaststellen dat de klacht gegrond is, stellen wij vast dat wij in 21,5% van de gevallen een herstel bekomen van de klacht, wat dus ook een positief resultaat is, en slechts in 14% wordt het herstel geweigerd. Wat betekent dat herstel geweigerd? Dan weigert een administratie pertinent om een tegemoetkoming te bewerkstelligen en een oplossing te voorzien. Dan is er nog een klein percentage, ook rond de 1%, waar herstel onmogelijk is. Dat gaat dan meestal over het feit dat de administratie materieel niet in staat is om het euvel te verhelpen omdat dat wettelijk niet voorzien is (bijvoorbeeld inzake een tegemoetkoming wanneer het wettelijk te laat is).

De oplossing die uiteindelijk gevonden wordt, is slechts een aanbeveling, zonder bindende kracht?

Wij kunnen geen oplossingen afdwingen, dus we hebben geen afdwingbare bevoegdheid. Ik zeg altijd dat we ons moeten beroepen op onze morele autoriteit om oplossingen te bewerkstelligen. Dat klopt wel. Natuurlijk hebben we wel heel veel wettelijke middelen achter de hand om die oplossing een stukje moreel af te dwingen. Zoals ik daarnet al zei, kunnen we aan de administratie alle medewerking vragen, die administratie is eigenlijk ook verplicht om mee te werken en alle informatiedocumenten te voorzien. Het is ook zo dat we via rapportage ten aanzien van het Parlement ook wel een stukje een stok achter de deur hebben. Wij publiceren cijfers in ons jaarverslag (met tussentijdse rapportage ook) en als een administratie dan ziet dat er heel veel klachten zijn waarbij weinig oplossingen voorzien werden, is dat natuurlijk ook niet zo een positief beeld. De administratie zelf heeft er eigenlijk alle belang bij om met ons mee te werken. We zijn trouwens ook niet zo'n typisch controleorgaan zoals het comité P of het Comité I, maar wij zijn een partner om de administratieve praktijken te verbeteren en om het administratief beheer te verbeteren samen met de administratie. Dus we gaan te allen tijde vermijden dat we de administraties op de vingers tikken, zelfs al doen we een structureel of systemisch onderzoek. We gaan wat dieper graven om een aantal zaken uit te klaren en als we dan disfuncties vaststellen, nemen we dat uiteraard op in het rapport en doen wij de aanbevelingen, maar daarna gaan wij die aanbeveling of de uitvoering daarvan ook gaan opvolgen met administratie en samenwerken met de administratie en rond de tafel zitten om te zien hoe ze daar uitvoering aan kunnen aangeven. We hebben uiteraard ook geen sanctionerende bevoegdheid om het verhaal compleet te maken. Het is door samenwerking en door partnerships te creëren dat wij tot oplossingen proberen te komen. En

we hebben ook een equipe van een vijftigtal experts in huis en door meer dan 25 jaar ervaring waardoor we een uitgebreide expertise hebben opgebouwd. Dat draagt natuurlijk ook wel bij tot de oplossing, uiteraard.

Wordt er feedback verzameld van alle betrokken partijen na een bemiddelingsproces, en zo ja, hoe?

We hebben een elektronisch dossierbeheersysteem dus alle feedback en informatie kan daaruit gehaald worden. Of we bewust feedback vragen van de burger? Neen, want wij communiceren naar de burger wat de oplossing is. In de meeste gevallen bedankt de burgers ons dan vriendelijk of stuurt hij een kaartje of zo. Specifieke feedback vragen ten aanzien van burgers gebeurt eigenlijk niet. Bij mij weten is er ooit wel eens een onderzoek gebeurd naar de meerwaarde van de ombudsman door de KU Leuven in 2004. Er is ook wel eens een onderzoek gebeurd naar de bekendheid van ombudsdiensten, maar specifiek naar over het feedback vragen aan de burger is weinig of geen onderzoek gebeurd. We merken natuurlijk uit de dossierbehandeling of de burger tevreden is of niet. Uit onze correspondentie blijkt dat ook duidelijk.

Worden de resultaten van de verrichte bemiddelingen geëvalueerd en gebruikt ter verbetering van de dienstverlening in de toekomst?

We houden de cijfers natuurlijk bij van de verschillende tussenkomsten omdat we ook merken dat we in de toekomst ook op die 62% geslaagde bemiddelende tussenkomsten moeten blijven inzetten. Waarom? Omdat de burger tevreden is, het gaat heel snel en je moet daar weinig tijd en energie in steken vanuit onze diensten dan om mensen en middelen in te zetten voor langdurige tussenkomsten of structurele onderzoeken.

Op welke manier kan men het systeem van de ombuds bemiddeling volgens u optimaliseren om de relatie tussen de overheid en de burger in de toekomst te verbeteren?

Dat is een heel goede vraag. Als je daar enkel mee doelt op het aspect bemiddeling, is mijn antwoord eenvoudig: het heeft een hoog slaagpercentage, dus daar moet verder op ingezet worden, dus dat gaan we dan ook doen. Voor het overige zullen wij, zeker als federale ombudsdienst, sterk inzetten en blijven inzetten op de structurele onderzoeken om de administratieve praktijk structureel trachten te verbeteren als er sprake is van structurele problemen bijvoorbeeld naar aanleiding van de energiecrisis of de coronacrisis. Natuurlijk is het zo dat de interventie van een ombudsdienst maar één schakel is in een gans proces dat verantwoordelijk is voor het vertrouwen tussen de burger en de overheid. Met andere woorden: niet enkel wij dragen bij tot het versterken van het vertrouwen in de overheid, we hebben zeker de medewerking van de administratie nodig en ook een stukje van de burger om dat vertrouwen te herstellen. Dat is een feit.

Ervaart u het niet hebben van een afdwingingsbevoegdheid of een sanctionerende bevoegdheid als een lacune of iets dat eventueel zou ik kunnen verbeterd worden?

Nee, want dat is ook onze rol niet. Die sanctionerende of afdwingbare bevoegdheid is de bevoegdheid van de rechtbanken of de Raad van State (in het kader van een administratief beroep), dus daar bestaan andere instanties voor. Er zijn nog andere instanties waar mensen genoegdoening kunnen bekomen (bijvoorbeeld de fiscale bemiddelingsdienst, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en de beroepsorganen bij de RVA). Wij zijn maar één van de spelers in tweede lijn die daar een

tussenkost kunnen doen. Dus die afdwingbare bevoegdheid moet er ook niet zijn en dat is ook niet de bedoeling, omdat wij net die stap zijn voordat mensen naar de rechtbank zullen moeten stappen om veel tijd en energie te besparen aan de burgers om tot een oplossing te kunnen komen.

Maar dat wordt dan ook niet echt als een probleem ervaren dat het naleven van de afspraken niet gegarandeerd kan worden?

Nee. We hebben natuurlijk altijd liever dat de aanbeveling wordt uitgevoerd en dat de voorstellen worden opgevolgd en uitgevoerd. Meestal is dat ook het geval, maar dat is niet altijd zo. De Dienst Vreemdelingenzaken is bijvoorbeeld een moeilijker leerling van de klas, maar dat heeft te maken met andere zaken, zoals politieke beslissingen, omdat daar sprake is van een grote asielcrisis. Nu opnieuw worden die mensen bij de Dienst Vreemdelingenzaken geconfronteerd met een tsunami aan dossiers en die zijn niet altijd geëquipeerd op vlak van mensen en middelen om al die dossiers te kunnen behandelen, dus dan is ook moeilijk voor de administratie om onze aanbevelingen hoofd te bieden. Die beslissingen liggen op een politiek niveau. In dat politieke niveau spelen wij ook mee, niet in de zin dat wij politieke beslissingen beïnvloeden, maar we zitten ook af en toe samen met de verantwoordelijke staatssecretaris of minister van de administratie om aanbevelingen in de verf te zetten of bepaalde klachtendossiers te bespreken met de bedoeling om tot een oplossing te komen. Laat het duidelijk zijn dat we ons ver weghouden van de beïnvloeding van het politieke beslissingsproces.

Wat zijn de factoren waarvan u zou kunnen vinden dat het systeem zou falen?

Ik zie niet echt de factoren waar het systeem faalt; mijn antwoord is een beetje gelijkaardig met het antwoord dat ik daarnet gegeven heb. Er bestaan voor iedere soort klachten of iedere fase verschillende instanties. Wij zijn de ombudsdienst. Er zijn nog andere beroepsorganen, rechtbanken en advocaten. Dus er zijn heel veel mogelijkheden, waardoor je steeds bij een ander systeem terecht kan als het ene faalt. Die afdwingbare bevoegdheid vind ik ook niet nodig, want dat is onze rol niet. We hebben alle wettelijke elementen in handen om ons werk te kunnen doen en om onze bevoegdheden te kunnen uitvoeren.

Je zou kunnen zeggen, maar dat is een beetje overal zo, dat meer mensen, middelen en personeel welkom zouden zijn om onze bevoegdheden te kunnen uitoefenen, want de kans is groot dat we dit jaar de kaap van 10.000 klachten op jaarbasis gaan bereiken. Met 50 mensen is dat moeilijk en vrij krap. Dus als er een hindernis zou zijn, is het gebrek aan personeel om het stijgende aantal dossiers te blijven kunnen behandelen.

Wat ook interessant is om te vermelden is dat sommige ombudsmannen of -instellingen ook initiatiefrecht hebben. Initiatiefrecht betekent dat ombudsdiensten bijvoorbeeld een tussenkomst kunnen doen of een onderzoek kunnen instellen los van een klacht die ze krijgen, maar gewoon door een vaststelling die zij doen, een bezoek aan de administratie of een vergadering met een administratie. Dat heeft de federale Ombudsman niet. Wij hebben geen initiatiefrecht, dus wij kunnen enkel tussenkomen naar aanleiding van een klacht die ingediend wordt door een burger. Dat op zich is ook geen probleem wat mij betreft, want je kan bijvoorbeeld beslissen op basis van één klacht om een structureel onderzoek te voeren omdat je dan vaststelt dat er potentieel sprake is van een structureel probleem dat zich kan stellen voor veel burgers. Dus op basis van één klacht kunnen we even goed beslissen om structureel onderzoek te voeren. Dat is perfect mogelijk, dus op dat vlak is

het ontbreken van het initiatiefrecht van de Belgische federale ombudsman ook geen onoverkomelijk probleem.

Kan u 3 voor- en nadelen opsommen van een bemiddeling inzake geschillen tussen de overheid en de burger?

De bemiddeling kan heel snel zijn; je kan op een hele korte termijn een oplossing voorzien. Men krijgt onmiddellijk genoegdoening. Wat betreft onze diensten, moet je daar eigenlijk weinig tijd, energie, mensen en middelen in steken. Het leidt tot een grote tevredenheid omwille van de snelheid van die tussenkomst ook.

En nadelen zie ik daar niet echt van, want als we beslissen om tussen komen via bemiddelende tussenkomst zijn daar ook goede redenen voor. Als we het anders vaststellen, namelijk als we vaststellen dat er sprake is van een structureel probleem, dan gaan we ook niet overgaan tot een bemiddelende tussenkomst, maar tot een structurele tussenkomst.

Het slaagpercentage is hoog en het percentage van de bemiddelende tussenkomsten waarbij we vaststellen wat we niet geslaagd zijn is sterk verwaarloosbaar, namelijk maar 0,5%.

Bijlage 4. Transcriptie van het interview met de Vlaamse Ombudsdienst

Wat is uw functie en binnen welke dienst bent u werkzaam?

Ik ben waarnemend Vlaams Ombudsman van de Vlaamse Ombudsdienst en dat is een parlementaire instelling bij het Vlaams Parlement. Dus eigenlijk zijn wij onafhankelijk van de andere administratieve diensten.

Welke opleiding dient men genoten te hebben om als ombudsman gekwalificeerd te worden?

Een universitaire opleiding. Juristen zijn wel oververtegenwoordigd, maar het is niet verplicht. Een diploma in de sociale en politieke wetenschappen kan ook nuttig zijn.

Is uw bevoegdheid wettelijk vastgelegd en zo ja, hoe?

Ja, in het Ombudsdecreet is bepaald wat we wel en niet als klacht kunnen behandelen, en hoe we daarmee kunnen omgaan. Op bepaalde punten zijn er wel grijze zones, maar het recht is een humane wetenschap en geen exacte.

Spelen juridische aspecten, zoals bijvoorbeeld de gerechtelijke achterstand of gerechtskosten, een rol tijdens een bemiddelingsproces en zo ja, op welke manier?

Neen, de gerechtelijke achterstand is een federale materie. Je hebt er zelfs een Hoge Raad voor de Justitie die zich daarmee bezighoudt, maar wel met de uitzondering dat Vlaanderen een eigen administratieve rechter heeft: een Vlaamse dienst bestuursrechtscolleges, de hoofdbrok is daar de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen. Die hebben in een opstartfase, zoals heel veel diensten in een opstartfase, te kampen gehad met behoorlijk veel achterstand. Wat een beetje ironisch was, want ze waren opgericht met als belangrijke argument dat het bij de Raad van State veel te lang aansleept. Dan ging men dat Vlaams beter doen, maar dat had ook zijn tijd nodig om vlot te draaien. En dan bots je al direct eigenlijk op de grenzen van ons decreet: wij zijn bevoegd voor klachten van de uitvoerende macht. Strikt genomen, kunnen wij dus geen klachten behandelen over de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Maar tegelijk kregen wij wel veel signalen van burgers die hun beroep of het beroep tegen hen veel te lang zagen aanslepen, en al te lang in onzekerheid zaten, bv. kan ik bouwen of kan ik niet bouwen, gaat hij bouwen of niet. Dit is onaanvaardbaar. Daar hebben wij dan toch aandacht aan besteed in ons jaarverslag en in de bevoegde Commissie. We hebben op een gegeven moment symbolisch een rode kaart getrokken voor de achterstand die de Raad voor Vergunningsbetwistingen had. En eigenlijk mede door de aandacht die wij daarop getrokken hebben, heeft de Raad ook extra ondersteuning gekregen. Minder positief was wel dat men dan via regelgeving heeft getracht het aantal beroepen te temperen door een paar hindernissen in dat parcours te leggen. Dat is niet wat wij vragen. Wij willen dat er een vlotte toegang is tot de rechter en een laagdrempelige procedure.

U zegt dat de procedures bij de Raad van Vergunningsbetwistingen heel lang aansleepten, over hoe lang spreken we dan?

Dat was 2-3 jaar. Nu is men er, met al die uitbreidingen, in geslaagd om een gemiddelde te hebben van een jaar voor een rechtszaak. En het grappige was dat bij de parlementaire voorbereidingen bij de oprichting men dacht in termen van 3 maanden. Alleen moet je in zo een rechtsprocedure aan de tegenpartij de tijd geven om conclusies in te dienen, en dan mag de andere partij daarop repliceren.

Men heeft dan eens uitgerekend dat, als elke partij volledig zijn tijd neemt, en de Raad zelf telkens de dag zelf de verdere stap zet, men dan al aan 7 maanden zit. Die 3 maanden was dus echt nergens op gebaseerd.

En, wat is jullie rol nu juist in heel het verhaal omtrent Raad van Vergunningsbetwistingen?

Wij hebben vooral aangekaart dat de achterstand enorm oploopt. Daarnaast hebben wij soms ook aangekaart dat de website van de Raad beter gestoffeerd moet worden. Lange tijd stond daar behoorlijk wat informatie over de procedurestappen op, maar dan alleen voor de aanvrager van een vergunning die in administratief beroep bij de deputatie zijn aanvraag geweigerd zag en dan bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen toch zijn gelijk probeert te halen. Maar niet voor de buurman, de omwonende, de derde die een verleende vergunning wilde aanvechten of voor de tussenkomende partij. Dat heeft men nu wel verbeterd, maar af en toe wijzigen die procedureregels en dan moet men die info weer van die website afhalen en opnieuw uitschrijven.

Zijn er specifieke criteria die bepalen wanneer een ombudsdienst kiest voor een bemiddeling in plaats van een andere geschillenbeslechtingsmethode en zo ja, welke?

Wanneer spreek je van bemiddeling en wanneer van een gewoon onderzoek? Heel veel klachten die hier binnenkomen zijn van mensen die gewoon een soort second opinion willen: "de administratie weigert mij die premie, of die zeggen dat dat of dat niet kan", of "die geven dat aan de buurman, terwijl dat volgens mij niet klopt". En als we dat dan onderzoeken en zeggen dat het klopt, dan aanvaarden die dat sneller. Dat is een meerwaarde van een ombudsdienst. Het vergroot de legitimiteit van bepaalde handelingen van de overheid. Dan hebben we niet echt bemiddeld, maar we hebben wel de zaak mee helpen uitklaren. Sommigen noemen dat bemiddeling, maar zo echt bemiddelen zou je dan toch eerder moeten situeren in woord, wederwoord en een compromis vinden waar beiden zich in kunnen vinden. Dat vereist ten eerste een bemiddelingsruimte. Als de wetgever bepaalde zaken verbiedt, kunnen ook wij daar niet aan tornen. Maar in een aantal zaken kan bemiddeling heel nuttig zijn, bijvoorbeeld wanneer een werkzoekende wordt begeleid door een medewerker van de VDAB, die stimuleert om een bepaalde sollicitatie te doen, die bespreekt welke opleidingen voor hem of haar nuttig zijn. Soms zet men zo wel wat druk op de werkzoekende en kan het wel eens tot een heel stoeve en onwerkzame relatie leiden. En dan kan er bemiddeld worden tussen die twee zodat ze elkaars standpunten beter kunnen begrijpen. Maar soms, en dat is dan zonder enig foutoordeel, is het beter dat er een switch is, dat iemand anders van de VDAB die werkzoekende begeleidt om met een propere lei opnieuw te kunnen starten. Dat is dan geen verwijt naar die vorige begeleider. Soms klikt het totaal niet of zijn er in de emoties te harde woorden gevallen om constructief verder te kunnen. Dat is dan bemiddeling in de enge zin.

Gaat u ook echt effectief met de burger en iemand van een overheidsinstantie een tafel zitten of gebeurt dat vooral via mail of telefoon?

Om efficiëntieredenen gebeurt er heel veel via mail. En we gaan ook ter plaatse, zoals ik deze voormiddag nog in Gent ben geweest. Gesprekken verlopen nog meestal apart. We spreken met de klager en we spreken met de administratie. We zijn dan de go-between tussen die twee, maar wel met een mening. Dat is anders dan de pure bemiddeling, zoals in de federale regeling van erkende bemiddelaars, waar bijvoorbeeld tussen de burens de bemiddelaar geen eigen standpunt inneemt,

waar hij zelf de partijen tot een oplossing probeert te laten komen. Er heeft ooit eens zo'n buurtbemiddelaar in een artikel in De Standaard gezegd dat de ideale bemiddelaar dom, lui en empathisch is. Bedoeld werd dat de bemiddelaar niet te snel zelf een oplossing die hij denkt te zien naar voren schuift, maar langzaam de partijen zelf daartoe laat komen. Zo'n bemiddelaar is wel empathisch, en doet begrip voor beide standpunten opbrengen. De burger met een klacht over de overheid verwacht van een ombudsdienst wél dat die een bepaald standpunt inneemt, dat is meer een onderzoeksbevoegdheid dan puur bemiddelen. Maar we doen beiden dus. Daar waar de bemiddelingsruimte is, bemiddelen we. Maar in heel wat gevallen is de vraag gewoon: is het juist, of is het niet juist?

Met betrekking tot het standpunt innemen, kiest u dan de kant van de burger of juist de kant van de overheidsinstantie?

Wij zijn geen advocaat van de burger. Dat moeten we soms nog duidelijk maken, want een aantal burgers denken van wel. Sommigen verwachten dat we alleen hun individuele belangen verdedigen. Voor een ombudsdienst is het van belang om beide kanten te bekijken. Als een administratie maar een enkel dossier te behandelen had, kom je uiteraard tot een sneller en kwalitatiever resultaat, dan dat er 10.000 van die dossiers te behandelen zijn. Ergens moeten we dan ook begrip tonen dat er een bepaalde efficiëntievereiste nodig is, en dat er bepaalde werkbaarheidsgrenzen bestaan die onvermijdelijk zijn. Dat vermijdt ook dat we aanbevelingen zouden formuleren die echt utopisch zijn, die misschien in een ideale wereld nuttig kunnen zijn, maar die zo ver van de realiteit staan dat ze in dovemansoren gaan belanden.

Wij willen met onze aanbevelingen wel iets verder gaan, dan waar men meestal zelf aan denkt. Soms is dat middellange termijn: een aanbeveling waarvan we nu zaadjes willen planten omdat we weten dat de geesten nog wat moeten rijpen. Af en toe gaan we dus toch een iets meer visionaire aanbeveling formuleren. Andere keren zijn het heel praktische, nuttige en snel uitvoerbare aanbevelingen.

Mag ik dan stellen dat jullie meerzijdig partijdig zijn? Jullie proberen beide partijen standpunten in te nemen?

Ja. Er was eens reclame van het notariaat waarin stond "Wij zijn niet onpartijdig. Wij kiezen de kant van elke partij". Dat vond ik wel een mooie formulering.

Bent u steeds een voorstander van een bemiddeling? Acht u bemiddeling bij elke soort klacht van de burger mogelijk?

Zoals gezegd, heb je juridische grenzen. Sommige burgers verwachten ook echt het onmogelijke. Dus neen. We hebben wel ambitie om de grenzen van het bemiddelbare af te tasten.

Dan gaat het eerder om wat de burger hoop te bereiken iets is dat wettelijk gezien niet kan, maar niet per se omdat het zo'n complexe klacht is?

Waar ik zelf nogal veel bij bemiddel, is bij klachten over de drinkwaterfactuur: al het water dat door uw waterleiding loopt, moet u betalen. Dat is de regel. Dus als u in uw binnen-installatie een lek hebt, dan is dat uw verantwoordelijkheid. Nu, wat soms wordt vastgesteld, een paar 1.000 keer per jaar, is dat daar facturen zijn die hoog oplopen en dan heb ik het niet over de 1.000 à 2.000

euro, maar 5.000 tot 30.000 euro. Het record dat ik heb gezien, was 80.000 euro, voor iemand die een sociale woning huurt. Dan weet je dat die dat onmogelijk kan betalen. Toen wij begonnen, was daar eigenlijk geen regeling voor. Een van de drinkwatermaatschappijen had wel een soort solidariteitsfonds gecreëerd, waarbij dan de meest schrijnende gevallen opgevangen konden worden met een mildering van de die factuur. Mede door ons aandringen heeft dan de Vlaamse regering een Algemeen Waterververkoopreglement uitgewerkt meteen systeem van minnelijke schikkingen bij een verborgen lek (bv. in de muur, iets aan de boiler of in het regenwatercircuit) Als men zo'n lek aantoonst en het herstel ervan, dan wordt een deel van die factuur kwijtgescholden. Je moet ook goede huisvader zijn en dan begint de discussie. Bijvoorbeeld als een huis leegstaat (bv. de ouders gaan in een rusthuis waardoor het huis niet meer wordt bewoond) en men de hoofdkraan niet dichtdraait, dan wordt gezegd, dan ben je geen goede huisvader en dan gaat die regeling niet gelden. Als het toilet doorloopt, dan beschouwt men het lek niet als verborgen, en gaat die regeling ook niet gelden. Maar de regelgeving verbiedt niet dat drinkwatermaatschappij milder is dan dat Reglement. Die kan uit billijkheid toch een minnelijke schikking toestaan, ook al voldoet men niet aan de voorwaarden. Dat lukt sneller bij mensen die het sociaal financieel moeilijk hebben of hoogbejaard zijn. Ik heb zo eens een situatie geweten waar dat een toilet op de eerste verdieping bleef doorlopen, maar die oudere persoon al in geen jaren meer boven was geweest omdat ze de trap niet meer op kon. Daarin bemiddelen wij, maar we proberen ook niet altijd alles uit de kast te halen. Dat is een beetje aanvoelen en ook een beetje aanvoelen, kijken hoever je in het verleden bent kunnen gaan in gelijkaardige gevallen en een beetje verder proberen te stappen. Uiteindelijk haal je daar meer mee dan dat je zomaar begint te bemiddelen voor in de ogen van de overheid totaal onrealistische zaken.

Hoe wordt de burger geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling met de ombudsman? Vindt u zelf dat die informatie laagdrempelig is?

Ze is laagdrempelig, maar we blijven vaststellen dat ombudsdiensten nog erg onbekend zijn. We hebben in het verleden veel geld gespendeerd aan reclamecampagnes. We hebben zelfs ooit eens een tv-spot en radiospot gemaakt. We hebben dan ook een bedrijf gevraagd om onze bekendheid te meten, voordien en nadien. We hebben zelf uiteraard ook gekeken naar het aantal klachten dat we voordien, tijdens en nadien kregen. Conclusie? Kort gezegd, kwam het erop neer dat mensen die op het moment dat ze zo'n spot zien of horen een probleem hebben, ons bellen of schrijven, maar als ze pas twee maanden nadien een probleem hebben, zijn ze ons weeral vergeten. Reclame moet je eigenlijk volhouden, zoals Donald Muyllé met zijn keukens maar reclame blijft maken. Maar dat budget hebben wij niet.

Wat veel efficiënter is, dat is op Google search bepaalde dingen ondersteunen, bepaalde trefwoorden of combinaties van trefwoorden, om die hoger op de resultatenlijst te krijgen.

De efficiëntste manier staat in de regelgeving. Wij zijn pas bevoegd in de tweede lijn. Wie ontevreden is over een overheidsdienst, moet eerst bij hen gaan klagen. Die eerste lijn is ook geformaliseerd in het Bestuursdecreet. Als de eerstelijnsklachtenbehandelaar meent afgehandeld te hebben, dan moet hij in zijn eindantwoord vermelden "Indien u toch nog ontevreden bent, dan kunt u zich wenden tot de ombudsdienst". Dat is heel nuttige informatie omdat je dan iemand hebt die al ontevreden is en die op dat moment die informatie goed kan gebruiken. Nu, niet alle overheidsdiensten zijn daar even voorbeeldig in: de verwijzing wordt niet altijd vermeld.

Het grootste probleem blijft de onbereikbaarheid van de groep burgers die het het meest nodig heeft, een aantal kansengroepen. Er zijn veel burgers die eigenlijk geen ombudsdienst nodig hebben: die zijn zelf taalvaardig en assertief genoeg om hun argumenten naar voren te schuiven. Hun klachten blijven voor ons wel nuttig om bepaalde, meer structurele problemen te ontdekken en die globaler te doen aanpakken. Maar de minder zelfredzame groep burgers, die het meest gebaat is met een ombudsdienst, is enorm moeilijk te bereiken. Daarom heeft de Vereniging van Ombudsdiensten (zie www.ombudsman.be) in oktober een gezamenlijke campagne gevoerd in 11 steden, met ook aparte infosessies voor wat men dan 'het middenveld' noemt, zoals sociaalassistenten van OCMW's. Die bereiken toch veel sneller die doelgroep en dan waar nuttig ook de klachten van die mensen aan ons bezorgen.

Kan ik het dan zien als een lacune dat die verwijzing naar de ombudsman als tweedelijnsbijstand niet steeds wordt nageleefd door de bestuurder?

Ja, Dat is een aandachtspunt. Wat het een beetje tempert, is dat wij proberen om breder te kijken dan de individuele klacht. Als we bij de behandeling van een klacht merken dat het geen *accident het parcours* is, iets wat altijd wel eens een keer kan gebeuren, maar eerder een structureel probleem, dan gaan we dat structureel probleem aankaarten en proberen te doen oplossen voor iedereen in die situatie, ook al hebben die geen klacht ingediend bij ons. Dat is het belangrijke verschil tussen overheidsombudsdiensten en soms commerciële ombudsdiensten, die gewoon individuele klachten proberen op te lossen. Wij noemen dat de 'duizend-in-één-klacht': je lost één klacht op, maar tegelijk ben je met die 1.000 gelijkaardige bezig die erachter zitten.

Zijn de burgers volgens u voldoende geïnformeerd over de mogelijkheid tot ombudsbemiddeling.

Ik denk dat nog te veel burgers ons bestaan niet kennen.

Staat elke burger steeds open voor een bemiddeling met de overheid? Zo, niet, wat zijn de redenen die worden aangehaald wanneer men niet openstaat voor de bemiddeling met de overheid?

Er zijn burgers die soms door het traject dat ze al hebben doorlopen voordat zij bij de ombudsdienst komen, al zodanig hoog in de gordijnen hangen dat die gewoon maar één antwoord willen: "Ik heb gelijk en ik wil dan nu onmiddellijk die oplossing wordt uitgevoerd". Wij leren dat, als we zo iemand aan de lijn hebben, we die emotie eerst een beetje de vrije loop moeten laten om dan richting een meer rationele benadering te gaan. Daarnaast is het ook belangrijk om die burger soms ook te doen inzien dat er nog andere burgers zijn naast hem en dat wat hij beoogt niet realistisch is.

Maar soms gebeurt het ook dat we vinden dat die burger een punt heeft, dat dat eigenlijk wel opgelost zou moeten worden, maar dat we met zo'n dossiers al 30 keer tegen een muur gelopen zijn bij die administratie. Dan zeggen we in alle eerlijkheid dat ze een punt hebben, maar dat de ervaring ons geleerd heeft dat het via onze bemiddeling nooit gaat lukken en er nog een mogelijkheid is om naar de rechter te stappen.

Staat elke overheid steeds open voor een bemiddeling met de burger? Zo niet, wat zijn de redenen die worden aangehaald?

Principieel wel. Geen enkele overheid kan zich permitteren om een bemiddeling te weigeren. Maar in de praktijk heb je soms wel concrete gevallen om waarin de overheid weigert. Zoals in dat dossier

van deze voormiddag, dat is iemand die al sinds 2016/2017 massa's mails stuurt naar een bepaalde administratie. Als ze alles zouden printen, zouden ze aan 4 à 5 classeurs zitten. Dus dat die emmer soms ook gewoon overvol zit bij een bepaalde ambtenaar, is ergens te begrijpen. Het zijn ook mensen aan de andere kant van de bemiddelingstafel natuurlijk. Wat wij dan proberen, is om te kijken naar de belangrijkste punten, de punten die een normaal/gemiddeld burger ook zou hebben aangekaart, een selectie van de 154 punten die werden aangekaart. We werken nogal oplossingsgericht, dus wij gaan niet zomaar historisch waarheidsonderzoek zonder actuele meerwaarde doen. We doen die onderzoeken die ons vooruit kunnen helpen om een aanvaardbare situatie te creëren voor de partijen. Soms heb je ook geen individuele burgers, maar hele actiecomités, waarvan de leden onderling elkaar ook versterken en dan kan dat wel erg flamboyant en chaotisch zijn. Maar tegelijk heb je ook heel wat burgers die hun nek uitsteken, en niet zoals veel andere burgers hun ongenoegen alleen aan de burens en/of familie meedelen, maar niet aan degene over wie het gaat. Dat burgers hun ongenoegen wél bij de overheid zelf aankaarten, is positief, een vorm van burgerparticipatie. Als je kijkt naar het Decreet Lokaal Bestuur, heb je een hele titel omtrent burgerparticipatie en het eerste hoofdstuk daarin gaat over klachtenbehandeling: de eerste vorm van burgerparticipatie is dus het indienen van een klacht. Zoals je ook een aantal burgers hebt die voor bepaalde principes een gerechtelijke procedures starten en daardoor nieuwe rechtspraak doen ontwikkelen die voor heel veel mensen in de toekomst een belangrijke verbetering inhouden. Soms zijn dat mensen over wie aanvankelijk veel gevloekt wordt, maar waar nadien wel wordt gezegd, ja, eigenlijk had hij wel gelijk.

Op welke manier doet u als ombudsman in het algemeen aan bemiddeling bij klachten tegen de overheidsinstellingen?

Meestal zijn dat aparte gesprekken en om efficiëntieredenen gebeurt dat niet altijd mondeling, maar ook via telefoon of via mail. Tijdelijk zijn we hier met een dienst van 13 personen voor 6,5 miljoen Vlamingen én ook mensen van buiten Vlaanderen die bijvoorbeeld hier op bezoek komen, kunnen hier klacht indienen. Weliswaar niet over alles: een deel van de overheidsdienstverlening is federaal. Al die bevoegdheden van gewest en gemeenschap vormen een heel uiteenlopende materie. Dat is eigenlijk alleen werkbaar met een behoorlijke eerste lijn en daarom hebben wij destijds ervoor gekozen om die eerste lijn, die klachtenbehandelaars bij de bestuursinstanties zelf, te coachen en te ondersteunen. Het is voor het opbouwen of behouden van vertrouwen van de burger in de overheid ook nuttig dat die burger ziet dat de bestuursinstantie zelf oplossingscapaciteit heeft: dat die de tijd neemt om bepaalde dingen die al aanvankelijk wat raar overkomen, te verduidelijken en dat het wel degelijk correct is en om die en die reden ook een goede beslissing is. Maar in bepaalde gevallen is er inderdaad een gesprek met beiden aanwezig, met wisselend succes.

Komt het voor dat de beide partijen samen aan tafel gaan zitten?

Dat gebeurt, maar dat is vrij zelden.

Welke types bemiddelingstechnieken hanteert u?

De meerzijdige partijdigheid. Eigenlijk werken wij, door de jaren heen, op basis van ervaring en mensenkennis. Bij sommigen ben je wat meer terughoudend in zo'n bemiddelingsgesprekken, afhankelijk van de karakters en het onderwerp. Bij de ene hou je de touwtjes strak in handen om

het niet te laten uitwaaiëren tot een inefficiënte babbel naast elkaar heen. Ik heb al de meeste gevarieerde gesprekken gehad, waar je probeert het gesprek in het midden te houden. Veel hangt af van de persoonlijkheden die je aan tafel hebt, eigenlijk.

De vrijwilligheid en de vertrouwelijkheid wordt ook steeds gegarandeerd hier?

Ja, al heb je nooit in de hand dat, met name aan de kant van de burger, toch zaken die tijdens zo'n gesprek gezegd of schriftelijk meegedeeld worden, nadien gebruikt worden, soms op publieke fora of in een latere rechtszaak. Dat kan je niet afdwingen. Een aantal bemiddelaars werkt met een formele overeenkomst. Dat doen we eigenlijk niet.

Dus jullie vertrouwen gewoon op de goedheid van de burger?

Ja, omdat we ook geen sanctiemiddelen hebben. En daarom zijn er heel wat gesprekken die we niet gelijktijdig doen, maar met de burger apart. Soms kunnen we in een gesprek met een administratie, zonder de burger erbij, meer achtergrondinformatie vernemen, is dat een opener gesprek. In de latere communicatie naar de burger hernemen we dan alleen die informatie waar die burger wat aan heeft. En andersom ook: burgers die hier komen of die we bezoeken, formuleren hun ongenoegen op een wijze die niet functioneel is, die hun zaak niet vooruithelpt. Dat laten we dan ook weg in een later gesprek met de administratie, om de kansen op succesvol bemiddelen niet te bemoeilijken.

Hoe wordt de neutraliteit en de onpartijdigheid tijdens het bemiddelingsproces gewaarborgd?

Ja, dat is de verantwoordelijkheid van de ombudsmedewerker die dat doet. Maar we hebben constant klankborden, er worden altijd nagesprekken gevoerd. Periodiek maken we ook elke keer een overzicht van de dossiers waarmee we bezig zijn, zeker van die dossier die al iets langer aanslepen. De ombudsman als leidinggevende kan ook in elk dossier kijken hoever het staat en wat er gedaan is.

In delicatere bemiddelingsgesprekken gebeurt het geregeld dat we met twee gaan.

Kan u beschrijven hoe u hoe u te werk gaat vanaf het eerste contact met de burger tot de afhandeling van het geschil?

We hebben ons daar in de beginfase, bij de opstart, over gebogen en dan hadden we een heel mooi stroomdiagram, met alle mogelijke stappen. Ik herinner me, dat we dat dan na veel gepalaver afgeklopt hadden en we de dag nadien een telefoon kregen over iets wat we gewoon in dat ene telefoongesprek afgehandeld hebben. Dus tot zover de theorie. Het basiswoord is flexibiliteit. En soms moeten we dat ook zeggen tegen bepaalde administraties en ambtenaren die vastzitten in bepaalde procedures. Procedures hebben hun voordelen natuurlijk en soms heb je ze echt nodig, maar het is geregeld nuttig om eens aan de kant te staan en je af te vragen hoe men bezig is en wat het basisdoel van deze regel is, waar we naartoe willen en wat de vlotste/klantvriendelijkste manier is om daar te geraken.

Ook hier hebben wij de meest uiteenlopende waaier van omgang met zo'n klachten. De meeste klachten komen hier wel binnen via de mail. We werken aan een nieuw online klachtenformulier, maar waar we wel op gaan letten, is dat we niet alleen via een online formulier bereikbaar zijn. Er zijn meer en meer diensten die geen emailadres meer vermelden, maar alleen een online formulier met het argument dat dan die klacht zo meteen automatisch in hun systeem geraakt en dat dat dus

tijdwinst oplevert voor de diensten die die klachten moeten behandelen. Maar de praktijk wijst uit dat mensen dan soms naar ons mailen met een eerstelijnsklacht. Ze hebben bijvoorbeeld al emailverkeer gehad met de administratie en willen dat forwarden naar de betrokken eerstelijnsklachtendienst maar dan moeten ze bij sommige diensten eerst een heel online formulier beginnen invullen. Dus daar gaan wij wel opletten.

We hebben telefoonpermanentie, van 9u tot 17u. En we hebben een samenwerking met de dienst 1700, de Vlaamse infolijn, die met een uitgebreid professioneel callcenter werkt, en ook nog eens het bereikbaar is van 17u tot 19u 's avonds.

Zodra een klacht binnenkomt, maken we er wel een zaak van om binnen de twee dagen een eerste reactie te geven. Dat is bijvoorbeeld een doorverwijzing naar de juiste instantie, want de boodschap dat je alleen met klachten over de Vlaamse of (sommige) lokale overheid bij ons terecht kan, is te complex voor veel mensen. Er zijn trouwens grijze zones, waar ook specialisten over discussiëren. En dus wij krijgen nog altijd een behoorlijk percentage klachten die niet voor ons bestemd zijn. Als er een andere ombudsdienst bestaat, dan zenden wij die door. Is dat niet zo, dan verwijzen door naar bepaalde andere instanties. Dat proberen we dus snel te doen zodat de burger niet onnodig lang hier zit te wachten.

In een aantal gevallen waarvoor we wel bevoegd zijn, weten we op basis van eerdere gelijkaardige dossiers direct uit het hoofd wat het antwoord is en dan geven we dat ook.

Dan zijn er nog heel wat klachten waarvoor een dossier aangelegd wordt en dan aan een ombudsonderzoeker voorgelegd wordt. Per thema hebben we een onderzoeker, maar sommige onderzoekers hebben ook meerdere thema's. Het voordeel is dat technisch inhoudelijke kennis opgebouwd wordt bij dezelfde persoon. Wanneer een onderzoeker meerdere gelijkaardige klachten ontvangt, zal men sneller een structureel probleem ontdekken.

En dan, afhankelijk van het geval, wordt er gebeld met of gemaild naar de burger voor verduidelijking, als niet alles duidelijk is. We proberen de burgers zelf niet te veel te belasten met het verder moeten aanbrengen van die informatie. Als we weten dat de overheid die informatie heeft, gaan we dat eerder ter plaatste daarop vragen. Wat bij ons ook heel belangrijk is, is wat de eerstelijnsklachtenbehandelaar heeft geantwoord. Daar zit meestal de meeste informatie in. In een aantal gevallen is die eerstelijnsklachtenbehandelaar nog niet aan de beurt geweest en dan leggen wij het aan hem voor. En dan weet je op basis van de kennis die we hebben, hoe die werkt, of we die klacht gewoon aan hem kunnen voorleggen zonder actieve opvolging, dat die de klacht behoorlijk zal behandelen. In een aantal andere gevallen gaan we best doorgeven wat de aandachtspunten zijn en wel actief opvolgen. Hierin komt ook die coachende rol een beetje naar boven. In principe antwoordt de eerstelijnsklachtenbehandelaar rechtstreeks aan de klager met ons in CC, zodat ook wij weten wat de kwaliteit is van hun klachtenbehandeling.

Als het echt een tweedelijnsklacht is, dan hangt het ook een beetje af van de persoonlijkheid binnen de dienst of we verder in overleg gaan met de klachtenbehandelaar en hem vragen waarom hij niet verdergegaan is, met de leidinggevende van die dienst, of hoger, met de administrateur-generaal. In ons decreet staat de mogelijkheid om een laatste bemiddelingspoging te doen bij de minister. Als die ook niet doet wat wij menen dat moet gedaan worden, dan kunnen we verslag uitbrengen aan de commissie van het Parlement die zich over de materie in kwestie altijd buigt (bv. de Commissie leefmilieu). Dat gebeurt heel uitzonderlijk dat we het zo ver laten komen.

Meestal steken we de aandachtspunten die wij menen te moeten aankaarten in een jaarverslag, waarmee we ook in alle belangrijke commissies komen om dat bepaalde hoofdstuk dan nader toe te lichten. Nadien volgt er een debat, in aanwezigheid van de minister, waar ook de oppositie haar rol probeert te spelen. Die commissiebespreking is voor ons heel belangrijk. De eerste ombudsman heeft al van het eerste jaar kunnen bewerkstelligen dat we in al die commissies komen. Dat is bij andere parlementaire ombudsdiensten anders geregeld. Wij gaan in 7 à 8 verschillende inhoudelijke commissies het specifieke hoofdstuk toelichten.

Hoe wordt de uitvoering van de door bemiddeling bereikte overeenkomst gegarandeerd?

Ja, bij ons is het niet met een schriftelijke overeenkomst. Wij ronden af door de burger te vertellen dat de administratie toch gelijk heeft, of dat we geen mogelijkheid zien om met een bemiddeling iets te bereiken. We proberen uit te leggen waarom bepaalde dingen nu eenmaal zo zijn zodat we het aanvaardingsproces kunnen vergemakkelijken. Maar in een aantal gevallen bevelen we zaken aan om nog in een individueel dossier iets te doen of om structureel verbeteringen aan te brengen. Dan volgen wij de uitvoering van die aanbevelingen op. We doen dat niet heel systematisch omdat sommige aanbevelingen louter een eeuwig aandachtspunt inhouden, zoals de telefonische bereikbaarheid. En het hangt ook een beetje af van de bestuursinstantie. Bij sommige bestuursinstanties volstaat het om het aan te kaarten en dan zullen die hun best doen om dat te verbeteren. Bij andere weet je uit ervaring dat we dit goed moeten opvolgen, want dit riskeert in de onderste schuif te belanden.

In onze jaarverslagen formuleren we die aanbevelingen ook, waarna we ook vermelden wat er reeds gebeurd is. Dit vormt dan zo nodig meteen ook een nieuwe aanbeveling.

Er is nog een uitstekend instrument: de eerstelijnsklachtenbehandelaars moeten volgens het decreet tegen 10 februari van het jaar daarop, een jaarrapport aan ons bezorgen waarin zij uitleggen welke klachten ze allemaal hebben ontvangen. Hoe zijn zij met de klachten daarmee omgegaan? Wat hebben ze daaruit geleerd? Welke verbeteracties zijn op poten gezet? Hoe ver staat het daarmee? Een aantal rapporteurs is ook heel alert om toe te lichten wat door de Ombudsdienst werd aanbevolen en op welke manier men dat heeft proberen op te lossen. Zo kan je dat dan opvolgen.

We houden dus geen numerieke statistiek bij van hoeveel aanbevelingen werden uitgevoerd omdat sommigen heel beperkt of specifiek zijn en anderen fundamenteel en heel belangrijk. Die uiteenlopendheid in belang kan je niet in getallen vatten.

Wordt er feedback verzameld van alle betrokken partijen naar bemiddelingsproces?

Niet actief. Ik geloof dat de Waalse ombudsman dat wel doet of dat heeft gedaan. Dus daar gaan wij zeker verder over nadenken. Binnenkort komt er een nieuwe ombudsman of ombudsvrouw en dan gaat dat ook zeker op de agenda staan. We hebben het al wel eens een keer gedaan: jaren geleden hebben we aan een hele groep indieners van een klacht dat jaar hadden eens gevraagd of men tevreden was. Maar we kregen daar eigenlijk relatief weinig reacties op. Als het afgehandeld is, is het afgehandeld blijkbaar.

Worden de resultaten van de verrichte bemiddelingen geëvalueerd en gebruikt tot verbetering van de dienstverlening?

Wij houden wel elk jaar een statistiek bij van hoeveel verzoeningen we bereikt hebben, hoeveel oplossingen. Ik geloof dat ook op de website staat van ombudsman.be dat ombudsdiensten doorgaans 80% van de geschillen opgelost krijgen. Maar ja, wat is opgelost? Als een administratie niet tijdig antwoordt en wij dringen erop aan en dan wordt er alsnog geantwoord, dat noem ik niet echt verzoend. Dat is gewoon doen wat men al lang had moeten doen. Sommigen noemen dat opgelost en dan krijg je hoge scores. Wij gebruiken het woord verzoening eigenlijk alleen de administratie iets gedaan heeft dat ze zonder ons niet zouden gedaan hebben. Dan heb je heel andere scores. Dus dat wordt wel gehouden, maar het blijft toch ergens subjectief om dat dan te kwalificeren. Dat is bijzonder moeilijk. Daar waar we aanduiden dat iets niet verzoend is, wordt het nog wel eens een tweede keer bekeken.

Op welke manier kan men het systeem van de ombudsbemiddeling volgens u optimaliseren om de relatie tussen de overheid en de burger in de toekomst te verbeteren?

Het is makkelijk om meer financiële middelen te vragen, maar dat doet iedereen en dat komt niet zo populair over.

Ik geloof nog altijd heel erg in het versterken van die eerstelijnsklachtendienst. Ik denk dat het voor het opbouwen van vertrouwen, nog beter is dat wij niet nodig blijken te zijn om iets opgelost te krijgen, maar dat de administratie zelf haar oplossingsvermogen toont. Dat is de ideale situatie.

Chris Deschouwer, politicoloog, heeft ooit eens op een studiedag gezegd "Het belangrijkste van een ombudsdienst is dat hij bestaat". Ik denk dat we nuttiger zijn dat dan, maar ik geloof wel dat alleen al door het bestaan van de ombudsdienst de administratie beter gaat werken. De eerstelijnsklachtenbehandelaar en zijn administratie weten dat, als zij het niet gaan oplossen, het dan belandt op tafel van de ombudsdienst en dan gaat die zich nog meer moeien. Dan is de positieve kant van het verhaal.

Wat een aantal ombudsdiensten ook heeft, is een initiatiefrecht. Wij daarentegen moeten wachten tot er een klacht binnenkomt. Soms weten we uit de media of uit persoonlijke ervaringen dat er iets schort in een bepaald overheidsproces, maar als we daar geen klacht over krijgen, dan kunnen we niet beginnen onderzoeken. Eenmaal we een klacht binnenkrijgen, gaan we wel breed onderzoek doen, dat duizend-in-één-principe. Heel wat ombudsdiensten hebben wel een initiatief recht en dat zou wel nuttig kunnen zijn. We hebben dat ook ooit eens gevraagd aan het Parlement, dat ga je nog wel terugvinden op de website van het Parlement. Daar hebben de commissieleden, over de partijgrenzen heen, gezegd dat het toch niet zo dienstig is, want hoe ga je dan afwegen wanneer je dat recht wel gebruikt of niet gebruikt. Je kan niet alles actief beginnen te onderzoeken. Maar toch blijkt dat in de praktijk niet zo'n probleem te zijn bij die ombudsdiensten die het wel hebben. Er zijn op niveau van de Raad van Europa en vanuit de Verenigde Naties principes naar voren geschoven over ombudsdiensten: de Principes van Venetië. Eén van die principes is dat een ombudsdienst een initiatiefrecht behoort te hebben.

De tweede lacune: een van die principes van Venetië stelt dat elk bestuursniveau een ombudsfunctie hoort te hebben. Je hebt nu op federaal en regionaal vlak (Vlaanderen, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Wallonië, Oost-België) een parlementaire ombudsdienst. Maar meer en meer schuiven die hogere overheden taken door naar de lagere overheden, de lokale besturen. Wij hebben wel een

bijzondere bepaling in het decreet waarin staat dat de Vlaamse Ombudsdienst ook bevoegd kan zijn ten aanzien van andere bestuursinstanties als die taken die in Vlaamse regelgeving opgelegd zijn, uitvoeren. Dat is dan vooral vlak van ruimtelijke ordening en milieu. Wij hebben dus een soort 'volgrecht', noemen wij dat. Maar andere ombudsdiensten hebben dat niet. Er zijn ook heel wat zaken die een lokaal bestuur autonoom kunnen beslissen. Dan kan een retributiereglement zijn of een lokaal premiesysteem en dergelijke. Er zijn heel weinig gemeenten met een ombudsfunctie. Je hebt een paar grote steden die er wel in hebben. In artikel 303 van het Decreet Lokaal Bestuur staat ook dat lokale besturen verplicht zijn een interne eerstelijnsklachtendienst te hebben, maar een ombudsdienst is facultatief. Wat heel begrijpelijk is voor de gemiddelde gemeente van 15.000 inwoners, want een eigen ombudsdienst is voor hen een behoorlijke kost. Maar die hebben de mogelijkheid om aan te sluiten bij de Vlaamse Ombudsdienst en dan zijn wij hun lokale ombudsman. Dat aansluitingsmodel komt niet echt van de grond. Er zijn nu een twintigtal gemeenten aangesloten bij ons. Als je dus een klacht hebt over de dienstverlening over je lokale overheid, dan heb je meestal geen ombudsman daarvoor. Dat is op vlak van ombudswerking de grootste lacune in België. In het Brussels Gewest en de Duitstalige Gemeenschap is de ombudsdienst van rechtswege ook de lokale ombudsdienst, als het lokale bestuur er geen zelf geen heeft. In het Brussels Gewest bijvoorbeeld hebben Schaarbeek en Elsene, een gemeentelijke ombudsfunctie. Daar is dan de Ombudsdienst van het Brussels Gewest niet voor bevoegd, maar voor Sint-Gillis of Anderlecht kan je wel terecht bij de Brusselse ombudsdienst. Het concept van aansluiting bij een regionale of nationale ombudsman hebben we eigenlijk overgenomen van Nederland, waar dat ook facultatief was, maar dan uiteindelijk toch geëvolueerd is naar verplicht.

Dat zijn twee dingen die de ombudswerking wel zouden versterken.

Wat zijn de factoren waardoor u vindt dat het systeem faalt, als u dat vindt?

Ik vind niet dat het faalt. Dat zijn twee punten waar het beter kan. De sterkte én de zwakte van een ombudsdienst is dat zij wel kunnen aanbevelen, maar niks kunnen opleggen. Ik vind dat eigenlijk niet zo verkeerd. Om het met de woorden van Mommsen, een 19e-eeuwse jurist, te zeggen: een aanbeveling van een ombudsdienst is meer dan een advies, maar minder dan een verplichting. Je hebt aanbevelingen waar toch wel wat moreel gezag aan kleeft. Wat internationaal gezien nog wel een element is: in vele landen, onder meer enkele Afrikaanse, is de ombudsfunctie verankerd in de Grondwet. Dat is hier in België niet. Je hebt wel het grondwettelijk recht om een verzoekschrift bij het Parlement in te dienen (artikel 28 Gw). Maar het zou niet slecht zijn om ook de ombudsfunctie grondwettelijk te verankeren. Dat zal misschien nog wel iets meer gezag geven aan onze aanbevelingen die we formuleren ten aanzien van ministers of administraties.

Wat is het slaagpercentage van de bemiddelingen die u uitvoert?

Van wat wij kunnen verzoenen, hebben we vorig jaar 415 dossiers verzoend en er 21 niet kunnen verzoenen. Dan kun je zelf beginnen uitrekenen. In ruim de helft van de behandelde dossiers hadden we eigenlijk geen bemiddelingsruimte. Wij maken een onderscheid tussen echte dossiers en een onmiddellijke dienstverlening waar we in enkele dagen direct zeggen waar het op staat. Dat zijn dan zowel de doorverwijzingen, als we niet bevoegd zijn, als dingen die we onmiddellijk kunnen oplossen of die de eerste lijn zal oplossen, wanneer er geen afwijkingen mogelijk zijn van de regelgeving. Dat

komt niet in onze statistieken onder de noemer "verzoend". Eigenlijk zou ons aantal verzoeningen niet te hoog mogen zijn, want dat betekent dat de eerste lijn haar werk niet goed gedaan heeft.

Kan u 3 voor- en nadelen opsommen van de bemiddeling inzake geschillen tussen de overheid en de burger?

1. Het is gratis.
2. Het gaat sneller dan via een rechtbank. We hebben gisteren bijvoorbeeld nog in de media gehoord dat een bepaalde rechtszaak pas in 2040 behandeld zal worden in Brussel. Fiscale dossiers zijn natuurlijk wel de meest extreme gevallen.
3. Er wordt breder gekeken dan het puur juridische. Het gaat dikwijls toch om meer begrip tonen, dat empathische, om onvrede weg te nemen. Bij de vrederechter zal dat ook nog wel aanwezig zijn, in hun verzoeningsprocedure. We gaan weliswaar niet zo ver door bijvoorbeeld bij klachten over een gebrek aan handhaving tegen een bouwovertreiding van de buurman, ook te bemiddelen in een onderliggende burenruzie. Wij behandelen namelijk klachten over de overheid, niet klachten over andere burgers. De overheid moet in principe optreden tegen een bouwovertreiding. Soms stoort men zich helemaal niet aan de bouwovertreiding, maar tracht men een burenruzie uit te vechten via een klacht over onvoldoende handhaving. Wij gaan dan in een gesprek wel proberen duidelijk te maken, dat de overheid zich met die bouwkwestie bezig gaat houden, maar dat je nadien nog wel verder samen moet leven met die buur. Dus we gaan niet actief met die twee burens aan tafel zitten en hen die ruzie laten uitpraten als dat niks met overheidswerking te maken heeft, zover gaan we niet. Daar heb je buurtbemiddelaars voor waar we geregeld naar doorverwijzen. Dat is wel een grens natuurlijk.
4. Wat een heel belangrijk voordeel van ombudsbemiddeling is, is dat de werking van de overheid wordt verbeterd. Een rechter gaat zich uitspreken over het concrete geval. Dat kan ook een bepaalde principiële waarde hebben. Wij proberen toch nog meer naar dat structurele te gaan en op te volgen dat iets wordt aangepast.

En dan de nadelen:

1. Het blijft uiteindelijk vrijblijvend. Wij kunnen aanbevelen, maar we kunnen niets opleggen, terwijl een rechter kan echt trancheren. De relatieve waarde van de aanbeveling is het grootste nadeel.
2. Veel mensen kennen ons bestaan niet, terwijl iedereen weet dat rechters bestaan. De drempel is natuurlijk wel veel hoger bij rechters dan bij ons; ons kun je wel een mail sturen of gewoon bellen of binnenspringen.
3. Een derde zie ik niet meteen (glimlach).

Bijlage 5. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst van de Stad Antwerpen

Wat is uw functie? Binnen welke dienst bent u werkzaam?

Ik ben dus ombudsvrouw in de stad Antwerpen. Wat wil zeggen dat wij de klachten behandelen van burgers die problemen hebben met de organisaties waarvoor wij bevoegd zijn. En ik doe deze job nu sinds 2006. Wat dus een verschil is met bijvoorbeeld naar Vlaamse ombudsman of een federale ombudsman, daar is het beperkt tot twee mandaten. Op lokaal niveau is er wel om de 5 jaar een evaluatieprocedure. Als die gunstig is dan wordt die verlengd, dus dan krijg je terug een mandaat voor 5 jaar

U zei dat u bevoegd bent over verschillende organisaties, welke zijn dat juist?

Dat is alles wat met de stad te maken heeft: Politiezone Antwerpen, Brandweerzone, het Zorgbedrijf, het Stedelijk onderwijs, de sociale woningmaatschappij (dat is er nu één, aangezien die allemaal gefusioneerd zijn), het sociaal Verhuurkantoor (zit nu bij de sociale huisvestingsmaatschappijen). Het is wel heel ruim, want ook de meldingen van Atlas (het agentschap integratie en inburgering dat in Antwerpen werkt) bijvoorbeeld kunnen wij behandelen. Wij zijn ook bevoegd voor de autonome bedrijven van de stad, zoals het vastgoedbedrijf of het parkeerbedrijf.

Welke opleiding dient men genoten te hebben om als ombudsvrouw gekwalificeerd te worden?

In principe is dat een universitaire opleiding, maar dat kan wel heel breed zijn. Niet ingenieur of zo, maar dat gaat eerder over een opleiding in de sociale sector. Dat kan de opleiding rechten, sociologie of politieke wetenschappen zijn, maar bijvoorbeeld ook psychologie.

De nadruk ligt wel vaak op juridische zaken, maar ik ben zelf psycholoog geschoold. Wat mij wel een voordeel geeft in de omgang met mensen en de inschatting van bepaalde problemen. Juridisch ben ik natuurlijk minder sterk, maar dan is het belangrijk dat je je laat omringen door mensen die wel die juridische vaardigheden hebben. Ik heb ook een netwerk waar ik beroep op kan doen voor juridische kwesties.

Is uw bevoegdheid wettelijk vastgelegd en zo ja, hoe?

Mijn bevoegdheid is vastgelegd in een gemeenteraadsbesluit. Dus de gemeenteraad heeft dat goedgekeurd en dat is ook vastgelegd in mijn mandaatopdracht. Ik heb mijn mandaatopdracht, waarin dat staat dat ik ombudsvrouw ben, dat ik een eed heb afgelegd als ombudsvrouw en er is een gemeenteraadsbesluit waarin onze werking volledig is uitschreven. Dat besluit is ook goedgekeurd door de gemeenteraad, wat wil zeggen door de meerderheid en de oppositie. Het is 2/3 plus 1 die minstens die akkoord moet gaan.

Spelen juridische aspecten, zoals bijvoorbeeld de gerechtelijke achterstand of gerechtskosten, een rol tijdens een bemiddelingsproces en zo ja, op welke manier?

Het is zo dat onze procedure los kan staan van een gerechtelijke procedure, maar er is wel één kanttekening. Wanneer een gerechtelijke procedure al loopt, zijn wij eigenlijk niet bevoegd. We kunnen wel gaan kijken of de communicatie goed loopt en of er daar eventueel dingen zijn die aangekaart kunnen worden. Maar die gerechtelijke procedure moet zijn gang gaan. Wij hebben daar ook geen inspraak in. Ik denk bijvoorbeeld, dat kan ook gaan over iemand wiens leefloon wordt geweigerd, dan gaan we wel nog een keer uitleggen dat de arbeidsrechtbank daarvoor bevoegd is

en dat men daar beroep kan aantekenen. Als die persoon aan ons zegt dat men problemen ervaart in de begeleiding, vindt dat men niet goed gehoord is geweest of er toch nog argumenten zijn die we zelf belangrijk vinden om diens dossier te laten herzien, dat gebeurt het wel dat wij contact opnemen met het OCMW. Wij zullen dan vragen of er nog een mogelijkheid is tot een gesprek, dus dan proberen we wel te bemiddelen. We gaan natuurlijk geen beslissing die door de rechterlijke macht is genomen teniet kunnen doen of daar niet mee akkoord gaan, die machtspositie hebben we absoluut niet.

Komen mensen vaak naar hier omdat ze weten van de gerechtelijke achterstand of omdat de rechterlijke procedure te duur oogt?

Soms gebeurt dat wel. Hetgeen wij aanbieden is gratis en wij kunnen ook, op basis van de informatie die we van de mensen krijgen, mee een beetje sturen en zeggen voor welk aspect men beter juridisch advies vraagt. We kunnen ze doorwijzen naar de kosteloze juridische raadpleging. In andere situaties adviseren we om even af te wachten en zullen wij als ombudsdienst contact opnemen met de betrokken organisatie, daar verhaal vragen en vragen hoe de situatie in elkaar zit, kunnen jullie elkaar nog ergens vinden, kunnen we eventueel een bemiddelingsgesprek organiseren zodat een persoon niet onmiddellijk verplicht is om naar de rechtbank te stappen. Ik denk dan bijvoorbeeld aan stedenbouwkundige vergunningen. Een architect die die een dossier heeft ingediend, het loopt mis en men wil die aanvraag dan weigeren (er zitten obstakels in de communicatie). Dan kunnen wij wel proberen om dat recht te trekken, zodat iemand niet verplicht is om naar de rechtbank te stappen.

In andere situaties, bijvoorbeeld in burgerlijke geschillen, doen wij eerst een beroep op, bijvoorbeeld de dienst Burenbemiddeling en vragen of die burens met elkaar kunnen gaan praten. Lukt dat niet, dan hebben wij die door te verwijzen naar het Vredegerecht, want dan kunnen we daar ook niet verder iets aan doen.

Voor huurgeschillen op de private huurmarkt zijn wij ook niet bevoegd. Dan gaan wij mensen naar de Huurdersbond doorverwijzen. Als het gaat om een huurgeschil met de sociale huisvestingsmaatschappij kunnen we wel bemiddelen. Tenzij bijvoorbeeld als de huisvestingsmaatschappij, heeft beslist tot een uithuiszettingsbevel, en dat loopt al. Dan kunnen wij daar zelf ook niets meer aan veranderen.

Zijn er specifieke criteria die bepalen wanneer de ombudsdienst kiest voor een bemiddeling in plaats van een andere geschillenbeslechtsprocedure en zo ja, welke?

Wanneer doen wij dat: als we merken dat bijvoorbeeld een dossier vrij ingewikkeld is of de reglementering is heel ingewikkeld. En we merken dat verzoekers (de personen die op ons beroep doen, noemen wij verzoekers) oeverloos beginnen te mailen, uitgebreide mails beginnen te sturen, heel veel informatie vragen of dat de organisatie, langs de andere kant, een heel uitvoerig antwoord stuurt waar wij zelfs kop noch staart aan krijgen. Dan stellen wij vaak voor om aan tafel gaan zitten. Wij zijn daar dan bij als moderators, in de hoop om een aantal afspraken te kunnen maken. Daar ligt niet echt een procedure voor vast die zegt wanneer we een traject opstarten en wanneer niet. Dat is organisch. Vooral als wij merken dat het geen zin heeft om te beginnen mailen naar de organisatie en daar informatie te vragen, maar het beter is van de mensen bij elkaar te brengen. Zodat de verzoeker zijn standpunt kan uiten en dat de organisatie ook kan zeggen wat zij voor de

verzoeker kunnen betekenen en hoe we verder gaan. De stedelijke regelgeving is vaak heel complex en ambtenaren zijn ook vaak gehouden aan die regelgeving. We kunnen daar niet in beginnen schuiven en we kunnen daar geen verandering in brengen, maar het is dan voor een bewoner vaak belangrijk om die uitleg nog eens persoonlijk te krijgen en dan voor zichzelf te bepalen hoe men daar mee omgaat en hoe men een oplossing zal bereiken.

Wanneer bemiddelen we? Bijvoorbeeld iemand die in een serviceflat woont van het Zorgbedrijf en er zijn problemen rond onderhoud van de flat, de afrekeningskosten of het aanbod in het dienstencentrum, dan vragen wij wel eens aan de algemeen directeur om met die persoon aan tafel te gaan zitten en hem/haar klaarheid te geven. In een aantal situaties is het resultaat dan dat mensen opnieuw een aanspreekpunt vinden binnen de organisatie zelf, zodat zij wanneer als ze met vragen of problemen zitten, gerustgesteld zijn en weten dat ze bij die persoon, fysiek of telefonisch, terecht kunnen. Het is een groot struikelblok dat tegenwoordig zo veel digitaal geregeld moet worden.

We vinden het belangrijk om een gesprek te kunnen organiseren en vertrouwen te creëren, zodat mensen een persoon kunnen plakken op een mail die ze ontvangen hebben. Het is natuurlijk ook eigen aan administraties dat ze met zo veel vragen zitten en ze niet zien welke personen achter die vragen zijn.

We hebben ook al eens een ruimere bemiddeling gedaan, in een school. Antwerpen heeft ook heel veel scholen moeten bij creëren, waardoor scholen ook werden ingeplant in woonwijken. We hebben zo ook eens een bemiddeling moeten opzetten met de school zelf en de omwonenden, zodat ze konden uitmaken hoe ze op een zo goed mogelijke manier met elkaar kunnen samenwonen. Maar dat is uitzonderlijk. Meestal is het één op één.

U gaat dan echt aan tafel zitten met de beide partijen?

Ja, maar beide partijen moeten natuurlijk wel akkoord gaan om dat te doen. Ik ben daar ook heel lang vragende partij voor geweest, maar vanuit de organisaties werd vaak de boot af gehouden, nu wordt er meer gebruik van gemaakt.

Staat elke overheid steeds open om in bemiddeling te gaan met de burger?

Ik zie daar wel een trend in; het zijn er meer en meer. Als ik een aantal jaar geleden, bijvoorbeeld het Zorgbedrijf, aansprak om aan tafel te gaan zitten, dan was dat altijd oké, maar dat was wel anders bij andere organisaties. Bijvoorbeeld de Dienst Omgevingsvergunningen: die zijn over bevraagd en vaak met hele technische dingen bezig, ook heel veel gereguleerde zaken. Zij hebben ook heel lang de boot afgehouden omdat ze angst hadden voor verkeerde interpretaties van sommige uitspraken en de vrees voor procedurefouten in dat geval.

Bent u steeds voorstander van een ombudsbemiddeling? Denkt u dat dat in elke situatie mogelijk is, of is het soms te complex of onmogelijk?

Zeker in complexe situaties, zou ik het nog meer aanraden. Het is ook niet in elke situatie nodig, soms is een eenvoudige vraagstelling en een duidelijk antwoord al voldoende. Als mensen naar ons komen is er vaak al heel veel energie in een situatie gestoken, is er al een heel voortraject geweest en hebben er al veel mensen tijd ingestoken, wat ook geld kost aan de overheid, en dan is een gesprek van een uur of anderhalf uur, vaak niet nodig. Het moet niet altijd.

We zijn er wel voorstander van. Zeker nu, met de digitale situatie, geeft dat terug meer toenadering.

Staan de burgers steeds open voor een bemiddeling. Zo niet, welke redenen worden aangehaald wanneer ze niet open staan voor een bemiddeling?

Meestal staan ze er wel voor open, tenzij dat het dossier al zo ver gevorderd is dat ze zich zo zwaar beschadigd of (soms zelfs) beledigd voelen. We proberen de mensen dan wel te overtuigen en te motiveren om het een kans te geven, maar soms is er al zo veel beschadigd dat ze dat niet meer willen.

Bij ons ligt ook wel de grens dat het met respect dient te gebeuren. Dus als een burger zich al heel onbehoorlijk heeft gedragen of zich agressief heeft opgesteld, zullen wij geen bemiddeling voorstellen. Die persoon zullen we dan uitleggen dat het wel belangrijk is dat beide partijen willen luisteren naar elkaar en respect hebben voor elkaar, maar als er in die voorgeschiedenis al zo veel calamiteiten zijn geweest, wordt het heel erg moeilijk om dat toch nog recht te trekken. We proberen dat wel aan te kaarten. Ook naar organisaties toe, want soms zeggen mensen in bepaalde organisaties dat de persoon al zo veel kwaad heeft gesproken en al zo veel scheldmails heeft gestuurd, dat ze geen zin hebben om daarmee in gesprek te gaan. Dan zal ik zeggen dat ik dat snap maar dat wij er als ombudsdienst wel voor kunnen zorgen dat het niet naar een scheldpartij evolueert. Moest het toch tot een scheldpartij komen, dan kunnen we altijd zeggen dat het stopt.

Hoe wordt de burger geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling met de ombudsman? Is die manier volgens u voldoende?

Wij melden dat altijd in onze communicatie. Als mensen hier toekomen of we krijgen een mail, zullen we zeggen dat we contact zullen opnemen met de organisatie. Dat bemiddelen kan ook altijd via mail. Het is niet altijd zo dat je mensen fysiek bij elkaar brengt. Als we aanvoelen dat het zinvol zou kunnen zijn om een gesprek te hebben, dan gaan we dat ook wel aankaarten en aan de mensen zeggen.

We weten uit vroegere enquêtes dat ongeveer 70% van de inwoners van Antwerpen de werking van de ombudsman wel kent, dat is op zich wel redelijk. De mensen weten wel dat wij er zijn.

Weten ze allemaal wat we juist doen? Ik denk ongeveer wel, als ze een probleem hebben kunnen ze bij ons terecht. Wat we wel zien is dat sommige mensen rechtstreeks naar ons komen en niet eerst een poging hebben gedaan om het bij de dienst zelf te regelen. Dat is geen enkel probleem, dan leggen we dan op tafel bij de juiste dienst, want we gaan die mensen niet wandelen sturen.

Maar dat bemiddelingsaspect komt meestal later in het traject. We zetten dat wel in onze externe communicatie. En als ik ergens ga spreken, geef ik er ook altijd voorbeelden van, omdat die mond aan mondreclame heel belangrijk is. Wij rekenen ook wel een beetje op het maatschappelijk middenveld. Ik denk dan bijvoorbeeld aan maatschappelijk werkers in een OCMW, het CAW, samenlevingsopbouw, dus welzijnsorganisaties die ons ook wel kennen, die ook mensen kunnen toeleiden naar ons.

Mensen kunnen jullie dus kennen via mond aan mondreclame, maar wordt er ook op een andere manier gepromoot?

We hebben onze Facebookpagina en we staan op de website van de stad Antwerpen. Normaal gezien als we ons jaarverslag presenteren, is er ook wel media-aandacht vanuit de kranten en de regionale televisie. Wij gaan naar informatie beurzen. Er zijn bijvoorbeeld bepaalde districten in Antwerpen die een onthaalmoment voor nieuwe inwoners organiseren en dan staan wij daar ook met in informatiestand om uitleg te geven aan de mensen. We worden gevraagd om te komen spreken op bepaalde evenementen. Zo heb ik nu bijvoorbeeld een uitnodiging gekregen voor een event in het netwerk rond digitale inclusie, waar dan ook verschillende partnerorganisaties van de stad zitten en daar zal ik een uitleg geven over onze werking. Dus dat zijn allemaal communicatiekanalen.

Verder zijn afgelopen oktober, bijvoorbeeld, de ombudsmannen van België in Antwerpen op bezoek geweest. We hebben een informatiestand gehad. We hebben informatie gegeven aan de partners. Dus we proberen daar wel aan te werken, maar dat blijft een continu aandachtspunt.

Als mensen problemen hebben met de diensten waarvoor jullie bevoegd zijn, kunnen ze naar jullie komen, maar verwijzen die desbetreffende diensten ook door naar jullie?

Sommige diensten doen dat wel. Er zal volgend jaar ook een heel traject komen om, binnen de stad, de interne klachtenbehandeling op te frissen en die mensen terug dichterbij elkaar te brengen. Wij zijn al lang vragende partij om in afsluitende communicatie naar de burger sowieso het volgende mee op te nemen: "ben je niet tevreden met het antwoord of heb je nog vragen, dan kan je bij de ombudsvrouw terecht". Een aantal organisaties doet dat al, die nemen dat standaard mee op in hun communicatie, maar een aantal andere organisaties doet dat niet. We werken wel goed samen met medewerkers in de organisaties. Bijvoorbeeld in het loket migratie in Antwerpen loopt het erg moeizaam (lange wachttijden), maar die medewerkers daar verwijzen ook mensen naar ons door. Zij kunnen niet sneller werken dan ze kunnen, er is hier een grote achterstand, maar we weten dat de ombudsvrouw dat ook op tafel kan leggen bij bijvoorbeeld het College en kan de lange wachttijden aankaarten. Zo zijn er bijvoorbeeld mensen die 6 maanden moeten wachten op een verlenging van een bepaalde vergunning of om ingeschreven te raken. Die medewerkers weten dat wij dat op een hoger niveau kunnen tillen en daarom zijn er ook mensen die naar ons doorsturen.

Ook bij mensen die niet voor rede vatbaar zijn, zeg ik aan de diensten dat ze met ons contact kunnen opnemen. En aangezien dat wij onafhankelijk en neutraal zijn en nog eens bevestigen dat de organisatie het correct heeft aangepakt, helpt dat soms om klagers of mensen die niet tevreden zijn tot rede te brengen. Ook daar is een beetje die mond aan mondreclame voor de ambtenaren zelf een belangrijk punt.

In de loop van volgend jaar zouden die organisaties in de schriftelijke communicatie dat sluitstukje opnemen. Bij de Vlaamse is dat bijvoorbeeld, de Vlaamse administraties vermelden dat standaard mee in hun communicatie. Dat is een verbeterpunt. Het is trouwens zo, dat er op die manier niet effectief meer klachten komen. Het Zorgbedrijf vermeldt dat bijvoorbeeld standaard in haar communicatie, maar het is niet zo dat die meer klachten genereren. Dat heeft te maken met het feit dat ze hebben nagedacht over het antwoord dat ze sturen en dat dat echt hetgeen is dat ze kunnen bieden, waar ze ook 100 procent achter staan.

Op welke manier doet u als ombudsvrouw in het algemeen aan bemiddeling bij klachten tegen overheidsinstellingen?

In eerste instantie gaat het via mail. Er komt iemand met een verhaal via email of telefoon. In de meeste gevallen nemen wij contact op met de dienst, via mail. We leggen het verhaal daar op tafel, vragen wat er juist aan de hand is en of dat opgelost kan worden, we vragen verduidelijking. Dat antwoord koppelen we terug naar de mensen.

Als we daaraan zien dat het toch wel zinvol zou kunnen zijn om mensen bij elkaar te brengen dan stellen we vaak aan de mensen voor of ze het goed vinden om in bemiddeling te gaan, om samen te komen. De meeste verzoekers verlenen hun instemming daarmee.

Dan nemen wij contact op met de betrokken directeur en zeggen we dat de persoon toch nog vragen heeft bij het antwoord en/of er nog dingen zijn die uitgeklaard zouden mogen worden.

En als de organisatie dan ook akkoord gaat, dan zoeken we een datum.

We geven de mensen ook altijd de keuze van waar men het gesprek wil laten doorgaan. Dat is ook belangrijk. In de meeste situaties gaat dat gesprek hierdoor, op het ombudskantoor, omdat dat neutraal terrein is. Maar als iemand bijvoorbeeld, verder woont, kan het ook wel zijn dat we ter plaatse gaan, niet bij mensen thuis, bijvoorbeeld in een districtshuis of op de hoofdzetel van de organisatie. Maar dat wordt bepaald door wat dat een burger zelf het gemakkelijkste vindt om dat gesprek te laten doorgaan.

Bij de bemiddeling zelf wordt een bepaald gespreksverloop gehanteerd. Wij beginnen meestal mezelf onze rol te verduidelijken ("Wij zijn niet degenen die hier partij gaan trekken en we gaan ervoor zorgen dat jullie alle twee jullie standpunten en bezorgdheden kunnen uiten"). Achteraf, zullen we dan ook kort een synthese formuleren, zodat beide partijen weten wat er van hen verwacht wordt. We geven meestal eerst het woord aan de verzoeker, de burger zelf. Die legt zijn probleem dan uit, zet zijn vragen uiteen, verklaart waar die niet akkoord mee is en welke stappen die al gezet heeft, etc. We laten die zijn uitleg doen, zonder er te veel in tussen te komen. Soms zullen we een vraag wel eens moeten verduidelijken.

Dan laten we de organisatie aan het woord, daar is het soms belangrijk om de verzoeker aan te manen om de organisatie te laten praten (we hebben een impuls om ertussen te komen als iets incorrect ervaren wordt).

Dan vatten we samen wat er allemaal gezegd is en dan vragen we hoe ze hiermee verder gaan. Dan volgt er meestal een dialoog tussen de twee partijen.

Meestal is één gesprek voldoende, want dan gaan de partijen weg met aantal afspraken en dan is het de bedoeling dat ze elkaar rechtstreeks weten te vinden, zonder ons te betrekken.

Aan het einde van het gesprek vatten we nog eens samen wat we allemaal gehoord hebben en wat er afgesproken werd. Die afspraken zullen wij nog kort bevestigen en aan de partijen bezorgen via mail of briefwisseling.

Welke types bemiddelingstechnieken hanteert u?

Meerzijdig partijdigheid (geen partij trekken voor de ene), vrijwilligheid, vertrouwen kweken. Daarnaast is het tussendoor samenvatten ook nog belangrijk, door te vragen of het correct is wat ik versta, zodat we zeker allemaal op dezelfde golflengte zitten. Dat is soms nog gevaarlijk: woorden kunnen toch nog door iedereen op een andere manier kunnen geïnterpreteerd worden. Bovendien wordt er heel veel gepraat, dus rust inbouwen is ook belangrijk, zodat mensen dingen even kunnen

laten bezinken. Daarnaast is het ook belangrijk om niet te snel naar conclusies gaan, daar moet de nodige tijd voor gegeven worden. Niet oordelen is voor ons ook echt heel erg belangrijk, we mogen onze mening absoluut niet uiten. Wij zijn neutraal, maar dat neemt niet weg dat je een verzoeker, die het moeilijker heeft om uit zijn woorden te komen, ondersteunt om zo goed mogelijk zijn verhaal te brengen. Niet iedereen is het gewoon om gevoelens te uiten en om op een duidelijke manier het probleem te verwoorden. Ook doorvragen is belangrijk.

Hoe wordt de neutraliteit en de onpartijdigheid tijdens het bemiddelingsproces gewaarborgd?

Ik denk vooral door dat te zeggen bij het begin van het gesprek. We zeggen: "we brengen jullie hier samen aan tafel. De bedoeling is dat jullie gaan zeggen wat het probleem is en hoe dat jullie dat ervaren. Wij zitten erbij als moderator. We gaan proberen alles zo goed mogelijk mee te verduidelijken en in kaart te brengen. Maar daar stopt het ook". Het gebeurt ook wel dat, tijdens een gesprek, een verzoeker vraagt wat ik ervan vind. Dat is ook logisch, maar dan zeg ik meestal dat de uitleg die gegeven wordt, de uitleg is, maar ik hoor heel graag van de verzoeker hoe hij zich daarbij voelt want zij moeten met elkaar verder. Wij zijn erbij om het uit te klaren en het verduidelijken, maar mijn persoonlijke mening doet er niet toe. En, ik denk ook dat er dingen niet duidelijk zijn en dat er toch nog onzekerheid is wanneer ik zo'n vragen krijg. Dat is soms een valkuil, dat je er persoonlijk in wordt betrokken. Nu doordat je daar ervaring in opbouwt, kan je er ook rustiger op reageren.

Hoe wordt de uitvoering van de door bemiddeling bereikte overeenkomst gegarandeerd?

Wij maken een korte synthese van de afspraken die zijn gemaakt. Waarin staat welk gesprek we hebben gehad, wat er is afgesproken dat er op die manier nu wordt verder gewerkt en/of welke oplossing is uitgewerkt. Dat bezorgen we aan de beide partijen en meestal sluiten we dan ook af.

Als je dan nog bepaalde vragen hebt, weet men wie de contactpersoon binnen de organisatie is voor verdere informatie.

Op dat moment bieden wij wel nazorg aan, maar vooral van 'we hopen dat het hiermee duidelijk is en dat we dat hier kunnen afronden, dat jullie dat er klaarheid is hebt is en dat jullie verder kunnen'. Moest er uiteindelijk toch nog iets zijn, dan kunnen de mensen ons nog altijd vinden, dus we laten een klein poortje open.

Als je dan daarna opnieuw in bemiddeling moet gaan, dat klopt er iets niet. Dat is het teken dat die bemiddeling niet zo goed is verlopen of dat er toch nog bepaalde dingen zijn blijven borrelen. Dat kan de bedoeling niet zijn.

Maar in het algemeen is de eindovereenkomst niet bindend?

Neen, we vertrouwen op de goedheid van de mensen. Wij zijn natuurlijk geen rechter. In Nederland bijvoorbeeld is het veel strikter vastgelegd. De cultuur is daar ook wel anders, dan hier.

Bij een gegronde klacht zijn er soms mensen die die klacht dan nadien in de rechtbank gebruiken en zeggen dat de ombudsvrouw een onderzoek heeft gedaan en heeft vastgesteld dat men schade heeft geleden. Zij dagvaarden dan de stad als het college geen schadevergoeding heeft uitgekeerd. Onze tekst wordt dan gebruikt, maar dat is dan los van bemiddelingsprocedures. De gegronde klacht heeft wel gezag dan.

Wordt er feedback verzameld van alle betrokken partijen na een bemiddelingsproces. Zo ja, hoe?

Ja, doordat we het verslag van het gesprek ook doorsturen naar de twee organisaties, vragen we ook altijd wel of er nog aanvullingen op zijn. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat ik toch iets vergat te noteren, dat belangrijk is om mee op te nemen. De openheid voor aanvullingen is er dus wel.

In dat verslag wordt ook gepeild naar de tevredenheid. Dat is heel kort. Dan wordt van ons uit gezegd dat we hopen dat men hiermee de situatie kan afronden, moest men toch nog met een bepaalde ontevredenheid blijven zitten of er zijn nog vragen, laat het ons dan zeker weten.

Het is niet dat wij dan ook nog eens de telefoon gaan nemen om dat te vragen. Op den duur is het ook een beetje overkill en dat proberen we te vermijden.

Worden de resultaten van de verrichte bemiddelingen geëvalueerd en gebruikt ter verbetering van de dienstverlening?

Ja, sowieso. Dat is dan vooral voor de organisaties zelf. Wij maken jaarlijks voor elke organisatie een samenvatting, maar door de cyberaanval eind vorig jaar zijn we heel veel data kwijt gespeeld. Voorheen maakte we per organisatie een synthese van de dingen die vorig jaar voor de desbetreffende organisatie bij ons op tafel zijn gekomen, waar we een structureel probleem merkten en wat de positieve zaken waren. Daarmee kunnen ze dan aan de slag. Dus we volgen dat ook wel op.

Op welke manier kan men het systeem van de ombudsbemiddeling volgens u geoptimaliseerd om de relatie tussen de overheid en de burger in de toekomst te verbeteren?

Ik was vragende partij om binnen de stad, samen met de juridische dienst van de stad, iets uit te werken rond bemiddeling, dat wij ook als erkende partners, bemiddelingstrajecten kunnen opstarten tussen de verschillende stedelijke organisaties en burgers, maar dat ligt stil sinds corona. Wij nemen dat wel iedere keer op, maar het zou wel handig zijn dat er een raamwerk is waardoor we een wettelijke grond hebben om te bemiddelen. Dat het beter is vastgelegd en omschreven.

Dat kan je zien als een soort van initiatiefrecht. Dat het van uit onszelf mogelijk is om een bemiddeling te starten wanneer een burger met een klacht komt. We doen dat nu ook al, maar het is niet wettelijk vastgelegd. Het hoort wel tot onze rol, er gaat ook niemand ons iets kwalijk nemen, maar het zou wel beter zijn als dat duidelijker wordt uitgeschreven. Dat zal meer kracht geven.

Dat is nog een stap verder. Als ik kijk vanwaar we komen, is er nu toch wel veel meer vertrouwen binnen de organisatie om dat een kans te geven. Dat wil ik niet bruuskeren. Het moet iets zijn waar de organisaties achterstaan.

De standaardclausule die organisaties dienen op te nemen, hoort hier ook bij, maar ik ga er wel van uit dat die er volgend jaar gaat komen.

De klachtenbehandeling binnen de diensten heeft ook een tijd rondgezworven naar verschillende coördinatoren, die er dan ook nog andere taken bij moesten nemen. Nu is er expliciet daarvoor iemand aangesteld. Dat geeft terug een nieuw elan. Die persoon brengt de mensen terug bij elkaar en zit ook op een op een hoog genoeg niveau om impact te hebben naar directeurs. Dus ik ben hoopvol wat dat dat betreft.

Indien u denkt dat het systeem faalt, wat zijn de factoren waardoor u vindt dat het systeem juist faalt?

Er wordt veel te veel vanuit de organisatie gedacht en veel te weinig vanuit de burger die de organisatie nodig heeft. Er wordt vertrokken van bijvoorbeeld de vereenvoudiging van processen, maar vooral om het voor de eigen organisatie makkelijker te maken. Er wordt niet vertrokken vanuit een burger, zijn verwachtingen, optimale ondersteuning aan de burger, etc.

Volgend jaar gaan wij bijvoorbeeld een rapport schrijven over de automatische rechtentoekenning. De stad beschikt over heel veel informatie van haar inwoners, maar om bepaalde producten of dienstverlening van de stad te kunnen krijgen, moet een burger telkens verschillende stappen zetten of informatie geven die de stad eigenlijk al heeft. Bovendien willen we dat de digitale slinger niet volledig doorslaat. Begrijp me niet verkeerd: ik vind dat digitale heel positief, maar dat moet achter de schermen gebeuren, de burger mag daar niet mee geconfronteerd worden. Laat de burger op een eenvoudige manier contact kunnen opnemen om bepaalde dingen te kunnen afhandelen, confronteer hem/haar niet met contactformulieren waar 50 velden ingevuld moeten worden en men moet nadenken wat men waar moet invullen. Zorg ervoor dat men als stad, de informatie waarover men reeds beschikt zo goed mogelijk inzet, zodat de burger zo weinig mogelijk hinder ondervindt. Organisaties vertrekken nog veel te veel vanuit zichzelf en veel te weinig vanuit een burger. Dat is zowat mijn algemene bedenking.

Wat is het slaagpercentage van de bemiddelingen die je uitvoert?

Dat is heel hoog. Ik denk dat we dat toch makkelijk aan 90% zitten van de bemiddelingen die geslaagd zijn. Ik bekijk het dan wel heel ruim. In die zin dat een probleem soms niet meer opgelost geraakt. De schade is toegebracht, dat kan niet meer veranderd worden, maar de communicatie wordt wel hersteld. Als de communicatie en het vertrouwen al hersteld kan worden, dan is voor ons een bemiddeling ook geslaagd. Het vertrouwen moet terug zijn, soms is dat voor mensen heel belangrijk om eens iemand fysiek gezien te hebben, dat ze weten dat dat ook iemand van vlees en bloed is, die zijn opdracht moet uitvoeren. Dat kweekt begrip. Als je kijkt naar het materieel-technische aspect in een bemiddeling, dan gaat er misschien veel minder opgelost geraken, maar communicatie en vertrouwen is wel heel belangrijk.

Kan nu drie voor- en nadelen opsommen van een bemiddeling inzake geschillen tussen de overheid en de burger?

Voordelen:

1. Het face-to-face gebeuren, het persoonlijke contact vind ik heel belangrijk.
2. Minder bureaucratisch
3. Bemiddeling is gratis en sneller, aangezien we niet aan rechtsregels zijn verbonden. Er zijn soms advocaten die ons contacteren omtrent bepaalde geschillen bijvoorbeeld in vreemdelingenzaken voor het verkrijgen van de nodige documenten. Dan gaan wij aan die advocaat laten weten dat we dat rechtstreeks naar de cliënt zullen communiceren, omdat we weten dat dat anders aan de cliënt zal worden door gefactureerd.

Ik zie niet direct nadelen van bemiddeling. Ik ben compleet voorstander van bemiddeling.

1. Het kan een nadeel zijn dat mensen toch nog een façade ophouden, bijvoorbeeld. Dat we er toch niet helemaal kunnen doordringen. Want dat is natuurlijk wel zo. Je kan zo goed

mogelijk proberen een gesprek te organiseren en gesprekstechnieken te hanteren om er zoveel mogelijk uit te halen, maar als op een gegeven moment toch mensen niet het achterste van hun tong laten zien dan is het moeilijk. Daarom is het ook wel belangrijk, denk ik, dat als je als bemiddelaar optreedt, dat je dat je die gesprekstechnieken toch wel goed beheerst en dat je die toepast. Dat je je deskundigheid hebt daarin en je daar permanent in bijschoolt.

2. Het kan ook een nadeel vormen in bemiddeling dat je als bemiddelaar onvoldoende neutraal bent. Bijvoorbeeld dat je, doordat je te weinig basis hebt, je neutraliteit voor een stuk verliest. Dat kan problemen geven.
3. Het vrijblijvend karakter van de oplossing kan ook een nadeel zijn, omdat je het niet kan afdwingen. Alhoewel er meestal een soort bindende kracht hangt aan de afspraken die worden vastgelegd, omdat dat beide partijen op de hoogte zijn en men verwacht dat de ene partij zich aan die afspraken houdt als de andere dat ook doet.

Bijlage 6. Transcriptie van het interview met de Ombudsdienst Pensioenen

Wat is uw functie en binnen welke dienst bent u werkzaam?

Ik ben ombudsman Pensioenen, dus eigenlijk de leidinggevende van de ombudsdienst Pensioenen. De ombudsdienst Pensioenen is een bemiddelingsdienst die eigenlijk uit twee leidinggevendens bestaat: ikzelf als Nederlandstalige en ik heb ook nog een Franstalige collega ombudsman. Wij werken gezamenlijk in college, wat wil zeggen dat al de beslissingen die wij treffen ook gezamenlijke beslissingen zijn. Alle standpunten in de dossiers, als we aanbevelingen en het management dat we doen, zijn eigenlijk zaken die we gezamenlijk doen. Met die opmerking dat er op dit moment geen Franstalige collega is. De vacature is een jaartje gelanceerd en we zijn in afwachting tot ik een nieuwe collega krijg.

Welke opleiding die dient men genoten te hebben om als ombudsman gekwalificeerd te worden?

Men heeft een universitaire opleiding nodig en men moet minstens een vijftal jaren nuttig ervaring hebben in een gebied dat dienstig is voor de uitvoering van het ambt. Dat laatste kan in het management zijn maar ook in de bemiddeling. Zo staat het uitdrukkelijk in artikel 6.

Is uw bevoegdheid wettelijk vastgelegd. En zo ja, hoe?

Ja, het is wettelijk vastgelegd. Dat zijn allemaal van die zaken die we eigenlijk op onze website hebben staan. We hebben een oprichtingsbesluit, een KB van 27 april 97 tot instelling van de ombudsdienst Pensioenen, maar dat is bekrachtigd bij een wet van 12 december 1997. Het is dus een KB dat nadien bevestigd is bij wet en dat trouwens vorige week donderdag nog een aantal aanpassingen heeft gekend in de plenaire van de Kamer, maar dat moet nog gepubliceerd worden in het Staatsblad. Dat zijn eigenlijk onze spelregels of de voorwaarden waaraan moet voldaan worden om ombudsman te worden.

Spelen juridische aspecten, zoals bijvoorbeeld de gerechtelijke achterstand of gerechtskosten, een rol tijdens het bemiddelingsproces en zo ja, hoe?

Bemiddeling is bij ons gratis en er zijn geen kosten aan verbonden. Ik snap natuurlijk wel door het feit dat er kosten verbonden zijn aan rechtszaken dat er mensen zijn die wel kunnen opteren om naar ons toe te komen, om naar bemiddeling te gaan. Daar ben ik van overtuigd. Maar hoeveel er dat zijn is natuurlijk heel moeilijk te zeggen, want we hebben daar ook geen enquêtes omtrent gedaan.

Wat we weldegelijk zien, is dat advocaten naar ons komen die een bemiddeling wil pogen. Wij informeren de burger daar dan over zodat de advocaat dat niet kan factureren.

Het grote voordeel bij ons is dat we beschikken over heel wat mensen en medewerkers met een grondige expertise en kennis over pensioenen, wat natuurlijk maakt dat je misschien wel een extra voordeel hebt. Want eigenlijk heb je zo iemand die voor jou het volledige dossier op voorhand analyseert. Dus we zien wel dat heel wat mensen eigenlijk in de plaats van de juridische weg te bewandelen kiezen voor onze dienst Pensioenen. Dit is echt wel iets waar we eigenlijk een beetje reclame voor maken. Wij zijn een methode van alternative dispute resolution die aangeboden wordt in pensioenengeschillen. In dit opzicht publiceren we bijvoorbeeld ook rechtspraak in juridische tijdschriften, zodat mensen ook kunnen zien welke resultaten wel als ombudsdienst bekomen hebben. Dat is dus eigenlijk nieuwe jurisprudentie.

Op het gebied van kosten zien we wel dat er een groot onderscheid bestaat tussen twee verschillende sectoren. Als een rechtszaak aanspant tegen werknemers of een zelfstandig pensioen, kan je naar de arbeidsrechtbank gaan en dat is heel laagdrempelig. Daar volstaat een officieel een aangetekende zending, wat in de praktijk gewoon een brief is. Daar kan je ook in persoon verschijnen, dus daar zijn de kosten eigenlijk heel laag. Daartegen voor een ambtenarenpensioen, moet je naar de rechtbank van eerste aanleg gaan. Dat wil zeggen dat je al vertegenwoordigd moet zijn door een advocaat. Dat maakt dat we vooral in die zaken zien dat mensen opteren voor de ombudsdienst.

Zijn er specifieke criteria die bepalen wanneer de ombudsdienst kiest voor een bemiddeling in plaats van een andere geschillenbeslechtingsmethode?

Wanneer iemand bij ons een klacht indient is de eerste spelregel waarmee we rekening houden om een bemiddeling op te starten, is kijken of die burger zijn klacht reeds bij de pensioendienst heeft aangekaart. In de praktijk gaan we dat na door middel van onze rechtstreekse toegang tot de pensioenapplicatie van de federale pensioendienst (voor de meeste ambtenaren en de werknemerspensioenen) en het RSZ (de pensioendienst voor zelfstandigen). Wanneer dus iemand een klacht indient, kunnen wij kijken of daar reeds een voorafgaand contact is geweest, want de telefoongesprekken worden genoteerd en e-mails en brieven worden ook geregistreerd. Wij kunnen dus zien of die persoon daar reeds een klacht heeft ingediend. Indien betrokkenen nog niet die klacht heeft ingediend, dan is het ook logisch dat wij de persoon eerst gaan door-oriënteren met de pensioendienst. Je gaat niet klagen bij iemand anders wanneer je met die persoon waarmee je een probleem hebt, niet eerst zelf tot een oplossing bent proberen komen. Dat is identiek hier in de bemiddelingen, dus als je een probleem hebt met de pensioendienst en bent er nog nooit geweest, dan gaan we eerst die mensen daar naartoe oriënteren. Dat is het eerste wat we eigenlijk nakijken als wij zo'n klacht krijgen. Wanneer er geen contact is geweest, laten we de pensioenen zelf aan het werk. De federale pensioendienst hebben hun eigen klachtendienst, dus daar gaan we inderdaad met die klachten aan de slag.

Wat we wel altijd tegen de mensen zeggen wanneer de termijnen die de pensioendienst engageren om de klachten op te lossen, bijvoorbeeld bij de RSVZ is dat 30 dagen en bij de federale pensioendienst is het zelfs 10 werkdagen, verstreken zijn kunnen ze gerust naar ons toekomen, want dan starten wij op. Hetzelfde geldt wanneer mensen al bij de pensioendienst zijn geweest met hun klacht maar niet tevreden zijn met de uitkomst, dan kunnen ze ook gerust naar ons komen. En dan gaan wij een echte bemiddeling opstarten.

Een bemiddeling opstarten doen wij bijvoorbeeld wanneer er een probleem is over het berekenen of de betaling van het pensioen. Door middel van onze rechtstreekse toegang tot de applicaties gaan we eerst al eens kijken of alles correct en juist gebeurd is, zoals wij het in de pensioen bestanden zien. Vaak is dat wel zo en kunnen wij eigenlijk, zonder de pensioendienst te contacteren, op basis van de bestanden reeds uitleggen hoe de zaak in elkaar zit.

Dat is een grote win ten opzichte van andere ombudsdiensten. We hebben dan in dat geval, de pensioendienst zelfs niet nodig eigenlijk. Wij kunnen bijvoorbeeld een hele berekening raadplegen in bestanden en gaan dan zelf aan de burger uitleggen dat de klacht ongegrond is aan de hand van de door de pensioendienst gehanteerde berekening. We geven dan ook nog wat extra toelichting over die berekening zodat de burger nog wel extra achtergrondinformatie heeft. Misschien zullen we iets ook op een andere manier uitleggen.

De echte bemiddeling wordt opgestart is wanneer we in die bestanden zien dat er echt een gegronde fout is gemaakt in de berekening. Dan zullen we de ombudsdienst contacteren en hen op die fout wijzen en vragen of ze die fout willen rechtzetten. Of wanneer het over de interpretatie van een wetsartikel gaat dat wij een andere interpretatie voor ogen hebben die bijvoorbeeld in het belang van de gepensioneerden is. Zo vangen wij de bemiddeling op.

Het is dus eigenlijk een beetje selecteren of er een voorafgaand contact is geweest. Wanneer we in de bestanden zelf hebben gekeken en gezien hebben dat er eigenlijk iets een fout gemaakt is. Dat is ook bijvoorbeeld zo wanneer we zien dat iemand een vraag gestuurd heeft en wij zien dat er geen antwoord op die vraag geformuleerd is. Dan starten we een bemiddeling op.

Een volgend criteria is dat de klacht over de klager zelf moet gaan; de klacht moet zijn eigen pensioen betreffen. Wij kunnen ook geen klachten behandelen, bijvoorbeeld van een OCMW dat zegt ik hang te lang aan de telefoon want ik bel een andere cliënt. Nee, het de persoon zelf zijn die belt. Of de ene pensioendienst, bijvoorbeeld het RSVZ, die zegt dat men van de federale pensioendienst geen antwoorden krijgt. De burger zelf moet effectief een gepensioneerde/toekomstige gepensioneerde zijn dus iemand die pensioenrechten heeft opgebouwd die voor zijn eigen problemen de Ombudsdienst Pensioenen contacteert. Dat is ook een van de stelregels die we eigenlijk aftoetsen.

Een andere spelregels die we ook aftoetsen is wanneer iemand op het moment dat die bij ons een klachten indient reeds een rechtszaak lopende heeft. Dan is het niet de bedoeling dat wij die rechtszaak gaan doorkruisen. Hierbij moet ik wel een opmerken dat de nieuwe wet, die dus nu in het Parlement zit, gaat daar een aanpassing in aanbrengen want die ADR is echt een van de dingen waar we als ombudsdienst willen op inzetten. De spelregels worden al veranderd in die zin dat mensen nadat ze een verzoekschrift bij de rechtbank hebben ingediend, toch nog bij ons kunnen komen, zolang er geen rechterlijke uitspraak is gedaan die in kracht van gewijsde is gegaan. Dus eigenlijk, zolang de rechter geen uitspraak heeft gedaan, zelfs al is er een rechtszaak lopende, mogen we voortaan bemiddelen. Het is wel nog even wachten tot wanneer deze wetgeving in voegen treedt. Een volgend criteria betreft wanneer men twee keer met dezelfde klacht komt. Dan spreekt het ook voor zich dat als u een jaar geleden die klachten hebt bediend en de feiten zijn niet veranderd of er zijn geen nieuwe elementen bijgekomen, dan ga ik ook verwijzen naar het vorige onderzoek. We gaan dus geen twee keer opnieuw dezelfde zaak onderzoeken.

Bent u steeds voorstander van een bemiddeling of zijn er situaties waarin u een bemiddeling te complex of onmogelijk acht?

Ik denk sowieso dat het altijd goed is om eerst met bemiddeling te beginnen. Waarom te beginnen? Het is ten eerste kosteloos. Ten tweede, zeker in onze sector, krijgen mensen bij ons pensioenexperten die toegang hebben tot het volledige pensioendossier. En vaak is het door het volledige dossier te zien dat je ook een goed zicht hebt op de implicaties die het opstarten van een bemiddeling op een ander pensioen kan hebben. Je kan over een punt discussiëren en je gelijk halen, maar dat zal bijvoorbeeld tot een vermindering in een ander pensioenstelsel leiden. Dat is natuurlijk ook iets extra dat wij kunnen doen. Die experts, die bij ons aanwezig zijn, gaan ook voor de gepensioneerden zelf argumenten gaan zoeken. Want hoe werkt het? Op het moment dat er bijvoorbeeld omtrent de interpretatie van wetgeving een discussie is, dan gaan we gaan allemaal op zoek naar alle argumenten voor de pensioneren. We gaan dus juridische grasduinen in de rechtspraak en zoeken naar argumenten. Dan maakt men het over aan de pensioendienst en die reageren. Zo

zoeken we een evenwicht om te kijken wat er nu te verdedigen is aan de burger. We gaan tussen de twee staan en zeggen deze interpretatie is overdreven, die gaan we niet doen, maar de andere wel. Natuurlijk is het feit dat we zelf in het begin die argumenten voor de gepensioneerde gaan zoeken en zo zoeken naar een evenwicht is ook een voordeel, dat bij ons gratis gebeurt (i.t.t. bij een advocaat).

Daarnaast is er geen enkele reden wanneer je bij ons komt en er door bemiddeling geen positief resultaat bekomen wordt om nadien nog naar de rechtbank te stappen, als je de beroepstermijnen natuurlijk respecteert. Een afsluitende brief waarin onze conclusie zijn dat de pensioendienst ongelijk heeft een extra morele autoriteit. Het voordeel dat je dus ook hebt is dat je kan zeggen met die brief "de ombudsdienst vond die interpretering ook best aanvaardbaar en interpreteerbaar. Om een rechtszaak aan te spannen tegen een werknemerspensioen heeft men 3 maand de tijd hebt, maar als een gepensioneerde vlak voor het einde van die beroepstermijn nog een klacht wil indienen, kan de keuze om dit toch niet te doen bepaald worden door de te respecteren beroepstermijn voor de rechtbank. In dergelijke gevallen is een rechtszaak misschien beter. Wij kunnen enkel proberen om de pensioendienst te overtuigen in een bemiddeling, maar een rechterlijk vonnis is afdwingbaar. Bij ons heeft men geen garantie op zekerheid, zelf wanneer wij vinden dat de burger gelijk heeft. Nu, zolang we mogen verder bemiddelen terwijl die rechtszaak bezig is, is het een rede te meer om eerst bij ons langs te komen. Als die niet lukt heeft men natuurlijk altijd de rechtbank. Het is natuurlijk ook om de werkdruk bij de rechtbanken weg te krijgen dat we die extra optie hebben.

Hoe wordt de burger geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling met de ombudsdienst?

Dat gebeurt via heel wat kanalen. Het meest belangrijke is dat wanneer iemand ooit bij de pensioendienst een klacht heeft ingediend, op de afsluiting van de brief van de klachtendienst staat uitdrukkelijk vermeld dat men bij ons terecht kan. Dat is eigenlijk onze beste publiciteit.

De tweede vorm van publiciteit die we hebben is wanneer iemand een pensioen aanvraagt of een pensioenbeslissing krijgt, worden ook al de spelregels vermeld. Hierop vindt men eveneens dat als er ooit problemen zijn men eerst de pensioendienst moet contacteren en nadien ons kan contacteren. Althans, dat doet de federale pensioendienst op die manier. Dat is ook een hele mooie extra: reclame vermelden op de pensioenbeslissing of zelfs op de ontvangstmelding van uw aanvraag van een pensioen. Dus dat is eigenlijk echt doelgerichte publiciteit naar de burger toe die ons eventueel eens nodig zou kunnen hebben.

Meer algemeen, hebben we een website. De meeste mensen die een probleem hebben in België, nemen Google. We hebben nogal wat clickets op onze site, wat betekent dat we hoger in de ranking bij Google te staan en heel wat mensen ons eigenlijk via Google vinden.

De volgende optie: al de ombudsmannen in België hebben zelf ook een site maakt, namelijk ombudsman.be. Die site is bedoeld om eens even te kijken of er een ombudsman bestaat voor een bepaald probleem. Dus ook via dat kanaal hebben we eigenlijk extra publiciteit.

Onze bemiddeling worden soms gepubliceerd in juridisch tijdschrift Nieuwsbrief Leergang Pensioenrecht. Dat is een toonaangevend juridisch tijdschrift op het vlak van pensioenen in België en betekent dat heel wat advocaten ons op die manier kunnen vinden.

Andere zaken die dan ondernemers is dat ik als ombudsman zelf het werkcollege Pensioenen aan de Universiteit van Leuven geef, het facetje pensioenen dus. Wat betekent dat er heel wat toekomstige juristen op die manier ook kennismaken met werking van Ombudsdienst Pensioenen. Dat zijn vaak

mensen daar die nadien bij een OCMW of vakbonden gaan werken en dat zijn hele interessante kanalen om bij ons te komen. Identiek hetzelfde geldt voor de Universiteit van Gent. Zij komen eenmaal per jaar naar onze dienst om die te bezoeken. Wat dus ook extra publiciteit uitmaakt bij de studenten.

Volgende wat nog met extra publiciteit te maken heeft, zijn de contacten met het middenveld. De Christelijke mutualiteit en de Socialistische mutualiteit hebben bijvoorbeeld ook een pensioendienst en elk jaar gaan we ons jaarverslag voorstellen bij de mensen die zich daar met pensioenen bezighouden. Op die manier weet men dat er een dienst pensioenen bestaat. Dus het middenveld contacteren. Onze jaarverslagen worden ook naar de vakbonden gezonden die ook veel contact hebben met de burgers. Het middenveld is ook een heel belangrijk aspect om die te contacteren.

Wat we dan nog hebben is de publiciteit via de sociale media. We hebben een Facebook-pagina waar de Ombudsdienst Pensioenen op vertegenwoordigd is. Ikzelf zit op Twitter, maar dan meer in hoofdzaak gericht op professionals. De Ombudsdienst Pensioenen heeft ook LinkedIn-pagina, die ook op professionals of het middenveld gericht is.

We zijn er ook eens met alle ombudsmannen samen op uit getrokken en op de markt gaan staan van de provinciehoofdplaatsen, dus met andere woorden, Hasselt, Antwerpen, Leuven en Brugge. Om folders uit te delen aan de burger om hen te laten weten dat er verschillende ombudsdiensten bestaan die door middel van bemiddeling kunnen helpen.

Eén keertje per jaar, wanneer ons jaarverslag uitkomt, lanceren we een persbericht en proberen we dus eigenlijk de nationale media (radio, televisie) te bereiken. Dat is natuurlijk een super efficiënte manier. Vorig jaar hebben we zo het vrt-Journaal gehaald. Dat heeft onmiddellijk een enorme impact op de algemene bekendheid.

Dus eigenlijk proberen we aan de hand van een heel gamma kenbaar te maken dat we bestaan. We proberen alle middelen te hanteren want uiteindelijk kan je dan wel prachtig werk leveren, maar als de mensen niet weten dat het bestaat komt er niks van. Stap één is namelijk om te laten merken dat we er zijn.

Wat de toegankelijkheid betreft hebben we het drempeltje nog iets verlaagd, want tot nu toe konden mensen klachten indienen per brief of per mail, maar dan moest het altijd schriftelijk zijn. De nieuwe wet, die vorige week in het Parlement is gestemd, betreft ook de mogelijkheid om ook telefonisch klachten in ontvangst te nemen omdat we toch merken dat het schriftelijk een probleem op papier zetten geen evidentie is. Mensen die moeite hebben om hun klacht schriftelijk te verwoorden, konden in het verleden gebruik maken van een volmacht-systeem en dus iemand anders in hun plaats een klacht laten indienen, maar dat is en blijft nog altijd wat omslachtig, dus vanaf nu kunnen we ook telefonisch klachten aannemen. We kunnen de mensen een privacy-vragen stellen om in hun pensioenbestand. Aan de hand van die privacy-vragen kunnen we onmiddellijk detecteren of het wel echt de juiste gepensioneerde is die we aan de lijn hebben. Er dient wel een nuance gemaakt worden: we zullen na het gesprek wel alles noteren en een brief opstellen want een klacht telefonisch oplossen dat zal waarschijnlijk niet het geval zijn. We gaan waarschijnlijk eerst onderzoekswerk moeten doen. Praktisch, zal dat binnen de dienst georganiseerd worden aangezien het gaat om gevoelige informatie en gegevens. Bovendien zal een onmiddellijke medewerker die de materie kent de klacht correcter noteren, aangezien zij specialist zijn.

Over die publiciteit kan ik nog één ding vertellen. We hebben ook nog een maandelijkse zitdag bij onze collega Ombudsvrouw in Gent. Die zitdag in Gent is er omdat we merken dat het voor

Nederlandstaligen toch nog moeilijk is om zich naar Brussel te verplaatsen om ons persoonlijk te spreken.

Zijn de burgers volgens u voldoende geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling met de ombudsdienst?

We doen ons uiterste best en toch merken we dat er ook hier veel mensen zijn die niet weten dat we bestaan. Als aan mij vragen welke job ik doe en ik zeg dat ik ombudsman Pensioenen ben, zijn er nog altijd mensen die niet weten dat het bestaat. Dus alles kan altijd beter, maar we doen ons uiterste best. Studies hebben ook aangetoond dat er nog altijd heel wat mensen zijn die niet weten dat hun ombudsman bestaat. De Vereniging van Ombudsman (Ombudsman.be) heeft daar geen onderzoek naar gedaan. Er zijn nog heel veel Mensen die weten dat wij bestaan niet.

Staat elke burger steeds open voor een bemiddeling met de overheid? Zo niet, wat zijn de meest aangehaalde redenen?

Ja, als iemand niet openstaat voor de bemiddeling, denk ik ook dat die mij überhaupt niet gaat contacteren. Het is heel moeilijk te zeggen, dan moet je eigenlijk een enquête gaan doen bij mensen die me niet contacteren.

Ik heb eigenlijk nog nooit geweten dat iemand een bemiddelingsvoorstel weigerde.

Het zal waarschijnlijk wel zo zijn dat mensen niet kiezen voor een bemiddeling omdat die niet afdwingbaar is. In 86% van de gevallen waarin wij de klacht gegrond achten, bekomen we een positief resultaat. Er zijn natuurlijk wel een aantal mensen die spontaan de keuze maken, als ze moeten kiezen tussen ons en de rechtbank, om de rechtszaak aan te spannen. Maar in de opstartfase en de periode voordien heb ik eigenlijk nooit iemand een bemiddeling weten weigeren.

Vandaar ook die nieuwe wetgeven die dat probleem grotendeels zou moeten oplossen. Nu hebben we wel tijd genoeg om de bemiddeling tot een goed einde te brengen en moeten wij deze bemiddeling niet stopzetten wanneer een verzoekschrift bij de rechter wordt ingediend.

Staat elke overheid steeds open over een bemiddeling met de burger?

We hebben verschillende diensten waarover we klachten behandelen. Dat is één overheidsdienst: de Federale Pensioendienst die dus werknemers- en ambtenarenpensioenen berekent en alle pensioen (dus ook die van zelfstandigen) betaalt. En daarnaast het RSVZ, de pensioendienst die instaat voor het berekenen van de zelfstandigen-pensioenen, en de RSZ die de overzeese pensioenen doet. Bovendien zijn er ook nog verschillende spelers in de privé, bijvoorbeeld Ethias (berekent heel wat pensioenen en betaalt pensioenen uit van lokale ambtenaren en gemeenteambtenaren), IGEO-fund, Hydralis, Cipal Schaubroeck. Dat zijn echte privé-organisaties die ook wettelijke pensioenen berekenen. Ik moet zeggen dat we al die diensten die opnoem een goede verhouding hebben. We werken ook echt op een bemiddelende manier. We kiezen niet voor een conflictueuze aanpak in de zin dat we niet de advocaat van de gepensioneerde zijn, maar we gaan er echt tussen staan. Dat heeft toch wel tot gevolgen dat we op dit moment met al die diensten een goede verhouding hebben om op die bemiddelingsvoorstellen in te gaan, verbeterpunten aan te brengen eigenlijk en om met een open geest op bemiddelingsvoorstellen in te gaan.

Op welke manier doet u als ombudsman in het algemeen aan bemiddeling bij klachten tegen overheidsinstellingen?

Een gemiddelde kracht wordt per mail behandeld. Dat gaat dan over het overmaken van een andere interpretatie of over een vlottere werkwijze. Dan krijgen een reactie terug per email en antwoorden we eventueel terug. Dus laat ons zeggen dat 90% van de klachten per mail wordt opgelost.

Wanneer wordt dan overschakelt op een andere manier, zoals meetings via Teams of Skype of ook een persoonlijk contact. Als er onderhandelingen zijn dan vind ik een persoonlijk contact net iets interessanter, omdat we dan echt vinden dat het om belangrijke principes-zaak gaat of wanneer er voor de betrokkene veel op het spel staat. Dan prefereren we om face-to-face dat ernstig probleem bij de pensioendienst aan te kaarten. Mondeling kan je nog net iets meer toelichting geven. Voor het mondelinge opteren we wanneer we merken dat het vast zit en men echt wel terecht een gegronde klacht heeft ingediend.

Welke typische bemiddelingstechnieken hanteert u?

We baseren ons sowieso op dat waardepatroon van onpartijdigheid. Het superbelangrijk in het feit dat de pensioendienst ook weet dat we niet tegen de wetgeving ingaan (**niet contra legem**), maar voor de redelijke interpretatie van de wetgeving kiezen. Dat zijn dingen die enorm goed werken.

We gaan onafhankelijk te werk en ze weten dat we niet voor een bepaalde drukings- of lobbygroep aan het werk zijn. Dat zijn natuurlijk aspecten die zeker en vast de bemiddelingstechnieken ten goede komen.

Het andere is het echt horen hoe dat zij een problemen zien, dat is heel belangrijk. Hun kader proberen te bevatten en je in hun leefwereld proberen in te leven. Dat is superbelangrijk om daar op in te kunnen spelen en begrip voor te tonen. Daarnaast tracht ik ze ook confronteren met de mening van de andere partij en proberen daaruit de raakvlakken te zoeken en die te belichten.

Hoe wordt de neutraliteit en de onpartijdigheid tijdens het bemiddelingsproces gewaarborgd?

Al de medewerkers bij de Ombudsdienst werken binnen een waardepatroon en visie dat we samen als ombudsdienst hebben opgesteld en dat iedereen heeft ondertekend. In deze visie komen de waarden onafhankelijkheid en onpartijdigheid aan bod. Om zelf als ombudsman benoemd te worden gelden de benoemingsvoorwaarden waaraan je moet voldoen. Daarnaast is er het huishoudelijk reglement van het College van Ombudsmannen voor de Pensioenen dat gepubliceerd is in het Belgisch Staatsblad van 16 december 2000. Hierin wordt in artikel 13 gewaarborgd dat de klager recht heeft op een objectief en onpartijdig onderzoek, respect voor zijn persoonlijke levenssfeer. De ombudsmannen en de medewerkers dienen zich hieraan te houden.

We hebben nog een ethische gedragscode, die van de federale ambtenaren, die ook op ons van toepassing is. Hierin wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan het vermijden van (de schijn van) belangenconflicten. Andere gedragsregels die hier aan bod komen: integriteit, algemeen belang vooropstellen, grenzen van de vrije meningsuiting, vertrouwelijk omgaan met informatie, respect, aardig zijn, gelijke behandeling, neutraliteit, professionele onpartijdigheid, onverenigbaarheid van activiteiten, professionele houding. Deze code is overgemaakt en toegelicht aan alle medewerkers van de ombudsdienst pensioen. Alle medewerkers zijn erop gewezen op het feit dat ze zich ook aan die deontologische code moeten houden.

Dus de visie en de deontologische code zijn hiervoor belangrijke instrumenten.

Kan u beschrijven hoe u tewerk gaat vanaf het eerste contact met de burger tot de afhandeling van het geschil?

Het eerste contact met de burger is vaak een mailtje dat bij ons toekomt. Wat we dan gaan doen, is proberen om binnen de 24 uur een ontvangstmelding te sturen zodat de burger weet dat het in de juiste en correcte mailbox terecht gekomen is. Dus als het een klacht is voor ons, sturen we eerst onmiddellijk die ontvangstmelding zodat de betrokkene gerust kan zijn.

We gaan nadien die klacht eens heel grondig inlezen zodat we kunnen proberen achterhalen waarover het echt gaat. Het is immers niet zo omdat mensen woorden gebruiken dat ze letterlijk bedoelen wat er in die woorden staat.

Dan gaan we toegang vragen tot het pensioendossier aan de pensioendienst. We hebben een schriftelijk documenten nodig en als aan de een pensioendienst melden dat we dat ontvangen hebben, dan verlenen ze ons toegang tot dat pensioendossier in hun pensioenapplicatie. Dat is een kwestie van de privacy te waarborgen zodat we niet in andere dossiers kunnen. Dus dan krijgen we toegang tot het pensioendossier.

En dan gaan we natuurlijk proberen te kaderen of verhaal dat betrokken vertelt overeenstemt met gegevens die we in de pensioenapplicaties zien. Het feit dat we toegang tot die verschillende applicaties hebben betekent ook dat we een helicopterview hebben tot het hele pensioenlandschap van de desbetreffende persoon. Heel wat mensen hebben gemengde loopbanen en dus bijvoorbeeld een pensioen bij Ethias maar tegelijkertijd ook een pensioen bij het RSVZ. Vaak vergeten mensen dat te vertellen, dus doordat globaal beeld kunnen we ons echt inleven in het patroon van de mensen. Wat we dan nog doen is misschien nog eens naar de mensen telefoneren voor bijkomende informatie. Het in gesprek gaan met mensen gebeurt facultatief, afhankelijk van of het nodig is of niet.

Als we het volledige correcte beeld hebben, dan gaan we op zoek naar argumenten voor de betrokkenheid. Als het bijvoorbeeld over de interpretatie van wetgeving gaat, gaan we opzoek naar rechtspraak in onze databases. Of wanneer het gaat over kwaliteitsvolle dienstverlening, gaan we op zoek naar andere technieken die beter zouden kunnen werken voor de pensioendienst om de communicatie te verbeteren.

Zo stellen we dan een bemiddelingsvoorstel op wanneer we tenminste merken dat er iets aan de hand is of iets verbeterd kan worden, en sturen we dat op.

Wanneer we merken dat alles correct en juist is, is het een kwestie om dat aan de burger uit te leggen en dat gebeurt in een afsluitende brief. Zo hebben mensen nog altijd iets op papier staan en het rustig kunnen nalezen, met die bedenking die het op het einde wordt vermeld: "aarzel niet om ons te contacteren als de brief juridisch-technisch te complex is, dan zullen we het verhaal ook mondeling even toelichten. In sommige gevallen doen we dat automatisch, zeken wanneer we merken dat het probleem heel technisch is.

Hoe wordt de uitvoering van de door bemiddeling bereikte overeenkomst gegarandeerd?

We hebben dus ook weer die toegang tot die pensioenapplicatie dus als zij beloven een nieuwe pensioenbeslissing te treffen, dan volgen wij op of daar effectief een nieuwe pensioenbeslissing komt. Die toegang biedt ons zoveel extra voordelen.

In de andere gevallen zullen we gewoon even valideren of de pensioendienst haar beloftes nakomt. Zo was de telefoonlijn bij de pensioendienst bijvoorbeeld enorm druk en dan hebben wij een voorstel

gedaan om een nummertje vier te programmeren wanneer mensen hun fiscale fiche moesten hebben. Op die manier moet er geen werknemer beschikbaar zijn.

We hebben daar zelf ook een lijstje van gemaakt van alle beloftes die gebeurd zijn en regelmatig toetsen we eens bij de pensioendienst als we zien dat iets nog niet gerealiseerd is dat toch beloofd is. Dat stellen we de vraag. Maar het meeste gaat over technische berekeningen die we zelf in het computerbestand kunnen opvolgen.

Er hangt geen bindende kracht aan het bemiddelingsresultaat dus het is overtuigen. Dus zelfs al is iets beloofd en het gebeurt niet, dan krijg je reden te meer om dat te publiceren in een jaarverslag, dat ook overhandigd wordt aan de minister van pensioenen die instructies aan de pensioendienst mag geven. Als er zaken niet worden nageleefd, kan zij natuurlijk ook opmerkingen maken. Bovendien is het jaarverslag ook lectuur die serieus besproken wordt in de Commissie Sociale Zaken, zijnde de Pensioencommissie van het Parlement. Als dan dingen die beloofd zijn niet nagekomen worden, komt er vaak wel eens druk vanuit politieke hoek.

Maar ik kan dus niets afdwingen; het blijft morele autoriteit en overtuigen.

Wordt er feedback verzameld van alle betrokken partijen na een bemiddelingsproces?

Niet systematisch bij de klagers. Wel hebben ooit eens een keertje een tevredenheidsenquête bij de mensen gedaan, maar dat gebeurt niet altijd.

Echter, één keer per jaar ga ik het jaarverslag grondig bespreken bij de pensioendiensten. De meest markante klachten of moeilijke bemiddelingen worden in het jaarverslag opgenomen en op die manier heb ik eigenlijk wel hele goede feedback. Daar kan ik wel van zeggen dat ik heel duidelijk weet wat ze van de bemiddeling gevonden. Over de principezaken wordt gediscussieerd, dus daar heb ik een heel goed zicht.

Met betrekking tot de burger gebeurt er dus af en toe eens een tevredenheidsenquête, met die bedenking dat je ook wel vaker op voorraad aanvoelt hoe de temperatuur is. Als iemand gelijk krijgt, is het meestal opgelost. Mensen reageren ook vaker op de afsluitende brief. Als iemand niet tevreden is met een afsluitende brief, hij krijgt geen gelijk van ons, ontvangen we vaak een mailtje met een reactie en dan gaan we opnieuw in gesprek met betrokkenen.

Worden de resultaten van de verrichte bemiddelingen geëvalueerd en gebruikt ter verbetering van de dienstverlening?

Absoluut. Op dit moment teken ik, als ombudsman, elke afsluitende brief zelf. Dat betekent dat wanneer het werk door een medewerker is gebeurd, er steeds een aftoetsende eindverantwoordelijke is. Indien ik merk dat bepaalde zaken niet correct of op een andere, efficiëntere manier hadden kunnen geformuleerd worden, dan ga ik onmiddellijk in gesprek met mijn medewerkers om bij te sturen, te verifiëren en het in een eventueel verbeteringstraject verder op te volgen. Dat is hoe het intern werkt.

Dat de pensioendiensten met onze suggesties als slag gaan kan ik ook beamen. Het is een effectief proces.

Op welke manier kan men het systeem van de ombudsbemiddeling volgens u optimaliseren om de relatie tussen de overheid en de burger in de toekomst te verbeteren?

Het proces optimaliseren begint eigenlijk met het feit dat mensen moeten weten dat we bestaan. Hoe meer geld we ter beschikking krijgen om publiciteit te maken, hoe beter dat doel verwezenlijkt kan worden. Meer middelen betekent vaak ook extra mensen hebben. Zo kunnen we nog meer publiciteit maken bij middenvelders want ik moet ook wat mensen hebben die het doen. Als ik een groter financieel budget krijg, kan ik meer publiciteit voeren en kunnen mensen daar dieper op ingaan. De beperkte financiële middelen die er zijn, zijn voldoende om het werk te doen, maar als die groter zijn kan je meer op de bekendheid inzetten en dan ga je vermoedelijk ook meer klachten ontvangen en kunnen behandelen. In de verhouding met de pensioendienst zelf, de relaties en de resultaten en dergelijke, denk ik op dit moment dat er niet echt veel verbeterpunten mogelijk zijn.

Kan u drie voor- en nadelen opsommen van de bemiddeling inzake geschillen tussen de overheid en de burger?

Laten we eens met het negatieve beginnen. Ik kan alleen maar overtuigen en morele autoriteit gebruiken. Als twee partijen echt met elkaar verzoend zijn, geeft dat nog meer voldoening dan als je iets aan iemand oplegt. Dat is de grote troef. Het negatieve aspect is dat ik alleen kan bemiddelen. Er zijn gevallen waar ik echt overtuigt ben dat de burger/het klagende gepensioneerde gelijk heeft en de Pensioendienst dit niet volgt. Dat is het nadeel van de bemiddeling. Dus dat is het voor- en nadeel tegelijkertijd, om het zo te stellen. Het feit dat je op basis van morele autoriteit werkt betekent dat als de partijen elkaar vinden, want het betekent vaak een beter gevoel, meer voldoening en meer begrip. Daarentegen wanneer het niet lukt, is het feit dat je het niet kan afdwingen het negatieve aspect.

Een absolute plus in onze bemiddeling is dat het veel sneller gaat en gratis is als je het vergelijkt met een rechtbank. Bij de rechtbank ben je meestal voor jaren vertrokken, terwijl het bij ons heel snel en vlot gaat. Het is tevens een gratis optie.

En je wordt bijgestaan door een echte pensioenexpert en die zelf ook al mee argumenten gaat zoeken.

Een nadeel is dat je niets kan afdwingen. Dat is en blijft het risico van het verhaal en ik denk dat het grote nadeel. Je kan het niks meer doen als je het niet haalt.

Bijlage 7. Transcriptie van het interview met een facultaire ombudsdienst aan de Universiteit van Hasselt

Wat is uw functie en binnen welke dienst bent u werkzaam?

Mijn officiële functie aan de UHasselt is facultaire stafmedewerker Onderwijs, binnen de faculteit Architectuur en kunst. Dus binnen een faculteit ben ik aangesteld en ik heb een ATP-statuuut binnen de universiteit. En een van mijn taken is ook dat ik de ombuds ben voor de studenten architectuur en interieurarchitectuur, met ook een plaatsvervangend ombuds.

Welke opleiding dient men genoten te hebben om als ombuds gekwalificeerd te worden?

Ik denk dat de ombudsfunctie aan de UHasselt niet zodanig je reguleert dus dat er een specifieke opleiding aan vooraf is moeten gaan. Ik heb daarnet wel even opgezocht in het wat dat ons eigen onderwijs en examenreglement erover zegt. Het werd al redelijk specifiek benoemd, namelijk "leden van het academisch personeel, personeelsleden met relevante ervaring in onderwijsmateries kunnen als ombudspersoon optreden". Dus het wordt heel algemeen benoemd, niet verbonden aan een opleiding.

In mijn geval past de functie als ombuds me goed omdat ik als stafmedewerker Onderwijs niet betrokken wordt bij de evaluatie van geen enkel opleidingsonderdeel. Bij sommige opleidingen is die betrokkenheid er wel, maar dan wordt er gewerkt met het plaatsvervangend systeem. Het voordeel van deze faculteit is dat ik als stafmedewerker Onderwijs nergens een evaluatie geef aan studenten, dus ik ben wat dat betreft heel neutraal. Maar we hebben wel zicht op de beide opleidingen, niet doordat ik er zelf les in geef, maar omdat ik in mijn functie van stafmedewerker Onderwijs gewoon heel erg goed zicht krijg op onderwijsorganisatie en onderwijskwaliteit en de manier waarop het ons onderwijs wordt vormgegeven.

Bijkomend ben ik toevallig psycholoog van opleiding en denk ik ook dat dat best wel helpt om de functie goed uit te voeren. Ik denk niet dat het noodzakelijk is. Ik geloof zeker dat anderen met een andere opleiding dat ook goed kunnen doen. Maar ik denk, wat dat betreft, dat ik daar wel vertrouwen in had. In een vorige job aan de KULeuven ben ik ook ombuds geweest, maar dan binnen de faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen. Dus toevallig is het zo dat ik er wat ervaring in had voor ik in deze functie rolde en dat ik ook nog eens een opleiding Psychologie gestudeerd heb.

Hier aan UHasselt is het, bij mijn weten, maar ik zie het ook in het OER, niet verbonden aan een specifieke vooropleiding.

Is uw bevoegdheid wettelijk vastgelegd en zo ja, hoe?

Het Onderwijs- en Examenreglement van UHasselt is er heel duidelijk over in artikel 21. Dit artikel geeft heel duidelijk aan wat dat de aanstelling en de opdracht inhoudt. Bovendien wordt er ook soms verwezen wordt naar specifieke artikels, zoals bijvoorbeeld als er sprake is van mogelijke vaststelling van onregelmatigheid. Het woord ombuds komt wel een aantal keren terug. Het specifiek artikel verwijst ook nog naar de Codex Hoger Onderwijs. In de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs wordt het heel gelijkend omschreven. Dat is bij mijn weten de regelgeving die aan de functie hier hangt.

Spelen juridische aspecten, bijvoorbeeld de gerechtelijke achterstand of gerechtskosten, een rol tijdens een bemiddelingsproces en zo ja, op welke manier?

Het enige wat ik me kan bedenken is het volgende. Het meest voorkomende is dat nadat de punten zijn bekend gemaakt de student eraan twijfelt op zijn/haar punt wel op een correcte wijze tot stand is gekomen. Dan is het vanuit financieel oogpunt, vanuit de student, goedkoop, zelfs gratis, om met mij een afspraak te maken en daarover verder te spreken. Inhoudelijk vind ik het ook van belang dat dat ze eerst eens proberen hun zorg met mij door te spreken en dat ik ook wat kan helpen om wat mee te helpen inschatten in de hoeverre dat er iets oneigenlijk zou kunnen hebben plaatsgevonden, of niet. Soms wijst soms gesprek uit dat de ontevredenheid die de student had, toch op een andere manier kan gekaderd worden. Soms blijkt dat zich erover eens te lichten en er eens over kunnen praten een voldoende stap is. In dat opzicht spaart dat natuurlijk de financiële en mentale kosten uit van er meteen een advocaat op te zetten. Voor alle duidelijkheid, waar ik nooit doe als ombuds is in hun plaats gaan beslissen of dat zij al dan niet beroep moeten indienen. Maar ik probeer wel een heel duidelijk te informeren over wat zo'n beroep inhoudt. Maar ik merk dat heel vaak het ook wel wat te maken heeft met een student die ontgoocheld is en dan probeer ik ook wel een beetje de context van de opleiding wel mee te geven of wat nuance te brengen. Of op een andere manier, eerder het soort bemiddeling. In de zin van "hoor eerst nog eens via je inzagerecht en nabesprekingsrecht bij de betrokken docent". Wat dat ook niet alles studenten meteen als reflex hebben of waarover ze zich soms onzeker voelen. Daar help ik hen dan ook heel erg in.

In dat opzicht, ben ik gratis voor hen en ook op korte termijn beschikbaar en spaart dat op die manier een advocaat uit.

Zijn er specifieke criteria die bepalen wanneer u als ombudsdienst kiest voor een bemiddeling in plaats van een andere geschillenbeslechting methode?

Kiezen doe ik nooit. Ik ga nooit de beslissing voor een student nemen, ik maakt ook altijd heel duidelijk dat studenten altijd vrij zijn en zich ook dat recht mogen toe eigenen om een beroep in te dienen. Ik vermoed dat een intern beroep indienen tegen een studievoortgangsbepaling een geschillenbeslechting methode is. Dus ik zal niet kiezen. Ik geef de student altijd alle opties en beantwoord al hun vragen. Ik gebruik daar niet echt criteria voor. Ik denk dat het een kwestie is van aanvoelen. Ook een beetje proberen mee in te schatten van in hoeverre een student een objectieve grond heeft en of is het inderdaad de moeite is dat een beroepscommissie ook eens haar licht werpt op hoe een punt tot stand is gekomen. Dus ik denk dat het geen vaste criteria zijn om de een of de andere methode te kiezen. Ik probeer gewoon veel te luisteren vragen te stellen aan te voelen wat het de student echt nodig heeft, is het gewoon de teleurstelling van een punt wat kwijt kunnen of is het echt een zich bewust onredelijk behandeld voelen. Maar ik geef sowieso de verschillende opties. Ik durf daar ook wel wat advies bij te geven. Eigenlijk denk ik vaak luidop mee met de student en ik voel een beetje aan hoe dat de student dat aanvoelt. Heel vaak is daar ook nog een inzage en nabespreking dat nog na het gesprek volgt. Dus zit het sowieso niet op het einde. Soms gaan het studenten over tot beroep en dan is dat ook prima want ik vind dat het recht van een student om dat te doen. Dus ja informierend en geen specifieke criteria. Vooral omdat ik niet vind dat ik de keuze moet maken. Ik vind altijd dat het bij de student mag liggen, waar dat hij zich goed bij voelt. Het is gewoon ook niet aan mij om te oordelen of een punt inderdaad juist tot stand is gekomen op basis van het verhaal van de studenten. Daarvoor dient de beroepscommissie.

Waar ik een beetje standaard voor sta is het kwaliteitsvol evalueren dat bij ons in de opleiding gebeurt en dan geef ik ook aan de student. Hij of zij mag er standaard van uitgaan dat de manier waarom men geëvalueerd wordt professioneel, kwaliteitsvol en betrouwbaar is. Dat standaard uitgangspunt wil niet zeggen dat er situaties kunnen ontstaan, waardoor een student het gevoel heeft dat het toch niet correct is, dus die openheid geef ik wel altijd mee. Ik vind dat wel een beetje standaard uitgangspositie.

Ik ben tegelijkertijd ook stafmedewerker Onderwijs dus vanuit die functie help ik mee waarborgen, samen met het OMT en de docenten dat we dat hier kwaliteitsvol doen. Maar ik sta zeker open in zo'n gesprek voor het tegendeel of mee te onderzoeken of er iets aan de hand kan zijn.

Bent u steeds voorstander van een bemiddeling of zijn er soorten klachten waarbij de bemiddeling onmogelijk of complex wordt bevonden?

Ik denk tot nu toe, in de cases die bij mij zijn gekomen, dat bemiddeling in 90% van de gevallen, zo niet meer, de beste weg bleek te zijn. Er zijn ook wel situaties geweest dat ik het goed vond dat studenten (ik vind het altijd hun keuze) in beroep gaan. Dat is altijd een recht om een beroep in te dienen en het is ook heel goed dat dat er is. Maar er zijn ook al situaties geweest dat ik zodanig kon bemiddelen of dat er echt een goede nabespreking en een goed inzagemoment was dat ik de student er ook wel veiligheid in kon geven. Als de student het graag wil, zal ik de docent voor het besprekingsmoment even op de hoogte stellen van het gesprek dat ik had met de student en hem vragen om zeker zijn tijd te nemen voor de nabespreking. Ik bereid heel vaak met de student zo'n nabespreking voor, als het wat moeilijker is of als de student zich niet helemaal correct behandeld voelt en ook het gevoel heeft dat het vertrouwen wat moeilijker is. Dan probeer ik de student voor te bereiden: "Hoe kan je zo'n inzagegesprek aangaan? Hoe kan dat zo constructief mogelijk? Hoe kan je daar het maximale uithalen?". In sommige gevallen heb ik er ook al voor gekozen om dan zo'n soort voorverwarming te doen. Dan laat ik gewoon even aan de docent weten dat ik gesproken heb met student X en dat die gaat een inzage zal vragen. Ik denk dat dat niet nodig is die voorverwarming, ik denk dat onze docenten daar in zo'n gesprek ook altijd hele goede feedback geven, maar ik kan me wel voorstellen dat voor een student soms help om voelen om iets meer vertrouwen in dat gesprek te hebben als ze weten dat de ombuds al met de docent heeft gesproken. Ik zal dat ook wel alleen doen als ik dat afsprek met de student. Dat is ook een van mijn uitgangspunten en dat hoort ook binnen de vertrouwelijkheid van mijn functie. Ik spreek altijd af met de student of er iets is dat ik mag doorgeven van ons gesprek. Vaak geef ik ook aan wanneer ik het een goed idee vind om een bepaald element door te geven.

Ik ben een grote voorstander van bemiddeling. Ik denk dat er sommige situaties kunnen zijn, maar die heb ik nog niet meegemaakt, bijvoorbeeld als het echt gaat over grensoverschrijdend gedrag, dat het water te diep is voor een bemiddeling. Ik kan me voorstellen dat situaties zijn waar dat het water te diep is voor bemiddeling, dat de grenzen te ver zijn overschreden of dat er zelfs iets strafrechtelijk aan de orde is. Dan moet er voldoende ernst zijn over hoe dat dat verder opgevolgd moet worden. Nu, zelfs dan lijkt mij een combinatie met bemiddeling wel nuttig.

Ik denk, afhankelijk van hoe je het begrip bemiddeling interpreteert, dat een goed gesprek altijd een goede zaak is. Ook als er andere dingen aan de hand zijn, denk ik, dat het en-en kan zijn.

Ik ben aldus in het merendeel van de gevallen voorstander van de bemiddeling.

Ik heb tot nu toe altijd gesproken over studenten die komen nadat examenresultaten bekend zijn, maar het kan ook soms gaan over een verstoorde communicatie. Toevallig kwamen er deze week nog studenten bij mij die het gevoel hadden dat er ruis op de lijn zat met hen en hun praktijkbegeleider. En ook dan zal ik zoveel mogelijk proberen de studenten aan te moedigen om dat rechtstreeks aan te geven. 's Ochtens heb ik dat gesprek gehad met die studenten en die hadden dan ook wel de moed gevonden om dat met die docent te bespreken en die docent had dat eigenlijk zelf ook al wat aangevoeld. En op het einde van de dag bleek dat het rechtstreeks uitspreken dus de methode was, een meta-gesprek aan te gaan. Dat is ook het voordeel van het vertrouwen kunnen hebben in de docenten hier, zij staan open voor dat soort gesprekken. Studenten probeer ik daar ook een beetje aan te coachen: "hoe stuurt je zo een constructieve mail om een gesprek aan te vragen, hoe bereid je zo'n gesprek voor, hoe wat voor soort taal gebruik je bij zo'n gesprekken? Dat probeer ik ook een beetje mee voor te bereiden.

Hoe wordt in uw geval de student geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling met de ombudsdienst?

Op de introductiedag krijgen alle eerstejaarsstudenten mij te zien en te horen. Dan stel ik mij altijd voor als ombudspersoon van de opleiding, maar dit jaar hebben we er ook nog eens voor gekozen om ook nog eens in elk jaar fysiek langs te gaan tijdens een les, samen met studentenparticipatie toe te lichten. We lichten studenten dan toe hoe studenten via onderwijsevaluaties en -vergaderingen hun feedback kunnen geven op ons onderwijs. Ook onze studentenvertegenwoordiging hebben we daarin voorgesteld. We geven zo een waaier van manieren weer waarop dat dingen die moeilijk lopen in het onderwijs aangekaart kunnen worden.

Een oproep die ik daar ook doe is, dat alles wat je rechtstreeks kunt bespreken of waarvan het gevoel hebt dat je het kort op de bal moet aanpakken, bespreek dat rechtstreeks. Maar alles wat moeilijk is of waarvoor een klankbord of coaching nodig hebt, daarvoor kunnen ze bij mij terecht.

Maar ze hebben ook allerlei andere manieren studentenvertegenwoordiging.

Ik weet dat studenten ook standaard in de studiegids kunnen terugvinden hoe dat een examencommissie is samengesteld en wie dat er de ombudspersoon is. Ik vermoed dat dat ook ergens in het studentendossier staat. Op de website van de UHasselt vinden de studenten ook de relevante informatie aangaande de ombuds, maar dat is er een eerder passieve manier van informeren. Studenten moeten er al gericht naar zoeken. Wij proberen dat te combineren met de actieve vorm. Af en toe lukt het me niet om in elk jaar langs te gaan, dan nog is er na elke examenperiode wanneer we aankondigen wanneer de punten online komen, waar we ook nog eens we aan alle hulplijnen op een rijtje zetten. Dan is er ook nog de studieloopbaanbegeleider, studiebegeleider en studentenpsycholoog die standaard op het lijstje worden vermeld. Dus op die manier worden ze ook actief geïnformeerd.

En soms heb je ook de informele, mond-aan-mond reclame. Als ik aan de praat geraak met een studentenvertegenwoordiger, zeg ik ook vaak dat ze studenten naar mij mogen doorverwijzen. Daar probeer ik ook de studentenvertegenwoordigers op hun rol aan te spreken.

En zijn de studenten volgens u voldoende geïnformeerd over de mogelijkheid tot bij u te komen?

Ik denk dat wel. Natuurlijk, merken we, hoe langer hoe meer, dat we studenten niet zo goed via mail bereiken. Dus ik denk dat degene die de mails niet goed lezen misschien minder op de hoogte zijn van mijn bestaan. Dan nog, ik ben me ook in elk jaar gaan voorstellen. Omdat ik ook stafmedewerker Onderwijs ben, zijn er ook andere gelegenheden waarop dat studenten mij zien. Ik zit ook in de faculteit, letterlijk en figuurlijk. Ik ben echt aangesteld in de faculteit, maar ik zit hier ook. Ik loop veel rond.

En ook de doorverwijzing speelt een grote rol. Ik ben dat daarstraks nog vergeten te vermelden, maar we hebben ook studieloopbaanbegeleider die enkel onze faculteit onder haar hoede heeft, waardoor het die ook heel goed ingebed is en die ook heel goed kan doorverwijzen. Dat is een heel laagdrempelige manier. En zij kan ook heel goed triëren.

Hetzelfde geldt voor studiebegeleiding, docenten en het secretariaat. Wij hebben echt een fysiek secretariaat, waar het er ook als er daar iets. Soms studenten kunnen daar gewoon binnenlopen, maar ze hebben ook al ooit studenten opgevangen die die het even moeilijk hadden. En zij weten ook heel goed door te verwijzen want dat zijn mijn naaste collega's.

Dus er is ook een informeel doorverwijzingscircuit. Dus ik denk dat we het heel laagdrempelig proberen doen en zo toegankelijk mogelijk houden.

Staat elke student steeds open voor bemiddeling met dan een docent of de persoon waarmee er een moeilijkheid is?

Meestal wel, heb ik het gevoel. Als het ook wat mee help voorbereiden. Ik denk dat zij dat soms wel eens als een berg zien. "Hoe kan ik nu iets wat interpersoonlijk is, aanhalen als student?". Er is een hiërarchie. Studenten hebben daar een soms begrijpelijke zorgen over, maar dat probeer ik dan wel een beetje met hen te bespreken door hen voor te bereiden over wat voor soort vragen dat ze kunnen stellen. Maar dat kan ook variëren van een voorverwarming tot dat studenten graag hebben ik er gewoon bij zit. Af en toe, maar dat komt niet veel voor, hebt je een student, die heel chargerend zijn of er echt gewoon niet open staan. Maar daar heb ik echt nog helemaal niet veel meegemaakt. In zulke gevallen probeer ik ook altijd door te vragen. Het zal af en toe wel eens gebeuren dat studenten iets minder openstaan, niet graag naar zichzelf kijken of zodanig teleurgesteld zijn dat het moeilijk vinden om ook naar zichzelf te kijken, maar dat komt toch niet zoveel voor. Ik heb wel het gevoel dat als het bij mij terecht komen, dat ze wel openstaan om erover te spreken. Ik hoor het regelmatig dat studenten dan na het gesprek met de docenten, de inzage of nabespreking zeggen "ik snap het nu wel". Het was gewoon onuitgesproken, maar nu dat het uitgesproken is wat precies heeft gemaakt dat ik een onvoldoende heb gehaald, snap ik het wel.

Staat elke docent of tegenpartij steeds open voor een bemiddeling?

Ja, ik heb wel het gevoel dat dat hier zeker het geval is. Ik denk dat het vaak ook een kwestie is van een docent ook niet altijd heel goed weet hoe dat iets overkomt bij studenten en als ik dat dan een beetje kan helpen dat te verwoorden. En dat een docent weet dat het niet altijd via een klacht is, dan voelt hij ook wel een beetje de ruggensteun. Ik denk altijd aan hoe ik zelf zou zijn als iemand in contact met mij zich onheus behandeld voelt. Dan zou ik dat zelf ook te weten willen komen. Hetzij rechtstreeks, als het kan, hetzij bij de collega waar dat die persoon dat zou zijn gaan zeggen. Je moet die die cirkel zo klein mogelijk houden, vind ik omdat er nooit kwaad opzet in zit (of toch in de

situaties dat ik zelf al heb meegemaakt). Vaak is er ruis op de lijn of is het gewoon een misverstand. Als een begeleider weet men ook niet steeds hoe iets overkomt bij een student die op dat moment heel gestresseerd is. En dan denk ik dat er daardoor ook soms dingen anders overkomen dan als ze bedoeld zijn. Daar staan zeker collega's voor open om feedback op een zo kort mogelijke manier te sluiten.

Maar uiteraard als er problematische gedragingen worden gesteld, zoals grensoverschrijdend gedrag of als er slecht onderwijs wordt gegeven, dan moeten er ook aanspraak gemaakt worden op andere systemen. Bemiddeling mag ook niet zijn met de mantel der liefde bedekken, het moet dan echt wel uitgesproken kunnen worden en ook opgevolgd worden.

Het is sowieso wel omwille van de aard van de opleiding dat sommige vakken ook wel iets meer, een interpersoonlijk karakter hebben. Daar zitten heel veel objectieve beoordelingscriteria achter die de jury doet. Maar in dat proces om tot een ontwerp te komen volgt men geen vast stramien. Daar zit didactiek achter, maar daar zit daar kan soms ook iets interpersoonlijk (voor alle duidelijkheid: ik doel hier niet op het feit dat er subjectiviteit in de begeleiding van studenten sluipt, wel dat door het feit dat sommige vakken verlopen via 1-op-1-begeleiding, er ook (in kleine mate) een soort interpersoonlijke dynamiek aanwezig is, die je bv. niet hebt als docent die enkel hoorcollege geeft) insluipen (. En dus in die situaties kan het ook zijn dat studenten bij mij langskomen. Het gaat dus meestal over het resultaat.

Op welke manier doet u als ombudspersoon in het algemeen aan bemiddeling bij klachten?

Ik denk vooral het luisteren, mee helpen voorbereiden en ik probeer ook altijd maximaal, waar het kan en waar ook het 'conflict' het toelaat, de rechtstreekse weg tussen de student en de docent aan te moedigen. En dan help ik de student dat gesprek wel voorbereiden. Ooit heb ik zelfs al een soort voorbeeldmail opgesteld waarmee ik aan de student duidelijk maakte hoe men iets constructief kan aanbrengen. Ik merk ik ook wel dat je in gesprekken en in mailverkeer de juiste nuances moet kunnen leggen en daar heb je ook een soort taalgevoeligheid voor nodig. Soms zeg ik de studenten ook dat ik hun mail even zal nakijken.

Mijn vast stramien is dus heel ondersteunend en slaat vaak op het helpen voorbereiden en advies geven. En dus ook met de studenten afspreken of ik al een rol kan spelen voordat het gesprek plaats vindt. Dat is dan heel informeel wanneer ik de docent in de wandelgangen tegen kom en verloopt meestal niet via mail. Ik probeer het dan ook altijd te downsize, zodat het bij de docent niet hard binnenkomt. Dat is het voorverwarmen. Maar dat gebeurt steeds met de toestemming van de student. Soms kan het de student helpen vertrouwen te geven om dat gesprek aan te gaan als ik dat achter de schermen al even heb laten weten aan de docent.

Vaak geef ik in zulke gevallen ook de raad aan de student om even zijn/haar gedachten op te schrijven en dat blad mee te nemen naar het gesprek. Het is immers een moeilijk gesprek om aan te gaan, dus je mag dat gesprek ook starten met te zeggen dat je het hebt voorbereid.

Ik probeer het ook vaak af te stemmen. Wat het ook heel aangenaam om ombuds te zijn, is dat ik mijn collega's en hun persoonlijkheden goed ken. En ik kan dat ook soms, uit eigen ervaring of gewoon hun kennende, de studenten geruststellen en hen zeggen dat de docent in kwestie mogelijk anders over komt dan die in het echt is. Het is ook wel handig dat ik mijn collega's ook gewoon goed ken. Maar ik heb wel het gevoel dat ik daar wel de nodige afstand van kan doen als een student beroep op mij doet. Dus dat is ook wel fijn aan die onafhankelijke positie die ik heb.

Welke typische bemiddelingstechnieken hanteert?

Luisteren, advies geven, helpen voorbereiden als dat door de student ook gewenst is, objectief blijven ook al ken ik de collega's waar het over gaat, neutraliteit.

Ik durf ook wel een student voorzichtig te confronteren. Ik wil wel altijd dat studenten het gevoel hebben dat ze hun verhaal kunnen doen. Ik geef ook steeds aan dat alles wat er hier besproken wordt tussen ons blijft, tenzij anders afgesproken wordt en ik van de student het mandaat krijg om met een docent te spreken. Maar in die veilige context durf ik ook wel soms een student te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid ("dit moet je zelf in handen nemen, en mag je niet verwachten van uw begeleider"). Ik probeer de student ook na te laten denken over eigen aandeel of ik speel soms ook wel eens advocaat van de duivel. Ik probeer hen dus op een veilige manier aan te moedigen te reflecteren over wat het eigen aandeel is.

Ik zal ook steeds erkennen dat zulke situatie niet evident is voor een student.

In een gesprek zal ik ook steeds parafraseren, samenvatten en vragen of ik het probleem juist zie. Het is belangrijk om te weten wat studenten precies bedoelen.

Hoe wordt de neutraliteit en de onpartijdigheid tijdens het bemiddelingsproces gewaarborgd?

Ik kan altijd heel objectief zeggen dat ik in geen enkele beoordeling of evaluatie betrokken ben. En dat is ook fijn dat ik dat aan het begin van een gesprek kan zeggen. Ik zit in geen enkel onderwijsteam van geen enkel vak aan de hele faculteit. Ik heb uiteraard wel korte lijnen met docenten, met voorzitters van de examencommissie en ook met bestuur van de faculteit, maar het wordt hier wel respecteert.

Soms kan het een misverstand zijn dat ombudspersonen de advocaten van studenten zijn, maar dat weten mijn collega's ondertussen ook en ik maak dat soms ook nog eens expliciet duidelijk. Ik ben er ook voor docenten, als zij met iets zitten of er iets wringt. Ik heb het gevoel dat de studenten de ombudsdienst en de studieloopbaanbegeleider ons ook wel weten te vinden. Ik kies geen partij.

In het algemeen, benoem ik dus gewoon hoe mijn functie zit, namelijk los van evaluatie. En ik probeer aan beide kanten duidelijk te maken dat ze bij mij terecht kunnen.

Tegen studenten zal ik regelmatig ook de kant van de opleiding benoemen: "Ik ben ombuds en ik sta open, maar ik kan wel vanuit de opleiding zeggen dat wij ook een opdracht hebben om onze eindcompetenties te evalueren." Het voordeel van het feit dat ik ook stafmedewerker Onderwijs ben, is dat wel pal sta voor onze opleiding en daar mee borg voor sta. Ik verdedig ook wel dat de opleiding kwaliteitsvol werk levert en zo sta ik ook borg om haar diploma's op een correcte manier uit te reiken. Dat doe ik zonder star te zijn of geen openheid te laten voor als er iets effectief misloopt.

Kan u beschrijven hoe het te werk gaat vanaf het eerste contact met de student tot de afhandeling van het geschil?

Soms nemen studenten rechtstreeks via mail contact op en dan zal ik zo snel mogelijk proberen antwoorden. Dat heeft ook te maken met de beroepstermijn/ Als het gaat om een examenresultaat dan zorg ik er ook voor dat ik binnen die 7 dagen beschikbaar ben. Maar ook als het door het jaar is en het strikt gezien niet aan een vervaltermijn onderhevig is, zal ik proberen zo snel mogelijk in te gaan op de mail of een afspraak voor te stellen. Dat kan gaan om een face-to-face afspraak, maar ik laat de mogelijkheid open om dat online te laten doorgaan. Ik probeer wel echt een afspraak in te boeken, hoewel dat ik het ook heel oké vind als student hier gewoon binnenlopen. Maar als het wat

meer tijd vergt, dan wil ik daar een goede context kunnen doen. Zo let ik er bijvoorbeeld ook op dat ik bij een afspraak apart ga zitten zodat de setting vertrouwelijkheid uitstraalt.

En dan laat ik ze vaak gewoon vertellen en stel ik de standaard open vragen ("wat brengt u hier?"). Vaak denk ik even mee luidop over de mogelijke manieren om dit op te volgen en dan geef ik je allerlei opties. Ik zal ze altijd informeren over het feit dat er zoiets als intern beroepen en vertrouwenspersonen bestaat. Maar ook over hoe kunnen we het eventueel wat kunnen downsize zonder dat u bezorgdheid onder de mat wordt geveegd.

Achter, doe ik de check of laat ik ze er een nachtje slapen voor het plan wordt uitgevoerd.

Hoe wordt de uitvoering van de door bemiddeling bereikte overeenkomst garandeert?

Door de check. Ik wil student altijd heel duidelijk maken dat ze hier altijd terecht kunnen. Zodat studenten niet het gevoel hebben dat het afgehandeld is na dat ene gesprek. Ik laat altijd de deur open, letterlijk en figuurlijk. Het liefst heb ik dat ze even terugkoppelen en dat gebeurt meestal wel, maar ik laat ook altijd heel expliciet ruimte van dat ze terug kunnen komen moest er iets blijven wringen. Bij docenten hangt het er een beetje vanaf of ik achter de schermen heb gewerkt of niet. Als ik achter de schermen heb gewerkt, ga ik er niet echter vragen, want dan verbreek ik de geheimhouding en de standaardafpraak met de student. Dus aan de kant van de docenten kan ik niet heel vaak checken, maar soms wel. Als ik het weet of als ik het mag vertellen, dan probeer ik ook wel te checken bij een docent of die tevreden is.

Ik heb dat soort ernstige dingen nog niet meegemaakt dat het wel formeler moeten opgevolgd worden, door mij in eerste instantie, maar ook hoger in de hiërarchie.

Wordt er feedback verzameld van alle betrokken partijen na een bemiddelingsproces?

Ja, er gebeurt een informele follow up. Ik ben ook niet alleen ombuds hier in opleiding. Je kan daar verder in gaan door dat structureler in te bouwen, maar dat lukt me nu niet omdat ik denk dat het voldoende is. Een verder opvolging schiet er vaak bij in, ook omdat ik weet dat hier veel korte lijnen zijn dan dat dat wel terug zal opduiken.

Soms kom ik ook heel informeel studenten tegen en dan informeer ik ook eens hoe het gaat met de studenten waarmee ik voorheen een gesprek had. Ik geloof wel in dat informele, dat is ook menselijker.

Worden de resultaten van de verrichte bemiddelingen geëvalueerd en gebruikt ter verbetering van de dienstverlening?

Neen. Je zou wel kunnen zeggen dat dat een lacune. We hebben wel eens geprobeerd om een soort intervisie op te zetten, want er zijn wel redelijk wat ombudspersonen aan de UHasselt. Vaak oefenen ook verschillende functies het uit. Maar een echte kwaliteitscontrole of een beoordeling is er niet. Ik probeer dat wel zelf reflecterend te doen of vaak kan ik dat ook met de studieloopbaanbegeleider of plaatsvervangend ombuds aftoetsen.

Op welke manier kan men het systeem van ombudsbemiddeling volgens u optimaliseren om het vertrouwen van de student in het onderwijs te verbeteren?

Ik heb het gevoel dat hier wel een goede weg heb gevonden om dat te doen. Wat misschien nog wel een beetje ontbreekt, is die intervisie en hoe wij zelf feedback kunnen krijgen. Wat ook soms moeilijk

is als ombuds, maar niet kadert binnen ons beroep, is het beoordelen wanneer men een beroep kan indienen of niet. We worden niet systematisch op de hoogte gehouden of het effectief tot een beroep gekomen is of niet? Daarnaast is het soms ook wel interessant om in te schatten of het zinvol is om een beroep in te stellen. Nogmaals, het is niet mijn rol om mij daar in uit te spreken, die beslissing ligt bij de student, maar het kan wel interessant zijn om te reflecteren over het proces: heeft de beroepscommissie het gevoel dat de ombudsdiensten genoeg een rol spelen?

Zo kunnen we de student beter voorbereiden en misschien een betere rol spelen om te optimaliseren. Kunnen wij nog iets leren van hen of hebben zij nog verwachtingen ten aanzien van ons?

Wat is het slaagpercentage van de bemiddelingen die u uitvoert?

Ik heb het gevoel dat het meestal wel lukt op die manier, in mijn ogen. Ik kan me wel voorstellen dat studenten soms wel met andere verwachtingen naar me toekomen. Ik kan geen oplossingen bieden, maar ik kan enkel nadenken over de weg hoe we het kunnen aanpakken. Ik ben regelmatig blij over de manier dat het via bemiddeling lukt. Voor alle duidelijkheid, we hebben het vijf cases op een jaar, ik heb hier nog niet veel echte ombudskwesties zien passeren aangezien zaken vaak vooraf opgelost kunnen worden. Het is vaak ook gewoon het gesprek en zich verstaan voelen dat al veel doet. Door die succesvolle korte lijn heb ik ook niet zo veel werk als ombudspersoon.

Kan u 3 voor- en 3 nadelen opsommen van bemiddeling inzake de geschillen die u beslecht?

Het eerste voordeel waar ik spontaan aan denk, is de menselijkheid. Zowel bij degenen die zich onjuist behandeld voelt als degene die de 'fout' begaat, vind ik het heel menselijk dat het zo klein mogelijk wordt gemaakt en dat niet iedereen daarvan op de hoogte moet zijn. Ik probeer me altijd ook in de plaats van te stellen en ik denk dat het ook als student heel aangenaam is om soms te weten dat je gewoon rechtstreeks hebt kunnen oplossen. Dat is een fijne manier om met andere mensen om te gaan in moeilijkere situaties. Dus dat vind ik het grootste voordeel. Het is een vorm van respect, denk ik dat je altijd zoveel mogelijk de rechtstreekse weg probeert en dat dat de rechtstreekse feedback is.

Het geeft ook meer de kans om een dialoog aan te gaan dan een welles-nietespelletje te spelen. In een bemiddeling kan je veel meer die dialoog hebben.

Daarnaast is de bemiddeling ook veel sneller, je kan kot op de bal spelen.

Het niet zwaarder maken dan nodig is. Als we voor alles een klacht indienen, dat dan juridisch formeel bekeken wordt waar zit dan nog het vertrouwen. Die vertrouwensrelatie is ook essentieel want vaak moeten de student en de docent nog verder en je wil dat dat ook nog gaat in de toekomst.

Echter, ook als een beroep is geweest dat is er vaak ook wel nog een openheid tot heling, maar meestal wordt het wel wat vervelend en moeilijker.

Het is moeilijk om nadelen van een bemiddeling te vinden. Het mag wel niet het eindstation zijn. Hier gebeurt de bemiddeling in een minder formeel kader zodat het daardoor qua objectieve controle wat minder garantie geeft dat het juist gebeurt of dat het aan minder formele regels onderhevig is. Maar dan nog denk ik, dat het ontbreken van het formeel kader geen probleem is als iedereen in het bemiddelingsproces zit met de juiste houding. Nogmaals voor grensoverschrijdend gedrag of strafrechtelijke problemen zijn andere manieren.

Ziet u het gebrek aan evaluatie of de wisselwerking met de beroepscommissie ook als een nadeel dat wel verbeterd kan worden?

Ik denk dat dat wel, daar kan een verbetering in zitten. Ik weet niet of ik dat echt als een nadeel ervaar en het botst ook op grenzen van haalbaarheid. Soms is het ook gewoon zodanig druk voor heel veel mensen. Maar ik denk wel dat het zinvol zou kunnen zijn om een soort meta-gesprek aan te gaan met de beroepscommissie.

Bijlage 8. Transcriptie van het interview met de Nederlandse Nationale ombudsdienst en Kinderombudsdienst

Zou u uw functie even kort willen omschrijven? (Binnen welke dienst bent u werkzaam?)

Ik ben werkzaam als strategisch adviseur van de Nationale ombudsman, tevens ook ombudsbemiddelaar van de organisatie. Naast de Nationale ombudsman valt daar ook de Kinderombudsvrouw en de Veteranenombudsman onder.

Zijn er specifieke criteria die bepalen wanneer de ombudsman of -vrouw kiest voor een bemiddeling in plaats van een andere geschillenbeslechtingsmethode? Zo ja, welke?

Hoge escalatiegraad, veel emoties, rouw (verlies van dierbaren, inkomen, gezondheid), gericht op betere samenwerking/communicatie in de toekomst!

3 smaken van klachtbehandeling; bemiddeling gericht op toekomstperspectief

Terugblik (verleden) met onderzoek naar gebeurtenis en beoordeling a.d.h.v. onze zogenoemde behoorlijkheidswijzer met 22 vereisten waaraan we kunnen toetsen. Dat leidt dan tot een individueel openbaar schriftelijk rapport, wat ook op onze website te vinden is. Dat is meer het aangrijpingspunt in het verleden. Dan beoordeelt de ombudsman het gedrag van de organisatie. Soms vinden mensen dat heel belangrijk. Ook in het kader ombudsprudentiereventie is dat een belangrijke functie.

Het kan ook voorkomen dat een zaak meer spoedeisend is in het heden. Dat heet een interventie; deze wordt uitgezet bij de desbetreffende organisatie. Het ombudsmaninstituut heeft bij alle organisaties allemaal contactpersonen hebben om te kijken of we iets in het heden voor elkaar kunnen krijgen doordat we daar aandacht voor vragen. Soms kan het zijn dat we daardoor een deurwaarder vragen te of om een brief zo snel mogelijk te beantwoorden door een organisatie. Dat is een aangrijpingspunt het heden: de interventie.

Als er dus heel veel heftige emoties zijn of als het een onbegrijpelijke klacht is, nodigen we mensen altijd uit voor een gesprek daarover. Ook als we totaal niet begrijpen wat precies het probleem is en ook niet voor wie (wie zou er met de oplossing van dat probleem te maken kunnen hebben) of als het een ontzettend verwarrend verhaal is, nodigen we mensen uit om face-to-face een gesprek te hebben met ons. Daar mag iemand ook altijd iemand naar toe meenemen. Zo mag men een professional meenemen, of de buurvrouw of -man of iemand van een sociaal wijkteam (in het geval van iemand met een verstandelijke beperking).

Dan bekijken we of het een idee is om een gesprek te gaan organiseren met de instanties waarmee de communicatie heel moeilijk is. Daar gaat het over: een hele verstoorde communicatie, heel veel onbegrip, heel veel ruis op de lijn. En dat mensen wel ook persoonlijk met elkaar te maken hebben, bijvoorbeeld de wijkagent of de jeugdbeschermer met wie ouders en kinderen contact hebben en met wie de relatie verstoord is. Ook als iemand niet op een gemeentehuis mag komen, dus een gemeentehuisverbod heeft. In al die verschillende situaties kan je een bemiddelingsgesprek inzetten en daarbij proberen om eerst te kijken of er ruimte is, voor alle betrokken partijen, om met elkaar in gesprek te gaan. Dat doen we door allemaal vertrouwelijke intakegesprekken, met alle beoogde sprekers, te voeren en te kijken hoe ieders verhaal is; wat er speelt; wat de belangen zijn en die belangen in kaart te brengen. Daarnaast kijken we ook of er bereidheid is om, onder begeleiding, aan tafel te gaan. Dat is op vrijwillige basis.

Met betrekking tot de specifieke criteria, is het het belangrijkste dat mensen in staat zijn om te kunnen praten over wat hen zo dwars zit. En dat bedoel ik vrij letterlijk, dus dat ze niet de stoelen

door het raam smijten van boosheid, maar dat ze tenminste kunnen vertellen waarom ze zo boos zijn; wat het zo boos maakt en wat het hen zo raakt. Dus als ze in staat zijn om over problemen te praten.

Ook zeg ik altijd: een belangrijke succesfactor van het bemiddelingsgesprek is als mensen in staat zijn om te kunnen luisteren naar de andere. Dat luisteren dat staat in conflictsituaties natuurlijk erg onder druk. Dus we moeten ook proberen in het intakegesprek al heel goed naar de mensen te luisteren, hun emoties te benoemen en hun behoeftes te vinden. Zodoende heb je al een goeie verbinding, met wat er speelt tussen de personen, waardoor je, als bemiddelaar, in het bemiddelingsgesprek die connectie al hebt. Daarnaast kan men zo ook iedereen in een groep krijgen uit het conflict en meer naar de toekomst toe richten.

Kortom: mensen moeten kunnen praten over hun problemen en dat in staat zijn om te luisteren.

Ze mogen hun emoties wel uiten, maar dat moet wel veilig blijven. Soms is juist hun agressie het probleem. Zo kan het zijn dat ze een gemeentehuisverbod hebben gekregen omdat ze zo agressief zijn en als ze boos zijn dan gaan ze agressief gedrag tonen. Dan zeg ik dat we het daar over kunnen hebben, maar dan heb ik net zoals in het voetballen een gele en een rode kaart bij me. De gele kaart is een waarschuwing en bij een rode kaart stop ik het gesprek. Het is niet zo dat ik de politie nodig moet hebben om de veiligheid van alle gespreksdeelnemers te waarborgen

Ook mensen met psychiatrische achtergronden of met autisme hebben problemen met de overheid. Meestal zijn juist die mensen in kwetsbare posities ook het meest afhankelijk van de overheid

Kan u beschrijven hoe u in een geval (naar keuze) te werk gaat vanaf het eerste contact met de burger tot de afhandeling van het geschil?

Ik kan u dit vertellen, maar het vertrouwelijk karakter van het bemiddelingsgesprek, waar we allemaal voor tekenen, moet hierbij absoluut gewaarborgd blijven. Het is onmogelijk dat mensen zich zouden kunnen herkennen in wat ik vertel.

Eerst nodig ik de mensen uit tot een gesprek om eventueel die emoties al wat te kunnen temperen. We hebben natuurlijk zulke uiteenlopende conflicten, die altijd heel heftig zijn voor mensen. Soms zijn er ook kinderen bij betrokken. En zeker als het gemeentes betreft, dan hebben mensen natuurlijk met heel veel diensten van gemeenten te maken.

In die gevallen komen we ook bij de mensen thuis om daar een gesprek te voeren, om te peilen naar wat er speelt; in hoeverre heeft u met de gemeente te maken; wat loopt het wel goed; wat loopt er niet goed en wat heeft u nodig. Datzelfde doen we ook met de betrokken overheidsinstanties. Er zijn zoveel verschillende issues: van een gemeentehuisverbod tot een jongere die in de gesloten jeugdzorg zo boos was op de behandelaars, dat ze in een separatie/isolatie was gezet of ouders die boos waren over hoe ze behandeld werden door het personeel van de jeugdgevangenis waar hun kind in zit. Dit zijn wel situaties waar mensen zich in zouden kunnen herkennen dus ik zal de omschrijving zo algemeen mogelijk houden.

Als ik het dus redelijk algemeen kan formuleren, dan komt de burger via een telefonische klacht of via internet met jullie in contact.

Ja, inderdaad. Door het webformulier in te vullen of via een mail. Dat kan allemaal. Nadien zullen we in samenspraak gaan kijken wat de beste route is, voor een effectieve aanpak zowel richting de betrokken instanties als voor de personen zelf.

Het is erg belangrijk om op te merken dat beide partijen bereid zijn om op basis van bemiddeling een oplossing voor het conflict te zoeken. Het is altijd op vrijwillige basis. Alle betrokken overheidsinstanties, maar ook private actoren, als die onderdeel zijn van het probleem en mogelijk ook van de oplossing. Het maakt mij niet uit wie we allemaal benaderen. Je mag ook altijd “neen” zeggen. Vertrouwelijkheid en vrijwilligheid is een belangrijke principes in het kader van bemiddeling

Bent u steeds voorstander van bemiddeling? Acht u bemiddeling bij elke soort klacht van de burger mogelijk? Zijn er soorten klachten waarbij u bemiddeling onmogelijk of complex wordt bevonden?

Ik vind klachten nooit te complex, zelfs als je op de hoogste treden van de escalatie-trap van Glasl terecht komt qua conflict diagnose. Ik zie namelijk soms echt conflicten waarbij ik durfde wedden dat ze zich in trap 9 bevinden, gezien het eigenlijk niet meer uitmaakt wat de oplossing wordt, als de ander maar beschadigd wordt. En dan nog denk ik: “het kan niet nog erger worden dus, laten we alsjeblieft met elkaar in gesprek gaan, onder onze leiding”. Dus ik kijk daar vrij luchtig naar. Echter, dat wil niet zeggen dat al mijn collega's hetzelfde doen. Dat is ook de vrijheid van de professional. Bovendien moet je jezelf er natuurlijk ook comfortabel bij voelen.

Zelf werk ik vier dagen voor de Nationale Ombudsman, de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman en daarnaast heb ik al ruim 10 jaar mijn eigen bedrijf als familiemediator en bijzondere curator van kinderen. Daarbij benoemd de kinderrechter mij om een kind voor een bepaalde periode met een bepaalde opdracht, binnen en buiten de rechtbank, te vertegenwoordigen. Dus we kunnen stellen dat ik op bepaalde manier ook heel veel interesse in het instrument van bemiddeling en mediatie heb. Bijgevolg durf ik misschien soms iets verder te gaan dan andere collega's, die niet zoveel ervaring hebben, en die het niet zo vaak doen als ik. Ik voer haast dagelijks een bemiddelingsgesprek.

Ik sta zo achter het instrument ik eigenlijk altijd wel een ingang kan vinden om een gesprek aan te gaan, ook met kinderen.

We treden zo uit de groef van het gelijk halen en kijken meer na hoe men verder wil en waar wil je de energie naar uit laten gaan. Als het ons om gelijk gaat, ga je argumenten verzamelen om de ander zwart te maken.

Dat is het toernooi-model, wat bij uitstek wordt gevoerd in rechtszaken. Ik doe ook echt echtscheidingen waarbij ik altijd, als kinderen zijn, ook de kinderen spreek. Je ziet ook, zeker als ouders al jarenlang via de rechtbank, en soms het Hof, dat er al heel wat is gebeurd. Het is dan toch belangrijk om ze uit deze groef te krijgen en te vermijden dat ze alleen maar vuil over elkaar uitstorten en in negatieve beelden over elkaar denken. Als het lukt om ouders weer in gesprek met elkaar te laten gaan waarbij het welzijn en de zorg voor hun kind centraal staat, dan is dat het meest dankbare van het werk.

Hoe wordt een burger geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling met de ombudsman van de overheid waarbij u tewerkgesteld bent?

Dat vertel en verken je in samenspraak. Wat we als de mogelijke aanpak zien, verkennen we als we in kaart proberen brengen wat het probleem is. Daarnaast is het natuurlijk van uiterst belang of de partij daar wat voor voelt want, iemand moet zelf ook wel bereid zijn om het gesprek aan te gaan. Niet iedereen wil dat. Sommige mensen willen het oordeel van de ombudsman, wat wel lekker veilig is, want dan hoeft je zelf niets te doen.

Hoe wordt het werk van de ombudsman juist gepromoot in Nederland? Moeten mensen echt al verder zoeken op internet om zo tot de conclusie te komen dat er iets bestaat als een ombudsman of wordt er echt promotie/actie gevoerd? Hoe laagdrempelig/zichtbaar is het systeem?

Het is belangrijk dat de overheidsinstanties ons goed kennen en, ook door kunnen verwijzen, als de eerstelijnsklachtbehandeling niet lukt. Maar verder zijn we ook heel erg geïnteresseerd in die mensen die ons niet actief zelf weten te vinden. Vaak zijn het die mensen die het meest met de overheid te maken hebben, die ons het minst kunnen vinden. Dat betekent niet dat daar geen problemen leven dus, wij gaan ook altijd op zoek naar onze blinde vlekken. Ook van de mensen die vaak in kwetsbare situaties zitten, proberen we dan ook weer de intermediairs in te spreken (wat komen zij tegen in de gesprekken die jullie met die mensen hebben?). Dan moet je denken aan spreekuren in het land, pop-up huiskamers op straat door het land of intermediairs spreken zoals Amnesty International, vluchtelingenwerk Nederland, de sociaal raadslieden of het juridisch loket, de praktijkondersteuners van huisartsen of patiëntenverenigingen. Dat kunnen zoveel verschillende mensen zijn. Zo kunnen we ook schuldhelpmaatjes, van mensen die in de schuldhelpverlening zitten, of mensen van humanitas, die als vrijwilliger gaan werken voor ouderen die eenzaam zijn, spreken. Dus we proberen echt onze voelhorens in de samenleving te hebben om te weten wat er allemaal speelt. Als ze ons allemaal niet weten te vinden is het ook zo dat overheidsinstanties ons benaderen met de vraag wat ze moeten doen wanneer ze tegen een muur aanlopen. Als die persoon in kwestie ons wil laten weten dat hij bereid is om onder onze begeleiding in gesprek te gaan met de instantie dat doen we dat. Dus soms worden we ook gevraagd door instanties die niet meer weten wat ze nog kunnen doen.

Zijn burgers, volgens u, voldoende geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling o.l.v. de ombudsman? Met andere woorden is de mogelijkheid toegankelijk voor de burger volgens u?

Dat kan altijd beter. Toevallig heb ik afgelopen vrijdag net een workshop gegeven op het landelijke mediation congres, waar alle geregistreerde mediators in Nederland ook aanwezig waren. Daar heb ik een vaksessie gegeven. Ook bij de landelijke dag van de mediators van de overheid. Dus we proberen zichtbaar te maken waar we allemaal zijn, maar het kan altijd beter want als je problemen hebt dan ben je vaak ook niet creatief om te vinden waar je de oplossing kan vinden.

Is uw bevoegdheid wettelijk vastgelegd? Zo ja, hoe?

Onze bevoegdheid als ombudsman is wettelijk vastgelegd. We zijn als Nationale ombudsman bevoegd over bestuursorganen, zoals vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht. Als Kinderombudsman en als Veteranenombudsman zijn we ook wettelijk bevoegd over de private instanties. Voor de Kinderombudsman is dat op het terrein van de kinderopvang, onderwijs, zorg, jeugdzorg en gezondheidszorg. Bij de Veteranenombudsman is dat als het veteranen betreft. Dus de bevoegdheden zijn wel duidelijk. Dit geldt ook in Caraïbisch Nederland. Dat zijn de wettelijke bevoegdheden.

Daarnaast mogen de Kinderombudsman en de Veteranenombudsman ook reageren op wetsvoorstellen, daar heeft de Nationale ombudsman geen bevoegdheid voor. De nationale ombudsman kan nu wel op verzoek van een minister op een wetsvoorstel reflecteren. Hij zal dan input leveren vanuit zijn expertisen, vanuit wat hij ziet in de uitvoering of vragen stellen over hoe de klachtbehandeling geregeld gaat worden, wat dicht bij zijn eigen terrein en expertise is.

Welke wetten regelen die bevoegdheden concreet?

De wet Nationale ombudsman. Verder staat het instituut in de Grondwet verankerd. Daarnaast is de Algemene Wet Bestuursrecht relevant. Die 3 wetten zijn relevant voor ons functioneren.

Op welke manier kan men het systeem van bemiddeling door de ombudsman van de overheid volgens u optimaliseren om de relatie tussen de overheid en burger in de toekomst nog meer te bevorderen? Denk daarbij bijvoorbeeld aan een sterker uitgewerkt wettelijk kader en voldoende middelen.

Ik denk nooit in wetten. Maar ik ben zelf natuurlijk ook pedagoog, gepromoveerd op de kwaliteit van de hechtingsrelatie tussen ouderen en kinderen. Dus ik denk altijd dat je niet op wetgeving moet wachten als je nu iets belangrijks kan doen als het voeren van een gesprek. Er komt misschien ooit wel een wettelijke bepaling die stelt dat overheden mediation moeten proberen, maar ik denk dat als er nergens staat dat je niet in gesprek mag gaan met de burger, dan moet je dat vooral doen. Je kan altijd op vrijwillige basis een gesprek voeren. Ik denk juist voor herstel van vertrouwen tussen burger en overheid dat dit gesprek, dat je in een vertrouwelijke setting mogelijk maakt, en waardoor jij het goede gesprek kan laten ontstaan en mensen echt kunnen uitdrukken wat er zo belangrijk is; wat ze nodig hebben van de anderen en wat ze de ander kunnen bieden. Dat is bijvoorbeeld ook het duidelijk maken aan de burger dat overheidsinstanties geen slechte intenties met hen hebben want dat denken soms mensen wel. Het helpt enorm als daar in een gesprek de lucht over geklaard wordt en dat de overheid ook kan voelen dat de burger dat niet van hen denkt. Dan is er altijd een gesprek mogelijk waarin partijen dichter bij elkaar kunnen komen en waarin we afspraken, als die eruit komen, uit de vertrouwelijkheid halen. Die beëindigen dan de klachtbehandeling met een brief van de ombudsman waar we de afspraken in opsommen.

Wat ik lastig vind aan bemiddelingsgesprekken in het kader van ons effectiviteit van het werk is dat we zo weinig kunnen vertellen wat daar precies plaatsvindt en wat voor type problemen daardoor worden opgelost en wat voor kanten de overheidsinstantie in vertrouwelijke voorgesprekken laten zien want die zijn zo informatief. Tegelijkertijd mogen we daar natuurlijk heel weinig mee dus dat vind ik de kracht en de zwakte van het instrument. Als je meer vanuit de taak en opdracht van de ombudsman denkt in hoe kunnen we nu overheidsinstanties aanzetten tot leren, dan is de vertrouwelijkheid lastig. Want hoe kan je nu leren vanuit de casuïstiek?

Wat zijn factoren waarvan u vindt dat het systeem faalt?

Dit soort dingen kan je ook zeker terug halen in onze jaarverslagen. Het laatste jaarverslag is "tijd voor de burger". Het voorlaatste heet "de burger kan niet wachten". Ik denk dat een van de belangrijke factoren is dat overheidsinstanties/de politiek soms niet starten bij het luisteren naar waar de behoeften liggen. Daarnaast kunnen ze ook lokaal en regionaal heel erg verschillen. Bovendien wordt de lat van de verwachting soms heel hoog gelegd. Bijvoorbeeld bij de waterschade in Nederlands Limburg (in België heeft men daar ook last van gehad) haastte ons kabinet zich naar Limburg om te zeggen dat alles vergoed werd. Maar dat is niet zo, want dat hangt af van hoe de verzekering is en hoe de schaderegeling precies uitpakt.. Soms is het in de praktijk zo dat het slechts 70% van het totaalbedrag vergoed gaat worden. Zo creëer je op voorhand teleurstellingen, terwijl als je in het begin heel goed luistert wat het nodig is en aangeeft dat men nog niet goed weet wat de overheid gaat doen, maar we gaan hier geval zo goed mogelijk aansluiten bij wat er nodig is. Op

die manier creëer je een hele andere verwachting. Het is belangrijk dat men blijk geeft dat men, in de regeling die je vervolgens maakt, luistert naar wat mensen nodig hebben en ruimte laat voor de professionals. Dat is ook belangrijk: dat professionals ruimte krijgen in tijd, mandaat, middelen om te kunnen doen wat zij denken dat er nodig is. Soms is het niet het vier-ogenprincipe maar het 12-ogenprincipe. De praktijk en de ruimte die de wet- en regelgeving biedt, is best heel groot, zeker als je vanuit de kernwaarden in de wetten redeneert, maar uit voorzichtigheid hanteren overheidsinstanties soms een rigide intern beleid, wat niet echt per se door de wet wordt voorgeschreven. Ik denk dat er nog heel veel kansen zijn om dingen te verbeteren maar wat ik allerlastigste vind is dat 'het systeem' zo complex is dat we soms zelf, als overheid, niet meer precies weten hoe het nu precies zit. Laat staan dat mensen met verstandelijke beperkingen weten hoe het zit. Soms weet je overheid zelf ook niet precies wat er allemaal relevant is en dat heb je niet op 1, 2, 3 opgelost. Ik denk wel dat het een onderdeel van de oplossing is dat professionals meer handelingsruimte krijgen om dingen te doen die binnen de bedoeling van de wet- en regelgeving ook mogelijk is.

Wat is het slaagpercentage van de bemiddelingen die u uitvoert?

Wanneer is een gesprek succesvol? Als iedereen een hoog cijfer geeft in de evaluatieformulieren...? Ik denk dat er ook bij lage cijfers wel degelijk iets belangrijks kan zijn gebeurd, beweging kan zijn ontstaan in contact dat verstart is geraakt. In dit kader kan ik het belang van de feedbackformulieren aankaarten. Die vullen de bemiddelaars ook zelf in, maar we leggen het de burger en de overheidsinstanties ook voor. Soms vind ik zelf, dat klinkt arrogant, dat ik het goed gedaan heb, maar dan geeft de burger me een 3 en de overheid een 9. Dus dan zou je kunnen afvragen of je het vanuit onafhankelijke en neutrale rol het goed hebt gedaan, maar dan denk ik vaak: ik heb alle vragen durven stellen en de mensen inzicht kunnen geven in ieders aandeel in het conflict. Soms krijgt de burger dan niet wat hij wil en is de uitkomst niet wat hij wilde (bijvoorbeeld omdat een bepaald pensioenpercentage verhoogd is), maar als er dan wel goed door is gevraagd (wat maakt dat dat zo belangrijk is en iemand wordt daar heel boos of verdrietig over), dan durf ik soms best diep te graven. Dan kan de overheidsinstantie ook zien wat er is gedaan, dat er zorgvuldig naar is gekeken en wat men kan bieden. De ombudsman durft ook nog door te vragen wat dat voor die burgers zo belangrijk maakt. Dat is soms iets wat ook buiten het hele speelveld met de overheid ligt, maar meer ligt in hoe iemand zich altijd te kort gedaan voelt (door bijvoorbeeld iets in zijn jeugd). Dus soms maakt het ook helder dat er meer niet in zit en dat dat ook maar een heldere boodschap is dan.

Het is niet zo dat de overheid alles moet oplossen. Uiteindelijk gaat het er ook om dat mensen zelf in staat zijn om de regie over hun leven kunnen voeren en daar ook zelf dingen voor hun eigen rekening moeten nemen. Als iemand in een gemeente alleen maar boos is op de gemeente, dan kan je je ook afvragen hoe het zou zijn om te verhuizen. Dat vinden mensen dan een hele lastige vraag en soms vinden mensen mij dan vreselijk en dan denk ik dat is dan maar zo.

Iedereen heeft altijd een keuze. Het is niet zo dat de overheid alles maar oplossen waar de burger tegenaan loopt.

Staat elke overheid steeds open voor een bemiddeling met de burger? Zo niet, wat zijn de redenen die worden aangehaald wanneer men niet open staat voor een bemiddeling?

Voorals in jeugdzaken kan het soms zo zijn dat organisaties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming of een gecertificeerde instantie, die de jeugdbeschermingsmaatregel uitvoert, als gedragsprotocol heeft om altijd in gesprek te gaan, op hetzelfde moment, met beide betrokken ouders, ook al zijn die gescheiden.

Er is aan het klachtrecht ook een soort privacy, dus als één van de ouders een klacht bij ons indient over jeugdbescherming of over een raadsonderzoek van de Raad van kindbescherming, dat betekent dat niet dat de andere ouder dat weet. Er is namelijk ook zoiets als de privacy van de klachtbehandeling en, dat gaan wij dat ook niet melden aan die andere ouder. Alleen op het moment dat je wel een bemiddelingsgesprek wilt organiseren met de Raad met die jeugdbeschermer, kan het zo zijn dat de voorschriften van de organisatie zelf voorschrijven dat ze niet aan tafel gaan als maar één van de ouders aan tafel zit. Dus dat zou een voorwaarde kunnen zijn: de andere ouder moet aan tafel zitten want anders komt er onevenwichtigheid in de relatie van de professional met die ouder.

Wordt er feedback verzameld van alle betrokken partijen na een bemiddelingsproces? Zo ja, op welke manier?

Wij vragen aan de partijen steeds om het feedbackverslag in te vullen. Die feedback wordt wel niet steeds gegeven.

Kan u 3 voor- en nadelen opsommen van een bemiddeling inzake geschillen tussen de overheid en de burger?

Het grote voordeel vind ik dat alles besproken mag worden, echt alles. Het is vormvrij. Het is niet zo dat het in de vorm van een klacht moet zijn of een bezwaar of beroep. Je mag alles zeggen, ook wat er niet toe doet, en daardoor sluit het heel goed aan bij de leefwereld van mensen. Ook ambtenaren zijn gewoon maar mensen die bij de overheid werken: zij kunnen ook geraakt kunnen worden in hun werk als ze in steden boze opstandige burgers tegenkomen. Het mag gaan over de dingen die ertoe doen, voor iedereen. Alle emoties mogen een rol spelen, onder de voorwaarde dat het veilig blijft voor iedereen.

Een ander voordeel is ook dat de bemiddeling de creativiteit uitdaagt. Er zijn soms hele creatieve oplossingen die partijen met elkaar verzinnen. Ik zou ze zelf niet kunnen verzinnen. Zo heb ik geweten dat bijvoorbeeld een jongen, die zelf met autisme te maken heeft, bang was van politie, en door middel van bemiddeling een dag in de politieauto mocht meerijden. Het jammer is dat we zulke zaken niet in onze jaarverslagen kunnen publiceren, maar er komen zoveel mooie dingen uit. Als nadeel zei ik al eerder dat we de effectiviteit van ons werk, de zichtbaarheid en ook de verantwoording naar de Tweede Kamer naar het Parlement, niet zo inhoudelijk kunnen toelichten vanwege de vertrouwelijkheid van de bemiddelingen. Daarmee kunnen we ook de problematiek, die in de verbindingsgesprekken aangepakt wordt, alleen maar op een hoger abstractieniveau delen, maar die kunnen we heel moeilijk delen of inzichtelijk maken. Dat vind ik soms wel lastig omdat het onze taak ook is om het leren te bevorderen van de overheid.

Wat ik nog een nadeel vind is, zoals wij het in de vorm die wij hebben gekozen, ook om het hanteerbaar te maken, dat wij we hopen dat het duurzame oplossingen zijn. Maar ik zou graag het

liefst na een half jaar iedereen nog eens eventjes spreken. Hoewel dit niet per se een nadeel is van de bemiddeling, is het meer een nadeel dat we gewoon qua capaciteit niet kunnen opbrengen.

Wat ik ook als een nadeel zie van bemiddeling, is dat het wel wat vraagt van mensen. De mensen moeten in staat zijn om hun gedachten te ordenen. Om iets te bereiken in het gesprek, moet je wel een beetje helder kunnen formuleren dus het is een hele lastige aanpak voor mensen die bijvoorbeeld in het autistisch spectrum zitten en bijzaken en hoofdzaken niet kunnen onderscheiden. In dat geval is het wel eens mogelijk dat men 100 klachten indient, althans 100 klachten niveaus/details, en dat we dan in een gesprek tot de hoofdlijnen komen. In zulk geval kan men in een gesprek tussenkomen en opmerken dat men op nummer 79 nog geen antwoord heeft. Ik kan geen twee dagen achter elkaar gaan bemiddelen om al die 100 detailvragen beantwoord te krijgen, maar als dat het ultieme is wat iemand wil bereiken, dan leent een bemiddelingsgesprek zich daar slecht voor. Soms is het zo gedetailleerd dat ik daar geen antwoord op kan geven, ook niet in de schriftelijke procedure.

Het zou ook een nadeel kunnen zijn van een bemiddeling dat iemand het gesprek niet aan kan.

Bijlage 9. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst te Rotterdam Rijnmond en Kinderombudsdienst

Wat is de functie en binnen welke dienst bent u werkzaam?

Ik ben kinderombudsvrouw in Rotterdam en vijf omliggende gemeentes. Ik ben een duo samen met de ombudsvrouw en samen zijn we dan ombuds voor alle inwoners hier, in de regio Rotterdam. In Nederland is het systeem zo dat elke gemeente een ombudsvoorziening moet hebben en de gemeente kan dan zelf besluiten of ze zich aansluiten bij de nationale ombudsman en Kinderombudsman of dat ze dat lokaal willen organiseren. Hier in Rotterdam en de regio heeft de gemeenteraad (want wij worden benoemd door de gemeenteraad) besloten om het lokaal te organiseren.

Welke zijn juist de vijf andere gemeenten?

Wij werken in Rotterdam, Albrandswaard, Capelle aan de IJssel, Krimpen aan de IJssel, Nissewaard en Voorne aan zee. Dat is allemaal hier in de regio. Ook Amsterdam en Den Haag hebben een lokale ombudsman en Kinderombudsman.

Welke opleiding dient men genoten te hebben om als ombudsvrouw of ombudsman gekwalificeerd te worden?

Niets speciaal eigenlijk. Ik ben zelf mensenrechtenjurist en de ombudsvrouw is criminologe, volgens mij. Kennis van kinderrechten is wel nodig, want die kinderrechten daaraan toets ik het handelen van de gemeente. En het is wel handig als je iets van het recht snapt en weet maar eigenlijk precies het onderwerp van jouw scriptie is ook de reden dat ik kinderombudsvrouw ben geworden. Ik ben heel lang advocaat geweest en daarna heb ik nog bij het College voor de Rechten van de mens gewerkt. Ik zie dat gelijk hebben en gelijk krijgen verschillende dingen zijn en in deze functie kan je juist ook een beetje weg bewegen van het rechtmatige en meer kijken van wat is behoorlijk; hoe wil je graag als inwoner behandeld worden. Het is handig als je iets van het juridische weet, maar ik zou zeggen dat het zeker geen vereiste is.

Is uw bevoegdheid wettelijk vastgelegd? En zo ja, hoe?

Neen, mijn bevoegdheid als kinderombudsman is niet wettelijk vastgelegd maar wel in een lokale verordening. Dus in de lokale regelgeving is mijn positie vastgelegd. De Gemeentewet voorziet in een lokale ombudsman en plaatsvervangend ombudsman. Ik ben benoemd als plaatsvervangend ombudsman en aan mij is dan de taak gegeven om er specifiek voor de kinderen te zijn. Dus via de wettelijke rol als plaatsvervanger ben ik kinderombudsvrouw.

Spelen juridische aspecten zoals bijvoorbeeld de gerechtelijke achterstand of gerechtskosten een rol tijdens het bemiddelingsproces? Zo ja, op welke manier?

Het is niet zo dat omdat er bij de rechtbank achterstanden zijn dat mensen daarom naar ons toe komen. In de wet staat ook wanneer wij niet bevoegd zijn en één van de redenen dat we niet bevoegd zijn is als er bezwaar of beroep mogelijk is. Dus als je bezwaar kunt maken of naar de rechter kunt gaan, kunnen wij ons er niet mee bemoeien. Ik heb bijvoorbeeld veel te maken met kinderbeschermingsmaatregelen, die de rechter oplegt, zoals een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing. Ik kan me niet met die beslissing bemoeien, dan kan je in hoger beroep gaan bij

een hogere rechtbank. Ik kan mij wel bemoeien met de manier waarop de jeugdbescherming die dan verantwoordelijk wordt en als jeugdbescherming iets moet doen, hoe die die ondertoezichtstelling uitvoert. Dus wij mogen ons niet bemoeien met zaken die bij de rechter liggen. Maar wat ik wel bijvoorbeeld zie is dat mensen een bezwaar maken tegen een besluit van de gemeente en ook een klacht in dienen.

Denk maar aan ouders die leerlingenvervoer hebben aangevraagd om hun kind om naar school te kunnen brengen, dat wordt afgewezen, dan moet je bezwaar en beroep indienen. Tegelijkertijd zijn die ouders ontevreden met de manier waarop de gemeente hen bejegend heeft, dus dan lopen die twee toch een beetje samen op.

Wij zijn heel erg bezig ook met de gemeente moeten gemeenten te adviseren hoe ze kunnen déjuridificeren. We zien dat de gemeentes de bemiddelende weg wel meer willen belopen maar in de praktijk zien we toch heel vaak de juridische reflex. Hier is dan de juridische reflex dat ze tegen mensen zeggen dat ze eerst het bezwaar behandelen en pas daarna de klacht. Wij vragen ons af waarom dat wordt opgesplitst in twee verschillende routes en men het bezwaar niet tegelijkertijd behandelt met de klacht. Dat is ook voor inwoners minder belastend.

Kort gezegd; als er bezwaar en beroep mogelijk is dan kunnen/mogen wij niets doen. Daarom hebben we met die achterstanden bij de rechtbank niet zoveel te doen.

Zijn die gronden op basis waarvan u niet bevoegd bent wettelijk vastgelegd?

De wet die voor ons leidend is, is de Algemene Wet Bestuursrecht, daar staan die gronden in in hoofdstuk 9. Dat hoofdstuk gaat over het interne klachtrecht van de overheid en over het externe klachtrecht en dat is de ombudsman.

Zijn er specifieke criteria die bepalen wanneer de ombudsdienst kiest voor een bemiddeling in plaats van andere van een andere geschillenbeslechting methode? Zo ja, welke zijn dat?

Officieel zijn wij als ombudsman en Kinderombudsman, een tweedelijnsklachtbehandelaar. Dus wanneer er iemand hier komt, die ontevreden is over de gemeente, dan horen zij eerst te klagen bij de gemeente en als men dat nog steeds ontevreden is, dan kan men naar ons toe komen. Dan gaan wij de klacht onderzoeken.

Ik merk wel vaak dat het onbevredigend is om iemand een klachtenprocedure in te sturen, omdat men dan maanden verder is voordat er dan iets uitkomt en het enige wat je dan als antwoord hebt is of je klacht gegrond of ongegrond is. Maar aan jouw situatie is nog niks opgelost. Dus wat wij hier vaak doen is dat we die stap van de klachtbehandeling overslaan als er spoed is. Dan moet je bijvoorbeeld denken aan kinderen die lang moeten wachten op jeugdhulp of kinderen voor wie er geen passende plek op school is. Daarom dan denk ik, dat de situatie nog niet opgelost is wanneer men iemand in een klachtenprocedure stuurt. Zo zit het kind misschien nog steeds thuis of heeft het nog steeds geen jeugdhulp, terwijl dat heel belangrijk is. Dus dan laten we vaak die klachtenprocedure achterwege en kijken we, en dat zou je bemiddeling kunnen noemen, hoe we het probleem kunnen oplossen. Wat we dan doen, is de telefoon pakken om te kijken hoe het kan dat een kind geen jeugdhulp krijgt en zo lang moet wachten. Of hoe kan het nou dat een kind geen passende plek op school heeft? En soms is het daarmee opgelost. Soms helpt het als er dan vreemde ogen meekijken. Maar soms is er ook meer nodig. Dus, afhankelijk van wat de situatie dan nodig heeft nadat we hebben vastgesteld dat er spoed is (bijvoorbeeld een gezin dat dakloos wordt of een

kind dat niet wordt opgehaald door het leerlingenvervoer), kijken we wat de meest passende oplossing is.

Wat we ook wel doen, dat lijkt meer op mediation, is dat we in sommige gevallen de partijen die betrokken zijn, plus degene die dan de klacht indient, uitnodigen om gezamenlijk om tafel te zitten. Om dan te kijken hoe we er kunnen uitkomen. Een voorbeeld is de zaak van een vader die samenwoont met zijn dochtertje. De moeder woont in de vrouwenopvang, zij is gevlucht bij hem. Het dochtertje woont bij deels bij de vader, deels bij moeder. De vader is over allerlei zaken ontevreden en heeft bij vijf organisaties 80 klachten ingediend. Hij klaagt over alles. Hij kwam op enig moment bij ons omdat hij nog steeds ontevreden was en ik dacht, ik ga geen 80 klachten behandelen want waar zijn we dan mee bezig. We knippen mensen zo op (voor dit moet je daar klagen voor, dat moet je daar klagen). Ik heb die 5 organisaties plus de vader uitgenodigd op kantoor een oploskoffie, zoals wij dat zeggen, om hier met ons in gesprek te gaan. We keken dan niet zo zeer naar wat er in het verleden fout ging, maar naar wat er nodig is om samen verder te kunnen. Dus op zo'n moment kan het ook om niet als tweedelijnsklachtbehandelaar op te treden omdat de situatie het nodig heeft dat er snel een oplossing komt en kijken we wat er in dat specifieke geval nodig is. Dat kan zo'n oploskoffie zijn, maar dat kan ook een telefoontje of een bezoekje aan de kinderen of de school zijn. Het is dus heel divers.

In principe zijn we een tweedelijnsklachtenbehandelaar, maar er zijn wel verschillende nuances te maken zoals bijvoorbeeld de spoedeisendheid of wanneer er enorm veel klachten worden ingediend en men door het bos de bomen niet meer ziet, maar men wel wil weten wat er ligt aan de oorsprong van het probleem ligt. Want het is een gezin dat wordt opgeknipt in al die verschillende procedures en dat is niet helpend. Bovendien kost het al die organisaties ook enorm veel tijd om dat allemaal te behandelen en zo iemand voelt zich ook niet gehoord.

Bent u steeds een voorstander van een bemiddeling? Acht u een bemiddeling bij elke soort klacht van de burger mogelijk?

Ik denk dat in veel meer zaken dan nu gebeurt bemiddeling mogelijk is. We zijn ook met de gemeentes in gesprek om dat vaker in te zetten om er samen uit te komen in plaats van die juridische weg te bewandelen. Ook omdat die juridische weg vaak langs de lat van de rechtmatigheid gaat: is een beslissing in lijn met de wet? Terwijl wij als ombudsmannen kijken naar de behoorlijkheid van het besluit: is het ook behoorlijk? Behoorlijkheid betekent voor ons dat de overheid transparant is en haar betrouwbaar, open en respectvol gedraagt. Respectvol betekent ook dat de overheid zich houdt aan mensenrechten- en kinderrechtenverdragen. Daar toets ik dus aan. Je merkt vaak ook, in verband met de theorie van de procedurele rechtvaardigheid, dat als mensen beter snappen waarom een organisatie doet wat hij doet, ze de uitkomst ook beter kunnen accepteren, ook al is die niet in lijn met wat zij graag zouden willen. Dat vraagt van de overheid iets meer dan de aanvraag langs de juridische lat te leggen. Het vraagt immers ook dat je iemand netjes bejegend en dat je uitlegt wat je gaat doen. Wij spreken veel mensen die zeggen dat de overheid een blackbox is: je vraagt iets en het is totaal onduidelijk wat eruit komt, wanneer er iets uit komt en hoe het eruit komt. Dus ik denk dat bemiddeling veel vaker zou kunnen worden ingezet door de overheid. Het is soms een beetje koudwatervrees, denk ik. Daar zijn wij ook wel over in gesprek met gemeentes.

Zijn er dan soorten klachten waarbij u bemiddeling te complex of onmogelijk vindt?

Dat is het lastige. In het voorbeeld dat ik je net gaf van die vader, is het uiteindelijk niet gelukt. We hadden een goed eerste gesprek met alle organisaties en de vader, maar daarna eigenlijk ontspoorde het alweer heel snel. Dat heeft ermee te maken dat wij als tweedelijnsklachtbehandelaar vaak achteraan komen en dan zijn de zaken al behoorlijk geëscaleerd, dus het zou eerder in het proces moeten plaatsvinden om het te laten slagen. In sommige gevallen is het aldus wel onmogelijk, maar we proberen altijd te bemiddelen. Ik denk ook dat het veel tijd oplevert en dat dat heel goed kan helpen in het herstel van vertrouwen van inwoners in de overheid. Gewoon het goede gesprek, of we het nu een bemiddeling of een oploskoffie noemen. Het principe doet al heel veel goeds: we gaan samen om tafel, ik luister naar jou en ik neem jou serieus. Dat betekent niet dat je altijd je zin krijgt als inwoner, maar dat je in ieder geval merkt dat degene die daar zit, vanuit de overheid, jou serieus neemt en dat is zo belangrijk. We hebben heel vaak mensen die hier komen hier een verhaal doen en die zeggen dat wij de eersten zijn die naar ons luisteren. Dat is heel pijnlijk. Mensen moeten ook zien dat er achter die overheidsinstantie ook een persoon zit en dat zorgt vaak ook al voor een beetje gemoedsrust.

Wat ik nu hier bij de gemeente wel zie is dat ze vaak als iemand bezwaar indient en dus de juridische weg kiest, dat de gemeente die persoon binnen een paar dagen belt. En daarvan hoor ik van de gemeente terug dat dat al heel veel oplevert. Het feit dat je weet dat jouw bezwaar goed is aangekomen. Dat alleen al geeft vertrouwen. Dan weet je nog niet hoe de zaak afloopt, maar dan voel je in ieder geval een begin van gehoord.

Hoe wordt de burger geïnformeerd over de mogelijkheid tot een bemiddeling met de Ombudsvrouw waarbij u te werk gesteld bent?

Ze worden door de gemeente op de hoogte gesteld als de gemeente hun klacht behandelt. De gemeente komt dan met een antwoord op die klacht en dan staat daar onderaan als dat men naar de Ombudsman of de Kinderombudsman kan gaan als men nog steeds ontevreden is.

Wijzelf doen ook veel aan het vergroten van de bekendheid, want dat blijft moeilijk. We zijn een klein kantoor, we zijn met 25 en voorbij bijna 1 miljoen inwoners. Dus, dat blijft moeilijk voor ons, maar we zijn veel op pat. Wat ik ook het mooie van een gemeentelijke ombudsvoorziening vind is dat wij een lokaal netwerk kunnen opbouwen met de maatschappelijke organisaties in de stad, vanuit het idee dat wij niet alle inwoners kunnen bereiken, maar deze organisaties zien ook veel inwoners en als zij ons nou kennen, dan kunnen zij die inwoners die zij zien die in de knel raken met de gemeente, naar ons doorverwijzen. Dus het gebeurt via de gemeente, maar we zijn zelf ook actief op social media: LinkedIn (ORR), Instagram, Facebook.

We hebben ook een busje bestickerd, de "Ombulance", waarmee we de wijk inrijden om op die manier ook meer bekendheid te geven aan ons werk.

Je hebt Rotterdam-Noord en Rotterdam-Zuid, die worden gescheiden door de Maas. Ons hoofdkantoor bevindt zich in Rotterdam-Noord en sinds een tijdje hebben we ook een kantoortje in Rotterdam-Zuid om ook zo de bekendheid te vergroten.

Zijn de burgers, volgens u, voldoende geïnformeerd over de mogelijkheid tot ombudsbemiddeling?

Kijk, als ze ons weten te vinden, dan overleggen waar ze behoefte aan hebben. We zouden bemiddelingsgesprek kunnen starten. We kunnen ook uw klacht doorzetten naar de gemeente, zodat

zij eerst naar kijken, dus dat doen we altijd in overleg met de inwoners. Dat ligt niet op voorhand vast, maar we bespreken het wel altijd.

Staat elke burger steeds open voor een bemiddeling met de overheid? Zo niet, wat zijn de redenen die worden aangehaald wanneer men niet openstaat voor een bemiddeling?

Ja, sommige mensen hebben er geen behoefte. Die vertrouwen de overheid niet en zien het goed niet in de bemiddeling, maar willen gewoon een antwoord op hun klacht. Sommige mensen hebben gewoon de behoefte om zwart op wit te zien dat ze gelijk hebben. Dat is ook goed.

En sommige mensen zeggen ook wel, dat ze het zwart op wit willen om anderen in de toekomst te helpen en behoeden.

Staat elke overheid steeds open voor een bemiddeling met de burger. Zo niet, wat zijn de meest aangehaalde redenen?

Ze staan er misschien niet altijd voor open, maar ze zullen niet snel nee zeggen. Wat dan laat je vanuit de overheid toch wel van een slechte kant zien. Het is toch wel vaak zo dat als ik me voorstel als zijnde kinderombudsvrouw, dat er dan meestal wel iemand aansluit horen. Ik kan het me niet herinneren dat iemand zijn medewerking weigerde.

Op welke manier doet u als ombudsvrouw in het algemeen aan bemiddeling bij klachten ten opzichte van overheidsinstellingen?

Dat is heel verschillend. In het geval van die vader hebben we alle partijen uitgenodigd om hier op kantoor te komen.

Maar soms is het via bellen of mailen. Een voorbeeld waar we er via mail uit zijn gekomen, is in het geval van een gezin waarvan de moeder was opgepakt in Finland vanwege drugstransport. Twee kinderen (9 en 10 jaar oud) bleven alleen achter in de woning, dus toen is hun oudere zus (22 jaar oud) bij hen in huis gekomen om voor hen te zorgen. Daar kwam de woningbouw, van wie moeder huurde, achter en die kwam met het bericht dat ze de woning over twee maanden uit moeten aangezien de hoofdhuurder, de moeder, er niet was en de woning aldus naar iemand anders gaat. Die klacht kwam bij ons, dus dan kijken we hoe we kunnen bemiddelen. In dat geval hebben we een brief geschreven aan de raad van bestuur van die woningbouwvereniging om te vragen om aandacht te hebben voor de positie van kinderen, omdat we hadden gezien dat die woningbouwvereniging eigenlijk vanuit gemeenschappen handelde. De hoofdhuurder is er niet dus dat is een klare zaak, maar ze hadden eigenlijk geen oog gehad voor de specifieke situatie van deze kinderen. Wij hebben dan aandacht gevraagd voor de specifieke situatie van deze kinderen. Toen een gesprek plaatsgevonden tussen de woningbouwvereniging die oudere dochter. Uiteindelijk is dan besloten dat ze toch konden blijven, ook wetend dat de moeder over 6 maanden zou vrijkomen en dan weer de zorg voor de kinderen op zich kon nemen. Dus dat is een hele mooie uitkomst, maar dat is allemaal per brief gegaan.

En het leuke daar is dat we kijken naar wat kunnen wij doen om ervoor te zorgen dat dit niet nog een keer gebeurt. Dus nu ga ik in Januari samen met een collega naar die woningbouwvereniging om, in zijn algemeenheid, aan de medewerkers daar iets te vertellen over de rechten van kinderen en waar wij zien dat dat fout gaat. Dus we proberen er op die manier voor te zorgen dat niet alleen een zaak is opgelost, maar dat zo'n organisatie er ook iets van leert.

Welke typische bemiddelingstechnieken hanteert u?

Ook dat is verschillend en afhankelijk van wat de situatie vraagt. Voor mij staan vanuit het Kinderrechtenverdrag altijd twee dingen voorop. Enerzijds dat het belang van het kind in elke beslissing die genomen wordt voorop staat. En anderzijds dat kinderen en jongeren het recht hebben om hun mening te geven. Die twee dingen staan voor mij voorop en dan wordt er naar bevind van zaken gekeken hoe men ervoor kan zorgen dat daar ook naar gehandeld wordt.

In het geval van die vader met die vijf organisaties hebben we wel afgesproken dat hetgeen op kantoor gezegd wordt, tussen die muren blijft. Ik maakte naar aanleiding van dat gesprek een lijstje met de afspraken die we hebben gemaakt, zodat die afspraken ook vastliggen, zodat we daar de volgende keer op verder kunnen bouwen.

Dus de vertrouwelijkheid van het gesprek wordt niet steeds gegarandeerd?

Nee. Wij maken ombudsTV (via YouTube). Daar zie je wat we doen of beter: wat de ombudsvrouw doet. De laatste aflevering is zij op bezoek bij een boer hier in de omgeving van Rotterdam, die iets wil van de gemeente en dat wordt gefilmd. Dus dan zie je het gesprek niet, maar wel dat ze een terugkoppeling geeft van wat er dan uit dat gesprek gekomen is.

Die vraag ligt op tafel bij bemiddelingsgesprekken. We vragen of ze het nodig achten om het gesprek vertrouwelijk te houden. Als mensen dat nodig vinden, dan is het vertrouwelijk.

Is de vrijwilligheid wel steeds voorhanden?

Ja, absoluut. We geven ook aan dat iedereen er op elk moment uit mag stappen. Er is geen verplichting om het tot het einde uit te zitten.

Hoe wordt de neutraliteit en de onpartijdigheid tijdens het bemiddelingsproces gewaarborgd?

Dat is heel belangrijk. Voor beide partijen is het belangrijk dat wij neutraal, onafhankelijk en onpartijdig zijn en dat we geen kant kiezen. In het belang van de kinderen probeer je de best mogelijke oplossing te bereiken. Maar we zijn daar onpartijdig in. We zitten dan echt in een bemiddelende rol.

Die neutraliteit zit natuurlijk ook heel erg in de vraagstelling en de manier waarop je het gesprek leidt. Er dient aandacht te zijn voor alle partijen zodat zij de mogelijkheid krijgen om hun kant naar voren te brengen.

We stellen natuurlijk ook wel kritische vragen. Bijvoorbeeld in het geval dat die zaak over dat gezin dat dakloos dreigde te worden een fysieke bemiddeling zou zijn geweest, zouden we ook wel kritische vragen hebben gesteld aan de woningbouwvereniging. Zoals "hoe gaat ze om met het belangen van het kind? Hoe heeft u die vastgesteld en hoe kan het zijn dat dat u daar een stap hebt overgeslagen?". In onze vraagstelling zijn we onpartijdig, dat moet ook, want ons past niet een rol van partijdigheid.

Kan u beschrijven hoe het te werk gaat vanaf het eerste contact met de burger tot de afhandeling van een van het geschil?

Mensen kunnen op verschillende manieren bij ons komen, dus via een spreekuur, via de mail of bellen. We zijn een kantoor van 25. We hebben een aantal klachtbehandelaren, die staan de mensen te woord of als ze een mail sturen, dan bellen of mailen ze om uit te leggen wat we gaan doen en of zij dat oké vinden.

En dan gaan wij aan de slag, al dan niet samen met de inwoners. Als het echt een bemiddeling in de klassieke zin is dan komen ze hier op kantoor of het gesprek is ergens anders. Dus dat is dan altijd in overleg met de inwoners, dat we zoeken naar de best mogelijke oplossing. Soms is het zo dat je op een gegeven moment ook niks meer hoort van een inwoner, dat hij geen contact meer opneemt of niet meer reageert op mail. Dan houdt het natuurlijk op.

We sluiten het af als de inwoner tevreden is of als wij denken dat we niks meer kunnen betekenen. In het geval van die vader met al die klachten, hebben we op een gegeven moment gezegd dat we kunnen niks meer voor hem betekenen.

We zien ook wel dat soms ouders zelf hun rol spelen in het oplossen van het probleem en dat benoemen we dan wel. Ouders verwachten dan heel veel van de jeugdbescherming, maar maken er zelf qua communicatie ook een potje van. In dat geval zeggen we wel dat ze zelf ook een rol spelen. Wij kunnen het communicatieprobleem tussen ouders niet oplossen, daar zijn we niet voor.

Hoe worden de uitvoering van de door bemiddeling bereikte overeenkomst gegarandeerd?

Wij sluiten pas af als het is opgelost, als we niets meer kunnen beteken of als we iemand warm hebben overgedragen. Het komt immers ook wel eens voor dat mensen hier op de verkeerde plek zitten, maar dan geven we hun niet zomaar het nummer van de andere juiste instantie, maar wij bellen die desbetreffende organisatie zelf op en delen hen mee dat we iemand hebben die graag met hen wil contact leggen. We weten dat het vaak best wel een stap is voor mensen om te zetten. Als je ze dan slechts koud doorverwijst door te zeggen "hier heb je het telefoonnummer van de organisatie die jou kan helpen" is er vaak het risico dat ze het dan gewoon laten omdat ze het toch reeds éénmaal hebben geprobeerd en het nu op geven. Dat willen we ook niet. Dus dan dragen we mensen warm over.

Wij zeggen altijd tegen inwoners dat we gaan afsluiten, omdat het volgens ons opgelost is, maar mocht dat toch niet zo blijken te zijn, dan kunt u altijd weer contact met ons opnemen.

In principe vertrouwen we erop dat zowel de burger als de overheidsinstantie doet wat hij zegt en doet wat er afgesproken is. We zijn met een klein kantoor en dat vraagt ook echt veel tijd om dat allemaal in de gaten te houden, dus dan zeggen we tegen inwoners dat ze ons steeds mogen bellen als men toch ontevreden is of het toch niet lukt. De deur blijft altijd open. Dat is een soort van het controlemechanisme.

Wordt er feedback verzameld van alle betrokken partijen namen bemiddelingsproces over de tevredenheid?

Nee, dat doen we niet standaard. We denken eraan om komend jaar wel weer eens een klant-tevredenheidsonderzoek te doen, maar we doen dat niet standaard.

Worden de resultaten van de verrichte bemiddelingen geëvalueerd en gebruikt ter verbetering van de toekomstige dienstverlening?

Zeker ja. Soms publiceren we een zaak. Ik maak vaak een "zaak van de maand" om te laten zien wat wij doen in individuele zaken. Dat staat dan geanonimiseerd op onze website en op onze social media.

Wat we ook doen is dat we elke maand hebben we een gesprek met een aantal directeurs van de gemeente. Waar we ook proberen om aan individuele zaken nog een slinger te geven, zodat het ook

voor meer mensen wordt opgelost, mensen die ons niet weten te vinden. Het is maar een beperkt aantal mensen dat ons weten te vinden. En wij denken wel vaak als één iemand hier last van heeft, dan hebben we daar misschien meer mensen last van. Dus daar hebben we elke maand met de gemeente met een aantal directeuren overleg over om te zorgen dat het voor meer mensen wordt opgelost. Ook om te voorkomen dat andere inwoners in diezelfde situatie terecht komen.

Kunnen de mensen die zaak van de maand raadplegen?

Ja, die staat op onze website en die publiceren we ook altijd op onze social media. Dus op die manier proberen we ook te laten zien met wat voor soort klachten men bij de ombudsman en de Kinderombudsman terecht kan.

Die ombuds TV is ook een middel om te laten zien dat er een ombudsman is. Veel mensen weten het niet dat er een ombudsman is en waar je dan terecht kan.

Op welke manier kan men het systeem van ombudsbemiddeling volgens u optimaliseren om de relatie tussen de overheid en de burger in de toekomst te verbeteren?

Moeilijke vraag. Het wettelijk kader omtrent de ombudsbemiddeling is oké, want we hebben ontzettend veel bevoegdheden en vrijheden.

Meer geld en meer personeel zou fijn zijn, want we zijn met 25 personeelsleden voor miljoen inwoners, dus dat is beperkt. Als je het hebt over macht en tegenmacht (een ombudsvoorziening is een vorm van tegenmacht), zijn er in Nederland alles bij elkaar misschien 250 mensen die voor een ombudsman werken op een ambtenarenapparaat van meer dan 100.000. Ik weet niet precies hoeveel ambtenaren we in Nederland hebben. Dus dat blijft een druppel op een gloeiende plaat, dus meer mensen, dat zou wel helpen.

Denkt u dat er nog iets meer moet gedaan worden aan de toegankelijkheid van de dienst?

Ja, ik denk dat de gemeentes zelf ook wel meer aandacht kunnen besteden richting hun inwoners over het feit dat er een ombudsvoorziening is. Nu staat het vaak alleen maar onderaan een brief, onder een klachtafhandeling. Dus de gemeente zou er zelf ook meer aan kunnen doen om dat bekend te maken.

Ik denk dat we er zelf ook nog wel wat meer in te doen hebben: nog meer naar buiten, nog meer weg achter ons bureau.

Tegelijkertijd weet je ook dat het vaak zo is dat de mensen die ons het meest nodig hebben ons niet bereiken omdat ze gewoon zoveel stress hebben in hun dagelijks leven, dat het überhaupt niet in hen opkomt om te zoeken naar een instantie waar ze terecht kunnen. Daarom ook dat wij heel erg het contact zoeken met al die organisaties in de wijk (bv. buurtmoeder, boterhammensmeersters op school, organisatoren van activiteiten op het pleintje in de buurt) zodat die mensen ons tenminste kennen en mensen naar ons door kunnen geleiden.

Wat zijn de factoren waarvan u vindt dat het systeem faalt als u vindt dat het systeem zou falen?

Ik denk, dat zei ik ook al eerder, dat we vaak er te laat bij zijn, omdat van mensen verwacht wordt dat ze eerst klagen bij de organisatie om wie het gaat en daarna pas bij ons kunnen. De problemen zijn vaak al heel erg geëscaleerd en dan is het soms moeilijk om het op te lossen. Dus ik geloof heel erg in bemiddeling, maar ze moet eerder plaatsvinden.

Mensen moeten er ook eerder op gewezen worden dat ze van bemiddeling gebruik kunnen maken, of dat nu bij een ombudsman is of elders. Zodat er die mogelijkheid is om daar gebruik van te maken.

Wat is het slaagpercentage van de bemiddelingen die u uitvoert?

Best hoog, ik schat rond de 75%.

Kan u drie voor- en nadelen opsommen van de bemiddeling inzake geschillen tussen de overheid en de burger?

De voordelen liggen voor de hand:

1. Een mooie, duurzame manier om problemen op te lossen.
2. Als het goed is, voelt de inwoner voelt zich gehoord
3. De inwoner kan denk ik de uitkomst beter accepteren dan als het langs de strikt juridische weg gaat.

De nadelen kunnen zijn:

1. De kans van slagen neemt echt substantieel af, als het te laat wordt ingezet.
2. Niet elke inwoner is even goed in staat om zijn verhaal te doen. Je kan ook wel iemand meenemen, maar bij een bemiddeling wordt toch verwacht dat iemand zelf zijn verhaal doet, wat soms lastig kan zijn.
3. Als je het met de uitkomst niet eens bent, wat kan je dan nog? Terwijl als je een juridische procedure volgt, kan je nog in beroep of in hoger beroep gaan.

Bijlage 10. Transcriptie van het interview met de ombudsdienst aan de Universiteit van Maastricht

Opmerking: de Universiteit Maastricht is een overheidsinstelling, maar het verschil met de andere ombudsinstellingen die u zal interviewen is dat de ombudsfunctie daar een wettelijke basis heeft. De universiteiten in Nederland hebben allemaal een ombudsfunctionaris sinds bijna twee jaar en dat is gebaseerd op de CAO Nederlandse Universiteiten. Dat is natuurlijk wel een wezenlijk verschil, want als ombudsfunctionaris hebben wij geen wettelijke bevoegdheden en geen wettelijke kaders. Wij hebben reglementen waarvoor de kaders zijn uitgewerkt in de onderhandelingen tussen de vakbonden en de werkgeversorganisaties. Op een gegeven moment, even terug in de tijd, werd duidelijk dat het belangrijk is dat universiteiten een ombudsfunctionaris krijgen, gelet op de onderzoeksresultaten over ongelijke machtsrelaties en onveiligheid. In onderhandeling tussen werkgevers en werknemersorganisaties werd dat aldus vastgelegd in de CAO. Wat aldus heel anders is dan de nationale ombudsman of de Kinderombudsman van Nederland.

We hebben het op de afdeling reeds over dit interview gehad, maar ik heb het nog niet aan het college van bestuur laten weten. Dus momenteel laat ik het interview gewoon doorgaan, maar leg het wel nog even voor aan de raad van bestuur.

Wat is uw functie en binnen welke dienst bent u werkzaam?

Mijn functie is ombudsfunctionaris en ik ben werkzaam bij de Universiteit Maastricht.

Welke opleiding dient men genoten te hebben om als ombudsfunctionaris gekwalificeerd te worden?

Een universitaire opleiding in ieder geval. De cao-partijen hebben een soort landelijk kader gemaakt en dat is het kader waarbinnen de instellingen, de universiteiten, in Nederland de ombudsfunctie kunnen inrichten.

De specifieke opleiding die men genoten dient hebben, staat daar ook in opgenomen. Dat is een academisch werk- en denkniveau en een academische opleiding afgerond in Nederland. Bovendien dient men (arbeids) juridisch onderlegd te zijn en heeft men een opleiding conflicthantering of mediation afgerond.

Is uw bevoegdheid wettelijk vastgelegd? En zo ja, hoe?

Neen, mijn bevoegdheid is niet wettelijk vastgelegd zoals ik bovenaan reeds opmerkte. Ik opereer op grond van CAO Nederlandse Universiteiten.

Spelen juridische aspecten een rol tijdens het bemiddelingstraject? En zo ja, op welke manier?

Bij bemiddeling in arbeidsconflicten of samenwerkingsproblemen spelen arbeidsjuridische aspecten een rol, omdat de werkgever-werknemersrelatie in het dienstverband de rechtsverhouding is waarin het conflict speelt. In een bemiddeling kan ik op grond van mijn arbeidsjuridische kennis bijvoorbeeld aangeven wat de rechten en plichten zijn van een medewerker en leidinggevende en welke procedurestappen er zijn vastgelegd in geldende regelgeving.

Zijn er specifieke criteria die bepalen wanneer de ombudsdienst kiest voor een bemiddeling in de plaats van een andere geschillenbeslechtsprocedure? En zo ja, welke?

Dat is ook heel anders georganiseerd, in mijn rol als ombudsfunctionaris heb ik behalve de bemiddeling geen andere geschillenbeslechtsprocedure. Als ombuds heb ik een neutrale en onafhankelijke rol. Ik kan adviseren aan melders die bij mij komen, bemiddelen, signaleren en onderzoeken. Als ombuds geef ik alleen kaders aan: "dit is de regelgeving", "dit doet een werkgever", "dit doet een werknemer", "dit zijn de regelingen die Universiteit Maastricht heeft opgesteld als het gaat om bepaald onderwerp". In sommige situaties vragen melders mij om inderdaad te bemiddelen met meestal hun leidinggevende, maar ook met collega's.

Het criterium is aldus, in mijn situatie, als een melder mij verzoekt en toestemming geeft om in verband met het probleem, dat hij dan zelf niet met zijn leidinggevende of collega opgelost krijgt, contact op te nemen met deze leidinggevende of collega. Dan kan ik vragen of er aan de andere kant bereidheid is om te bemiddelen, want het is natuurlijk vrijwillig. Als mensen echt zeggen "Ik wil dit niet" dan kan het ook niet. Dus op basis van vrijwilligheid.

Eerst de basis van de toestemming met de melder om de vertrouwelijkheid te breken en vervolgens de bereidheid aan de andere kant om mee te werken aan de bemiddeling.

Dus eigenlijk haal je daar twee à drie criteria uit. Aan de ene kant de toestemming die de klager aan mij moet geven om contact op te nemen met andere partijen. En aan de andere kant dat de andere partij akkoord gaat om in te stappen in die bemiddeling. Dat alles wordt omkaderd door de vrijwilligheid.

Bent u steeds een voorstander van een bemiddeling?

Ja, dat is veel anders. Ik heb het niet over burgers, maar over werknemers of medewerkers. Die hebben natuurlijk een andere relatie, namelijk een arbeidsovereenkomst met de werkgever en die zitten niet in de burger-overheidsrelatie, dus dat is een totaal andere rechtsrelatie.

In principe, ben ik zeker voorstander als een medewerker een bemiddeling vraagt. Slechte of onduidelijke communicatie, het niet gehoord worden of onduidelijkheden kunnen tot grote conflicten leiden. Door mijn bemiddeling probeer ik te bewerkstelligen dat partijen weer met elkaar op een constructieve manier gaan communiceren. Wat ik natuurlijk wel ook altijd in het achterhoofd houd, is de escalatieladder. Ik beoordeel wanneer een bemiddeling geen zin meer, onder meer als partijen hoog in de escalatieladder zitten op dat ze elkaar willen vernietigen. Als dat stadium bereikt is, heeft bemiddeling geen zin meer.

Kan ik in dit geval de burger zien als de werknemer en de overheid als de werkgever in dit geval?

Dat is wat ik aan het begin opmerkte: het is een hele andere rechtsrelatie. Er is een gezagsrelatie tussen de werkgever en de werknemer en dat is natuurlijk een totaal andere rechtsrelatie dan die je hebt als burger tegen de overheid. Die ongelijkheid is er ook wel in beiderechtsverhoudingen, maar het juridisch kader is natuurlijk heel anders. Een werkgever kan je ontslaan, maar een overheid kan je niet ontslaan uit het land. De relatie en het kader is anders.

Hoe wordt de burger geïnformeerd over de mogelijkheid de burger (de werknemers) geïnformeerd over de mogelijkheid om een bemiddeling aan te gaan met de ombudsman?

Ik informeer mensen bij een intake over de opties en ik informeer ook over het reglement en het statuut, wat mijn basis is en waaronder ik werk. Daar staat ook in dat ik kan bemiddelen. Op die manier geef ik hun dus de mogelijkheden aan die ik als ombuds heb in situaties.

Zijn de werknemers volgens u voldoende geïnformeerd over de mogelijkheid tot een ombuds-bemiddeling?

De werknemers zijn geïnformeerd bij de start van de invoering van de rol van ombudsfunctionaris. Zowel zelf (bv. via internet etc.), als ook via de overkoepelende CAO. De CAO-update heeft toen aangegeven dat er een ombudsfunctionaris komt. Zelf breng ik het ook regelmatig onder de aandacht. Zo geef ik presentaties, maak ik kennismakingsrondes. Op die manier maak ik, samen met mijn collega's van het team sociale veiligheid, de awareness dat wij bestaan en dat iedereen daar een andere rol in heeft. Het bemiddelen breng ik daarbij onder de aandacht. We hebben ook wel een folder. Samen met mijn collega vertrouwenspersoon en coördinator CCP vormen wij het team Sociale Veiligheid.

Een collega is coördinator van het Concerns and Complaints Point, wiens functies in het leven is geroepen om medewerkers naar te adviseren over sociale veiligheid en naar de juiste functionaris of commissie te verwijzen. Zij verwijst ook naar de ombudsfunctionaris om te bemiddelen. Een conflict kan soms ook leiden tot een gevoel van sociale onveiligheid en zo komen medewerkers via het loket van CCP bij de Ombudsman terecht voor bemiddeling.

Maar volgens u zijn de werknemers voldoende geïnformeerd over uw bestaan en dat er via bemiddeling een oplossing voor het probleem gezocht kan worden.

We hebben als team ook een bepaalde strategie daarvoor. We gaan zoveel mogelijk de boer op met presentaties. We zetten informatie op het intranet. Er zijn 5.500 medewerkers, dus ik denk dat als je aan iedereen gaat vragen of ze van mijn bestaan weten, dat het antwoord niet echt niet 5.500 keer ja zullen antwoorden. Maar ik denk dat het grosso modo zo voldoende mogelijk is.

We timmeren nog steeds aan de weg. Wat je ziet, is dat er op het moment dat je presentatie geeft dan, gaat dat toch een beetje als een olievlek verder en dan word je daarvoor gevraagd dus mijn antwoord luidt: "redelijk".

Staat elke burger of werknemer in uw geval steeds open voor een bemiddeling met de overheid? Zo niet, wat zijn de redenen die worden aangehaald wanneer men niet openstaat voor mij?

Nee, medewerkers komen naar soms zelf mij met de vraag of ik wil bemiddelen en in andere situaties bespreek in bemiddelen als optie. Niet elke melder wil dat de ombudsfunctionaris bemiddelt. Meest genoemde reden is dat melders de gevolgen voor de relatie met de leidinggevende niet kunnen inschatten of denken dat die gevolgen negatief zullen zijn.

Staat de werkgever steeds open voor een bemiddeling met de burger?

Nee, nmelders komen naar mij toe bemiddeling is op basis van vrijwilligheid, maar tot nu toe staat de werkgever / leidinggevendenden daar wel steeds voor open.

Op welke manier doet u als ombudsdienst in het algemeen aan een bemiddeling bij klachten tegen overheidsinstellingen of in uw geval tegen de werkgever?

Dat is een face to face gesprek. Ik hoor eerst de melder en ik heb een neutrale positie, dus dan ga ik bij de andere partij horen of er bereidheid is. Als de bereidheid er is hoor ik graag het verhaal van de andere kant. Dan bekijk ik wat in het specifieke geval een goede manier is om te bemiddelen en dat kan zijn dat ik nog een keer heen en weer ga, een soort pendelbemiddeling. Maar ik kan ook zijn dat ik voorstel om een gesprek in te plannen. Dan hebben we een face-to-face-gesprek. Het kan ook wel eens voorkomen dat het online is, maar dat is in geval van nood.

Welke typisch hebben bemiddelingstechniek je hanteert u in zulke gevallen?

Ja, dat is een hele ruime vraag en dat hangt ook heel erg af van de situatie waar je in bemiddeld. Naast het samenvatten, creatief zijn en bewust luisteren, is ook belangrijk om een duidelijke structuur te geven: "hoe ga ik die bemiddeling aanpakken? Hoe gaat het gesprek eruitzien?". Wat ik altijd doe, is samenvatten om te kijken of ik goed begrepen heb wat mensen bedoelen, is het zo duidelijk en de andere kant dan ook meteen.

Als het gaat om hevige conflicten, dan zijn er ook andere tools die je uit de kast haalt. Dat hangt er ook sterk vanaf. Als bemiddelaar trek in op zulke momenten dus de gereedheidskist open die past bij de situatie.

Hoe de neutraliteit en de onpartijdigheid tijdens het bemiddelingsproces gewaarborgd?

Dat is door mijn opdracht en sowieso geef ik dat altijd heel duidelijk aan dat ik neutraal ben, dus ik ben er voor iedereen, niet alleen voor de ene en niet alleen voor de andere om de situatie op te lossen. Mensen moeten duidelijk weten dat dat de rol is,

Dat waarborg ik dus door dat duidelijk uit te spreken, maar ook door daarnaar te handelen.

Heel praktisch houdt dat bijvoorbeeld in dat ik de ene niet een kwartier laat praten en andere maar vijf minuten tijd heeft. In de gesprekstechnieken en in de aanpak, laat ik mensen uitpraten of, in ieder geval, die neutraliteit ook in inspreektijd tot uitdrukking laat komen. Niet dat de een 3/4 van een kwartier aan het woord is en de ander maar 10 minuten. Dat bewaak ik.

Het is ook belangrijk om geen vooringenomenheid te bezitten. Ieder heeft zijn eigen verhaal, wat ik vooral door heel goed te luisteren en samen te vatten, probeer scherp te krijgen.

En u waarborgt daar vooral door het echt uit te spreken, zodat het voor beide partijen altijd duidelijk is?

Het staat ook in mijn Reglement. In de praktijk wordt dat waarborgt door het uit te spreken en te benoemen, maar ook feitelijk dat mensen niet het idee hebben dat er iemand zit die hem/haar al bij voorbaat ongelijk geeft. Dat zijn ook allemaal vaardigheden die in de opleiding tot mediator ook aan de orde zijn gekomen.

Kan u beschrijven hoe het te werk gaat vanaf het eerste contact met de werknemer tot de afhandeling van het geschil?

Dat is ook heel erg afhankelijk van de soort vraag. Het kan ook soms relatief eenvoudig oplosbaar zijn. Wanneer mensen bijvoorbeeld in een bepaalde communicatiepatroon problemen ervaren en niet van elkaar precies weten hoe zij er over denken of dingen anders hebben geïnterpreteerd. Als je dan

duidelijkheid en helderheid schetst over de situatie, kan het soms zijn dat mensen elkaar best wel redelijk makkelijk weer kunnen vinden. Mijn rol als bemiddelaar is ook om mensen weer echt on speaking terms te krijgen. Ik ben als ombudsman geen mediator. In Nederland begin je als mediator met een mediationovereenkomst voor de vertrouwelijkheid, neutraliteit, geheimhouding etc. en dan eindig je ook met een vaststellingsovereenkomst, waarin je de afspraken vastlegt. Dat is een heel formeel mediation traject, maar dat doe ik niet. Voor mij is het meer bemiddelen om mensen weer on speaking terms te krijgen. Als ik merk dat het te complex is, dat er echt meer dan 2 à 3 sessies nodig zijn, dan verwijst ik door naar een mediator.

Hoe komen mensen dan bij u terecht?

Dat kan via e-mail zijn of bellen. Of soms als mensen niet weten waar ze heen moeten, is het mogelijk dat mijn collega van Concerns and Complaint Point doorverwijst naar mij. Dat kan soms ook voor een vertrouwenspersoon gelden. Namelijk je hebt over een conflict waarin ik kan bemiddelen, kan het soms ook ongewenst gedrag (bv. intimidatie of discriminatie) betreffen. Dan komen mensen in eerste instantie naar de vertrouwenspersoon voor het ongewenst gedrag, maar dan blijkt er ook nog wel een ander aspect te zitten. Dus ik kan ook verwijzingen krijgen via de vertrouwenspersoon of door de bedrijfsarts. De zogenoemde sociale kaart kan ook verwijzen naar een bedrijfsarts of naar anderen. Dus die verwijzingen kunnen ook andersom.

Dus kortom: mensen komen bij mij terecht via e-mail, bellen, het Concerns and Complaints Point, vertrouwenspersonen of via andere verwijzers. Soms zijn er ook leidinggevendenden of HR-adviseurs die doorverwijzen naar de ombudsfunctionaris.

Wanneer mensen dan tot bij u toekomen of u contacteren, nodigt u ze dan steeds uit voor een kennismakingsgesprek om face to face het verhaal eens te horen of nodigt u ze direct uit om over te gaan tot de bemiddeling met de andere partij, indien die andere partij daar dan ook voor open staat?

Nee, ik ga altijd eerst een intakegesprek hebben om zicht te krijgen op hoe de situatie nu precies is en wat iemand precies wil. Mensen hebben soms een idee, maar op het moment dat je het gesprek hebt of je spiegelt bepaalde dingen of je adviseert over bepaalde dingen vanuit de neutrale rol, dan kan er ook wel eens iets anders uitkomen wat mensen die van tevoren niet bedachten. Ik ga nooit zomaar bemiddelen omdat iemand vraagt om te bemiddelen. Ik ga eerst even kijken waarover het precies gaat, wat de vraag is, wat het probleem is en wat het conflict inhoudt.

Na die stap hoor ik of de andere partij open zou staan voor een bemiddeling en als dat zo is, dan wordt er echt face-to-face over gegaan tot een bemiddelingsgesprek. Ik ga uit van het face-to-face-gesprek met beide partijen. Als het echt gaat om noodsituaties, zoals in corona tijd (maar toen was ik nog niet in deze rol), dan moet het soms online, maar ik geef zelf altijd heel sterk de voorkeur om om het face-to-face te doen. Ik merk dat de meeste medewerkers dat ook hebben. Als we elkaar al een paar keer in het echt gesproken hebben, kan het ook online, maar de meeste mensen hebben toch de voorkeur om naar kantoor te komen.

U gaf al aan dat u niet werkt met een vaststellingsovereenkomst, zoals een doorsnee mediator zou doen, maar hoe wordt de uitvoering van de door de bemiddeling bereikte oplossing gegarandeerd?
Hoe de uitvoering wordt garandeert, is eigenlijk niet aan mij. Het hangt een beetje van de situatie wel af, soms leg ik op een aantal punten zelf de afspraken vast, soms zijn het partijen die dat samendoen en mij dat laten weten.

Als we het hebben over de opvolging, komt dat natuurlijk aan de orde, op het moment dat het niet gebeurt. Dan kan een melder zich weer melden en zeggen: "we hebben toen die afspraken gemaakt, maar die worden niet nagekomen". Ik ga dan weer in de actie op het moment dat ik de melding zou krijgen dat het niet is nageleefd. Na een tijd evalueer ook zelf hoe het gelopen is, of het dossier gesloten kan worden, en of men een evaluatiedossier wil invullen.

Er wordt dus feedback wordt gevraagd na verloop van enige tijd. Die resultaten worden dan geëvalueerd en gebruikt ter verbetering van de dienstverlening in de toekomst. Alle feedback die ik, maar ook mijn collega's, ontvangen wordt heel erg gewaardeerd. We hechten veel belang aan wat er eventueel verbeterd kan worden, hoe men de neutraliteit heeft ervaren, etc. We vragen daar dan ook naar. Ik vind het bijvoorbeeld heel erg belangrijk om te weten hoe mensen de neutraliteit hebben ervaren.

Dus ja, we evalueren Ik kijk zeker ook voor mezelf naar het traject terug en stel me de vragen hoe is het nu gelopen, wat kan ik ervan leren.

De situaties zijn gewoon altijd anders, het gaat om andere mensen. Zelfs met dezelfde problematiek kan het toch in situaties heel anders uitpakken, omdat je het over andere mensen hebt die een andere communicatiepatronen en -dynamiek hebben met elkaar.

Op welke manier kan men het systeem van de ombudsbemiddeling volgens u optimaliseren om de relatie tussen de werkgever en de werknemer in de toekomst te verbeteren?

Er is zoals gezegd niet een vastomlijnd systeem van ombudsbemiddeling. Met betrekking tot die bemiddeling heb ik daar nu nog niet echt iets concreet voor. De bemiddelingen die ik heb uitgevoerd zijn ook nog niet zo aanzienlijk veel, dus heel veel is me daar nog niet in opgevallen. Ik kan me voorstellen dat ik daar na verloop van tijd meer zicht op heb.

Wat is het slaagpercentage van de bemiddelingen die u reeds heeft uitgevoerd?

Dat is een beetje afhankelijk van wat gezien wordt als zijnde "geslaagd". Ik vind het geslaagd als mensen weer on speaking terms zijn. Het onderwerp of het probleem kan soms nog buiten de partijen liggen. En dat is tot nu toe wel gelukt, dus het slaagpercentage is eigenlijk redelijk groot.

Kan u drie voor- en nadelen opsommen van een bemiddeling inzake geschillen tussen de overheid, in uw geval de werkgever, en de burger, in uw geval de werknemer?

Dan heb je echt weer een andere relatie, namelijk werkgever en werknemer. Het is altijd positief als je het op deze manier kan oplossen, dan zijn mensen weer on speaking terms en daar heeft iedereen het meeste belang bij, zowel de werkgever als de werknemer. Als de bemiddeling ertoe leidt dat ze weer on speaking terms zijn en er kan een oplossing gevonden worden, wat die ook mogen zijn. De oplossing hangt weer erg van de situatie af. Ik zie er alleen maar voordelen in.

Op de vraag wat de nadelen zijn, heb nu nog geen antwoord op. Misschien dat ik daar over 4 jaar wel een antwoord op heb. Wat je merkt als ombuds, is dat je op een gegeven moment patronen gaat zien en ik kan me voorstellen dat dat in die bemiddeling ook zo is.