

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

30 MAI 2012

Proposition de résolution visant à renforcer la culture de service entre l'administration fédérale et les citoyens

(Déposée par Mme Caroline Désir et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Le service public fourni par l'administration fédérale est essentiel pour garantir une société plus juste. Placé dans un contexte d'innovations constantes dans les méthodes de travail et les technologies, le service public est l'objet d'attentes croissantes de la part des citoyens. Ceux-ci souhaitent des services plus accessibles à tous, plus simples, plus rapides, plus fiables, plus transparents, plus à l'écoute, ... Bref il s'agit là d'un véritable défi pour l'administration fédérale de devenir un meilleur prestataire de services.

Pour y arriver, la première priorité doit être de placer l'utilisateur des services, c'est-à-dire le citoyen, au centre des préoccupations, soit de développer une véritable culture de service au sein de l'administration que ce soit dans sa politique de communication et d'information, au niveau même du service rendu au citoyen ou plus en aval encore dans la procédure de gestion des plaintes.

A. L'information et la communication de l'administration fédérale

Le nombre de sources d'informations émanant de l'administration fédérale a significativement augmenté ces dernières années, ce qui parfois laisse le citoyen, toujours en quête d'orientation et d'information, quelque peu démuni face à cette masse d'informations sur les services offerts.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2011-2012

30 MEI 2012

Voorstel van resolutie tot versterking van de dienstencultuur van de federale overheid tegenover de burgers

(Ingediend door mevrouw Caroline Désir c.s.)

TOELICHTING

De openbare dienstverlening van de federale overheid is een essentiële hefboom om tot een rechtvaardigere maatschappij te komen. In een context van onophoudelijke vernieuwingen in werkmethode en technologieën groeien ook de verwachtingen van burgers ten aanzien van de openbare diensten. Zij willen diensten die toegankelijker zijn voor iedereen, die eenvoudiger, sneller, betrouwbaarder, transparanter en beter aanspreekbaar zijn, ... Kortom, de federale overheid staat voor de grote uitdaging om een betere dienstverlener te worden.

De eerste stap daartoe is de gebruiker van de diensten, met andere woorden de burger, centraal te stellen. Het bestuur moet een ware dienstencultuur ontwikkelen, gaande van communicatie en informatieverstrekking, tot de eigenlijke dienstverlening aan de burger en uiteindelijk het klachtenbeheer.

A. Informatieverstrekking en communicatie van de federale overheid

Het aantal informatiekkanalen van de federale overheid is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen, met als gevolg dat de burger, die steeds op zoek is naar voorlichting en informatie, soms zijn weg niet vindt in de massa informatie over aangeboden diensten.

La multiplication de sites internet dans l'administration fédérale en est un bon exemple. Si le site *www.belgium.be* est le principal canal d'information fédéral, le citoyen qui souhaitera obtenir une information plus détaillée devra consulter les sites des différentes administrations fédérales. Les auteurs constatent cependant qu'il existe parfois une grande différence d'une administration à l'autre dans la qualité du contenu de ces sites et de leur lisibilité.

Une harmonisation de la présentation ainsi que du contenu minimum requis et de la convivialité attendue des sites internet des différentes administrations constituerait pourtant une avancée indéniable. Le médiateur fédéral estime ainsi « qu'il serait notamment précieux que le site Internet de toute administration fédérale indique clairement et de façon visible, par exemple sur la page d'accueil, ses coordonnées générales » (1). Les auteurs de la proposition appuient cette recommandation et souhaitent que les sites web de chaque service public et chaque entreprise publique contiennent au minimum la loi organique qui les institue, les différentes lois qu'ils appliquent et qu'ils mettent en œuvre, ainsi que l'organigramme de leur structure.

En parallèle, depuis plusieurs années, le Médiateur fédéral soulignait la nécessité de mettre sur pied un centre d'information fédéral où le citoyen peut obtenir, par téléphone ou par écrit, une réponse pertinente à ses questions ou être dirigé vers l'instance adéquate. Dans son rapport de 2007, celui-ci émettait une recommandation visant à la création d'un tel centre d'information fournissant non seulement une information de base, mais orientant et transmettant efficacement les demandes d'information. Les auteurs pensent tout particulièrement à la mise en place d'une ligne de téléphone gratuite.

En ce qui concerne l'accès à l'information, il convient de rappeler que le développement de canaux électroniques pour un nombre croissant de formalités administratives s'inscrit dans l'évolution de la société, mais il ne peut avoir pour effet d'exclure certaines catégories de citoyens de l'accès à l'administration.

Les nouvelles technologies conduisent l'administration à se moderniser. *L'e-government* est un bon exemple de cette administration électronique qui permet au citoyen de lui offrir de l'information et des services en ligne, le citoyen pouvant ainsi entreprendre des démarches administratives en ligne (introduction de demandes, déclarations, ...) quand il le souhaite.

Cependant, certaines personnes ont difficilement accès à ce type d'applications, parce qu'elles sont victimes d'un handicap ou sont fragilisées, parce qu'elles

Het toenemende aantal websites binnen de federale overheid is daar een goed voorbeeld van. De website *www.belgium.be* is weliswaar het belangrijkste federale informatiekanaal, maar de burger die meer gedetailleerde informatie wil, moet de websites van de verschillende federale besturen raadplegen. De indieners stellen echter vast dat deze sites onderling erg verschillen in kwaliteit en leesbaarheid.

Een harmonisering van de presentatie, de minimuminhoud en de verwachte gebruiksvriendelijkheid van de websites van de verschillende administraties zou een onmiskenbare vooruitgang betekenen. De federale Ombudsman oordeelt dat het « zeker bijzonder nuttig zou zijn mocht de website van elke federale overheidsdienst op een goed zichtbare plek, bijvoorbeeld op de homepage, de algemene contactgegevens van de dienst vermelden » (1). De indieners van het voorstel steunen deze aanbeveling en willen dat de website van elke overheidsdienst en elk overheidsbedrijf minstens de organieke wet die hen inricht bevat, alsook de verschillende wetten die zij toepassen en uitvoeren en een organigram van hun structuur.

Daarnaast wijst de federale Ombudsman al jaren op de noodzaak om een federaal informatiepunt op te richten waar de burger telefonisch of schriftelijk pertinente antwoorden kan krijgen op zijn vragen of kan worden doorverwezen naar de bevoegde instantie. In zijn jaarverslag van 2007 beval hij aan om een centraal informatiepunt uit te bouwen dat niet alleen basisinformatie verstrekt, maar vragen om informatie ook doeltreffend oriënteert en doorverwijst. De indieners denken in het bijzonder aan een gratis telefoonlijn.

Wat de toegang tot informatie betreft, herinneren wij eraan dat de ontwikkeling van elektronische kanalen voor een groeiend aantal administratieve formaliteiten deel uitmaakt van de maatschappelijke evolutie, maar dat men erop moet toezien dat bepaalde burgers hierdoor niet worden uitgesloten van toegang tot de administratie.

Dankzij nieuwe technologieën kan de overheid zich moderniseren. *E-government* is een mooi voorbeeld van elektronische administratie die de burger online informatie en diensten aanbiedt en de burger ook in staat stelt administratieve formaliteiten te vervullen (indienen van aanvragen, aangiftes, ...) wanneer hij dat wil.

Sommigen krijgen echter moeilijk toegang tot dit soort toepassingen, wegens een handicap of omdat ze zwakker staan, omdat ze geen toegang hebben tot

(1) Le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2011*, p. 98.

(1) De federale Ombudsman, *Jaarverslag 2011*, blz. 98.

n'ont pas accès aux technologies de l'information et de la communication ou parce qu'elles sont peu familiarisées avec celles-ci. Les auteurs estiment que les services publics doivent rester accessibles à tous et la fracture numérique ne peut compromettre l'universalité du service public et l'égalité de traitement des usagers.

Ces dernières années, la fracture numérique s'est réduite mais il faudra encore du temps avant qu'elle ne soit tout à fait comblée. Aucun citoyen ne peut dès lors être contraint d'utiliser exclusivement la voie électronique pour accomplir les démarches que l'État et ses réglementations lui imposent. L'administration doit prévoir le maintien d'une voie alternative ou mettre à disposition du citoyen des mesures d'accompagnement.

Le Médiateur fédéral, dans son rapport annuel 2009, a d'ailleurs émis une recommandation transversale en ce sens: il recommande à l'autorité fédérale de «Prévoir les mesures d'accompagnement adéquates dans toutes les procédures administratives qui s'appuient sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication, afin de préserver l'égalité de traitement des usagers.»

Les auteurs considèrent que cela pourrait se faire d'un côté, en conservant des procédures par papier et par guichet, et de l'autre, en créant des procédures d'*e-gouvernement* accessibles et compréhensibles pour tous c'est-à-dire en mettant à disposition des moyens d'accès matériel à Internet ainsi qu'en prévoyant un accompagnement humain pour l'accomplissement des procédures.

Il est par conséquent essentiel de concentrer les efforts à fournir en termes de communication et d'informations étant donné qu'une bonne information et une orientation correcte du citoyen dès le départ contribuent à éviter par après l'introduction de réclamations.

B. La gestion des plaintes par l'administration fédérale

La culture de service qui entend que le service public soit à l'écoute du citoyen, passe aussi par un bon système de gestion des plaintes.

Si une administration doit s'efforcer d'exécuter ses tâches du mieux qu'elle peut, elle doit aussi s'attacher à anticiper les éventuels problèmes et, lorsque ceux-ci surviennent, elle se doit de tout mettre en œuvre afin de corriger les effets négatifs qui pourraient rejaillir sur le citoyen.

Une vraie culture de service implique donc que chaque administration fédérale soit dotée d'un service de plaintes capable d'assurer un traitement convenable et efficace des réclamations du citoyen qui lui sont adressées en première ligne.

informatie- en communicatietechnologieën of omdat zij er niet mee vertrouwd zijn. De indieners menen dat openbare diensten voor iedereen toegankelijk moeten blijven en dat de digitale kloof geen afbreuk mag doen aan de universele dienstverlening en de gelijke behandeling van gebruikers.

De laatste jaren is die digitale kloof verkleind, maar het zal nog enige tijd duren voor hij helemaal gedicht is. Bijgevolg mag geen enkele burger worden verplicht alleen de elektronische weg te gebruiken om de formaliteiten te vervullen die de Staat en zijn regelgeving oplegt. De overheid moet blijven voorzien in een alternatieve weg of in begeleidende maatregelen voor de burger.

De federale Ombudsman heeft trouwens in zijn jaarverslag 2009 een transversale aanbeveling in die zin geformuleerd, waarin hij de federale regering oproept «om adequate begeleidende maatregelen te voorzien voor alle administratieve procedures die steunen op de nieuwe communicatietechnologieën, ter behoud van een gelijke behandeling van alle gebruikers».

De indieners menen dat dit mogelijk is door enerzijds de procedures op papier en aan de loketten te behouden en anderzijds toegankelijke en voor iedereen verstaanbare procedures van *e-gouvernement* te ontwikkelen door te voorzien in materiële toegangsmiddelen tot het internet en in menselijke begeleiding om de procedures te doorlopen.

Het is bijgevolg essentieel de inspanningen toe te spitsen op communicatie en informatie. Voorafgaande degelijke informatieverstrekking en voorlichting kunnen immers voorkomen dat achteraf klachten worden ingediend.

B. Klachtenbehandeling door de federale overheid

Een dienstencultuur waarbij de overheid naar de burger luistert, veronderstelt ook een goed werkend klachtenbehandelingsmechanisme.

Het bestuur moet zijn opdrachten zo goed als het kan vervullen, maar moet ook mogelijke problemen anticiperen en, wanneer zij zich voordoen, alles in het werk stellen om de nadelige gevolgen voor de burger weg te werken.

In een echte dienstencultuur moet elk federaal bestuur dus voorzien zijn van een klachtendienst die klachten van burgers in de eerste lijn op een degelijke en efficiënte manier behandelt.

La loi du 22 mars 1995 sur les médiateurs fédéraux prévoit que le citoyen désireux d'introduire une réclamation doit prendre contact avec l'administration concernée afin de tenter d'obtenir satisfaction et ce, avant de saisir le Médiateur fédéral. Cette disposition entend poser le concept de traitement des plaintes en première et deuxième ligne. L'objectif étant de créer les meilleures conditions pour favoriser une résolution des plaintes par l'administration elle-même, ce qui conduit également au rétablissement du lien de confiance entre le citoyen et l'administration.

C'est dans ce sens que, depuis plusieurs années, le Service public fédéral Personnel et Organisation (SPF P & O) a contribué à mettre sur pied des services internes de plaintes dans un certain nombre d'administrations fédérales, toujours sur base volontaire. Par après, un réseau fédéral « Gestion des plaintes » a vu le jour; il s'agissait de réunir les coordinateurs de plaintes des différents services internes de plaintes et de promouvoir l'implémentation d'un véritable processus de gestion intégrée des plaintes.

Malheureusement, les auteurs constatent que si la majorité des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) disposent aujourd'hui d'une gestion interne des plaintes, à peine la moitié des services publics fédéraux ont implémenté au sein de leur administration un tel service interne de plaintes. (1)

L'exigence de démarche préalable du citoyen n'a toutefois de sens que si l'administration se montre véritablement ouverte à cette démarche et gère correctement cette plainte. Le Médiateur fédéral regrette que tous les services de plaintes de réseau ne soient pas encore au même stade de développement du processus proposé par le SPF P&O. Dans son rapport annuel de 2011 le Médiateur fédéral estime que « l'instauration facultative d'une gestion interne des plaintes par l'administration, dont l'organisation et l'harmonisation reposent uniquement sur l'engagement volontaire de son management et qui peut dès lors être abandonnée à tout moment, ne paraît plus suffisante pour parvenir dans un avenir prévisible à une véritable gestion intégrée des plaintes en première ligne dans l'ensemble de l'administration fédérale, (...) ».

Dans ce processus de base de gestion des plaintes, les auteurs souhaitent également l'introduction d'indicateurs de performance définitifs et uniformes permettant une meilleure approche de la gestion des plaintes par les administrations fédérales.

(1) En tout cas 22 organisations (SPF, IPSS, SPP) ont déjà adopté la procédure minimale. Ce qui signifie qu'elles ont intégré le processus de plaintes, qu'il y a eu une action de sensibilisation en interne à ce sujet et que le logo de plainte est utilisé selon les normes. Rapport annuel Médiateur fédéral pp. 16 et 17).

De wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen bepaalt dat een burger die een klacht wil indienen contact moet zoeken met de betreffende overheid teneinde genoegdoening te verkrijgen vooraleer hij de federale Ombudsman aanspreekt. Deze bepaling legt het beginsel vast van de klachtenbehandeling in de eerste en in de tweede lijn. Dit zou betere randvoorwaarden moeten scheppen voor de afhandeling van klachten door de administratie zelf, en dus ook voor het herstel van het vertrouwen tussen de burger en de administratie.

Daarom helpt de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie (FOD P & O) al sinds enige jaren op vrijwillige basis met het oprichten van interne klachtendiensten in een aantal federale besturen. Daarna zag een Federaal Netwerk Klachtenmanagement het licht, dat de klachtencoördinatoren van de verschillende interne klachtendiensten verenigt en een volledig geïntegreerde procedure van klachtenbehandeling wil ontwikkelen.

Helaas stellen de indieners vast dat hoewel de meeste openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) tegenwoordig over een interne klachtenbehandeling beschikken, de helft van de federale overheidsdiensten ternauwernood een klachtendienst binnen hun administratie hebben opgericht. (1)

De vereiste dat de burger zich eerst tot de administratie moet richten heeft echter alleen zin als de administratie er echt voor openstaat en de klacht correct behandelt. De federale Ombudsman betreurt het dat de klachtendiensten van het netwerk nog niet allemaal even ver staan in het proces dat de FOD P&O hun voorstelt. In zijn jaarverslag van 2011 maakt de federale ombudsman de volgende opmerking: « Facultatieve interne klachtenbehandeling — die dus enkel op vrijwillige basis georganiseerd wordt binnen een overheidsdienst en geharmoniseerd binnen de federale overheid, maar net zo goed na verloop van tijd weer kan verdwijnen — lijkt niet langer te volstaan om binnen afzienbare tijd tot een echt geïntegreerde klachtenbehandeling bij de federale overheid te komen (...) ».

In dit basisproces voor het klachtenbeheer willen de indieners ook dat definitieve en eenvormige prestatie-indicatoren worden ingevoerd om een beter zicht te krijgen op het klachtenbeheer door de federale besturen.

(1) In elk geval zijn reeds 22 organisaties (FOD, OISZ, POD) klaar met de minimumprocedure. Dit wil zeggen dat ze alleszins het klachtenproces hebben ingevoerd, er een interne bewustmaking heeft plaatsgegrepen en dat het klachtenlogo werd geïmplementeerd volgens de standaarden. Jaarverslag van de federale Ombudsman blz. 17.

Pour les auteurs, une administration moderne et tournée vers ses utilisateurs doit disposer d'un modèle unique, structuré et harmonisé de gestion des plaintes. Il est donc indispensable que l'administration fédérale développe aujourd'hui un véritable processus de gestion intégrée des plaintes en première ligne selon des standards de base commun.

Caroline DÉSIR.
Fabienne WINCKEL.
Ahmed LAAOUEJ.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. Vu les articles 8 et 9 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux qui prévoient une procédure en deux stades de gestion des plaintes;

B. Vu la note de politique générale du 21 décembre 2011 concernant la Fonction publique qui prévoit que « le gouvernement mettra en place une ligne téléphonique fédérale d'information unique »;

C. Vu les rapports annuels 2007, 2009, 2010 et 2011 du Médiateur fédéral ainsi que ses recommandations;

D. Considérant que réussir la modernisation de l'administration nécessite notamment de promouvoir une culture basée sur la satisfaction des besoins des utilisateurs;

E. Considérant que la culture de service et la convivialité sont deux principes fondamentaux dans les relations entre l'administration fédérale et les citoyens;

F. Considérant que l'administration doit se montrer accessible à la démarche du citoyen, c'est-à-dire qu'elle soit ouverte à cette démarche et qu'elle la gère correctement;

G. Considérant qu'il convient de doter l'administration fédérale d'une politique de communication et d'information performante;

H. Considérant que les services publics doivent rester accessibles à tous et que la fracture numérique ne peut compromettre l'universalité du service public et l'égalité de traitement des usagers;

De indieners zijn de mening toegedaan dat een moderne, klantgerichte administratie moet beschikken over een eenvormig, gestructureerd en geharmoniseerd model van klachtenbehandeling. Het is dus onontbeerlijk dat de federale overheid een volwaardig proces van geïntegreerde eerstelijnsklachtenbehandeling volgens gemeenschappelijke basisstandaarden ontwikkelt.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. Gelet op de artikelen 8 en 9 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, die voorzien in een klachtenbehandelingsprocedure in twee stappen;

B. Gelet op de algemene beleidsnota Ambtenarenzaken van 21 december 2011, die bepaalt dat « de regering [...] een gecentraliseerde federale infolijn [zal] creëren »;

C. Gelet op de jaarverslagen 2007, 2009, 2010 en 2011 van de federale Ombudsman en de aanbevelingen die zij bevatten;

D. Overwegende dat het bevorderen van een cultuur die stoelt op de bevrediging van de behoeften van de gebruikers noodzakelijk is voor een geslaagde modernisering van de administratie;

E. Overwegende dat de dienstencultuur en de gebruiksvriendelijkheid twee fundamentele beginselen zijn in de betrekkingen tussen de federale overheid en de burgers;

F. Overwegende dat de overheid toegankelijk moet zijn voor de burgers, dat zij met andere woorden moet openstaan voor stappen die de burger wil ondernemen en ze op een correcte manier moet behandelen;

G. Overwegende dat de federale overheidsdiensten moeten worden voorzien van een doeltreffend communicatie- en informatiebeleid;

H. Overwegende dat de overheidsdiensten voor iedereen toegankelijk moeten blijven en dat de digitale kloof geen afbreuk mag doen aan de universele dienstverlening en de gelijke behandeling van gebruikers;

I. Considérant que tout citoyen aspire à une procédure de plaintes uniforme, transparente et efficace, auprès d'un acteur identifiable et apte à lui offrir une solution si sa réclamation est justifiée,

Demande au gouvernement :

1. En ce qui concerne la politique de communication et d'information de l'autorité fédérale :

De doter l'administration fédérale d'une politique de communication et d'information performante, fondée sur les principes de transparence, de pro-activité et de loyauté envers le citoyen, qui pourra se faire par :

— la fixation de principes généraux, comme des standards de qualité, sur lesquels devrait s'appuyer la communication externe des autorités administratives fédérales;

— la création d'un point d'information fédéral, ayant pour but de fournir une information de base, d'orienter et de transmettre efficacement les demandes d'informations, et qui pourrait se concrétiser sous la forme d'une ligne téléphonique gratuite;

— la prise de mesures d'accompagnement adéquates dans toutes les procédures administratives qui s'appuient sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication, afin de préserver l'égalité de traitement des usagers;

2. En ce qui concerne la politique de gestion des plaintes en première ligne au sein de l'autorité fédérale :

La généralisation de l'instauration d'un processus structuré et harmonisé de traitement des plaintes dans l'administration fédérale par la mise en place de services internes de plaintes dans tous les services publics fédéraux selon des standards de base communs;

3 mai 2012.

Caroline DÉsir.
Fabienne WINCKEL.
Ahmed LAAOUEJ.

I. Overwegende dat elke burger behoefte heeft aan een eenvormige, transparante en doeltreffende klachtenprocedure, met een identificeerbaar aanspreekpunt dat in staat is oplossingen aan te reiken wanneer zijn klacht gegrond is,

Vraagt de regering :

1. Wat het communicatie- en informatiebeleid van de federale overheid betreft :

Te voorzien in een doeltreffend communicatie- en informatiebeleid in de federale besturen, op grond van de beginselen van transparantie, pro-activiteit en loyautéit ten opzichte van de burger, door middel van :

— het vaststellen van algemene beginselen, zoals kwaliteitsnormen waarop de externe communicatie van de besturen moet steunen;

— het oprichten van een federaal informatiepunt, bijvoorbeeld een gratis telefoonlijn, om basisinformatie te verstrekken en informatie-aanvragen doeltreffend te oriënteren en door te verwijzen;

— het nemen van de geschikte begeleidende maatregelen in alle administratieve procedures die gebruik maken van de nieuwe informatie- en communicatie-technologieën, teneinde de gelijke behandeling van gebruikers te verzekeren;

2. Wat de eerstelijnsklachtenbehandeling binnen de federale overheid betreft :

Het veralgemenen van een gestructureerd en geharmoniseerd klachtenbehandelingsproces bij de federale overheid, door in alle federale openbare diensten interne klachtendiensten op grond van gemeenschappelijke basisnormen op te richten.

3 mei 2012.