

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be - T +32 2 209 01 11 - E info@serv.be

Advies op eigen initiatief

Decretale opdracht SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad 29 april 2024

Contactpersoon Stijn Wouters - swouters@serv.be

Peter Van Humbeeck - pvhumbecck@serv.be

Krachtlijnen

Met dit advies wil de SERV meer aandacht vragen voor publieke dienstverlening. Het gaat dan over dienstverlening van de overheid richting burgers, ondernemingen en organisaties die via zgn. loketfuncties beschikbaar zijn.

Dienstverlening is een kerntaak van de overheid. Burgers, werknemers en ondernemers hebben nood aan publieke diensten die goed functioneren, om hun leven, werk en activiteiten vlot te organiseren. Publieke dienstverlening is ook belangrijk voor het vertrouwen in de overheid. Voor veel burgers, ondernemingen en organisaties is de publieke dienstverlening het meest zichtbare en belangrijkste deel van de overheid waarmee ze in aanraking komen.

De SERV stelt in dit advies drie werkterreinen voorop om de publieke dienstverlening meer toegankelijk, gebruikersgericht en kwaliteitsvol te maken.

1/ Vergroot de toegankelijkheid van de publieke dienstverlening, zowel online als fysiek

Het Vlaams beleid legt vandaag de nadruk op het *click-call-connect*-principe. Dat betekent voor burgers (en feitelijke verenigingen) eerst online, dan pas via telefoon of e-mail, en als dat niet lukt een afhandeling offline. Voor ondernemingen is die in principe enkel digitaal (*digital only*). De realiteit is echter veel minder lineair. De publieke dienstverlening (online en fysiek) is bovendien nog vaak versnipperd en te weinig herkenbaar opdat burgers en ondernemingen vlot hun weg vinden. Daarom formuleert de SERV de onderstaande aanbevelingen:

- *Maak werk van een omni-channel aanpak.* Die vertrekt veel meer vanuit de noden van gebruiker, met een combinatie van volwaardige digitale en niet-digitale alternatieven.
- *Versterk de digitale toegang, vaardigheden en het gebruik van online publieke diensten,* maar hou er steeds rekening mee dat het voor sommigen nooit of voor de meesten niet altijd online kan.
- *Vergroot het aanbod en de functionaliteiten van publieke diensten op de hoofd e-loketten* (Mijn Burgerprofiel, e-Loket voor ondernemers, Verenigingsloket) en maak interbestuurlijke keuzes over de online front office.
- *Verken de mogelijkheid van fysieke dienstverleningscentra* als lokale toegangspoort en geleidelijke bundeling van nu nog gefragmenteerde voor lokale, Vlaamse en federale diensten en (sommige) semipublieke en private basisdiensten en voor ondersteuning van wie digitaal niet mee is.
- *Voorzie waar nodig integrale dienstverlening op maat* en focus nog meer op randvoorwaarden zoals data-uitwisseling, een gedeeld beheer van dossiers en de nodige vaardigheden om te kunnen samenwerken.

2/ Stel de gebruiker centraal

Het gebruikersperspectief moet nog meer leidend zijn, met aandacht voor de noden van de meest kwetsbare gebruikers. Daarom formuleert de SERV de volgende aanbevelingen:

- *Zet in op vereenvoudiging en minimale administratieve lasten.* Er moet nog meer werk worden gemaakt van ondersteuning bij het ontwerp en de ontwikkeling van (digitaal inclusieve) publieke diensten. Ook het beter betrekken van gebruikers in het ontwerp, de vormgeving, evaluatie en verbetering is daarvoor een belangrijke succesfactor.
- *Focus op levensgebeurtenissen.* Levensgebeurtenissen ('Ik start een onderneming' of 'Ik (ver)bouw') zijn een intuïtieve manier om publieke dienstverlening rond te organiseren, maar zij komen moeilijk van de grond. De SERV vraagt daarom om te starten met een beperkt aantal levensgebeurtenissen om in een volgende fase op te schalen.

3/ Versterk de governance

De Vlaamse digitale dienstverleningsstrategie bevat de juiste principes en heel wat acties rond online en fysieke toegankelijkheid. Toch is het beleid nog te weinig toegankelijk en gebruikersgericht. Een belangrijke reden daarvoor is dat er nog geen holistische visie is op en strategie voor publieke dienstverlening. Daarom formuleert de SERV de onderstaande aanbevelingen.

- *Stel samen met andere overheden en sociale partners een visie op publieke dienstverlening op.* Die visie moet tevens de basis vormen voor een dienstverleningscharter. Zo'n charter stelt de verwachtingen van gebruikers en publieke dienstverleners ten opzichte van elkaar op scherp.
- *Werk een overkoepelende dienstverleningsstrategie uit om die visie in de praktijk te brengen.* Die kan voortbouwen op de digitale dienstverleningsstrategie. Integreer daarin de aanpak rond de toegankelijkheid van publieke dienstverlening en digitaal inclusieve ondersteuning.
- *Maak een horizontaal en interbestuurlijk beleidsprogramma publieke dienstverlening op.* Dat beleidsprogramma moet werk maken van de in dit advies beschreven aandachtspunten.
- *Organiseer jaarlijks een Dag van de Publieke Dienstverlening.* Een jaarlijkse rapportering en publieke discussie in het Vlaams Parlement op of rond de internationale dag van de publieke dienstverlening (23 juni) moet de visibiliteit van de genomen initiatieven vergroten en aanzetten tot permanente reflectie en verbetering.
- *Zorg voor een gelaagde financiering die voorbij de verkokering gaat.* Die moet een evenwicht vinden tussen continuïteit, innovatie en incentives voor samenwerking en efficiëntie. Een Vlaanderen Radicaal Digitaal III hefboombudget moet de beschikbare publieke diensten op de hoofd e-loketten vergroten en een financieringskader bieden voor de gezamenlijke overheidsinfrastructuur.

Inhoud

Krachtlijnen	3
Advies	6
Inleiding	6
1. Vergroot de toegankelijkheid, zowel online als fysiek	8
Maak werk van een omni-channel aanpak	8
Versterk de digitale toegang, vaardigheden en gebruik	9
Verken de mogelijkheden van dienstverleningscentra om de fysieke bereikbaarheid te vergroten	10
Maximaliseer het aantal publieke diensten op de hoofd e-loketten	11
Zorg waar nodig voor een integrale aanpak op maat	12
2. Stel de gebruiker centraal	13
Zet in op vereenvoudiging en minimale administratieve lasten	13
Focus op levensgebeurtenissen als doel en als middel voor transformatie	15
3. Versterk de governance	16
Maak een geïntegreerd beleidsprogramma voor publieke dienstverlening	16
Vergroot de ambtelijke aansturing	17
Zorg voor een gelaagde financiering die voorbij de verkoking gaat	18

Advies

Inleiding

Publieke dienstverlening is een kerntaak van de overheid. Burgers en ondernemingen hebben nood aan publieke diensten die goed functioneren om hun leven, werk en activiteiten vlot te organiseren. En om er beroep op te kunnen doen als het moeilijker gaat. Publieke dienstverlening dient daarnaast voor het efficiënt verzamelen van inkomsten of het bereiken van beleidsdoelstellingen op het vlak van o.a. armoede, onderwijs, klimaat en energie.

Publieke diensten kunnen zowel in enge als brede zin worden gezien:

- *Publieke dienstverlening* is dienstverlening die de overheid zelf organiseert, zoals onderwijs, openbaar vervoer, justitie, drinkwatervoorziening, sociale huisvesting, begeleiding van werkzoekenden, verlenen van vergunningen, uitbetaling van studietoelagen, enz.
- *Semipublieke dienstenverlening* is dienstverlening die de overheid niet (volledig) zelf organiseert maar wel reguleert omwille van het publieke karakter ervan (en die vroeger soms door de overheid zelf gebeurde). Voorbeelden zijn: bankdiensten, nutsvoorzieningen, post, uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen, gezondheidszorginstellingen, kinderopvang, enz.

Dit advies kijkt vanuit die bredere publieke dienstverlening naar de publieke dienstverlening van de overheid. Het gaat dan over zgn. administratieve diensten richting burgers en ondernemingen die typisch via zgn. loketfuncties beschikbaar zijn.

De Vlaamse Regering heeft op dat vlak de afgelopen legislatuur heel wat goede initiatieven genomen, zoals de (verdere) ontwikkeling van de vier hoofd e-loketten in de Vlaamse digitale dienstverleningsstrategie (Mijn Burgerprofiel, e-Loket voor ondernemers, Verenigingsloket, Loket voor Lokale Besturen) of het automatisch toekennen van het Groeipakket. Er zijn daarnaast ook diverse initiatieven vanuit het toegankelijkheidsbeleid, o.a. via het Plan Samenleven of relanceprojecten zoals Iedereen Digitaal. Daarmee wil de Vlaamse Regering gebruikers vooral begeleiden richting online publieke dienstverlening door ze een betere toegang te geven, meer vaardigheden aan te leren en te helpen in het gebruik van publieke diensten.

Tegelijkertijd zijn er oplopende wachtlijsten en wachttijden, complexe en lange procedures en een verminderde bereikbaarheid van publieke diensten. De crisissen hebben gezorgd voor een grotere nadruk op digitalisering. Maar grote groepen dreigen af te haken en hebben nood aan dienstverlening in persoon en op maat. Burgers en ondernemingen blijven geconfronteerd met moeilijk te vinden of herkenbare websites, ondervinden administratieve lasten bij het aanvragen van publieke diensten of moeten reeds gekende informatie opnieuw doorgeven.

Met dit advies wil de SERV meer aandacht vragen voor een toegankelijke, gebruikersgerichte en kwaliteitsvolle publieke dienstverlening.

- *Toegankelijkheid* slaat erop dat alle personen in de samenleving op een gelijkwaardig niveau en met minimale inspanningen van publieke dienstverlening gebruik kunnen maken, los van kenmerken zoals leeftijd of het hebben van een handicap.
- *Gebruikersgerichtheid* houdt in dat het aanbod van publieke diensten gericht is op de behoeften en de vragen van de gebruiker (en intermediairen zoals een voogd, mantelzorger of boekhouder).
- *Kwaliteitsvol* werken betekent dat publieke dienstverlening effectief en efficiënt gebeurt op een manier die voldoet voor de gebruiker (gebruikerstevredenheid, adoptie).

Digitalisering is belangrijk om die doelstellingen te bereiken, maar niet voldoende. Digitalisering kan zorgen voor een vlottere publieke dienstverlening voor gebruikers die digitaal mee en zelfredzaam zijn. Maar er zijn wel grenzen aan de zelfredzaamheid die van burgers en ondernemingen kan worden gevraagd. De Barometer Digitale Inclusie van de Koning Boudewijnstichting en de imec.digimeter geven duidelijk aan dat de digitale problematiek in alle lagen van de bevolking speelt.¹ Het komt erop aan om de digitalisering zo vormgeven dat die én invulling kan geven aan de vraag naar een meer proactief en gepersonaliseerd aanbod met minimale administratieve lasten én aandacht heeft voor nabije fysieke loketten, telefonische ondersteuning en integrale dienstverlening op maat.

Nieuwe technologieën zoals Artificiële Intelligentie of *Robotic Process Automation* (RPA) kunnen zo'n aanbod helpen realiseren. *Generative pre-trained transformers* (GPT-modellen) of het Vlaamse OSLO-STEPS (Open Standaarden voor Linkende Organisaties) kunnen publieke dienstverlening voor een deel automatiseren en meer gepersonaliseerd maken. Experimenten, regulerende kaders zoals de Europese AI Act, het Vlaamse ethisch kader en coördinatie door het AI Competence Center van Digitaal Vlaanderen zijn dan ook nodig.

Tegelijkertijd kunnen die nieuwe technologieën zeker op korte termijn geen antwoord bieden op meer fundamentele kwesties die een toegankelijke, gebruikersgerichte en kwaliteitsvolle publieke dienstverlening verhinderen, zoals de verkokering van de overheid.

De Vlaamse sociale partners focussen hieronder op drie werkterreinen die de publieke dienstverlening meer toegankelijk, gebruikersgericht en kwaliteitsvol moeten maken.

1. Het vergroten van de toegankelijkheid, zowel online als offline
2. Het centraal stellen van de gebruiker
3. Het versterken van de governance

Een uitgebreid achtergrondrapport van het SERV-Secretariaat bevat een nadere onderbouwing van het advies. Dat rapport beschrijft de toegenomen maatschappelijke belangstelling voor een

¹ Koning Boudewijnstichting (2022). [Barometer Digitale Inclusie 2022](#).

Imec (2024). [imec.digimeter 2023](#).

goede publieke dienstverlening, schetst de situatie in Vlaanderen en bevat een analyse van de publieke dienstverlening in Vlaanderen, met aandachtspunten en achterliggende oorzaken.²

1. Vergroot de toegankelijkheid, zowel online als fysiek

Overheden moeten investeren in betere toegankelijkheid en een goed bereik van publieke diensten: waar mogelijk (begeleid) digitaal, waar nodig fysiek of op maat.

Maak werk van een omni-channel aanpak

Het Vlaams beleid legt de nadruk op *click-call-connect*. *Click-call-connect* betekent voor burgers (en feitelijke verenigingen) eerst online, dan pas via telefoon of e-mail, en als dat niet lukt een afdeling offline. Ondersteuning en begeleiding moeten burgers richting online publieke diensten leiden. Voor ondernemers is de dienstverlening in principe *digital only*, met ondersteuning vanuit o.a. het VLAIO Contact Center.

Zeker voor burgers past het beleid niet goed op de praktijk en de behoeften. Voor ondernemingen en verenigingen lijkt dit uit de dataverzameling minder het geval te zijn, hoewel ook daar doelgroepen zijn die minder digitaal vaardig zijn of een voorkeur hebben voor fysieke publieke dienstverlening.

Voor burgers verloopt het dienstverleningsproces dat gebruikers doorlopen ten eerste niet zo lineair. Voor velen zal het eerste communicatiekanaal vaak online zijn, maar voor sommigen bijna altijd per telefoon, fysiek of via een intermediair.

Ten tweede is vindbaarheid en de herkenbaarheid van de publieke dienstverlening nog beperkt, zowel fysiek als online door het ontbreken van een online zoekfunctie, heldere en digitaal toegankelijke websites, duidelijke instructies, zicht op locaties en telefoonnummers, enz. Burgers of ondernemingen dreigen daardoor hun weg niet te vinden en belangrijke publieke diensten te mislopen.

² Eerdere adviezen en rapporten van de SERV richten zich op de werking van de overheid, het belang van een digitale overheid, digitale inclusie, het belang van interoperabiliteit en interbestuurlijke samenwerking, zie:

SERV (2018). [Actieplan digitalisering. De transitie naar een digitale samenleving.](#)

SERV (2019). [Advies e-inclusie.](#)

SERV (2023). [Advies en rapport werk maken van interoperabiliteit voor een digitale overheid en economie.](#)

SERV (2023). [Oproep en rapport samenwerking Vlaams en Federaal niveau met andere gemeenschappen en gewesten.](#)

SERV (2024). [Advies Bestuurlijke prioriteiten en aanbevelingen voor een performante overheid in de volgende regeerperiode.](#)

30% van de burgers vindt overheidswebsites duidelijk en toegankelijk.³

Slechts 31% van de websites van de 15.000 e-government websites in België voldoet aan de toegankelijkheidseisen (specifiek 8 van de 50 WCAG 2.1 criteria). 69% schendt dus één of meer van de acht onderzochte WCAG 2.1-criteria (o.a. voldoende kleurcontrast, alternatieve tekst voor afbeeldingen).⁴

Minder dan de helft van de ondernemingen en zelfstandigen gaan ermee akkoord dat het duidelijk is tot welke instantie men zich moet melden voor de domeinen tewerkstelling (36%), fiscaliteit (34%) en milieu (45%), resp. fiscaliteit (40%) en milieu (42%).⁵

Ten derde ontbreekt het *home*-principe. Voor heel wat burgers is de afstand tot (nabije) fysieke publieke dienstverlening te groot. Heel wat publieke dienstverlening gebeurt dan ook aan huis (bv. in de context van outreaching).⁶

Ten vierde gaat *connect* over meer dan publieke dienstverlening aan een fysiek loket. Sommige gebruikers hebben nood aan een integrale aanpak die hun problemen vanuit verschillende perspectieven gaat benaderen (multiproblematiek). Zo'n integrale aanpak is moeilijk te vatten in gestandaardiseerde online publieke diensten. Zo vergt de activering van bepaalde groepen een integrale en nabije aanpak die naast arbeidsmarktgerelateerde drempels ook problematieken op andere domeinen meeneemt (bv. op het vlak van wonen, kinderopvang of mobiliteit). Die integrale aanpakken bestaan vaak uit netwerken van instanties en middenveldorganisaties.

Een omni-channel aanpak is een betere keuze. Een omni-channel aanpak vertrekt vanuit de noden van gebruiker, met een dienstverleningsmengeling van volwaardige digitale en niet-digitale alternatieven. Dat betekent niet dat de overheid gebruikers niet kan sturen en begeleiden richting online publieke dienstverlening om op die manier de meeste dienstverleningsvragen via online communicatiekanalen op te vangen. Een *omni-channel* aanpak focust vooral op de juiste toegang tot de gepaste dienstverlening (online, telefonisch, fysiek, integraal) op het juiste moment, vanuit de noden en leefsituatie van de gebruiker: "Digitaal waar het kan, met persoonlijk contact waar dat beter is."⁷

Versterk de digitale toegang, vaardigheden en gebruik

Gebruikers begeleiden en versterken zodat ze het vertrouwen, de toestellen en de vaardigheden hebben om online communicatiekanalen publieke diensten makkelijker te gebruiken, vergt aangehouden inspanningen op het vlak van een digitaal inclusieve ondersteuning. Opleidingen

³ Imec (2024). [imec.digimeter 2023](#).

⁴ Capgemini (2024). [Digitale diensten in het digitale decennium. Vlaanderen 2023](#).

⁵ Federaal Planbureau (2024). [De administratieve lasten in België voor 2022](#).

⁶ SERV (2019, p. 9). [Advies e-inclusie](#).

⁷ Rijksoverheid (2023). [Programma Mens Centraal](#).

zullen bovendien nodig blijven om digitale vaardigheden op peil te houden en om te leren omgaan met nieuwe technologieën en de daarmee samengaande opportuniteiten en uitdagingen.⁸

8% van de huishoudens in Vlaanderen bezit geen computer of heeft geen internetaansluiting thuis. Dit is 12% van de huishoudens met een laag inkomen, 10% voor 65-74-jarigen en 20% voor de 75+ers. 43% van de Vlamingen vindt het moeilijk om te gaan met digitale technologieën, maar 79% heeft er wel vertrouwen in dat men in staat is om digitale vaardigheden te leren. 23% geeft aan moeite te hebben met het online aanvragen van een premie, subsidie of uitkering.⁹

De SERV vraagt daarom om in cocreatie met alle stakeholders (instanties, lokale besturen, middenveldorganisaties en ondernemingen, ervaringsdeskundigen) een overkoepelend beleidskader op te stellen voor lokale netwerken voor digitaal inclusieve ondersteuning.¹⁰

Dat beleidskader moet:

- het huidige versnipperde aanbod stroomlijnen.
- zorgen voor een duidelijke rolverdeling tussen de loketfunctie van publieke dienstverleners en de netwerken voor digitaal inclusieve ondersteuning.
- het Vlaamse en federale ondersteuningsaanbod (opleidingen, netwerking, vorming) op elkaar afstemmen.
- voor een duurzame financiering zorgen van thans aflopende relanceprojecten (o.a. de Digi-banken, het Actieplan Iedereen digitaal, de toolbox in het kader van *City Deal 'E-inclusion by Design'*).

Het resultaat zou enerzijds de herkenbaarheid, nabijheid en bereikbaarheid moeten vergroten, en anderzijds o.a. armoedeorganisaties, OCMW's of sociale diensten ontlasten. Zij investeren namelijk veel tijd in het helpen van burgers bij bv. de installatie en het gebruik van Itsme terwijl dit buiten hun takenpakket valt.

Verken de mogelijkheden van dienstverleningscentra om de fysieke bereikbaarheid te vergroten

Ondanks de digitalisering blijft er een vraag naar fysieke dienstverlening. Hoewel de fysieke communicatiekanalen in de digitale dienstverleningsstrategie als evenwaardig worden beschouwd, lijkt de focus veelal op de online publieke dienstverlening te liggen.

Er is een significante vraag naar fysieke dienstverlening (24%). Die is er zeker niet alleen bij ouderen (36% tot 49%), maar ook bij jongeren (23%).¹¹

Dienstverleningscentra zijn een mogelijke piste om de nabijheid, herkenbaarheid en vindbaarheid van de fysieke publieke dienstverlening te vergroten.¹² Daarvoor kan worden

⁸ SERV (2021). [Advies digibanken](#).

⁹ Imec (2024). [imec.digimeter 2023](#).

¹⁰ SERV (2019). [Advies e-inclusie](#).

¹¹ Imec (2024). [imec.digimeter 2023](#).

¹² SERV (2023). [Oproep en rapport samenwerking Vlaams en Federaal niveau met andere gemeenschappen en gewesten](#).

voortgebouwd op reeds bestaande lokale initiatieven, waar reeds op vaste momenten ruimte wordt gegeven aan (eerstelijns)diensten zoals die van de VDAB, Huizen van Kind, de Energiehuizen of de belastingdiensten.

Naast Vlaamse en federale publieke dienstverleners kunnen evt. ook semipublieke diensten, private basisdiensten zoals bankautomaten of middenveldorganisaties die bv. vanuit de digibanken ondersteuning rond digitale vaardigheden aanbieden aansluiten. De Portugese aanpak kan als inspiratie dienen. Daar zijn er *Espaços Cidadão*, een fysiek loket dat publieke en semipublieke diensten (bv. nutsvoorzieningen) op één plaats geïntegreerd aanbiedt, met ondersteuning door getrainde overheidsmedewerkers om burgers toe te leiden naar de juiste publieke dienst en dienstverlener.

Samenwerking met alle bestuursniveaus en het middenveld moet zorgen voor lokale inbedding van zulke dienstverleningscentra. Lokale contexten noodzaken immers maatwerk, o.a. ten gevolge van de sociaal-economische context, urbaniseringsgraad en de impact van superdiversiteit. Een gelaagde financiering moet de kosten en baten van fysieke dienstverleningscentra billijk verdelen tussen lokale besturen, Vlaamse en federale instanties.

Maximaliseer het aantal publieke diensten op de hoofd e-loketten

De focus van de online publieke dienstverlening in Vlaanderen ligt op de vier zgn. hoofd e-loketten. Dit zijn Mijn Burgerprofiel, het e-Loket voor ondernemers, het Verenigenloket en het Loket voor Lokale besturen. Die verbinden in principe telkens door naar thematische portalen (bv. woningpas).¹³

Het aantal beschikbare publieke diensten op de hoofd e-loketten moet hoger. Het aantal aangesloten publieke diensten op Mijn Burgerprofiel of aangesloten dienstverleningsprocessen op functionaliteiten zoals het krijgen van notificaties, dossierstatusupdates, overheidsberichten, het opvragen van gegevens blijft nog vrij laag. Het aantal aansluitingen gebeurt vooral op vraag van publieke dienstverleners en in functie van hun capaciteit om aansluitingen te realiseren, niet vanuit een gerichte strategie. Dat zet een rem op hun meerwaarde voor de gebruiker.

Ondersteuning vanuit Digitaal Vlaanderen, ABB, VLAIO en het departement CJM moet niet alleen het aantal beschikbare publieke diensten vergroten, maar ook vanuit een gezamenlijke aanpak richting Vlaamse instanties en lokale besturen helpen om de digitale maturiteit van de publieke dienstverleners gericht te verhogen. Het is net de soms ontbrekende maturiteit die verhindert dat publieke diensten volledig digitaal worden aangeboden. Het gaat dan over de kwalitatieve beschrijving (juist, volledig, actueel) van producten en diensten in de Interbestuurlijke Producten- en Dienstencatalogus/Lokale Producten- en Dienstencatalogus (IPDC/LPDC) en het kunnen aansluiten van dienstverleningsprocessen op de onderliggende bouwblokken van de hoofd e-loketten (om bv. notificaties en berichten te sturen). De aanpak met het Vastgoed informatieplatform (VIP) is alvast een goede praktijk op het vlak van begeleiding en ondersteuning.¹⁴

¹³ SERV (2023). [Advies versterking digitalisering](#).

¹⁴ SERV (2023). [Advies decreet vastgoed informatieplatform](#).

Ook de interactie tussen de hoofd e-loketten en thematische portalen moet duidelijker. Soms is de samenhang tussen beide onduidelijk. Zo is het Opleidingstegoed van het departement WSE op Mijn Burgerprofiel beschikbaar, maar is er ook het opleidingsplatform van de VDAB en wordt er werk gemaakt van een *Federal Learning Account*.

Er zijn keuzes nodig op interbestuurlijk niveau om het online aanbod echt gebruikersgericht te maken. De inspanningen rond de hoofd e-loketten zullen op het vlak van adoptie door burgers, ondernemingen en verenigingen tekortschieten als ze geen rekening houden met het aanbod van federale publieke dienstverlening of die van de andere gemeenschappen en gewesten (bv. voor Nederlandstalige Brusselaars).¹⁵

80% van de burgers wil één centrale online plaats voor het beheren en consulteren van alle formulieren en documenten van en voor de overheid.¹⁶

Want dan zal er bekeken vanuit de verschillende overheden wel een gebruikersgerichte publieke dienstverlening zijn, maar niet vanuit het oogpunt van de gebruiker. Die krijgt immers nog steeds te maken met meerdere loketten en gelijkaardige toepassingen. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- De Vlaamse Mijn Burgerprofiel-app en de federale MyGov.be-app die overlappende functionaliteiten (zullen) hebben.
- Het naast elkaar bestaan van het Vlaamse e-Loket voor ondernemers en het Verenigingenloket enerzijds, en de JustAct-toepassing op het federale Just-on-Web-portaal om een onderneming of vzw op te richten anderzijds.

De SERV heeft in dit verband eerder al gevraagd aan een interbestuurlijke digitaliseringstrategie te werken.¹⁷ Afstemming en een gezamenlijk aanbod van publieke diensten dat werkelijk vanuit het perspectief van de gebruiker is opgebouwd, is een gedeelde verantwoordelijkheid. Het vergt een evenwicht vinden tussen enerzijds gebruikersgerichtheid, toegankelijkheid en kwaliteit (o.a. efficiëntie) en anderzijds het eigenaarschap en de visibiliteit van de aanbiedende instantie of bestuursniveau.

Zorg waar nodig voor een integrale aanpak op maat

Publieke dienstverlening is meer dan enkel het verstrekken van informatie, aanvragen van publieke diensten en uitvoeren van een transactie.¹⁸ De Vlaamse Regering neemt initiatieven om dienstverlening integraal aan te pakken, met aandacht voor interbestuurlijke instanties en het

¹⁵ Zie SERV (2023). [Advies versterking digitalisering](#) dat het typevoorbeeld vermeldt van verschillende notificaties bij een nieuw bericht in de eBox. Dit advies wijst er ook op hoe het centraliseren van rekeningnummers en contactvoorkeuren tekort schiet in de gebruikersgerichtheid als de federale publieke dienstverlening niet mee in scope zit.

¹⁶ Imec (2024). [imec.digimeter 2023](#).

¹⁷ SERV (2023). [Oproep en rapport samenwerking Vlaams en Federaal niveau met andere gemeenschappen en gewesten](#).

SERV (2023). [Advies en rapport werk maken van interoperabiliteit voor een digitale overheid en economie](#).

¹⁸ Zie ook SERV (2023). [Advies beleidsprioriteiten duurzame inclusieve arbeidsmarkt](#).

maatschappelijke middenveld. Voorbeelden zijn de ESF-oproep 'Lokale partnerschappen', de Huis van het Kind of het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO). Tegelijkertijd zijn die aanpakken verkokerd. Dat leidt tot overlappingsen van dienstverleningsnetwerken, versnippering van capaciteit en rapportagelasten.

Samenwerking met alle bestuursniveaus aan een beleidskader is nodig om die versnippering tegen te gaan. Op die manier kunnen lokale dienstverleningsnetwerken van onderuit aansluiten op centrale doelstellingenkaders en kunnen nieuwe initiatieven complementair gaan werken met bestaande.

Ook de randvoorwaarden verdienen meer aandacht. Dienstverleningsnetwerken vergen aandacht op het vlak van o.a. case management (incl. data-uitwisseling, doorverwijzingen en een gedeeld beheer van dossiers) en capaciteit (bv. voor outreachend werken, voor samenwerking tussen dienstverleners). Die randvoorwaarden zijn vandaag nog te weinig vervuld, wat een impact heeft op de dienstverleningskwaliteit.

2. Stel de gebruiker centraal

Het gebruikersperspectief moet leidend zijn, met aandacht voor de noden van de meest kwetsbare gebruikers.

Zet in op vereenvoudiging en minimale administratieve lasten

Gebruikers worden nog te vaak geconfronteerd worden met vermijdbare administratieve lasten, zoals dubbele interacties met publieke dienstverleners, het ingegeven van gegevens die reeds eerder doorgegeven werden, weinig gebruiksvriendelijke toepassingen, enz. Ook dienstverleners zelf worden daarmee geconfronteerd en moeten capaciteit vrijmaken voor bv. het opvragen van gegevens, die anders kan gaan naar de versterking van andere communicatiekanalen of voor het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening (behandelde dossiers, wachttijden, enz.).

In 2022 bedroegen de federale en regionale administratieve lasten 5,99 mld. euro (1,08% van bruto binnenlands product (bbp) in 2022, komende van 3,48% van het bbp in 2000). Een vermindering van de administratieve lasten met een kwart zou het Belgische bbp doen toenemen met 1,12% over een periode van vijf jaar.¹⁹

49% van de Vlamingen geeft aan dat men vaak dezelfde gegevens meerdere keren moet doorgeven.²⁰

¹⁹ Federaal Planbureau (2024). [De administratieve lasten in België voor 2022](#).

²⁰ Imec (2024). [imec.digimeter 2023](#).

Lastenverlaging en vereenvoudiging moeten dan ook meer centraal staan in het ontwerp en de ontwikkeling van publieke diensten. Dat moet ervoor zorgen dat het principe ‘digitaal herdacht’ uit de digitale dienstverleningsstrategie een standaardpraktijk wordt. Er zijn reeds heel wat inspanningen gaande, zoals het betrekken van dienstverleners en stakeholders in de gebruikersgroepen bij de hoofd e-loketten en de in de digitale dienstverleningsstrategie (voorziene) acties zoals de hulpmiddelen catalogus, een service toolkit voor digitaal inclusief ontwerpen, het delen van beste praktijk m.b.t. gebruikersonderzoek en het delen van beste praktijken m.b.t. gebruikerstesten. Tegelijkertijd blijft het aftoetsingsinstrument uit de digitale dienstverleningsstrategie nog beperkt tot nieuwe of grondig herwerkte diensten met een budget hoger dan 500.000 euro of een doelpubliek ruimer dan 100.000 gebruikers.

In dat verband vraagt de SERV om:

- de inspanningen rond (digitaal inclusief) service design te behouden en te versterken, het aanbod te stroomlijnen zodat dienstverleners duidelijke aanspreekpunten hebben en de mogelijkheden van instrumenten zoals living labs te bekijken.
- de rol van het Digitaal Transformatiebureau en andere aanbieders van hulpmiddelen te vergroten met het oog op verdere ontzorging en ondersteuning. Die moeten o.a. zorgen voor richtlijnen rond digitaal inclusief design en een incentivestructuur bij de uitwerking en begeleiding van digitaliseringsprojecten.
- steeds voor een ontwerp te kiezen waarbij de administratieve lasten zo beperkt mogelijk zijn. Het gaat dan over proactieve publieke dienstverlening (belangrijk in de context van rechtenopneming), levensgebeurtenissen (cf. *infra*) of publieke diensten die rechtstreeks in de eigen administratieve processen en bedrijfsprocessen te gebruiken zijn.²¹

Ook in de beleidsvoorbereiding moet er meer aandacht zijn voor administratieve lasten vereenvoudiging. Het ontwerp en de ontwikkeling van publieke diensten staan niet op zichzelf, maar passen in een beleidsproces of worden er – voor bestaande publieke diensten – door gevoed. In beleidsvoorbereidende processen en discussies is de aandacht voor vereenvoudiging van bestaande regels beperkt. Werkzame mechanismen zijn dan ook nodig om de nodige samenwerking en integrale aandacht voor goede regelgeving te verwezenlijken.²²

Structurele feedback organiseren van gebruikersgroepen (burgers, ondernemingen, verenigingen of lokale besturen), middenveldorganisaties en sociale partners is daarbij erg belangrijk. Daardoor krijgt de overheid een veel beter zicht op o.a. de (verkokerde) regelgeving en administratieve lasten waarmee gebruikers geconfronteerd worden in de praktijk. Die feedback is niet enkel nodig in de context van het ontwerp en de ontwikkeling van publieke diensten of in de beleidsvoorbereiding maar ook overkoepelend om zicht te krijgen op de globale lasten.

²¹ Zie SERV (2023, p. 144). [Advies en rapport werk maken van interoperabiliteit voor een digitale overheid en economie](#). Case: Verminder de rapportageverplichtingen van ondernemingen.

²² Zie SERV (2024). [Advies Bestuurlijke prioriteiten en aanbevelingen voor een performante overheid in de volgende regeerperiode](#).

Zie SERV (2023). [Advies en rapport werk maken van interoperabiliteit voor een digitale overheid en economie](#).

Focus op levensgebeurtenissen als doel en als middel voor transformatie

Een aanbod van publieke diensten aan de hand van levensgebeurtenissen (zgn. *life events*, ook bedrijfssituaties genoemd voor ondernemingen) is een manier om publieke diensten te groeperen op basis van de noden van gebruikers. Voorbeelden van levensgebeurtenissen zijn: voor de eerste keer op de arbeidsmarkt komen, werkloos raken, een onderneming oprichten of een kind krijgen.

Hoewel levensgebeurtenissen sinds lang op de agenda staan en de technieken daarvoor gekend zijn (bv. *life event scans*), komen ze niet van de grond. De Vlaamse Regering heeft in kader van relanceproject VV160 een aanzet gedaan met *user journeys* voor (ver)bouwen, de opstart van een horecazaak en het leiden van een landbouwonderneming. Maar deze studies hebben niet tot een aanbod van publieke dienstverlening aan de hand van levensgebeurtenissen geleid.

De publieke dienstverlening moet meer aan de hand van levensgebeurtenissen worden georganiseerd en ter beschikking worden gesteld op de hoofd e-loketten. Dat vergt de ontwikkeling van gezamenlijke bouwblokken, het opzetten van nieuwe dienstverleningsketens, het verdelen van rollen en verantwoordelijkheden en het laten aansluiten van alle betrokken publieke dienstverleners. Maar de grootste uitdaging ligt na de fase van design en ontwikkeling. Publieke dienstverleners moeten blijvend afstemmen om rekening te houden met de wijzigende noden en verwachtingen van hun (eigen) gebruikers of om aanpassingen aan hun individuele regelgevende kaders op te vangen.

Een incrementele aanpak is te verkiezen om te leren en in een volgende fase op te schalen. Landen zoals Estland brengen reeds publieke diensten rond verschillende levensgebeurtenissen samen op hun overheidsbreed portaal, met doorverwijzing naar de aparte toepassingen of overheidsdiensten. Die bundeling kan snel op korte termijn gerealiseerd worden (o.a. op basis van bestaande brochures) en kan een opstap zijn naar meer publieke dienstverlening aan de hand van levensgebeurtenissen.

Een groter politiek en ambtelijk eigenaarschap lijkt nodig om publieke dienstverlening rond levensgebeurtenissen te organiseren. De ervaring met relanceproject VV160 leert dat grote vereenvoudigingsprogramma's met een coördinerende minister en trekker binnen de administratie niet leiden tot de organisatie van publieke dienstverlening rond levensgebeurtenissen. Een optie om het eigenaarschap te vergroten is om per levensgebeurtenis één minister en één instantie als proceseigenaars aan te stellen en per levensgebeurtenis te werken met een aparte operationele doelstelling in de Beleids- en Begrotingstoelichting (BBT).

Het Digitaal Transformatiebureau moet daarbij een regierol krijgen. Die kan voor synergiën zorgen over levensgebeurtenissen heen en in flankerende maatregelen voorzien zoals ondersteuning, opleiding en netwerking.

3. Versterk de governance

De Vlaamse Regering zette met de Vlaamse digitale dienstverleningsstrategie in juli 2022 de juiste principes uit. Die liggen in lijn met eerdere adviezen van de SERV over de digitalisering van de overheid.²³ Het gaat dan bv. over proactieve publieke dienstverlening, het werken vanuit het *no wrong door*-principe of het eenmaligheidsbeginsel en het digitaliseren van generieke processtappen (zoals een dossier opstarten en betalingen uitvoeren). De dienstverleningsstrategie zet met de gebruikers- en inclusiecriteria een duidelijke dienstverleningsstandaard neer. Ook hulpmiddelen zoals de begeleiding en ondersteuning van entiteiten, de ontwikkeling van nieuwe digitale bouwblokken, het aanbod van opleidingen of het verplichte aftoetsingsinstrument voor nieuwe of grondig herwerkte diensten geven handvaten en sturing.

Toch ontbreken er nog verschillende elementen, zoals:

- een websitebeleid dat vertrouwen geeft in welke websites van de overheid zijn en welke niet en dubbele informatie vermijdt, wat ook van belang is in het kader van rechtszekerheid;
- doelstellingen in verband met het vullen van de vier hoofd e-loketten, gekoppeld aan doelstellingen over het opkrikken van de maturiteit van de dienstverleners met het oog op het ontsluiten van hun publieke diensten op de hoofd e-loketten en met aansluiting op de generieke loketfunctionaliteiten (o.a. notificaties, dossierstatusupdates, berichten);
- duidelijkheid over de interactie tussen de hoofd e-loketten en de thematische loketten.

Ook het toegankelijkheidsbeleid (horizontale Integratie- en gelijkheidsbeleidsplan, Iedereen digitaal, Plan samenleven) zet goede bakens en bevat initiatieven die inzetten op het verhogen van de toegang, vaardigheden en gebruik van online diensten.²⁴ Tegelijkertijd zit het toegankelijkheidsbeleid vevat in verschillende projecten en programma's en is het vooral afhankelijk van Vlaamse en federale relancemiddelen, vaak met aparte oproepen richting lokale besturen. Rollen en verantwoordelijkheden zijn versnipperd over o.a. Inter, ABB, AgO, het Digitaal Transformatiebureau van Digitaal Vlaanderen, het departement WSE en DKBUZA, naast VWSG, Mediawijs en het Kenniscentrum Vlaamse Steden.

Maak een geïntegreerd beleidsprogramma voor publieke dienstverlening

De digitale dienstverleningsstrategie en het toegankelijkheidsbeleid vormen een eerste stap. Beide zijn nog geen overkoepelende visie op en strategie voor publieke dienstverlening met prioritering, sturing, monitoring, evaluatie en een duurzame financiering.

Daarom adviseert de SERV om samen met andere overheden en sociale partners een visie op en strategie voor publieke dienstverlening op te stellen. Een visie zorgt voor engagement

²³ Zie o.a. SERV (2018). [Actieplan digitalisering. De transitie naar een digitale samenleving.](#)

²⁴ Zie ook SERV (2019). [Advies e-inclusie.](#)

SERV (2023). [Advies versterking digitalisering.](#)

SERV (2023). [Advies wijzigingsdecreet Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid.](#)

en motivatie en geeft handvaten aan instanties op het vlak van verantwoording. De bestaande gebruikers- en inclusiecriteria van de Vlaamse digitale dienstverleningsstrategie vormen alvast een goede aanzet voor zo'n visie. Een overkoepelende dienstverleningsstrategie moet de visie in de praktijk brengen.

Die visie moet tevens de basis vormen voor een dienstverleningscharter. Zo'n charter stelt de verwachtingen van gebruikers en publieke dienstverleners naar elkaar op scherp.

Vervolgens moet werk worden gemaakt van een horizontaal en interbestuurlijk beleidsprogramma publieke dienstverlening. Dat beleidsprogramma moet de overkoepelende visie en strategie uitvoeren en de in dit advies beschreven aandachtspunten opnemen, gekoppeld aan concrete doelstellingen, monitoring en evaluatie. Dat moet zorgen voor een sterkere focus op en betere opvolging van de toegankelijkheid, gebruikersgerichtheid en de kwaliteit van de dienstverlening. Die strategie moet ook de verbinding maken met andere beleidskaders, zoals het personeelsbeleid bij de Vlaamse overheid. De krapte op de arbeidsmarkt en de demografische ontwikkelingen hebben immers een belangrijke impact op het kunnen leveren van een gebruikersgerichte, toegankelijk en kwalitatieve publieke dienstverlening.

Een jaarlijkse rapportering en publieke discussie in het Vlaams Parlement op een zgn. Dag van de Publieke Dienstverlening, op of rond de internationale dag van de publieke dienstverlening op 23 juni, moet de visibiliteit van de genomen initiatieven vergroten en aanzetten tot permanente reflectie en verbetering. Nederland is daarvoor een praktijk die als voorbeeld kan dienen.

Vergroot de ambtelijke aansturing

Een betere ambtelijke aansturing moet bijdragen aan een gedeeld eigenaarschap en een meer gezamenlijke aanpak. Daartoe formuleert de SERV de onderstaande aanbevelingen:

- **Richt een Strategische Stuurgroep Publieke Dienstverlening op.** Anders dan het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid – dat nu de Vlaamse digitale dienstverleningsstrategie aanstuurt – kan zo'n strategische Stuurgroep de focus breder leggen dan in hoofdzaak het digitale. De Strategische Stuurgroep moet complementair werken aan andere overlegstructuren of kan die vervangen. Instanties zoals ABB, Digitaal Vlaanderen, VLAIO en het departement CJM moeten een duidelijk mandaat krijgen als trekker.
- **Maak werk van zowel horizontale als verticale evaluatie- en verantwoordingsmechanismen.** Concreet gaat het dan om de monitoring en evaluatie van de leesbaarheid van informatie en instructies, het websitebeleid en het vermijden van dubbele informatie. In de evaluatie en verantwoording moet steeds rekening worden gehouden met de afhankelijkheden tussen publieke dienstverleners die hun dienstverlening in ketens aanbieden.
- **Zet nog meer in op hulpmiddelen.** Concreet gaat het om het aanbod van een digitaal inclusief service design, tools voor leesbaarheid, ondersteuning en begeleiding, en meer capaciteit voor ondersteuners zoals het Digitaal Transformatiebureau. Die vergroten de capaciteit voor gezamenlijke actie en kunnen door publieke dienstverleners te ontzorgen ook bijdragen aan motivatie voor de samenwerking die nodig is om toegankelijkheid, gebruikersgerichtheid en kwaliteit in de praktijk te brengen.

Zorg voor een gelaagde financiering die voorbij de verkokering gaat

Financiering moet op een duurzame wijze voor voldoende middelen zorgen in functie van het gebruik en de noden van publieke dienstverleners, maar ook responsabiliserend werken en efficiëntiewinsten zo verdelen tussen besparingen, centrale dienstverleners en uitvoerende publieke dienstverleners dat die laatste incentives hebben om samen te werken.²⁵

In dat verband doet de SERV de volgende aanbevelingen:

- **Zorg voor een Vlaanderen Radicaal Digitaal III hefboombudget (VRD III).**²⁶ VRD III moet de noodzakelijke middelen leveren voor de tijdelijke capaciteitsverhoging om het aantal publieke diensten die beschikbaar zijn op de hoofd e-loketten te maximaliseren (cf. *supra*) en waar gepast de digitale maturiteit van de aanleverende publieke dienstverleners op te krikken.
- **Maak een financieringskader voor de gezamenlijke digitale infrastructuur.** Dat financieringskader moet in voldoende middelen voorzien voor het beheer van de gezamenlijke digitale infrastructuur en kunnen inspelen op (nieuwe) gezamenlijke noden, tijdelijke projectfinanciering richting bv. lokale besturen opvangen en voor gerichte steun voor innovatie en experimenten zorgen in functie van de overkoepelende dienstverleningsstrategie.
- **Maak tevens een financieringskader voor digitaal inclusieve ondersteuning** (cf. *supra*) dat de huidige versnippering en veelvoud van bv. subsidies voor digitale inclusie aan lokale besturen tegengaat en de tijdelijke financiering van de relanceprojecten opvangt (bv. digibanken).
- **Stel aparte horizontale budgetten op voor levensgebeurtenissen** (cf. *supra*). Die zijn o.a. nodig om de visibiliteit en het eigenaarschap te vergroten en kosten en baten te verdelen tussen alle betrokken instanties.

²⁵ Zie ook SERV (2022). [Advies Vlaamse datastrategie en data-actieplan 2022](#) over financiering van de datastrategie en SERV (2023). [Advies en rapport werk maken van interoperabiliteit voor een digitale overheid en economie](#) in verband met de duurzame financiering of de nood aan aangehouden inspanningen voor sommige relanceprojecten (bv. Vlaamse Smart Data Space, VSDS).

²⁶ SERV (2023). [Advies en rapport werk maken van interoperabiliteit voor een digitale overheid en economie](#).