Verslag bijeenkomst lokale ombudsvoorzieningen

Onderwerp	**Workshop Venice principles**
Datum	23-6-2021
Van	Jan Prins

Op woensdag 23 juni 2021 vond de eerste - digitale - bijeenkomst van gemeentelijke Ombudsvoorzieningen plaats. Tijdens die bijeenkomst is stilgestaan bij de 'Venice principles' en de betekenis daarvan voor de lokale ombudsvoorzieningen.

Stephan Sjouke, Coördinator internationale zaken bij de Nationale ombudsman gaf een korte toelichting op de 'Paris Principles' en de 'Venice Principles'. De ontwikkeling van het ombudsmaninstituut is vooral op de internationale agenda gekomen door het aannemen van de Paris Principles door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (resolutie 48/134 van 20 december 1993). De Paris Principles hebben betrekking op alle instituten die mensenrechten beschermen en promoten. In de resolutie is sprake van een nationaal mensenrechteninstituut (NHRI). Elk land zou zo'n instituut moeten hebben en dat kan ook een ombudsman-instituut zijn. Om te garanderen dat niet iedereen zich maar mensenrechteninstituut (of ombudsmaninstituut) in de zin van de Paris Principles kan noemen, is een accreditatiesysteem opgezet. In Nederland is het College Rechten van de Mens de A-status houder.

Over de Venice Principles
De Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venice Commission) werd in 1990 opgericht om te helpen bij de overgang van de Oost-Europese landen naar een democratisch rechtsstelsel. De commissie is een adviesorgaan van de Raad van Europa. In verschillende instellingen van de Raad van Europa zijn in de afgelopen decennia vele resoluties en aanbevelingen aangenomen met betrekking tot het ombudsman-instituut. De leden van de Venice Commission zijn allen onafhankelijke experts, zoals rechters, academici en parlementariërs. Elke lidstaat van de Raad van Europa vaardigt een lid af. Daarnaast is het lidmaatschap ook opengesteld voor buiten de Raad van Europa en zijn inmiddels 60 landen lid.

Op 18 maart 2019 heeft de Venice Commission de Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution aangenomen. Hierna hebben verschillende andere instellingen van de Raad van Europa de beginselen onderschreven en tot uitvoering opgeroepen. Deze zogenoemde Venice Principles geven het belang van een ombudsmaninstituut weer en beschrijven de criteria waaraan het instituut moet voldoen. Het Congres van lokale en regionale overheden heeft de beginselen ondersteund.

De VN Resolutie 75/186 die op 16 december 2020 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is aangenomen, draagt als titel 'The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law'. Artikel 2 onder a van de resolutie stelt dat een ombudsmaninstituut opgericht moet zijn in overeenstemming met de Venice Principles, terwijl onder b wordt aangegeven dat de ombudsman bevoegd moet zijn om op te kunnen treden als mechanisme 'for the promotion and protection of human rights and the promotion of good governance and respect for the rule of law'. Het is belangrijk dat de grootste internationale organisatie zich positief heeft uitgesproken over de functie van de ombudsman en de standaarden waaraan het instituut moeten voldoen. Daarmee verkrijgt het instituut een eigenstandige internationale erkenning met bijpassende criteria waaraan het moet voldoen.

De Venice Principles stellen hoge eisen aan een ombudsmaninstituut. Er is duidelijk gekozen voor een ambitieus document. In de 'Venice Principles' wordt achtereenvolgens ingegaan op:
- de selectie, benoeming en het ontslag van een ombudsman;
- diens mandaat en bevoegdheden en
- de voorzieningen die het werk van de ombudsvoorziening ten dienste staan.

Ten behoeve van de workshop is globaal bekeken of een of meerdere beginselen van de Venice Principles aanleiding zouden moeten (of kunnen) zijn voor nadere actie. Vooralsnog zijn dit de volgende beginselen:

13. The institutional competence of the Ombudsman shall cover public administration at all levels. The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities.

Op grond van dit beginsel, zou een ombudsman bevoegd moeten zijn ook handelingen van private instellingen te onderzoeken als de instelling een overheidstaak uitvoert. De ombudsman is thans op grond van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd te oordelen over gedragingen van bestuursorganen. Gedragingen van private partijen zijn uitgesloten, tenzij die partij – grofweg gezegd – onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen.
De Venice Principles lijken te verlangen dat het mandaat wordt uitgebreid naar publieke diensten in het algemeen belang, verleend door private partijen. Daarbij gaat het er om dat het mandaat van de ombudsman zich richt op de diensten die worden aangeboden in het algemeen belang, ongeacht of deze door publieke of private partijen worden aangeboden. Dit past bij het uitgangspunt dat meerdere lokale ombudsmannen nu ook al impliciet hanteren: De burger heeft recht op behoorlijke behandeling, ook als de overheid zich terugtrekt. Het privatiseren van een publieke taak mag er niet toe leiden dat de burger een bestaande publiekrechtelijke klachtbehandeling wordt ontnomen.

De Nationale ombudsman is voornemens nog in 2021 in te gaan op dit vraagstuk. Kern zal zijn dat de Nationale ombudsman zich bevoegd acht voor 'uitbestede publieke taken'. Dit betekent een ruimere interpretatie van de bevoegdheid van de ombudsman, welke overigens ook op lokaal niveau speelt en dus gevolgen heeft voor de werkzaamheden van andere lokale ombudsvoorzieningen.

Andere relevante beginselen zijn:

21. Sufficient and independent budgetary resources shall be secured to the Ombudsman institution. The law shall provide that the budgetary allocation of funds to the Ombudsman institution must be adequate to the need to ensure full, independent and effective discharge of its responsibilities and functions. The Ombudsman shall be consulted and shall be asked to present a draft budget for the coming financial year. The adopted budget for the institution shall not be reduced during the financial year, unless the reduction generally applies to other State institutions. The independent financial audit of the Ombudsman's budget shall take into account only the legality of financial proceedings and not the choice of priorities in the execution of the mandate.

22. The Ombudsman Institution shall have sufficient staff and appropriate structural flexibility. The Institution may include one or more deputies, appointed by the Ombudsman. The Ombudsman shall be able to recruit his or her staff.

Uit een rondgang langs ombudsvoorzieningen in het najaar van 2020 en begin 2021 bleek dat er lokaal grote verschillen bestaan tussen de ombudsvoorzieningen ten aanzien van beschikbaar budget en menskracht. Daarvoor zijn door de wetgever indertijd bewust geen uitgangspunten geformuleerd, aangezien gemeenten beleidsvrijheid hebben. De vraag is echter in hoeverre een norm bepaalt kan worden voor de in de Venice Principles aan de ombudsvoorziening toebedachte rol en taak en de daaraan verbonden voorwaarden of eisen? En of er binnen het lokaal bestuur wel voldoende aandacht is voor dit onderwerp?

Tijdens twee workshops is door betrokkenen het volgende naar voren gebracht:

- Ten aanzien van beginsel 13

Het uitgangspunt van de Nationale ombudsman dat hij zich in lijn met de Venice Principles bevoegd acht voor 'uitbestede publieke taken', wordt door meerdere ombudsvoorzieningen gedeeld. Onder 'publieke diensten in het algemeen belang' valt veel meer dan alleen het begrip 'bestuursorgaan'. De ruimere interpretatie van die bevoegdheid heeft echter direct gevolgen voor de werkdruk en werkzaamheden van alle lokale ombudsvoorzieningen. Daarnaast dient bekeken te worden wat een uitspraak van de ombudsman betekent voor de uitvoering van publieke taken door private uitvoerders. En hoe ver gaat die uitspaak dan? Voorkomen moet worden dat er een drietrapsraket ontstaat (uitvoerder-gemeente-ombudsman). Er dient 1 toegang te zijn voor het indienen van een klacht. Het is aan de organisatie om het achter dat centrale toegangspunt goed te regelen.

Het beeld dat raadsleden of burgemeesters bij de Venice Principles hebben is er wellicht een van 'ver van mijn bed'. Hoe haal je deze beginselen dichtbij? Helpt een vertaling naar het Nederlands? Helpt het om daarbij een onderscheid te maken tussen verschillende 'doelgroepen', zoals raad, raadsleden en burgemeester?

Suggestie: een eenvoudige inhoudelijke verstaalslag maken van de Venice Principles, waarin deze gekoppeld worden aan het sociaal domein en welke onderdeel uitmaakt van het welkomstpakket van de nieuwe raadsleden na de verkiezingen in maart 2022 en gebruikt kan worden om over belangrijke beginselen het gesprek aan te gaan met de burgemeester, de raad etc.

- Ten aanzien van de beginselen 21 en 22

Ombudsvoorzieningen doen al heel veel in het oplossen van problemen, maar dit is vaak weinig zichtbaar of inzichtelijk voor buitenstaanders. Raad en burgemeester (verantwoordelijk voor de klachtbehandeling) worden daarbij ook als buitenstaanders aangemerkt. Hoe laat je zien wat je doet, wat een ombudsvoorziening de gemeente oplevert, hoe leg je verantwoording af waarbij het gaat over de kwaliteit en niet over de kwantiteit? Wat is het belang van het in beeld brengen van de klachten, binnen de eigen organisatie en binnen andere organisaties. Hoe verhoudt het belang van klachtbehandeling zich ten opzichte van het werk wat ervoor gedaan moet worden? Hoe maak je duidelijk dat een ombudsvoorziening niet hetzelfde is als een bezwaarschriftencommissie? Welke rol heeft de burgemeester bij het leggen van verbindingen met andere voorzieningen, zoals een anti-discriminatievoorziening, de lokale rekenkamer, de bezwaarschriftencommissie?

Suggestie:
In beeld brengen (uitschrijven) van de verschillende stappen binnen het proces van klachtbehandeling, de daarbij behorende activiteiten, beoogde doelen en resultaten, teneinde inzichtelijk te maken wat klachtbehandeling inhoudt en wat de ombudsvoorziening de gemeentelijke organisatie 'oplevert' (kosten- batenanalyse).

Afspraak:

- Vanuit de Nationale ombudsman wordt het voortouw genomen ten aanzien van de suggesties voor:
  het maken van een 'vertaalslag' van de Venice Principles en
  het 'uitschrijven' van de stappen in het klachtbehandelingsproces.

Na de zomerperiode vindt hierover een terugkoppeling plaats naar de lokale ombudsvoorzieningen.