

INHOUDSTAFEL

INDEX

V

WOORD VOORAF / AVANT-PROPOS

B. Hubeau en R. Andersen

XIII

INLEIDING. DE OMBUDSFUNCTIE IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

INTRODUCTION. LA FONCTION D'OMBUDSMAN DANS UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE

1

THE VALUE AND FUNCTIONS OF THE OMBUDSMAN: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE

R. Gregory

3

I. The ombudsman: growth and development

3

II. Evolution of functions

13

III. Present trends and future prospects

24

ZWEDEN, DE BAKERMAT VAN HET OMBUDSMANSTELSEL

G. Laureys

34

I. Inleiding

34

II. Etymologie en oorsprong van de term "ombudsman"

34

III. Ontwikkeling van het ombudsmanstelsel, verspreiding naar andere landen

38

IV. Het Zweedse ombudsmanstelsel vandaag

40

V. Het ombudsmanstelsel in de buurlanden van Zweden

44

VI. Besluit

46

VII. Bibliografie

47

EERSTE DEEL. DE MEERWAARDE VAN DE OMBUDSMAN TEN AANZIEN VAN DE RECHTSSTAAT EN HET RECHTSSYSTEEM

PREMIERE PARTIE. LA PLUS-VALUE DE L'OMBUDSMAN A L'EGARD DE L'ETAT DE DROIT ET DU SYSTEME DE DROIT

49

LA MEDIATION PUBLIQUE DANS L'ETAT DE DROIT

P. Lewalle

51

I. Traits caractéristiques de l'institution

52

A. L'indépendance

53

B. Le rôle de conciliation et de recommandation	56
C. Critères et repères	60
II. Les médiateurs, éléments du "système" de protection juridique du citoyen	63
A. Le domaine d'intervention: la "maladministration"	64
B. Les préalables à la réclamation au médiateur	66
C. Les réclamations au médiateur et le recours au Conseil d'Etat	67
1. La réclamation aux médiateurs fédéraux et le recours au Conseil d'Etat visant l'acte ou le règlement de l'autorité administrative fédérale	68
2. Les décisions prises par les médiateurs fédéraux pourront-elles faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat?	70
3. Les médiateurs fédéraux et les difficultés d'exécution des arrêts du Conseil d'Etat	73
4. La réclamation au médiateur de la Région wallonne et le recours au Conseil d'Etat visant l'acte ou le règlement de l'autorité administrative régionale wallonne	73
5. Les décisions du médiateur wallon sont-elles attaques devant le Conseil d'Etat?	75
6. Le médiateur wallon peut être saisi de difficultés touchant à l'exécution des arrêts du Conseil d'Etat	77
7. La réclamation au médiateur flamand et le recours au Conseil d'Etat visant l'acte ou le règlement de l'autorité administrative de la Communauté flamande et de la Région flamande	77
8. Les décisions du médiateur flamand sont-elles attaques devant le Conseil d'Etat?	79
9. Le médiateur flamand peut être saisi de difficultés touchant à l'exécution des arrêts du Conseil d'Etat	81
10. La réclamation au médiateur de la Communauté française et le recours au Conseil d'Etat visant l'acte ou le règlement d'un service administratif	81
11. Les décisions du médiateur de la Communauté française sont-elles attaques devant le Conseil d'Etat?	82
12. Le médiateur de la Communauté française peut être saisi de difficultés touchant à l'exécution des arrêts du Conseil d'Etat?	82

"UNA VIA, SED LEX": ENKELE OVERWEGINGEN OVER DE RELATIE TUSSEN DE OMBUDSFUNCTIE EN HET REGULIERE CONTENTIEUX

<i>B. Hubeau</i>	84
I. Geen stedenbouwkundige vergunning ... en geen beroep op de ombudsman?	84
II. De relatie met het reguliere contentieux: een waardemeter voor de volwassenheid van de ombudsfunctie? Enkele uitgangspunten	86
A. De ombudsman en het juridictioneel en administratief contentieux in het algemeen	86
B. Ombudsman en rechtsbescherming	89
III. De wet is niet per se behoorlijk: enkele beschouwingen over de wettigheidstoets door de ombudsman	90
A. Is de wet wel altijd behoorlijk?	90
B. Wat onwettig is, is uiteraard onbehoorlijk	92
C. De praktijk van de Vlaamse Ombudsdienst	94
D. En de andere ombudsdiensten?	96
IV. De ombudsman zet een stap opzij. Samenloop of concurrentie tussen gerechtelijke en administratieve procedures en klachten?	97
A. De huidige situatie	97
B. Samenvatting en consequenties	99
C. Praktische toepassingsproblemen	101
D. Toch een rol voor de ombudsman?	103
E. Een zoektocht naar oplossingen	106
1. Algemeen	106
2. Wat vinden de ombudsmannen zelf?	107
F. Enkele rechtsvergelijkende elementen en mogelijke denksproten voor een oplossing	109
V. Conclusies	111

LA PLUS-VALUE DE L'OMBUDSMAN DANS L'ETAT DE DROIT: INTERMEDIAIRE AGISSANT, LECTURE PLURIELLE & PRINCIPE D'EQUITE

<i>P.-Y. Monette</i>	113
I. Intermédiaire agissant	113
II. Une grille de lecture plurielle	114
III. Le principe d'équité	117
IV. Conclusion	126

**TWEEDE DEEL. DE MEERWAARDE VAN DE OMBUDSMAN
TEN AANZIEN VAN DE POLITIEKE WERELD
DEUXIEME PARTIE. LA PLUS-VALUE DE L'OMBUDSMAN
A L'EGARD DU MONDE POLITIQUE** 127

DE OMBUDSFUNCTIE EN DE POLITIEKE INSTELLINGEN

<i>K. Deschouwer</i>	129
I. Basiskenmerken van de politieke instellingen	130
A. De vorming van staten en van politieke gemeenschappen	130
B. De Tweede Wereldoorlog	133
C. De jaren negentig	134
II. Een nieuwe relatie tussen burger en overheden	136
A. Complexe instellingen	136
1. Verschillende niveaus van besluitvorming	136
2. Asymmetrische constructies	137
3. Regulering en expertise	138
4. De erosie van de vertrouwde patronen van participatie en vertegenwoordiging	140
III. De gewijzigde Belgische politieke instellingen	143
A. Nieuwe en complexe instituties	143
B. De erosie van de verzuilde patronen	145
IV. De impact van de ombudsmannen in België	146
V. Besluit	151

**LA PLUS-VALUE DE L'OMBUDSMAN POUR LE MONDE
POLITIQUE**

<i>J.-L. Labbé</i>	153
I. Nul n'est prophète ...	154
II. Masochistes, les élus?	155
III. Concurrent du politique ou concurrence par le politique?	156
IV. L'ombudsman est parfois vu comme un censeur	158
V. Une réclamation peut en cacher une autre	160
VI. Le chien qui aboie mais ne mord pas	161
VII. Une indispensable promotion de la fonction	162

DERDE DEEL. DE MEERWAARDE VAN DE OMBUDSMAN TEN AANZIEN VAN DE ADMINISTRATIE EN DE KLACHTENBEHANDELING	
TROISIEME PARTIE. LA PLUS-VALUE DE L'OMBUDSMAN A L'EGARD DE L'ADMINISTRATION ET DU TRAITEMENT DES PLAINTES	163

**MODERNISERING VERSUS OMBUD: LAAGTIJ,
HOOGTIJ OF SPRINGTIJ?**

<i>G. Bouckaert</i>	165
I. Zes kwaliteiten van een overheid in een turbulente omgeving	166
II. Trends van overheidsmanagement in OESO-landen	167
III. Een resultaatgericht conceptueel en procedureel overheidskader	168
IV. Nieuw publiek leiderschap, ombud en hervorming van overheidsmanagement	170
V. Conclusies	177
VI. Referenties	178

**DE MEERWAARDE VAN DE OMBUDSMAN TEN AANZIEN
VAN DE ADMINISTRATIE EN DE KLACHTENBEHANDELING**

<i>H. Wuyts</i>	180
I. De werkverdeling tussen de interne klachtenbehandeling en de ombudsman	181
II. De samenwerking met de administratie	182
III. De gebruikte criteria	184
IV. De follow-up van de aanbevelingen	186
V. Besluit	187

VIERDE DEEL. DE MEERWAARDE VAN DE OMBUDSMAN TEN AANZIEN VAN DE BURGER	
QUATRIEME PARTIE. LA PLUS-VALUE DE L'OMBUDSMAN A L'EGARD DU CITOYEN	189

**DE OMBUDSINSTELLING OP FEDERAAL, GEWESTELIJK EN
GEMEENSCHAPSVLAK – MEERWAARDE VOOR DE BURGER**

<i>R. Maes</i>	191
I. Inleiding	191
II. De officiële verwoording van de verwachtingen van de burgers	194
A. Een landsprocureur of een commissaris van het Parlement	194
B. De parlementaire ombudsmannen of “médiateurs”	196

C. De federale sectorale ombudsdiensten of “services de médiation”	198
1. Dienst “ombudsman” bij de N.M.B.S., de Post en voor de Telecommunicatie	198
2. Ombudsdienst Pensioenen	200
II. De legitimiteit van de bestuursinstellingen in een meervoudig burgerperspectief	201
A. Legitimiteit als de maatschappelijk aanvaard overheid – Het primaat van de burger	203
B. Legitimiteit – Het primaat van de politiek – Het primaat van de rechtsstaat en het primaat van de doelmatigheid	204
C. Het primaat van de burger in meervoudig perspectief	206
1. Burger en beleidsvoering - Afstand tot beleid	207
2. Burger en dienstverlening - Talrijke drempels	207
3. Burger en doelmatigheid van de openbare dienst - Organisatie-, schaal- en efficiëntiebarrières	207
4. Burger en klachtenbehandeling - Klachtenmanagement en bemiddeling	208
5. Burger en oneigenlijk gebruik van overheidsvoorzieningen	208
6. Burger als kiezer, als cliënt en als partner	209
D. Parlementaire ombudsmannen en sectorale ombudsdiensten	209
III. De legitimiteit van de bestuursinstellingen vanuit ombudsperspectief	211
A. De ombudsman als brug tussen burger en overheid	211
B. Klachten en ombudsnormen	214
1. Burger en beleidsvoering door de overheid	214
2. Burger en dienstverlening door de overheid	216
3. Burger en organisatie- en schaalbarrières	217
4. Burger en klachtenbehandeling	217
5. Burger en oneigenlijk gebruik van overheidsvoorzieningen	218
C. Legitimiteit en klachtenbehandeling door de ombudsmannen	218
IV. Besluit	220

L'OMBUDSMAN, PLUS-VALUE POUR LE CITOYEN

<i>P. de Suray</i>	222
I. Un ombudsman pour le citoyen	222
A. Le citoyen et l'administration	223
B. Le respect des principes administratifs	224

C. Mieux informer et mieux communiquer	227
1. L'accès aux documents administratifs	227
2. Une bonne communication	228
3. Démarche pédagogique	228
II. La médiation comme mode alternatif de règlement des conflits	229
A. Un mode alternatif	229
B. Processus et procédure: outils de complémentarité	230
III. Le médiateur comme opportunité pour les services communaux	232
A. La genèse des recommandations	232
B. L'ombudsman comme outil de management	233
IV. Le citoyen, le médiateur et l'élú	234
V. Conclusions	235

PROFIEL VAN DE VERZOEKERS VAN DE OMBUDSDIENSTEN 1975 – 2000: EEN LITERATUURSTUDIE

<i>N. Van Zutphen</i>	237
I. Inleiding	237
II. Verzoekersprofielen	238
A. Zelfevaluatie door ombudsliden	238
B. USA	239
C. Duitsland	240
D. Spanje	241
E. Nederland	241
1. Jacobs: Klagers en veelklagers	241
2. Timmer en Niemeijer: Burger, overheid en de Nationale ombudsman	243
3. UMC: De klacht weg	244
F. Engeland: Local Government Ombudsman	245
G. België: Antwerpse ombudsdienst	245
III. Niet-verzoekers	246
IV. Conclusies	249
V. Bibliografie	250

PROFIEL VAN DE VERZOEKERS VAN TWEE OMBUDSDIENSTEN: EEN EMPIRISCHE STUDIE IN 2002

<i>K. Van den Audenaerde</i>	254
I. Situering van het onderzoek	254
A. Inleiding en probleemstelling	254
B. Methodiek	255

C. Representativiteit van de steekproef	257
II. Persoonskenmerken van de verzoekers	258
A. Is klagen mannelijk of vrouwelijk?	258
B. Klachten vooral in eigen naam.	258
C. Klachten komen van overal (geografische spreiding)	259
D. Ouderen klagen	260
E. Wie samenwoont, klaagt meer	260
F. Wie geen kinderen thuis heeft, klaagt meer	261
III. Sociaal-economisch profiel van de verzoekers	262
A. Wie niet werkt, klaagt meer	262
B. Autochtonen klagen	263
C. Hoger opgeleiden klagen meer	263
D. Beroepscategorie	265
E. Inkomen	266
F. Klagers hebben vaak een eigen woning	268
IV. Maatschappelijke interesse en tevredenheid	268
A. Klagers lezen kranten	268
B. De politieke interesse bij klagers is vrij beperkt	271
C. Het maatschappelijk vertrouwen is vrijwel onbestaande	272
D. Tevredenheid over de ombudsdienst	274
V. Conclusie	275
VI. Bibliografie	276

ALGEMENE CONCLUSIES / CONCLUSIONS GENERALES

<i>R. Andersen</i>	278
--------------------	-----

WOORD VOORAF

"Il y a un temps pour vivre et un temps pour témoigner de vivre"

Noces - A. Camus

De laatste tien jaar heeft de ombudsfunctie in ons land stilaan maar duidelijk vorm gekregen. Na deze periode van expansie is de tijd rijp voor een grondige studie, stroomlijning en verdieping van de ombudsfunctie.

Vanuit dat perspectief is het ICOM opgericht. Het "Interdisciplinair Centrum voor Ombudsmanstudies" tracht de verdere ontwikkeling van de ombudsfunctie te ondersteunen door middel van onderzoeksactiviteiten en vormingsinitiatieven. Zowel academici als ombudsmannen stonden aan de doopvont van dit initiatief.

Vanuit de academische wereld zijn tal van professoren bij dit initiatief betrokken, de verschillende Belgische universiteiten zijn vertegenwoordigd. Vanuit de sector worden verschillende ombudsdiensten aangesproken. Het gaat niet enkel om ombudsmannen en -vrouwen uit de publieke sector, ook vanuit de privé-sector wordt een impuls verwacht. Voorts is er steun vanwege de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (V.V.B.B.) en de Association Francophone des Sciences de l'Administration et de la Gestion Publique (A.F.S.A.).

Het eerste initiatief van het centrum is de studiedag van 4 december 2002 waarin de meerwaarde van de ombudsdiensten op verschillende vlakken wordt getoetst en waarvan dit boek de neerslag is. Wij houden eraan Kaat Van den Audenaerde (UAMS) hartelijk te danken voor haar inbreng bij de organisatie van de studiedag en de redactie van het boek.

AVANT-PROPOS

Ces dix dernières années, la fonction d'ombudsman a progressivement pris forme dans notre pays. Aussi le temps est-il désormais venu d'étudier de manière d'approfondie et de mieux préciser cette fonction.

C'est dans cette optique qu'a été créé récemment le Centre de Recherche Interdisciplinaire sur l'Ombudsman (CRIO). Ce centre se donne comme objectif de promouvoir le développement ultérieur de la fonction d'ombuds-

man au moyen d'activités de recherche et d'initiatives de formation. Ce projet est soutenu par divers universitaires et ombudsmans.

Dans le domaine académique, de nombreux professeurs participent à cette initiative et les diverses universités belges sont toutes représentées. Dans le secteur des ombudsmans, divers services ont été contactés. Ne sont pas uniquement visés les ombudsmans du secteur public, il est également attendue une impulsion de la part du secteur privé. En outre, l'Association Flamande de Gestion et d'Administration (V.V.B.B.) et l'Association Francophone des Sciences de l'Administration et de la Gestion Publique (A.F.S.A.) soutiennent également le projet.

La première initiative est la journée d'étude du 4 décembre 2002 qui permet d'évaluer les plus-values réalisées par les services d'ombudsman à différents niveaux et dont le présent livre est le résultat. Nous tenons à remercier bien vivement Kaat Van den Audenaerde (UAMS) pour son apport précieux à l'organisation du colloque et la rédaction du livre.

Bernard HUBEAU

Vlaams ombudsman
Co-editor

Robert ANDERSEN

Professeur à l'Université Catholique de Louvain
Co-éditeur