

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

26 oktober 2004

BELEIDSNOTA

Planning en Statistiek

2004-2009

ingediend door de heer Yves Leterme, minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw,
Zeevisserij en Plattelandsbeleid

Met deze beleidsnota wordt voor de periode 2004-2009 een meer concrete uitwerking gegeven aan de basisopties in het regeerakkoord. Een beleidsnota geeft de grote strategische keuzen en opties van het beleid voor de duur van de regeerperiode weer. De nota is de weergave van de visie van de functioneel bevoegde minister en vormt de basis van een debat in het Vlaams Parlement. In voorkomend geval zullen de uitvoeringsmaatregelen, daar waar nodig, ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement worden voorgelegd.

BELEIDSNOTA**Planning en Statistiek****2004-2009**

Vlaamse statistieken, indicatoren en toekomstverkennde studies
voor het regeringsbeleid

INHOUD

	Blz.
1. Waarover gaat het ?	5
2. Het regeerakkoord over dit beleidsveld	6
3. Huidige stand van zaken en omgevingsimperatieven waarmee best rekening wordt gehouden	7
4. Beleidsvisie en strategische doelstellingen voor de periode 2005-2009	19
5. Operationele doelstellingen en projecten	22
6. Relatie met andere beleidsdomeinen en bestuursniveaus	32

1. WAAROVER GAAT HET?

De Minister-president is bevoegd voor het beleidsveld planning en statistiek ⁽¹⁾. Hij is de coördinerende minister voor dit beleidsdomein en tevens de functioneel bevoegde minister van de administratie Planning en Statistiek, later 'Studiedienst van de Vlaamse regering' (verder Studiedienst genoemd).

In deze beleidsnota wordt niet ingegaan op het deelaspect 'planning' omdat niet langer gepleit wordt voor een centrale aansturing van de beleidsplanning via een unieke methode. De verschillende departementen worden op dit vlak geresponsabiliseerd. Enkel over de concrete wijze van eindrapportering worden - waar nodig - nog afspraken gemaakt.

Inzake de Vlaamse statistiek - te verstaan als de bevordering van de productie en verspreiding van kwaliteitsvolle officiële statistieken op basis van registers en surveys - heeft de studiedienst een coördinerende en ondersteunende bevoegdheid zoals bepaald in de bijlagen 5A en 6 van de consolidatienota ter begeleiding van het Decreet Beter Bestuurlijk Beleid.

Het besluit tot oprichting van de IVA Studiedienst voor de Vlaamse Regering (B.S. 18 maart 2004), definieert de missie van het agentschap (Art. 2) als volgt: *"Het agentschap heeft als missie het uitvoeren van analyses en studies rond demografische, macro-economische en sociaal-maatschappelijke thema's, de opbouw van beleidsgerichte gegevensbestanden alsook het methodologisch uitwerken en onderbouwen van de statistiekfunctie."* In Art.3 van voormeld besluit wordt dit geconcretiseerd in volgende taken:

- het uitvoeren van beleidsdomeinoverschrijdende en toekomstverkennde studies;
- het verzorgen van een recurrente algemene omgevingsmonitoring;
- coördinatie van het Vlaams Statistisch Systeem ⁽²⁾;
- het instaan voor de kwaliteitsverhoging van surveys en de officiële statistiek.

Deze taakstellingen hebben als finaliteit de Vlaamse Regering te ondersteunen met beleidsrelevante en wetenschappelijk onderbouwde aanbevelingen.

De beleidsnota *"Vlaamse statistieken, indicatoren en toekomstverkennde studies voor het geïntegreerd regeringsbeleid"* expliciteert de strategische en operationele doelstellingen die de Minister-President met zijn Studiedienst van de Vlaamse regering voor de periode 2005 - 2009 wil realiseren. De implementatie ervan zal bijdragen tot een geïntegreerd beleid en een transparante kennis van de veranderingsprocessen in onze samenleving.

In de beleidsnota worden de doelstellingen en bijbehorende strategische projecten indicatief aangegeven. In de beheersovereenkomst met het agentschap zullen ze op meer meetbare en opvolgbare manier geconcretiseerd worden.

¹ Het Bevoegdheidsbesluit van 27 juli 2004, art 3 "De 'minister-president' is bevoegd voor het algemeen regeringsbeleid met inbegrip van het beleid voor de organisatiegerichte beleidsitems zoals planning en statistiek".

² Dit houdt een verwijzing in naar de Missiebepaling van het performant Vlaams statistiekensysteem zoals aangenomen in de beleidsnota's van 1995 en 1999. Deze missiebepaling drukt het algemene doel uit als *"De verschillende gebruikersgroepen snel, permanent en op systematische manier relevante en kwaliteitsvolle officiële statistieken aan te bieden"*.

2. HET REGEERAKKOORD OVER DIT BELEIDSVELD

In het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2004-2009 vinden we in het hoofdstuk XVI 'Meer Vlaanderen' uitdrukkelijk vermeld dat zij in het kader van de aanpassing van de bevoegdheidsverdeling tussen het federale en het Vlaamse niveau voorziet *in de organisatie en de uitbouw van een eigen beleid voor de statistiek*. Voor alle nieuwe bevoegdheden (deelaspecten van fiscaliteit, economie, vervoer en mobiliteit, werkgelegenheid, energie, telecommunicatie, ontwikkelingssamenwerking, Brussel) wil zij ook de bevoegdheid tot opmaak en beheer van de regionale statistieken kunnen uitoefenen.

Beleidsmonitoring a.h.v. gekwantificeerde beleidsindicatoren met vooraf bepaalde "streefwaarden" is niet uitdrukkelijk vermeld.

Wel formuleert het regeerakkoord expliciet en impliciet een aantal richtlijnen die ook relevant zijn *voor dit beleidsveld*.

- de Vlaamse overheid wil in deze legislatuur vooral de *resultaten van het overheidsbeleid (kunnen) evalueren*;
- zij wil dat de regionale en stedelijke posities (inzake groeipotentieel en competitiviteit) versterkt worden en wil daarom kunnen beschikken over *alle economische parameters* om deze posities (ook internationaal) op te volgen;
- zij wil beschikken over goede cijfers waar die nu nog teveel ontbreken zoals inzake gezondheidsrisico's, diversiteit, verkeersongevallen, inburgering;
- zij wil de data- en informatie-uitwisseling met de lokale besturen en tussen de Vlaamse overheden binnen een nieuw reglementair kader verder optimaliseren.

3. HUIDIGE STAND VAN ZAKEN EN OMGEVINGSIMPERATIEVEN WAARMEE BEST REKENING WORDT GEHOUDEN

Bij de start van een nieuwe legislatuur wensen we een antwoord op volgende vragen:

- wat is in de voorbije 10 jaar gerealiseerd/bereikt in dit beleidsveld?
- welke zijn de externe en interne omgevingsfactoren waarmee in de komende jaren absoluut dient rekening gehouden te worden?

Deze omgevingsfactoren duiden we niet direct als 'bedreigingen of opportuniteiten' omdat deze beoordeling te zeer geïnspireerd is op de eigen mogelijkheden om er een passend antwoord aan te geven.

3.1. De 'statistiek' in Vlaanderen en België, dertien jaar na een vernietigend 11 september-rapport

Het invloedrijke weekblad *The Economist* berichtte op 11 september 1991 dat het Belgisch statistische apparaat het slechtste was van alle industrielanden. De statistieken werden veel te laat gepubliceerd en geen enkel land spendeerde minder aan statistiekproductie. Eurostat publiceerde in augustus 1993 onder de titel *'How are the mighty fallen'* een aanvullend vernietigend oordeel over de kwaliteit van het Belgische statistisch apparaat. Vier jaar later, op 4 maart 1995, stelde *The Economist* dat zelfs ontwikkelingslanden betere statistieken hebben dan België.

De Vlaamse overheid greep in die periode deze rapporten aan om zich luidop de vraag te stellen hoe zij los van het federale systeem meer en betere Vlaamse statistieken kon produceren ⁽³⁾. De federale overheid begon eindelijk - onder Europese druk en opgeschrikt door bovenvermelde pijnlijke internationale rapporten - een nieuw statistiekbeleid te ontwerpen en uit te voeren.

De eigen inspanning van de Vlaamse overheid in de voorbije 10 jaar loopt parallel met de bestuurlijke hervormingen. Statistiek was één van de vele instrumenten om de Vlaamse beleidsvoering te optimaliseren en te professionaliseren. De oprichting van de Algemene Planningsdienst (later administratie Planning en Statistiek), de oprichting van statistiek- en informatiecellen (soms Management Informatiecellen genoemd) in de departementen en VOI's, de invoering van strategische planning, doelmatigheidsanalyse, boordtabellen, kwaliteitszorgsystemen (o.a. EFQM, BSC, ...), diverse rapportages (o.a. in de beleidsbrieven) hebben de aanmaak van eigen Vlaamse statistieken sterk bevorderd. Naast deze algemeen toepasbare beheersinstrumenten werden binnen de domeinen zelf ook eigen initiatieven inzake registratie en monitoring genomen en deze projecten droegen evenzeer bij tot een meer met statistieken onderbouwd planmatig en programmatorisch beleid. Zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering als beleidsopvolging hanteerden de Vlaamse overheden steeds meer het "Meten is Weten"-principe. Deze horizontale New Public Managementstrategie alsook de sectorale regelgevingen legden de basis voor en gaven vorm aan het actueel Vlaams Statistisch Systeem.

³ In 1973 was er reeds een werkgroep actief om het gebrek aan regionale statistiek te onderzoeken. Tussen 1987 en 1989 brachten de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen officieel de problematiek van de gebrekkige aanmaak van regionale statistieken door de Belgische Instituten naar voren.

Tot 1997 bestond er een interdepartementale werkgroep die in opdracht van het College van secretarissen-generaal het Vlaamse statistiekbeleid coördineerde. Nadien ontstonden discussies over een te strakke top down aansturing. Het belang van cijfers, indicatoren, informatie- en datasystemen, statistische analyses, kwaliteitsvolle surveys en ambtelijke registers wordt evenwel niet betwist. Met de oprichting van de IVA Studiedienst van de Vlaamse Regering is voor het eerst de noodzaak aan een structurele coördinatie van het VSS erkend door de Regering en uitdrukkelijk binnen de Vlaamse administratie gepositioneerd.

In de eerste periode (1993-1999) werden langs Vlaamse zijde meerdere inventarissen gemaakt: 'Wie maakt welke statistieken voor wie?' was het uitgangspunt voor de stelling dat er nood was aan een repertorium van vraag en aanbod. De FRED-metadatabank is in die periode ontwikkeld als een inventaris van wie-doet-wat. Bovendien geeft FRED (functionele regionale databank) praktische en methodologische informatie voor wie deze cijferreeksen wil gebruiken. Deze FRED-inventaris is als één van de eerste functionaliteiten via de website 'Vlaamse statistieken' beschikbaar gesteld. Al vlug moest vastgesteld worden dat niet zozeer de metagegevens maar de reële data gevraagd worden. De metadatabank werd daarom in de laatste jaren meer een stelsel van links bij de tabellen en rapporten, teneinde de gebruikers bij te staan in het goede gebruik van de aangeboden data. Voor het kwaliteitsvol gebruik van statistieken zijn ook twee gebruikershandleidingen opgesteld, één inzake het statistisch productieproces en een ander inzake de methodiek van de survey als dataverzamelinstrument.

In de periode (1999-2004) is het Vlaams Statistisch Meerjarenprogramma (VSMP) ontwikkeld voor de monitoring van productieprocessen die tot nieuwe statistiekreeksen leiden. Hieruit kunnen de behoeften aan nog nieuw aan te maken reeksen worden afgeleid. In het eerste statistische programma werd er vooral naar gestreefd om statistieken te ontwikkelen of te verbeteren die noodzakelijk zijn om het beleid te onderbouwen en te evalueren. De afstemming van de statistiekproductie op de informatiebehoeften van de beleidsmakers was de vorige legislatuur trouwens een strategische doelstelling. Het statistische meerjarenprogramma kan verder worden geoptimaliseerd als opvolgingsinstrument (welke vooruitgang wordt geboekt m.b.t. tijdigheid van productie, van verdere detaillering op ruimtelijk niveau, naar doelgroepen m.b.t. afstemming op internationale rapporteringverplichtingen, enz).

Aangezien in bepaalde domeinen heel wat achterstand bestond op het gebied van relevante statistieken, is in de voorbije legislatuur aan meerdere Steunpunten (consortium van universiteiten en hogescholen) opdracht gegeven domeinspecifieke data (vaak d.m.v. survey) te verzamelen en/of bestaande databanken te koppelen teneinde nieuwe relevante cijferreeksen te bekomen.

Met het VSMP, de FRED-metadatabank en de activiteiten in het kader van de APS-website⁽⁴⁾ hebben we stilaan een relatief volledig inzicht in het beschikbare aanbod aan statistische cijferreeksen.

We kunnen evenwel de actuele situatie inzake Vlaamse regionale statistieksituatie niet begrijpen zonder kort ook stil te staan bij de wijzigingen in het federale statistieklandschap.

⁴ We denken aan de ontvangen mails, de analyse van de websitetrafiiek, de vragen die aan de helpdesk gesteld worden.

De federale overheid richtte - de trillingen van het 11-septemberrapport 1991 waren nog niet uitgewerkt - in 1994 het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) op als een samenwerkingsverband tussen NIS, NBB en FPB. Deze nieuwe onderlinge taakherschikking en het feit dat ook de regionale instanties advies en inspraak verwierven ⁽⁵⁾, vormden een belangrijk scharniermoment, zoals hierna zal blijken uit het overzicht van de actuele toestand inzake regionale macro-economische statistieken. Voor de sociale gegevensuitwisseling was intussen ook reeds de Kruispuntbank Sociale Zekerheid opgericht ⁽⁶⁾. Deze instelling die de gegevens van alle sociale parastatalen coördineert - groeide gestaag maar zeker uit tot de belangrijkste spelverdeler inzake de productie van consistente, kwaliteitsvolle federale en regionale sociale statistieken ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾.

Moeizamer verliepen de noodzakelijke aanpassingen van de Statistiekwet, het Nationaal Instituut voor de Statistiek, het Kadaster en het Rijksregister. In de legislatuur 1995-1999 werd een eerste poging ondernomen om de Statistiekwet verder te optimaliseren. Het vooropgestelde samenwerkingsverband kwam moeizaam tot stand en functioneerde nauwelijks in die periode (beperkt tot oprichting van Coördinatiecomité). Ook in de periode 1999-2003 slaagde de federale overheid, ondanks meerdere initiatieven vanuit de Hoge Raad voor de Statistiek en het NIS, er niet in de Statistiekwet van 1962 te actualiseren teneinde de performantie van het Belgisch Statistisch Systeem verder te verhogen en de organisatie ervan af te stemmen op de opeenvolgende uitbreidingsgolven van regionale bevoegdheden. Illustratief is het feit dat het voorziene Coördinatiecomité dode letter is gebleven. Toch deed een vernieuwde Hoge Raad voor de Statistiek (HRS) wat mogelijk was en is, om zijn opdracht zinvol in te vullen en naar behoren vorm te geven. Zij zette zich erg in opdat er in 2001 een Volkstelling 2001 (intussen Sociaal-economische Enquête 2001 genoemd) zou kunnen doorgaan. Nadien werkte zij via haar werkgroepen consequent mee aan de uitvoering van de beleidsvisie inzake opwaardering van ambtelijke registers om zo de surveydruk te verminderen. De HRS gaf ook waar mogelijk stimuli aan het ICT-beleid ter ondersteuning van de productie en ontsluiting van elektronische data-uitwisseling. Op haar vraag is een werkgroep met vertegenwoordigers van de gewesten en gemeenschappen alsook van de sociale partners, belast met de uitwerking van een federaal geïntegreerd statistisch meerjarenprogramma, dat niet alleen de uitwerking van Europese richtlijnen beoogt maar eveneens de regionale behoeften en realisaties mee inventariseert. Voor de noodzakelijke revitalisering van het Kadaster (grond en plaatsgebonden informatie) en het Rijksregister is het echter nog wachten op de effecten van de lopende Copernicushervorming. Hoe deze hervorming voor beide instellingen tot concrete realisaties zal leiden is nog onduidelijk, gelet op het feit dat nog niet alle organisatieveranderingen effectief zijn doorgevoerd.

⁵ De Vlaamse vertegenwoordigers zijn effectief lid van het Oriënteringscomité en het Wetenschappelijk Comité voor de Economische Begroting, alsook waarnemend lid van het Wetenschappelijk Comité voor de Nationale Rekeningen. Voorbeeld van realisatie: de Vlaamse vraag tot aanmaak van regionale rekeningen tot op A60-sectorniveau is recent ingewilligd (vraag dateert van begin 2003).

⁶ KSZ is opgestart in mei 1991. De Kruispuntbankwet is door het parlement goedgekeurd op 15 januari 1990.

⁷ De e-governmentaanpak van de SZ (onder impuls van KSZ) wordt de laatste jaren stevast als beste praktijk in vergelijkende studies van de Europese Commissie genoemd. Zie voor een algemeen overzicht omtrent plaats, activiteiten en realisaties: Robben Frank en Peter Maes, De Kruispuntbank Sociale Zekerheid anno 2004, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 1-trimester 2004, p. 145-173.

⁸ Tegen eind 2004 moeten alle OCMW's aangesloten zijn. Dit biedt een nieuwe opportuniteit voor de aanmaak van geïntegreerde gemeentelijke sociale statistieken.

Hebben al deze Vlaamse en federale hervormingen ook effectief geleid tot betere Vlaamse statistieken anno 2004?

Het antwoord op deze essentiële vraag is zowel domeinspecifiek als algemeen positief. We overlopen de voornaamste vaststellingen aan de hand van drie invalshoeken.

Zijn er voldoende beleidsrelevante statistieken beschikbaar? (kwantitatief aspect ⁹⁾)

In volgend overzicht zijn zowel opvallend positieve realisaties maar ook duidelijke tekortkomingen van federale en Vlaamse statistiekproducenten opgenomen. Is de balans van de voorbije tien jaar duidelijk positief, er blijft nog een grote behoefte aan nieuwe en betere statistieken.

Een opmerkelijke vooruitgang is geboekt

- België behoort voor wat de regionale rekening betreft tot het middenpeloton, volgens een recente studie van Eurostat ⁽¹⁰⁾(¹¹). Het INR slaagt er momenteel inderdaad in de statistieken van de buitenlandse handel, en de nationale rekeningen veel vroeger dan voorheen te publiceren. Het BBP wordt via een "flash-raming" na 60 dagen al beschikbaar gesteld. Bovendien is begonnen met het uitgeven van kwartaalrekeningen (bruto urenlonen, arbeidskost). Er zijn meer sectorspecifieke gegevens beschikbaar. Op regionaal vlak zijn naast de gegevens betreffende toegevoegde waarde en BBP, nu ook reeksen beschikbaar over de loonmassa, het aantal werknemers, de private investeringen en de inkomensrekeningen van de huishoudens. Dit alles volgens de nieuwe en internationaal vergelijkbare ESR95. Probleem blijft het gebrek aan voldoende gegevens op het vestigingsniveau van de bedrijven. Dit gegeven moet de gewesten toelaten de samenstelling van de regionale macro-economische aggregaten bottom up te berekenen en niet meer door toepassing van verdeelsleutels op de nationale gegevens.
- De gegevens betreffende de Sociaal-economische enquête 2001 zijn voor het eerst - althans in de meest eenvoudige vorm van eendimensionale tabellen – een jaar na uitvoering beschikbaar. De Vlaamse overheid kon in 2003 beschikken over een 10% dataset van de sociaal-economische enquête om zelf eerste quick-scan-analyses te maken op geïntegreerde gegevens (woningtelling en huishoudens in één bestand).
- Het Vlaams Steunpunt Ondernemerschap bracht recent regionale economische cijfers betreffende het ondernemerschap en de concurrentiepositie van Vlaanderen statistisch in beeld en de SERV publiceert tweejaarlijks het Sociaal-Economisch Rapport.
- Via de jaarlijkse VRIND-rapportage is reeds 10 jaar lang een statistisch beeld van Vlaanderen beschikbaar.

⁹ Voor een volledig bilan van de federale statistiekproductie en -verspreiding verwijzen we naar hun eigen rapporten en sites. Zie <http://ksz-bcss.fgov.be> ; <http://statbel.fgov.be/>
Een goed overzicht van beschikbare Vlaamse statistieken is te vinden op de website: www.vlaanderen.be/statistiek De Vlaamse behoeften zijn beschreven in het Vlaams Statistisch Meerjarenprogramma dat door APS jaarlijks voor de Vlaamse Regering wordt aangemaakt.

¹⁰ België behoort momenteel volgens Eurostat voor wat de Belgische macro-economische cijfers betreft "...tot de beste leerlingen van de klas behoort". Mededeling op het INR-Colloquium, Brussel 30 oktober 2003, Inleidende toespraak van Guy Quaden en toelichting door Bart Meganck, ambtenaar Eurostat.

¹¹ De Tijd, 31-10-2003, artikel van Wouter Vervenne. De beoordelingscriteria waren: de snelheid van publicatie, de volledigheid en de kwaliteit. België scoort zeer goed voor buitenlandse handel, de jaarrekeningen en de sectorrekeningen van de nationale rekeningen, de kwartaalrekeningen, de overheidsrekeningen en de financiële rekeningen. België zit evenwel in de middelste groep voor de regionale rekeningen en de inputoutputrekeningen. De eerste ramingen van het driemaandelijks bruto binnenlands product (BBP) kunnen nog wel duidelijk verbeteren (nu 60 dagen, wordt op 30 dagen gebracht tegen eind 2004 volgens beloftes van de Gouverneur van de NBB)".

- Ter ondersteuning van het toekomstgericht wetenschap- en innovatiebeleid beschikken we over vrij goede statistieken (bvb. octrooien, opstart spin-offs, de publicatieoutput van wetenschappers,...).
- De administraties Ambtenarenzaken en Personeelsontwikkeling werkten indicatoren uit voor de managementcode P&O.
- De arbeidsmarktstatistieken zijn het terrein van de VDAB en het Steunpunt WAV. Er worden nieuwe regionale statistieken geproduceerd op basis van de PASO-enquête⁽¹²⁾ in het kader van het VIONA-onderzoek⁽¹³⁾ (vraagzijde) en de werkbaarheidsmonitor (werkdruk, emotionele belasting, taakvariatie, taakautonomie, ...).
- Stadsmonografieën beschrijven de toestand vanaf 1990 van de 13 grote steden en de Stadsmonitor creëert voor die steden een reeks van 100 met de steden genegotieerde omgevingsindicatoren.
- We beschikken over meer gegevens over de lokale besturen op basis van de verschillende beheersovereenkomsten en beleids- en meerjarenplannen: milieu, natuurontwikkeling, mobiliteit, cultuur, bibliotheek, kinderopvang, OCMW. De nieuwe gemeente- en OCMW-rekeningen zijn een feit waardoor de gemeenten over tal van in tijd en ruimte vergelijkbare ratio's beschikken voor de interpretatie van hun financiële en begrotingstoestand.
- Regionale landbouwstatistieken zijn verbeterd sinds de oprichting van de VOLT (Vlaamse Onderzoekseenheid Land- en Tuinbouweconomie), sinds kort afdeling Monitoring en Studie genoemd. Zij houden zich ook bezig met de plattelandstatistieken naar aanleiding van de Europese steun in het kader van het Vlaamse Programma voor Plattelandsontwikkeling.
- Er zijn beduidend meer data over de scholing en opleiding betreffende ICT in de scholen, de ongequalificeerde uitstroom, de leerlingenprestaties in wiskunde - wetenschappen - lezen - internationale samenwerking, het levenslang leren en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, studietoelagen, besteding van budgetten,...
- Het departement Onderwijs mag op basis van het Rijksregisternummer de loopbaan van leerlingen doorheen het onderwijs volgen. Zo kunnen leerlingencohortes opgevolgd worden. Voorheen kon dit alleen met peilingen. In de databank "De lerende mens" zijn de gegevens van drie jaar beschikbaar. Het spreekt vanzelf dat hieruit in de toekomst bijzonder interessante informatie kan geput worden.
- Verbetering is er ook dank zij een doorgedreven monitoring en de bijbehorende creatie van databanken betreffende de toerismemarkt in Vlaanderen, de centrale wachtlijsten in de zorgsector, het culturele aanbod. Veelal is enkel een vergelijking in de tijd en ruimte mogelijk, sommige monitoringssystemen bieden benchmarks aan t.a.v. andere actoren op dezelfde markt (bvb. VHM voor het beheer van de sociale bouwmaatschappijen,...).
- De Vlaamse overheid publiceert jaarlijks monitoren die het algemene regeerbeleid opvolgen en in een ruimer (internationaal) kader plaatsen: indicatoren van Top van Lissabon, Pact van Vilvoorde, profiel Vlaanderen en VRIND (Vlaamse Regionale Indicatoren).
- We beschikken over meer informatie over de houdingen en het gedrag van de Vlamingen betreffende maatschappelijke thema's en meer specifiek op het gebied van energieverbruik en -gedrag, cultuur- en sportparticipatie, tijdsbesteding, houding en opinies tegenover beleid en de politieke instellingen, telewerken, permanent leren, gebruik van ICT en de houding t.a.v. nieuwe technologieën en vele andere zaken meer. Via het Meldpunt Survey weten we dat in de voorbije jaren niet minder dan 250 surveys in opdracht van Vlaamse overheden uitgevoerd werden.

¹² Panel Survey of Organisation in Flanders.

¹³ Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

- De Vlaamse administratie beschikt over een geautomatiseerd opvolgingssysteem dat door APS en de administratie Financiën en Begroting recent is geoptimaliseerd. De rapporteringstool in het datawarehouse genereren maandelijks de afgesproken (tussen administratie en kabinet) beleidsindicatoren in genormeerde scorecards.
- Het Datawarehouse Arbeid van KSZ is een samenwerkingsverband waaraan het Steunpunt WAV en APS participeren en de aanmaak van nieuwe arbeidsmarktcijfers mogelijk maakt.
- Door samenwerking met het Rijksregister en Vlaamse administraties is een databestand 'Nieuwkomers' gecreëerd dat voor het eerst toelaat actuele profielschetsen van de nieuwkomers te maken. Het Kadaster en het NIS werken samen om vanaf 2005 de fiscale statistieken van onroerende goederen (gronden en gebouwen) ter beschikking te stellen.
- Jarenlang kende België twee radiobereikstudies tot er uit de samenwerking van de openbare en de commerciële radiozenders in 2001 een akkoord ontstond voor de start van een CIM-Radiostudie. De tactische CIM-studie Televisie ontstond eveneens uit een samenwerking tussen de openbare en de commerciële omroepen en beoogt het televisiekijken in België op een ononderbroken en gelijkvormige manier te meten. Door deze samenwerking kan men komen tot gedeelde statistieken.
- Uit de samenwerking van de regio's met het NIS en met internationale statistiekinstellingen kan men komen tot statistieken die beter scoren op vergelijkbaarheid. Een voorbeeld hiervan is de gemeenschappelijke ICT-survey bij ondernemingen, die zowel rekening houdt met de behoefte aan internationale cijfers en met de internationale verplichtingen (Eurostat) als met de specifieke regionale behoeften. De regio's zullen kunnen beschikken over de regionale data, wat kostenbesparend en efficiëntieverhogend werkt voor de overheid in het algemeen.

Toch zijn er ook nog duidelijke tekorten

- Er is nog geen archiefbeheer van databanken zodat hergebruik van gegevens bijna onbestaand is.
- Ook de interne ontsluiting van functionele en operationele databanken kan ongetwijfeld verbeteren.
- In sommige sectoren (bvb. gezondheid-, welzijn-, cultuur- en sportsector) is optimalisatie van de elektronische gegevensuitwisseling tussen de verschillende actoren en niveaus mogelijk en wenselijk. Al te vaak stuit men er op problemen van verschillende definities.
- Substantiële productiecijfers ontbreken nog voor het voeren van op feiten gebaseerd beleid inzake inburgering, diversiteit, Brussel, ontwikkelingssamenwerking. In tegenstelling tot andere landen gebeurt in België geen etnische registratie. Hierdoor kunnen genaturaliseerde allochtonen in statistisch onderzoek niet gevolgd worden.
- Er is nood aan een nieuwe doorlichting van de inwendige en uitwendige kwaliteit van het Vlaamse woningenpark. In België en Vlaanderen is er nog steeds geen woningenregister).
- Voor de monitoring van steden ontbreken nog heel wat gegevens om de lokale economie, de lokale zorgsector en de lokale onderwijssituatie (vraag en aanbod van de diverse gebruikers van de stedelijke ruimte). Algemeen ontbreken nog heel vaak gegevens die een aangepaste gebiedsbenadering mogelijk maken (cijfers op zo laag mogelijk ruimteniveau die makkelijk aggregaerbaar zijn).
- Ook de verkeersongevallenregistratie is nog ondermaats en vraagt een directe realisatie van de geformuleerde verbeteringsvoorstellen (¹⁴). Dit zal gebeuren in overleg met de minister bevoegd voor mobiliteit.

¹⁴ Het is niet dat de voorbije jaren op dit gebied niets gebeurd is. Twee federale werkgroepen, in het kader van DWTC, o.l.v. het BIVV en met participatie vanuit Vlaanderen, hebben zich over de verbetering van de ongevallenstatistieken gebogen. Het onderzoeksproject "Exploitatie van gegevens inzake verkeersveiligheid" (AGORA) heeft een nieuw verkeersongevallenformulier (VOF) opgeleverd, waardoor agenten in de toekomst nog slechts één formulier (tegelijk PV) bij een verkeersongeval met gekwetsten zullen moeten invullen

- Ook de gegevensopbouw en -ontsluiting van het Rijksregister is voor modernisering en verbetering vatbaar.
- Ondanks alle goodwill tussen personen van federale en Vlaamse instanties of tussen Vlaamse instanties en lokale besturen, blijft het ontbreken van een structurele regeling inzake de directe toegang tot atomaire data een probleem voor de uitoefening van regionale bevoegdheden (¹⁵).

Zijn de geproduceerde cijfers en statistieken kwaliteitsvol?

Het Vlaamse concept van kwaliteitsvolle statistieken volgt de Eurostat-benadering, zoals in 2002 vastgelegd door de Leadership Expert Group on Quality. We beschikken dus over een algemeen erkend concept van kwaliteitsvolle statistieken (¹⁶). Kwaliteit wordt gevat via zeven dimensies die samen aanwezig dienen te zijn: relevantie, accuraatheid, tijdigheid en stiptheid, toegankelijkheid en duidelijkheid, vergelijkbaarheid, coherentie en volledigheid. Gelet op de visie dat elke Vlaamse producent van statistiek zelf ten volle verantwoordelijk is voor de kwaliteit ervan, is de rol van de Studiedienst hoofdzakelijk sensibiliserend en ondersteunend.

Betreffende de globale kwaliteit van "de" Vlaamse regionale en overheidsstatistieken is geen omvattend rapport beschikbaar. Over sectorale statistieken (bvb. economische, culturele en/of milieustatistieken) bestaan wel benchmarks. Ons oordeel is dus beperkt en ontoereikend.

Algemeen kan wel gesteld worden dat de kwaliteit van de Vlaamse statistieken sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de ambtelijke registers en de surveys die uitgevoerd worden. Op beide vlakken zijn kwaliteitsbevorderende initiatieven bezig.

- Ambtelijke dataverzameling en opslag ervan in registers en voor statistiek bruikbare tabellen zijn de voorbije jaren sterk aangemoedigd door alle initiatieven die onder de noemers Management Informatiesystemen (MIS) of Datawarehousing (DWH) plaatsvonden en - vinden. Een goed gebruik van deze IT-systemen (¹⁷) verplicht de administraties tot meer en betere informatieafspraken inzake definities van zowel entiteiten (persoon, woning, gebouw, onderneming, vestiging, ...) als bijbehorende dimensies (geslacht, beroep, samenlevingsstatus,...). Ook groeit het besef dat afspraken inzake classificaties, terminologieën, methodieken,... noodzakelijk zijn. In dat verband is in de voorbije periode belangrijk verkennend en voorbereidend werk verricht door onder meer de projectgroepen Geïntegreerd Informatiekader (GIK) en GIS-OFV. In de Hoge Raad voor de Statistiek is een Wetenschappelijk Comité werkzaam dat in opdracht van de beslissing van de Ministerraad van 4 mei 2000 alternatieven ontwikkelt teneinde de persoons- en woninggegevens die klassiek via een Census of exhaustieve enquête (bvb. Volkstellingen of Socio-economische Enquête 2001) worden verzameld meer continu op te volgen via administratieve gegevensbanken.

(principe van éénmalige vattings). De federale politie werkt hier reeds mee, in de lokale politiezones wordt het gebruik van de éénmalige vattings geleidelijk aan geïnstalleerd. Op termijn moet ook de gegevensoverdracht elektronisch en dus automatisch gebeuren. Ongevallen zullen dan beter geregistreerd worden en de statistieken zullen sneller beschikbaar zijn (proces van enkele jaren). Ook handhavingstatistieken zullen beter ter beschikking komen. Het tweede onderzoeksproject "Optimalisatie van gegevens inzake verkeersveiligheid" (OPTIMA) onderzoekt hoe vollediger en meer representatieve verkeersongevallencijfers verkregen kunnen worden door de koppeling van ziekenhuisregistratie en politiegegevens. Aanbevelingen zijn geformuleerd om de ziekenhuisregistratie te verbeteren en te uniformiseren.

¹⁵ Ondanks de goede samenwerking tussen KSZ, NIS en Steunpunt WAV is het toch aangewezen dat bijvoorbeeld de regionale statistiekinstanties tijdiger en structureler nog dan vandaag toegang krijgen tot de gegevens van de PASO-enquête.

¹⁶ Zie "Kwaliteitszorg Statistisch Productieproces. Aanbevelingen", APS (Jan Pickery), november 2003.

¹⁷ We bedoelen de Management Informatie Systemen van de departementen, VOI's en de datawarehouseaanpak die er meestal mee verbonden is.

- De voorbije jaren is meer aandacht geschonken aan de kwaliteit en de herbruikbaarheid van surveys. Om de surveydruk voor gezinnen en bedrijven te verminderen is meer dan vroeger een duidelijk bewijs nodig dat het afnemen van een survey noodzakelijk is. De roep naar vermindering van de surveydruk heeft op Vlaams niveau geleid tot het instellen van een meldpunt "Surveyonderzoek". Dit houdt in dat alle Vlaamse overheden die een eigen survey willen organiseren, dit initiatief moeten melden aan de administratie Planning en Statistiek. Deze administratie bouwt daarmee een register van alle Vlaamse surveys op en roept de entiteiten op tot samenspraak en onderlinge afspraken.

Zijn de Vlaamse officiële statistieken voor de gebruikers makkelijk toegankelijk?

Er is een merkwaardige stijging van zorgvuldig en "flashy" uitgegeven jaarrapporten en statistische publicaties die een schat aan bedrijfseigen of sectorspecifieke cijfers bevatten.

Naast deze verbeterde klassieke vorm van gedrukte informatieverbreiding valt uiteraard de digitale verspreiding het meest op. Waar de Vlaamse overheid al vanaf 1996 over een goede tot zeer goede statistische site met vele functionaliteiten (steeds betere interactieve toegang tot de eigenlijke databronnen voor specifieke gebruikersgroepen) beschikt (¹⁸), verrast ook de NIS-site de laatste tijd steeds vaker met nieuwe initiatieven. Naast het openstellen van vele data via ECODATA (¹⁹), haar vele portals met hyperlinks naar alle relevante internetpagina's van alle statistiekproducenten die op het net statistieken aanbieden, biedt de NIS-site steeds vlugger de belangrijkste cijferreeksen die ze in eigen productie aanmaakt (SE2001, Arbeidskrachtentelling,...). Ook Eurostat biedt steeds meer nationale en regionale statistieken over het internet aan (²⁰). Ook niet-statistiekinstellingen publiceren steeds meer bruikbare regionale cijfers en statistieken op hun webstek. Via stelsels van hyperlinks proberen zowel het NIS als APS de bezoekers naar deze internetpagina's te brengen. Wat niet op het net aangeboden wordt, blijft voor de moderne gebruiker grotendeels onbekend. Over de kwaliteit van wat op het internet aangeboden wordt, vellen geen van beide 'statistiekproviders' (²¹) een oordeel. Zij beschikken niet over instrumenten voor certificering.

¹⁸ De trafiek op de APS -site groeit nog steeds: het maandgemiddelde evolueert van 33.574 (2002) over 55.062 (2003) verder door tot 64.500 (op basis van eerste 9 maanden van 2004).

¹⁹ Sinds de recente administratieve federale herstructurering is de informatica en de informatieverbreiding los komen te staan van het NIS en maken ze als afzonderlijke entiteiten deel uit van de FOD Economie.

²⁰ Sinds 1 oktober 2004 biedt Eurostat de volledige databank New Cronos gratis aan op haar internetsite. New Cronos is de grote referentiedatabank met statistieken over tal van beleidsthema's (economie, demografie, sociale aangelegenheden, mobiliteit, landbouw, buitenlandse handel, milieu en energie, wetenschap en technologie). Belangrijk voor de Vlaanderen is dat New Cronos ook de module Regio omvat. Deze deeldatabank bevat statistieken op de zogenaamde NUTS-niveaus. Dit zijn territoriale indelingen (voor België is het NUTS 1-niveau de gewesten, NUTS 2 de provincies en NUTS 3 de arrondissementen). Naast een gemakkelijke en gratis toegang (mogelijkheden om de data te downloaden in een rekenblad) en een duidelijke overzichtsstructuur garandeert de verspreiding via internet bovendien dat de gebruiker steeds over de meest recente informatie beschikt.

²¹ APS definieert zijn site als een 1-loket terwijl het NIS spreekt over een "one-shop-stop".

3.2. Stand van zaken op het gebied van omgevingsmonitoring

Een recente studie van het Instituut voor de Overheid (²²) merkt terecht op dat de eisen die gesteld worden aan de monitoringssystemen afhankelijk zijn van het toepassingsniveau.²³ Op het organisatieniveau (afdeling, administratie, ..) dienen de indicatoren vooral bruikbaar te zijn voor het intern management. Op het tweede niveau, dat van een beleidsveld of –domein, vormen de mogelijkheden tot consolidatie en politieke betrokkenheid kritische succesfactoren opdat de strategische beleidsraden de informatie ook effectief zullen afnemen. Om de bruikbaarheid te garanderen voor het algemeen regeringsbeleid (gericht op evaluatie, het onderkennen van lacunes of nieuwe uitdagingen en het initiëren van nieuw beleid) zijn voorafgaande afspraken inzake standaarden en minimale kwaliteitsdrempels noodzakelijk.

De auteurs geven in hun samenvatting ook nog een aanbeveling en een relativering mee die best nuttig zijn voor de Studiedienst: a) vergroot de voorafgaande studiefunctie bij het bepalen van opvolgings- en evaluatie-indicatoren, b) besef goed dat vooral output en kortetermijneffecten een rol spelen in het publieke debat en dat maatschappelijke effecten op langere termijn minder aan bod komen.

Het rapport geeft geen informatie in welke mate indicatoren over de algemene Vlaamse omgeving gelinkt worden aan sectoraal relevante indicatoren.

3.3. Imperatieven van vandaag en (vooral ook) morgen

Bij het uitoefenen van zijn taken wordt de Studiedienst geconfronteerd met kritische omgevingsimperatieven waar zij best rekening mee houdt, wil ze haar doelstellingen en projecten realiseren. We vermelden er hier kort en al te bondig enkele die misschien verrassend klinken maar waarmee niettemin best rekening gehouden wordt (²⁴).

Vermaatschappelijking

Kenmerkend voor deze en wellicht ook de volgende periode is ondermeer het feit dat cijfers, indicatoren, beleidsadvisering als het ware "iedereen toebehoren". Dagelijks maken de media melding van nieuwe cijfers op basis van registratie, survey of onderzoek. Televoting is steeds meer SMS-voting. De macht van het 'juiste want doordachte, doorwrocht want bestudeerd cijfer' is vervangen door 'het nieuwste en direct begrijpbaar en goed gepresenteerd cijfer'. Al te dikwijls gaat dit zogenaamd unieke cijfer bovendien gepaard met een goedbedoelde "instant" beleidsaanbeveling.

Welke implicatie heeft deze vaststelling voor de productie en verspreiding van statistische informatie, omgevingsmonitoring en de aanbevelingen voor het algemene regeringsbeleid? Het antwoord ligt wellicht verscholen in kwaliteitszorg, effectieve communicatie en gezagvolle erkenning.

²² Wouter Van Dooren en Prof. Dr. Geert Bouckaert, Prestatiemeting in de Vlaamse overheid: vragen voor een informatiebeleid, Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Spoor Financieel Management en Monitoring, mei 2004; 85 blz.

²³ De auteurs gingen na welke indicatoren in welke beleidsdocumenten opgenomen worden: de uitgave van een jaarverslag, de verplichte aanmaak voor opname ervan in beleidsbrieven, beleidsnota's van de minister, beheersovereenkomst, een rapport in toepassing van een decreet of internationale richtlijn.

²⁴ We vermelden ze hier enkel indicatief en verwijzen de geïnteresseerden liever door naar de vakliteratuur terzake.

Complexe samenleving

Het hedendaagse samenleven kan gedefinieerd worden als een groeiend en onuitputtelijk geheel van acties en reacties met en tussen mensen en andere levende wezens, met en tussen structuren of instellingen, met en tussen feiten en percepties. Deze krachtmetingen spelen zich vandaag meer dan voorheen simultaan af in meerdere en verschillende ruimtelijke kaders. Op elk niveau (micro, meso, macro) zijn culturen en structuren continu in beweging.

Statistiek, monitoring, algemeen beleidsgericht en toekomstverkenkend onderzoek voltrekken zich in een heel complexe omgeving met heel veel partijen en heel veel situaties waar onzekerheid hoogtij viert. Hoe kunnen zij inzicht en kennis aanreiken die bijdraagt tot zowel reductie van (kennis)-onzekerheid als anticipatieve (beleids)beheersing van de aanwezige (reëel en/of potentieel) factoren en hun onderlinge interacties?

Het antwoord ligt verscholen in een verkennende, horizontale, multidisciplinaire en integratieve benadering. De hedendaagse realiteit laat zich slechts moeizaam beschrijven en duiden. Haastwerk is uit den boze. Te complexe modellering verdoezelt wellicht meer dan ze inzicht verschaft. Toch dienen verbanden, relaties in tijd en ruimte, daarom niet oorzakelijk, beschreven en gesitueerd worden.

Welk verhaal steekt achter de getallen?

Cijfers alleen volstaan echter niet meer. Cijfers dienen vooraf en achteraf gecontextualiseerd te worden. Wat is het verhaal achter de cijfers, vragen beleidsactoren zich ook steeds meer af? De cijferreeksen omtrent personen, relaties, feiten en/of gebeurtenissen dienen dus in samenhang met de cijfers omtrent hun directe en/of indirecte context beschreven en geanalyseerd worden. Dit betekent: vooraf transparant en expliciet modelleren van de empirische relaties tussen variabelen. Of anders uitgedrukt: cijfers en indicatoren zijn pas goed aan te maken als ze deel uitmaken van duidelijke onderzoeksvragen, (wetenschappelijk) onderbouwde studiedesigns. Achteraf zijn ze enkel bruikbaar voor wie de geëxpliciteerde interpretatieschema's kent. Eenvoudiger gesteld: cijfers en indicatoren vormen de start van een samenspraak niet van een afrekening. Essentieel is de vraag 'Hoe zijn ze bruikbaar voor verdere beleidsactie, hoe bevorderen ze inzicht en kennis?' Cijfers, indicatoren, studieresultaten als basis voor gezamenlijke leren.

Geïntegreerde statistiekproductie

Integratie behelst het leggen van relaties tussen verschillende statistieken. Er is sprake van macro- en van micro-integratie²⁵). Het eerste staat voor de outputintegratie op het hoogste aggregatieniveau. Het tweede betreft de integratie op een zo laag mogelijk atomair niveau. Integratie betekent echter niet dat we noodgedwongen evolueren naar één referentiekader, één samengestelde indicator (bvb. één onbetwiste welzijns- of welvaartsindicator, één vertrouwensindicator, enz....). Het houdt wel een pleidooi in om de werkelijkheid via een beperkte set van goed overwogen kernindicatoren te beschrijven in samenhang met geëxpliciteerde referentiekaders.

Uitgangspunt is dat statistieken en indicatoren niet op zichzelf kunnen beschouwd worden. Zij mogen daarom ook niet al te zeer steunen op afzonderlijke, autonome maar specifiek voor één beleidsdoelstelling ontwikkelde registratie of survey. Zo'n dataverzameling reduceert de werkelijkheid al te instrumenteel. Als de data bruikbaar moeten zijn voor multidisciplinair en integratief "weten en begrijpen", dan moeten die potentiële toepassingsmogelijkheden van meet af aan deel uitmaken van de onderzoeksaanpak. Het devies is dus "Bezin eer je begint".

²⁵ In Nederland beschikken ze over een Sociaal Statistisch Bestand (SSB).

Een integrale benadering vindt baat bij een simultane gegevensverzameling op het laagste gedesaggregeerde niveau. Dit betekent dat eerst lokale en daarmee de Vlaamse cijfers worden geproduceerd, waarna ze op Belgisch niveau kunnen geaggregeerd worden. Automatisering van de statistieken maakt de integratie van onderop technisch mogelijk. De productie van geïntegreerde statistieken veronderstelt een specifieke organisatie van het statistische productieproces en de statistische onderzoekscultuur (toegang tot data, gemeenschappelijk beheer, voorafgaandelijk inhoudelijke en praktische afspraken, kennisdeling en organisatiekennisopbouw). Dit vraagt tijd.

Een goed doordachte surveystrategie leidt tot kostefficiëntie en ondersteunt de algemene survey-effectiviteit gelet op de groeiende surveymoeheid bij bevolking, bedrijven, overheden. Impliciet is dit ook een pleidooi om in surveys gemeenschappelijke variabelen uniform te meten. Er wordt aanbevolen om zo veel mogelijk te werken met basissurveys waaraan wisselende modules verbonden worden.

Internationale afstemming niet meer te ontlopen

Deze is niet meer alleen gericht op een harmonisatie van definities en methoden voor de samenstelling van de gegevens (vgb. ESER95), steeds meer worden het gezamenlijke projecten (bvb. Europese vijfjaarlijkse revisiestrategie voor Nationale en Regionale Rekeningen, de geharmoniseerde Enquête Beroepsbevolking (LFS), de EU-SILC-enquête inzake inkomens en leefsituatie (huisvesting, gezondheid, werken), de enquête inzake tijdsgebruik). Naast Nationale Rekeningen stimuleert Europa zowel "Social Accounting" als "Labour Accounting". Dit zijn enkele voorbeelden. Gelet op het feit dat steeds meer Europese wetgeving doorweegt op het federale en regionale beleid, wordt de statistiekproductie steeds meer vanuit Europese besluitvorming en beslissingscentra opgelegd. Dit geldt nu al in sterke mate voor de beleidsdomeinen milieu, onderwijs, energie, landbouw, mobiliteit,...

Samenwerking en interdependenties. Coördinatie door wie voor wie?

Het doel van coördinatie is de afzonderlijke statistieken zoveel mogelijk in een systeem te doen passen. De techniek van de coördinatie is d.m.v. overleg bindende afspraken vast te leggen op het gebied van de statistiekproductie. Meer in het bijzonder hebben de afspraken betrekking op het vastleggen van de teleenheden, de af te spreken classificaties, de definities van standaardbegrippen en dimensies.

Welk orgaan moet op Vlaams, federaal, Europees of zelfs internationaal vlak de coördinatieopdracht uitoefenen? Het principiële antwoord bestaat erin dat afhankelijk van de specifieke beleidsbevoegdheden de lokale, regionale, federale, Europese of internationale autoriteit voor de coördinatie bevoegd is. Wie handhaaft hier de afspraken? En hoe kan ik als statistiekgebruiker weten welke de afspraken zijn en of die correct nageleefd zijn? Is het aangewezen dat elkeen (elk beleidsniveau) eigen metadatasystemen ontwikkelt en op de gebruikers loslaat? Is ook op gebied van metadata-ontsluiting niet het ogenblik van samenwerking via gemeenschappelijke ontsluiting van metadata aangewezen?

Verdere professionalisering gewenst

Voorgaande imperatieven die afgeleid werden uit enkele karakteristieken van de werkomgeving eigen aan dit beleidsveld ondersteunen de conclusie dat hogere professionele eisen gesteld worden aan personeel en organisatie van de Studiedienst en ook van alle overheidsentiteiten, die verantwoordelijk zijn voor de statistiekproductie en het gebruik ervan bij de bouw van indicatoren of toekomstverkennde en integratieve studies. Zij dienen niet alleen een meer dan gedegen kennis te hebben van beschrijvende statistiek, steeds meer moeten zij de nieuwste multivariate en predictieve statistiekmethodieken beheersen. Bovendien dienen zij zich ook een meer dan modale inhoudelijke kennis van enkele beleidsdomeinen eigen te maken en daarenboven voldoende beleidsbetrokkenheid met als focus het ontwerpen van wetenschappelijk onderbouwde en relevante beleidsaanbevelingen.

Is een statistiekdecreet nodig?

Vooraf dit: een decreet heeft het voordeel dat het zichtbaarheid geeft aan een beleid en gezag toebedeelt aan de persoon of instantie die belast wordt met de uitvoering, maar in het kader van deregulering moet vooraf nagedacht worden of deze beide doelstellingen ook niet zonder extra regelgeving kunnen behaald worden.

De interne statistiekcoördinatie (d.w.z. de coördinatie binnen de diensten van de Vlaamse Regering) kan geregeld worden op het niveau van de Regering met besluiten en afspraken. Aangezien quasi alle openbare statistieken geproduceerd worden op het sectorale niveau is het van belang dat met alle departementen en VOI's (later agentschappen) goede afspraken worden gemaakt m.b.t. de kwaliteit van de statistiekproductie en m.b.t. hun medewerking aan domeinoverschrijdende projecten. Deze afspraken moeten verankerd worden hetzij in de beheersovereenkomsten hetzij in afspraken tussen de diensten en hun voogdijminister.

In het kader van beter bestuurlijk beleid werd aan de Studiedienst voor de Vlaamse Regering de opdracht gegeven de coördinatie van het Vlaams statistische systeem te organiseren en richtlijnen te geven op het gebied van de kwaliteit van de statistiek en de surveys. Op de eerste plaats is het van belang dat iedere producent overtuigd is van het belang van kwaliteitszorg en dit wil erkennen als een werkingsprincipe. Een centraal aanspreekpunt moet hen begeleiden met zorg op maat.

Indien de Vlaamse overheid het Vlaams Statistisch Systeem wil uitbreiden met andere laterale actoren (andere bestuursniveaus, privé-partners bvb. onderzoekscentra) is een decreet wel nodig. Wetsbepalingen kunnen dan de spelregels bepalen en de criteria voor toetreding (onder meer via accreditering).

Een Vlaams decreet biedt evenwel geen oplossing daar waar Vlaanderen zaken wil afdwingen van hogere bestuursniveaus zoals de toegang van de regio's tot de beslissingsorganen van de Europese statistiekinstellingen. Die spelregels worden immers op het federale of Europese beleidsniveau bepaald. Enkel overleg en goede 'geloofsbrieven' kunnen tot resultaten leiden. Ook in dit perspectief heeft Vlaanderen er dus alle belang bij om werk te maken van een eigen statistiekbeleid en expertise op te bouwen teneinde het gezag van de eigen behaalde resultaten institutioneel te verzilveren.

4. BELEIDSVISIE EN STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN VOOR DE PERIODE 2005-2009

De Vlaamse Regering heeft haar algemene visie uitgedrukt in drie strategische hoofdlijnen:

- a) de ontplooiing van iedereen duurzaam bevorderen, b) een zorgzame, lerende samenleving, c) een goed en doelmatig bestuur.

Een behoorlijk bestuur dat vertrouwen geeft en verantwoordelijkheid neemt houdt het volgende in: *"De regering wil een betrouwbare, doeltreffende en samenhangende dienstverlening in een breed partnerschap met burgers, ondernemingen, verenigingen, instellingen en organisaties. Zij wil een e-government met duidelijke frontoffices en op elkaar afgestemde backoffices over de beleidsdomeinen en bestuursniveaus heen. Zij wil verhinderen dat binnen de Vlaamse overheid informatie-eilanden ontstaan"*.

Hoe vertalen we deze algemene bestuursprincipes naar het beleidsveld 'Statistiek, omgevingsmonitoring en toekomstverkennde studies', rekening houdende met de missie en de opdrachten voor de Studiedienst van de Vlaamse Regering, de stand van zaken en de hierboven beschreven omgevingsimperatieven?

We beschikken al over een aantal instrumenten om het statistiekbeleid op Vlaams niveau vorm te geven. Deze instrumenten worden in stand gehouden indien ze op directe en voldoende wijze bijdragen aan de realisatie van het regeerakkoord en aan de algemene opdracht van de Studiedienst van de Vlaamse Regering. In de hierna volgende strategische doelstellingen benadrukken we de nieuwe accenten die we tijdens deze regeerperiode bij prioriteit wil realiseren.

4.1. Het Vlaams Statistisch Systeem is een volwaardig en autonoom systeem waarvan alle Vlaamse overheden (Vlaamse Gewest, Vlaamse Gemeenschap, provincies en gemeenten) en hun diensten deel uitmaken. De Vlaamse overheden vragen dan ook een volwaardige betrokkenheid bij federale en internationale statistiekinstanties.

De Vlaamse overheid versterkt haar inspanningen op het vlak van statistiekproductie zodat ze beschikt over de noodzakelijke statistieken voor haar beleid (zie hiernavolgende doelstellingen). Deze inspanningen op het gebied van openbare statistiek moeten herkenbaar zijn en intern coherent. Dit veronderstelt een coördinatie op het Vlaamse niveau en duidelijke afspraken met de lokale besturen, vanuit een partnerschap.

We kunnen er echter niet blind voor zijn dat heel wat interessante informatie op het federale en het internationale niveau wordt geproduceerd. Waar de Vlaamse overheid er baat bij heeft, zal daarom samengewerkt worden met federale producenten (openbare en semi-openbare instellingen) en zal vanuit de houding van partnerschap onderhandeld worden over de inhoud en de wijze waarop de gegevens worden bezorgd aan de Vlaamse overheidsdiensten. In overleg met het NIS, de officiële vertegenwoordiger op Belgisch niveau, vraagt de Vlaamse overheid een volwaardige vertegenwoordiging in internationale statistiekfora. Dit standpunt zal op de politieke overlegorganen worden verdedigd door de Minister-president.

4.2. Alle Vlaamse statistieken zijn kwaliteitsvol. De coördinerende minister maakt met de andere leden van de Regering afspraken om de inspanningen voor de sectorale statistieken af te stemmen op de gewenste algemene kwaliteitsstandaarden.

De administraties, IVA's en EVA's zijn verantwoordelijk voor kwaliteitsvolle statistiekproductie op hun vakterrein. Zij bepalen de behoeften en nemen initiatieven om deze in te vullen. Om gegevens uitwisselbaar te maken en de kwaliteit van de statistiek in zijn geheel op een voldoende hoog peil te brengen, moeten minimale spelregels worden gevolgd. De Studiedienst zal algemene kwaliteitsrichtlijnen aangeven, die afgestemd zijn op de Europese standaarden zodat de Vlaamse statistieken vergelijkbaar zijn en een volwaardige plaats verkrijgen in de Europese rapporteringen.

4.3. Beschikbare data klaar maken voor beleidsgericht onderzoek. De Studiedienst van de Vlaamse Regering ontsluit bestaande databanken met referentiecijfers op het gebied van demografie, macro-economie, sociaal-culturele houdingen en opinies en verbindt ze waar relevant ook onderling om maatschappelijke verbanden en beleidseffecten beter op het spoor te komen.

De bedoeling is statistieken zoveel als mogelijk te laten voortvloeien uit de operationele processen en aan personen, instellingen en bedrijven niet méér informatie te vragen dan echt nodig is voor het beleid. Dit betekent dat de noodzaak aan nieuwe enquêtes en registraties voorafgaandelijk moet gemotiveerd worden.

Waar nodig zullen datasets worden gekoppeld, uiteraard met respect voor de Wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Om trends in een context te kunnen plaatsen (bvb. bij beleidsindicatoren) en complexe fenomenen te ontleden, is het samenbrengen van informatie uit verschillende bronnen vaak verrijkend.

4.4. Meten om te weten. De Studiedienst van de Vlaamse Regering integreert kwalitatieve en kwantitatieve methodes om zo tot een betere contextualisering te komen van statistieken en om feiten, houdingen en meningen te integreren in de beleidsaanbevelingen.

Naast cijferreeksen en indicatoren is er nood aan methodieken die de toenemende complexiteit en de interactie tussen verschillende factoren, sectoren en actoren in rekening brengen. Multilevel en multidimensionele benaderingen zijn aangewezen om tot algemene referentiekaders te komen die een houvast geven voor lange termijn denken en een integrale benadering van de beleidsvraagstukken (principe van duurzaamheid).

Hiervoor kunnen allerlei modellen worden ingezet en statistische analyses worden gemaakt op bestaande datasets. Om het verhaal achter de cijfers te ontdekken zullen kwalitatieve onderzoeksmethoden worden ingezet.

De realisatie van deze vier strategische doelstellingen zal het Vlaams Parlement kunnen opvolgen aan de hand van volgende **effectindicatoren**:

- *de kwaliteitsbeoordeling van de Vlaamse regionale statistiekproductie door externe (internationale) instanties (Eurostat,...) of instituten en door de gebruikers*

Meetinstrumenten: ranking en bijbehorende toelichting door externe kwaliteitsauditeur, tevredenheidsmetingen bij prioritaire gebruikers (waaronder de lokale besturen).

- *de mate waarin de kwaliteit van sectorale statistieken gekend is door de producent én de gebruiker*
Meetinstrumenten: beschikbare metadata (gebruikersinformatie) over statistiekreeksen en datasets, kwaliteitsdraaiboeken bij operationele processen met onder meer aandacht voor statistiekproductie.
- *de mate waarin het Vlaams Statistisch Systeem herkenbaar is als een coherent geheel*
Meetinstrumenten: bestaan van een statistiekprogramma op Vlaams niveau en de opvolging ervan, bestaan van overlegplatform met de betrokken actoren op Vlaams niveau, aanbod herkenbaar naar de gebruikers via portals en aanspreekpunten, gemeenschappelijk aanbod van overzichten van beschikbare regionale data (zie VRIND, statistisch jaarboek).
- *de volwaardige betrokkenheid van Vlaamse vertegenwoordigers in federale en Europese statistiekorganen (adviserend, initiërend)*
Meetinstrumenten: overeenkomsten met verschillende statistiekproducenten die op basis van gelijkwaardigheid onderhandeld zijn, volwaardige vertegenwoordiging (vanuit erkenning van expertise) van Vlaamse overheid op federale en internationale overlegfora op het gebied van statistiek.
- *de volwaardige betrokkenheid van lokale besturen bij de productie en verspreiding van relevante statistieken*
Meetinstrumenten: volwaardige vertegenwoordiging van lokale besturen in Vlaamse overlegfora die het aanbod aan gemeentelijke statistieken regelen, aandacht voor lokale zorgen op het gebied van registraties en tellingen bij standpuntbepaling op Vlaams en federaal niveau.
- *het gebruik van de (geïntegreerde) referentiedatabanken voor beleidsgericht onderzoek en beleidsaanbevelingen*
Meetinstrumenten: rapporten, aanbevelingen, adviezen, nota's waarin verwezen wordt naar deze bronnen.
- *de beleidsbeslissingen die mede het resultaat zijn van het gebruik van kwalitatieve, participatieve methoden*
Meetinstrumenten: beleidsdocumenten waarin deze methoden worden beschreven als onderliggend proces naar besluitvorming, beoordeling van bruikbaarheid van deze kwalitatieve methoden door beleidsmakers, collega's uit MVG, externen.
- *het gebruik van integratiekaders bij toekomstverkennd onderzoek over complexe processen met grote onzekerheidsmarges zoals internationalisering, kennismaatschappij, duurzaamheid, migratie,...*
Meetinstrumenten: aantal aanbevelingen gebaseerd op integraal toekomstverkennd onderzoek en aandacht die ze krijgen in relevante beleidsteksten en/of media.

5. OPERATIONELE DOELSTELLINGEN EN PROJECTEN

De hiernavolgende operationele doelstellingen geven aan hoe de strategische visie voor het beleidsveld 'statistiek, indicatoren en toekomstverkennde studies' tijdens deze regeerperiode zal gerealiseerd worden. Bijsturingen in de loop van de legislatuur zijn altijd mogelijk. Zij zullen door de coördinerende minister in de beleidsbrieven toegelicht en verantwoord worden. Bijsturingen zijn vaak het gevolg van nieuwe opportuniteiten (vragen voor nieuwe partnerships, technologische ontwikkelingen) of aanvullende stakeholderswensen (Vlaams Parlement, Vlaamse administratie en diensten van de Regering, lokale besturen, bijkomende internationale verplichtingen).

De hierna volgende lijst van operationele doelstellingen bevat zowel bestaande als nieuw te ontwikkelen instrumenten.

Bij de bestaande instrumenten wordt de nadruk gelegd op de bijkomende functie(s) die ze moeten vervullen in het kader van de nieuwe strategieën. Door de instrumenten te vermelden in de beleidsnota krijgen ze een expliciete legitimiteit in het kader van de noodzakelijke ministeriebrede samenwerking en het geïntegreerde beleid.

De nieuwe instrumenten ondersteunen de nieuwe accenten in het beleid. Het gaat in het bijzonder over het nieuwe partnerschap met het federale en lokale bestuursniveau (verticale lijn) en over de toekomstverkennde en integrale benaderingen van beleidsvraagstukken (horizontale lijn). Op het kruispunt van deze nieuwe beleidslijnen zal de coördinerende minister optreden als regisseur. De Studiedienst van de Vlaamse Regering zal de nieuwe processen en producten initiëren en de minister bijstaan bij de uitvoering ervan.

Voor de coördinatie van het beleidsveld 'statistiek, indicatoren en toekomstverkennde studies' beschikt de minister-president over een team van een 30-tal personen dat nu werkzaam is bij de administratie Planning en Statistiek en nog eens 10 VTE van zodra de terbeschikkingstelling (vrijwillig, volgens nog nader te bepalen procedure) van een aantal onderzoekers uit het Centrum voor Gezins- en Bevolkingsstudies geregeld is.

In de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap is sinds 2002 een budget van 877.000 GVK en 650.000 GOK ingeschreven op het functionele programma 21.1 'allerhande uitgaven op het gebied van planning en statistiek'.

Het werkingskrediet op programma 21.1 volstaat voor de aankoop van datasets voor het voeden van de databanken met referentiestatistiek, de organisatie van de survey naar sociaal-culturele verschuivingen, het uitbesteden van het drukwerk van enkele grote publicaties (bvb. VRIND), het beperkt uitbesteden van consultancy met het oog op het begeleiden van interdepartementale projecten, beperkte redesign van de website of uitbreiding van de rapporteringstool bij de datawarehouse.

Voor een aantal nieuwe projecten zullen de beschikbare werkingsmiddelen niet volstaan omdat ze bijkomende grootschalige surveys vereisen, uitbesteding van onderzoek en consultancy, kosten voor elektronische ontsluiting en verspreiding van nieuwe publicaties. Het gaat concreet over de aangekondigde projecten in doelstellingen:

- OD 5.4 regionaal statistisch jaarboek (naast VRIND waarvan accent meer zal liggen op beleidsopvolging) – cofinanciering met het NIS en de andere gewesten later te bepalen;
- OD 5.7 deelname aan projecten op gebied van simulaties en impactstudies – cofinanciering met onderzoeksinstituten of federale instanties later te bepalen;

- OD 5.8 opmaak en gebruik van integratiekaders – uit te besteden consultancy voor ondersteuning interdepartementale projecten ingeval het om meerdere projecten gaat;
- OD.5.11 nieuwe onderzoekslijnen onder meer over internationalisering - uit te besteden deelonderzoeken, ondersteuning van interdepartementale projecten, later te specificeren van zodra het onderzoeksprogramma met bijbehorend design is goedgekeurd;
- OD. 5.13 generation and gender program: kostprijs van de enquête later te bepalen in overleg met NIS en andere gemeenschappen;
- OD.5.14 Vlaamse vertrouwensmonitor: kostprijs van de enquête later te bepalen na haalbaarheidsstudie.

Deze nieuwe projecten zullen maar op volle snelheid kunnen draaien van zodra hiervoor de nodige middelen beschikbaar zijn. Dit belet niet dat al voorbereidingen getroffen worden zodat er meer duidelijkheid komt over de te volgen werkwijze en benodigde middelen.

5.1. Vlaamse voorstellen voor een confederaal statistieksysteem zijn beschikbaar en worden op het Forum voor Institutionele Hervormingen verdedigd.

Tegen de start van de onderhandelingen in het Forum, beschikken de Vlaamse onderhandelaars over een nota die de Vlaamse benadering voor de uitbouw van een confederaal statistisch systeem weergeeft d.w.z. dat het Vlaams Statistisch Systeem als een gelijkwaardige partner wordt behandeld binnen het Belgische systeem. Het resultaat van deze onderhandelingen moet erin bestaan dat alle institutionele belemmeringen voor de uitbouw van een effectief en efficiënt regionaal statistiekbeleid weg zijn en dat Vlaanderen tijdig kan beschikken over alle statistieken die het nodig heeft voor haar beleid.

De nieuwe manier van samenwerken moet zijn neerslag vinden in de nieuwe (vernieuwde) federale statistiekwet, die een antwoord biedt aan de rechtmatige verzuchtingen van de gewesten en gemeenschappen betreffende het autonome regionale initiatiefrecht, de afstemming van de federale statistiekproductie en -verspreiding op de informatiebehoeften van de deelstaten, de structurele toegang tot atomaire databanken die door autonome (semi)-overheidsinstanties beheerd worden, uiteraard met respect voor de bescherming van persoonsgegevens.

Op korte termijn zal deze vernieuwde samenwerking moeten leiden tot aanvaardbare oplossingen voor al lang gevraagde regionale reeksen over volgende thema's:

- transitverkeer over de Vlaamse wegen;
- goederenvervoer via de Vlaamse binnenwateren en via spoor;
- geconsolideerde verkeersstatistieken;
- economische parameters op vestigingsniveau;
- statistieken over socio-economische situatie van personen en groepen op buurtniveau (statistisch sectorniveau).

Deze oplossingen zullen worden geformuleerd in overleg met de minister bevoegd voor mobiliteit.

5.2. Systematisch uitbouwen van een algemene toegang tot databanken en statistieken ter ondersteuning van de lokale bestuurskracht.

Het project wil zo spoedig mogelijk de aanmaak en de ontsluiting van gemeentelijke statistieken over alle bestuursniveaus optimaliseren via samenwerkingverbanden tussen

federale, Vlaamse en lokale aanbieders enerzijds en afnemers van gemeentelijke statistieken anderzijds. Deze samenwerking zal zowel betrekking hebben op inhoudelijke aspecten van statistiek (welke statistieken, onder welke vorm) als op infrastructurele aspecten (netwerking via web). Bestaande initiatieven van administraties, Vlaamse Openbare Instellingen, Steunpunten of onderzoekscentra en federale producenten zullen de basis vormen voor een volledig en actueel aanbod dat via netwerking toegankelijker wordt voor de gebruiker. Aangezien de informatiebehoefte voortdurend evolueert, zal het aanbod ook permanent aangepast worden. Het aanbod zal in de eerste plaats afgestemd worden op de informatiebehoeftes die voortvloeien uit verplichtingen die de Vlaamse overheid aan de lokale besturen oplegt bij de opmaak beleidsplannen, overeenkomsten, rapporteringen,... zodat zij op een vlotte manier kunnen beschikken over de nodige en correcte achtergrondinformatie voor hun opdrachten.

5.3. Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND) blijft een jaarlijks opvolgingsrapport over de context waarin de Vlaamse regering optreedt en over de resultaten van het algemene regeerbeleid.

Na tien jaar heeft VRIND onmiskenbaar een centrale positie verworven bij zowel politici, bij journalisten als bij onderzoekers, en niet te vergeten bij burgers op zoek naar "excellente" overheidsinformatie.

Ook tijdens deze legislatuur geeft de Studiedienst van de Vlaamse Regering VRIND jaarlijks uit in coproductie met alle departementen. Het blijft een beleidsopvolgingsinstrument voor de regering en een communicatiemiddel naar de burgers en de andere actoren op het Vlaamse werkteerrein. In het rapport worden de demografische, macro-economische, sociaal-maatschappelijke en nu ook de ecologische context voor de Vlaamse overheid beschreven aan de hand van indicatoren. Daarnaast worden de resultaten van het overheidsbeleid weergegeven, dit keer met meer aandacht voor de opvolging van de strategische en overkoepelende beleidslijnen van de Vlaamse Regering en haar leden.

De sectorale beleidsopvolging zal stapsgewijze meer aandacht krijgen in het kader van de decretaal opgelegde rapporteringen over de beheersovereenkomsten. De sectorale statistieken blijven een noodzakelijke voedingsbodem voor de algemene beleidsopvolging.

De selectie van de strategische beleidsindicatoren in VRIND gebeurt voortaan in direct overleg met de bevoegde ministers en hun diensten. De dataverzameling en -analyse gebeuren echter op onafhankelijke wijze. De Studiedienst van de Vlaamse Regering wordt belast met de coördinatie van dit product en staat in voor de kwaliteit van de gepubliceerde indicatoren.

5.4. De Vlaamse Studiedienst geeft een Vlaams regionaal statistisch jaarboek uit in coproductie met het federale niveau en de andere gewesten.

Naast VRIND blijkt een behoefte te bestaan (of opnieuw) aan een meer klassiek statistisch regionaal jaarboek ⁽²⁶⁾. In de optiek van optimale klantgerichtheid en eigentijdse geïntegreerde overheidsdienstverlening is het aangewezen dit regionale jaarboek als een coproductie tussen de Studiedienst van de Vlaamse Regering en het NIS te realiseren. De Studiedienst verzamelt de cijferreeksen die door Vlaamse instanties op basis van regionale en lokale bevoegdheden worden aangemaakt. Parallel verzamelt het NIS de regionale statistieken

²⁶ Dit blijkt ondermeer naar aanleiding van de publicatie 10 jaar VRIND, waarin de VRIND-indicatoren met cijfers over minstens een decennium werden gepresenteerd. Deze publicatie kreeg veel positieve reacties en een vraag naar jaarlijkse updating. Deze vraag is ook bij het NIS bekend. In hun Jaarverslag 2004 maken ze expliciet melding van hun intentie opnieuw regionale jaarboeken aan te maken. Het laatste NIS-regionaal jaarboek dateert van 1999.

aangemaakt of beschikbaar bij de federale statistiekproducenten. Over de selectie van de statistiekreeksen en de voorstellingswijze wordt overlegd met de verschillende partners in het project. Naast een gedrukte versie (nog steeds vraag naar) zal uiteraard ook een elektronische versie worden opgesteld voor een breed publiek.

De Studiedienst zal met het NIS en de andere gewesten onderhandelen over de kostprijs, de aanpak en de timing.

5.5. De jaarlijkse survey naar sociaal-culturele verschuivingen in waarden, houdingen en gedragingen van Vlamingen blijft een instrument ten behoeve van beleidsgericht onderzoek en beleidsvorming op Vlaams niveau.

De Studiedienst blijft jaarlijks een burgerbevraging organiseren (face tot face, steekproefsgewijze bij 1500 respondenten). De survey 'Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen' peilt naar waarden, opvattingen en overtuigingen van Vlamingen m.b.t. maatschappelijke en beleidsrelevante thema's. Elk beleidsdomein kan een vraag voor een specifieke module indienen bij de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Als motivering voor opname van een thema in de survey gelden a) het beleidsrelevante karakter (verwijzing naar regeerakkoord of beleidsnota's) en b) peilen naar het draagvlak voor bestaande of gewenste beleidsmaatregelen; kennis verwerven over feiten die niet via registers gekend zijn; kennis verwerven over de opvatting van bepaalde groepen t.o.v. maatschappelijke thema's. De Studiedienst helpt bij het indiceren van complexe begrippen en het vinden van geschikte meetinstrumenten. Ze onderzoekt vooraf of de gewenste informatie al beschikbaar is om overbevraging tegen gaan. De Studiedienst bewaakt de globale kwaliteit van de enquête (onder meer geen te lange vragenlijst).

Thema's die volgens een bepaalde periodiciteit aan bod komen in de survey zijn:

- 2005: milieugedrag (reeds in 1996 en 2000) ICT-bezit en gebruik, vertrouwen in de overheid, attitude t.a.v. werk;
- 2006: beperkte set vragen uit module politieke kennis, kennis van Vlaams en politieke instellingen (reeds in 1998), vertrouwen in de overheid;
- 2007: beperkte set vragen uit module vrije tijd (reeds in 1999), vertrouwen in de overheid.

De data staan ter beschikking voor beleidsgericht onderzoek. Daartoe zal de Studiedienst de datasets goed documenteren en de procedure voor aanvraag van gegevens duidelijk communiceren. De Studiedienst zal zelf analyses uitvoeren op het materiaal en zal tweejaarlijks een studiedag organiseren waarop administraties en onderzoekscentra worden uitgenodigd om hun onderzoeksresultaten toe te lichten en/of de impact van deze informatie op de beleidsbepaling aan een ruimer publiek bekend te maken.

Sinds 2002 participeert Vlaanderen als enige regio aan het 'International Social Survey Programme (ISSP)'. Met het oog op cross-nationaal, cross-cultureel onderzoek wordt een zelfde vragenmodule met topics uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan bestaande nationale onderzoeken gekoppeld. Zo kunnen de maatschappelijke ontwikkelingen in Vlaanderen vergeleken worden met die uit meer als 30 verschillende landen behorend tot zowel de Europese Unie als tot andere delen van de wereld.

Voor de periode 2005 - 2009 zullen volgende thema's aan bod komen in de ISSP enquête:

- 2005: houding tegenover werk;

- 2006: politieke kennis en rol van de overheid;
- 2007: vrije tijdbesteding en sport.

5.6. Statistische studies valoriseren beschikbare datasets

Data-analyse is één van de manieren om de beleidsrelevantie van de statistiekproductie te waarborgen. Data-analyse maakt duidelijk welke vragen door de data kunnen beantwoord worden en welke nog onbeantwoord blijven. Data-analyse geeft daardoor feedback over de adequaatheid en de volledigheid van de verzamelde gegevens. Data-analyse is een essentieel element van een kwaliteitsbeleid van een statistiekproducerende instelling (zie Statistics Canada's Quality Assurance framework p. 7-8).

De Studiedienst zal belangrijke databanken met referentiestatistieken verder aanvullen op zo atomair mogelijk niveau (bvb. Rijksregistergegevens), ze zal deze datasets ontsluiten via het datawarehouse en documenteren zodat ze ook voor andere diensten bruikbaar zijn.

De Studiedienst zal zelf ook statistisch onderzoek verrichten op basis van wetenschappelijk aanvaarde methodes. Deze data-analyse zal zoveel als mogelijk aangevuld worden met beleidsaanbevelingen.

5.7. Regionale simulaties en prognoses op het gebied van macro-economie en demografie worden mogelijk dankzij het gebruik van bestaande gevalideerde modellen en technieken.

Er is behoefte aan modellen en technieken voor de aanmaak van simulaties, prognoses en impactstudies. In de eerste plaats zal gebruik gemaakt worden van bestaande wetenschappelijk gevalideerde methodes en modellen omdat fundamenteel onderzoek geen kernopdracht is voor administraties. Daarom zullen samenwerkingsverbanden met universitaire onderzoekscentra tot stand gebracht worden of geïntensifieerd worden. Ook met de federale en regionale overheidsdiensten die op het vlak van systeemmodelbouw expertise hebben, zullen contacten gelegd worden om een beter inzicht te bekomen in de onderliggende assumpties en hypothesen en om een realistische inschatting te kunnen maken van de bruikbaarheid voor de Vlaamse situatie.

Aangezien enkele projecten op korte termijn kunnen opstarten, moet geïnvesteerd worden in voldoende mankracht (tijd) en kennis, in de Studiedienst maar ook in de andere beleidsondersteunende cellen om gebruik te kunnen maken van de aangeboden modellen en technieken.

Op gebied van macro-economie is recent een verkennend gesprek met het Planbureau gestart over de regionale ventilatie van economische modellen die structuuranalyses en middellange termijn prognoses mogelijk maken (bvb. input-outputtabel, Hermesmodel). Over de ontwikkeling van investeringsvergelijkingen, regionale consumptiemodellen, coherente Vlaamse uitvoerstatistieken is er eveneens overleg. Dit kan leiden tot structurele deelname aan federale projecten van de Nationale Bank, het Federaal Planbureau en het Nationaal Instituut voor de Statistiek.

Ook op demografisch gebied is er recent een versterkte betrokkenheid van Vlaamse deskundigen bij de herziening van demografische statistieken. Bij het uitwerken van

demografische vooruitberekeningen wensen we Vlaamse accenten in te brengen bij de te ontwikkelen scenario's.

5.8. Ontwikkelen van integratiekaders voor beleidsanalyse en omgevingsmonitoring door middel van kwalitatieve onderzoeksmethodieken en het gebruik ervan stimuleren.

Kwalitatieve methodieken zoals focusgroepen, workshops en Delphi-onderzoeken ontsluiten impliciete en indirecte kennis over de interrelaties en interacties tussen beleidsactoren en -factoren van de verschillende beleidsvelden. Toekomstgerichte methoden en het scenariodenken geven een extra dimensie door de ontwikkelingen te analyseren vanuit een langetermijnperspectief. De ambitie is niet het voorstellen van de beste oplossingen maar wel het expliciet maken van opties en mogelijke gevolgen van de verschillende alternatieven. Bij pilootprojecten is al tot uiting gekomen dat binnen de departementen en agentschappen voldoende kennis en creativiteit aanwezig zijn om op relatief snelle en onderbouwde manier tot specifieke inzichten en beleidsinformatie te komen.

Aangezien het gebruik van kwalitatieve methoden nog niet zo ruim verbreid is binnen de Vlaamse administratie, zal er in stappen gewerkt worden:

- opbouwen van methodische kennis op het gebied van kwalitatief onderzoek met toepassing op toekomstverkenningen en integratieve studies;
- ontwikkelen, valideren en ter beschikking stellen van instrumenten voor het algemene regeerbeleid en andere domeinoverschrijdende beleidsvraagstukken (integratiekaders, algemene omgevingsanalyse, verkennende scenario's);
- gebruikersondersteuning.

De Studiedienst zal expertise verwerven en deze ter beschikking stellen via deelname aan projecten, netwerking met deskundigen, aanbieden van documentatie over methoden en goede praktijkvoorbeelden via studiedagen, website.

5.9. De Studiedienst bouwt stapsgewijze kwaliteitszorgsystemen uit voor registers met de nadruk op de tijdigheid van statistieken en op de verantwoordelijkheid van de statistiekproducenten.

Statistische informatie is kwaliteitsvol als ze relevant is, accuraat, tijdig en stipt beschikbaar, toegankelijk en duidelijk, vergelijkbaar in tijd en ruimte, coherent en volledig. Elk van deze kwaliteitsdimensies verdient de nodige aandacht tijdens de statistiekproductie. Tijdens de komende legislatuur is het de bedoeling richtlijnen voor een kwaliteitsvolle statistiekproductie verder ingang te doen vinden. Speciale aandacht zal uitgaan naar het aspect "tijdigheid". Statistische informatie is immers voor het beleid maar bruikbaar als zij kort na de feiten en gebeurtenissen al beschikbaar is. Op dit vlak zijn er goede voorbeelden (bvb. de klokvastе werkloosheidscijfers van de VDAB), maar ook minder goede. Tegen het einde van de legislatuur is elke statistiekproducerende instelling van de Vlaamse overheid doordrongen van het belang van de tijdigheid, handelt zij er ook naar en is er op dat vlak een bestaande achterstand ingehaald. De opvolging gebeurt via beschikbare instrumenten zoals het statistische meerjarenprogramma en de metadatabank (FRED).

De kwaliteitsrichtlijnen over het statistische productieproces zijn door de administratie Planning en Statistiek gepubliceerd als aanbevelingen. Een actiever kwaliteitsbeleid is wenselijk. Een nieuwe stap bestaat erin dat elke statistiekproducerende instelling verplicht wordt tot een kwaliteitsrapportage volgens de dimensies aangegeven in de aanbevelingen ⁽²⁷⁾. De Studiedienst stelt de metadatabank (FRED) ter beschikking als ondersteunende tool. Vanaf 2005 kunnen alle administraties online eigen metadata invoeren. De in FRED opgeslagen metadata worden zo een communicatiemiddel tussen de Studiedienst en andere administraties, IVA's en EVA's. Deze aanbeveling zal naar het einde van de legislatuur uitmonden in kwaliteitsauditing die de Studiedienst steekproefsgewijze zal doorvoeren. ⁽²⁸⁾. Om dit proces succesvol te maken en voldoende impact te geven op de betrokken diensten, zal een gemengd team (methodologen van de Studiedienst en onderzoeksinstellingen, de betrokken administratie / IVA / EVA en andere inhoudelijke experts) aan de hand van een checklist de door de instelling geproduceerde statistieken vanaf de bron tot de gebruiker analyseren.

5.10. De Studiedienst verhoogt de kwaliteit van het surveyonderzoek in opdracht van de Vlaamse Regering en voorkomt onnodig onderzoek.

Kwaliteitsvol surveyonderzoek is onderzoek dat uitgevoerd wordt volgens de gangbare technieken van sociaal wetenschappelijk onderzoek. De administratie Planning en Statistiek beschreef de basisprincipes in een handleiding. Deze handleiding zal verder bekend worden gemaakt binnen de organisatie. Deze legislatuur wordt het kwaliteitsbeleid uitgebreid tot alle onderzoeken die in opdracht van de Vlaamse Regering worden uitbesteed. De richtlijnen moeten m.a.w. een onderdeel vormen van de overeenkomsten met de onderzoeksinstellingen die belast worden met de organisatie van de enquêtes. De handleiding werd om die reden vooraf besproken met een wetenschappelijk comité samengesteld uit methodologen van alle Vlaamse universiteiten.

Om de grote bereidheid tot medewerking aan surveys intact te houden en het vertrouwen van de Vlamingen in de resultaten van enquêtes hoog te houden, zal het meldpunt van de Studiedienst haar actieterrein uitbreiden. Tot op heden werden de administraties en VOI's uitgenodigd om op vrijwillige basis melding te maken van surveys (meldpunt surveys bij de administratie Planning en Statistiek, zie ook APS-website). Dit gebeurde meestal ex post. De Studiedienst beveelt aan om surveys voorafgaandelijk te melden zodat samen kan worden nagegaan of de informatie niet op een andere manier kan bekomen worden (bvb. koppeling van datasets, al uitgevoerd onderzoek), of de steekproefgrootte in verhouding staat tot de gewenste betrouwbaarheidsintervallen, of gevalideerde meetinstrumenten bestaan om het thema te indiceren, of geplande onderzoeken kunnen samengevoegd worden en zo meer. Deze ex ante toets ontnemt niet de verantwoordelijkheid van de domeinen, maar is een daad van kwaliteitszorg. Het tegengaan van overbevraging mede in het kader van administratieve vereenvoudiging, komt het algemene surveyklimaat in Vlaanderen ten goede en daar heeft op termijn iedereen baat bij.

Tevens beveelt de Studiedienst aan dat alle processen en onderzoeksresultaten goed beschreven worden zodat het materiaal achteraf door anderen kan geanalyseerd worden. Dit geldt ook voor extern uitbesteed onderzoek (verplichtend opnemen in de overeenkomst).

²⁷ Het gaat om internationaal gedragen kwaliteitscriteria.

²⁸ De sensibilisatie en bewustmakingsfase dient eerst een noodzakelijke bereidheid en acceptatie bij de departementen en entiteiten vorm te geven. Bovendien zullen pas naar het einde van de legislatuur de interne competenties en de noodzakelijke personeelsbezetting aanwezig zijn om dit proces op ernstige manier uit te voeren.

Op termijn moet naar buitenlands voorbeeld, een archief worden opgebouwd dat surveyonderzoeken met hun documentatie beheert. Samenwerking met de universiteiten is hierbij gewenst (professionele aanpak, middelen samenleggen, belangrijke producenten en gebruikers van surveys).

5.11. Oprichten van een overlegplatform voor het versterken van het Vlaams Statistisch Systeem op ambtelijk niveau.

Om de inspanningen voor een kwaliteitsvol Vlaams Statistisch Systeem te coördineren en vol te houden, wordt een overlegplatform van gemandateerden uit alle departementen en entiteiten (meetcoördinatoren) opgericht, aangevuld met enkele vertegenwoordigers van het lokale bestuursniveau. De Studiedienst neemt het voorzitterschap waar. Dit overlegplatform moet:

- a. Alle nuttige informatie samenbrengen die de Vlaamse vertegenwoordigers in de Hoge Raad voor de Statistiek en andere federale statistiekorganen (bvb. Instituut Nationale Rekeningen) ontvangen of nodig hebben om het Vlaamse standpunt voor te bereiden;
- b. Het mede-eigenaarschap van de departementen of besturen (gemeenten of provincies) bij de realisatie van gemeenschappelijke projecten bekrachtigen en ondersteunen (indicatief en niet uitputtend):
 - het 1 loket-statistiek: samenbrengen en verspreiden van gegevens onder meer via portals op website, netwerken en gebruikersgroepen, helpdesk statistiek;
 - het Vlaamse Statistische Meerjarenprogramma: overzicht van behoeften aan statistische reeksen en van reeksen in ontwikkeling met een jaarlijkse opvolgingsrapportering die tevens informatie brengt over de realisatie van hierboven vermelde doelstellingen (aanbod gemeentelijke statistieken, koppeling en/of betere ontsluiting van bestaande datasets, tijdige beschikbaarheid van regionale statistieken t.b.v. het Vlaamse beleid enz.);
 - de Vlaamse metadatabank: gebruikersinformatie over statistische datasets en surveys;
 - het meldpunt survey: overzicht van alle surveys op initiatief van de Vlaamse overheden.
- c. De afstemming van de sectorale regelgeving op de kwaliteitsrichtlijnen betreffende statistiek opvolgen.

5.12. De Studiedienst initieert studies over de impact van ‘internationalisering’ op Vlaanderen om de Vlaamse beleidsstrategie beter te kunnen onderbouwen.

De minister-president is bevoegd voor een aantal horizontale thema's zoals duurzame ontwikkeling, globalisering en de informatiemaatschappij.

De Studiedienst zal de Vlaamse strategie over deze globale processen ondersteunen met wetenschappelijke inzichten en bundeling van bestaande informatie over deze thema's. Eén van de mogelijke initiatieven is het initiëren van een nieuwe onderzoekslijn over 'internationalisering' (begrip globalisering is al geladen).

Een onderzoekslijn over de internationalisering analyseert het fenomeen op een aantal gebieden: economisch, sociaal-cultureel, politiek en technisch. Internationalisering heeft haar verschijningsvormen op domeinen als arbeid, economie, onderwijs, media, cultuur, politieke beslissingsmacht enz. Bestaande literatuur en statistische informatie over de internationalisering van de Vlaamse samenleving worden samengebracht, waar mogelijk in

tijdreeksen en/of op basis van toekomstramingen. Lacunes aan informatie worden gesignaleerd.

Na de screening van de domeinen, zal men de sterkten en zwakten van de Vlaamse samenleving op het gebeid van internationalisering tegenover elkaar plaatsen en hieruit belangrijke strategische "issues" ⁽²⁹⁾ afleiden. Deze moeten ertoe bijdragen dat Vlaanderen beter voorbereid is op mogelijke uitdagingen en bedreigingen door internationaliseringprocessen. De screening kan aanleiding geven tot vragen naar diepgaander onderzoek, al dan niet uit te besteden aan gespecialiseerde onderzoeksinstellingen. Het is duidelijk dat dit een meerjarenprogramma wordt dat uit meerdere deelstudies zal bestaan, waaraan meerdere disciplines hun medewerking moeten verlenen en waarbij meerdere beleidsdomeinen betrokken zullen worden niet alleen op het gebied van de dataverzameling maar ook met het oog op de interpretatie van de informatie en het formuleren van uitdagingen voor de toekomst.

De Studiedienst zal het onderzoeksthema goed proberen te omlijnen en mogelijke pistes voor onderzoeksdesign beschrijven. Voor de uitwerking ervan is versterking van de onderzoeksequipe gewenst.

5.13. Vlaamse deelname aan het UNECE "Generations and Gender Program"

Het Generations and Gender Program (GGP) betreft een brede internationale studie onder de hoede van de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Het programma kreeg de goedkeuring van de Conference of European Statisticians en wordt sinds begin 2000 gecoördineerd door de Population Activities Unit (PAU) van UNECE. Samen met zeven prominente demografische onderzoeksinstellingen of organisaties, waaronder het Max Planck Institute for Demographic Research (Duitsland), het Institut National d'Études Démographiques (Frankrijk), het Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (Nederland) en Statistics Canada, vormt PAU het GGP-Consortium, dat instaat voor het ontwikkelen van de design en de meetinstrumenten van de studie.

Waarden, opvattingen en gedragingen met betrekking tot partnerrelaties en reproductie evenals de relaties van solidariteit en zorg tussen de generaties, of gender en gelijke kansen worden uitvoerig bevraagd. Sinds 1991 is in Vlaanderen geen nieuwe grootschalige bevraging meer gevolgd over deze problematiek, wat maakt dat in feite een blinde vlek ontstaan is met betrekking tot de onderliggende dynamiek tussen de generaties (ouderen en hun volwassen kinderen, volwassenen en hun kinderen of kindervlaks).

Het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) is voor België aangewezen als coördinerende instantie, maar het is uitdrukkelijk wel de bedoeling dat de enquête wordt opgezet in samenwerking met de gemeenschappen en gewesten van het land, die bevoegd zijn voor deze beleidsmaterie en expertise ter zake hebben. Voor Vlaanderen zijn zowel het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudies (CBGS) als APS en hun eventuele opvolger(s) hierin uiteraard belangrijke partners. Vanuit Wallonië is er interesse vanuit het Institut Wallon de l'Évaluation de la Prospective et de la Statistique (IWEPS).

²⁹ Vakjargon voor ideeën, voorstellen, doelstellingen, acties, projecten enz die op basis van een dergelijke SWOT-confrontatie-analyse via brainstormsessies gemaakt worden door de groep personen/instaties die zo'n oefening maakt.

Concreet wordt de studie opgevat als een panelstudie met 3 bevraging rondes. De eerste bevragingronde wordt gepland voor 2005, de tweede en derde ronde volgen dan telkens 3 jaar later. Thans wordt binnen de voorbereidende commissie van het NIS, waarin afgevaardigden van APS en CBGS zitting hebben, de studiekost van de GGP-survey geraamd en nagegaan welke verdeelsleutel inzake financiering billijk kan zijn voor de diverse betrokken overheden van het land. Een voorstel ter zake wordt uitgewerkt.

5.14. Een Vlaamse vertrouwensmonitor

De Vlaamse Regering legt in haar regeringsverklaring sterk de nadruk op het feit dat ze een ‘betrouwbare’ overheid wil zijn.

De jaarlijkse APS-survey naar sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen volgt de algemene maatschappelijke evoluties in Vlaanderen op. Tegelijkertijd worden er meerdere klantentevredenheidsmetingen georganiseerd door de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap als onderdeel van hun kwaliteitsbeleid. Deze tevredenheidsmetingen worden op pluriforme wijze georganiseerd waardoor vergelijkingen tussen diensten moeilijk zijn. De kostprijs ligt vrij hoog wat een drempel kan betekenen. Wat ontbreekt is een beleidsinstrument dat toelaat op regelmatige basis een beeld te krijgen van de evolutie in de houding van de burger ten aanzien van de Vlaamse overheid in zijn geheel. Een dergelijke enquête moet éénmalig worden opgesteld en op gestandaardiseerde wijze worden afgenomen zodat tijdreeksen kunnen worden opgebouwd en ook vergelijkend onderzoek met andere landen mogelijk wordt.

Dergelijke barometer moet fungeren als ‘early warning’-systeem dat de Vlaamse overheid in staat stelt om pro-actief op te treden. Door trendreeksen in samenhang te analyseren met andere monitoren (zoals conjunctuur, eurobarometer, APS-survey) kan gezocht worden naar verklaringen.

Er zal in 2005 eerst een haalbaarheidsonderzoek gebeuren door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Welke zijn de behoeften van de betrokken actoren op politiek en administratief vlak, bestaan er reeds uitgeteste meetinstrumenten in het buitenland, welke procedures naar gegevensverzameling en analyse zijn wenselijk en uitvoerbaar? Hier moet de afweging gebeuren tussen de gewenste kwaliteit en betrouwbaarheid t.a.v. de kostprijs.

Bovenal moet de analyse op een ‘onafhankelijke wijze’ kunnen gebeuren. De commentaren en conclusies die men eruit trekt is een zaak van de politiek!

6. RELATIE MET ANDERE BELEIDSDOMEINEN EN BESTUURSNIVEAUS

Het *Vlaams Statistisch Systeem* is momenteel geconcipieerd als een gedecentraliseerd systeem. Ieder departement, iedere entiteit, elk bestuursniveau is verantwoordelijk voor de verzameling, de ontsluiting en bewerking van cijfers en statistieken die hij/zij nodig heeft in het kader van de eigen functionele beleidscyclus (voorbereiding, bepaling, uitvoering, evaluatie van het eigen functioneel beleid). De diensten halen hun informatie uit ambtelijke registers of uit onderzoek dat wordt uitbesteed aan universiteiten (waaronder de Steunpunten of consultancybureaus. Het meldpunt Surveyonderzoek⁽³⁰⁾) geeft een overzicht van de enquêtes die in opdracht van de Vlaamse overheid worden georganiseerd. De diensten moeten als data-eigenaars zelf instaan voor de kwaliteit ervan. Het regeerakkoord roept evenwel iedereen op mee te werken aan de uitbouw van en de organisatie van een eigen Vlaams beleid voor de statistiek. In die zin zijn alle entiteiten samen mede-eigenaar en treedt de Minister-president met zijn Studiedienst op als coördinerend functioneel bevoegde minister.

De Studiedienst komt omwille van die statistiekcoördinerende opdracht in contact met vele zoniet alle entiteiten in de Vlaamse administratie. Ook voor zijn opdrachten die onder de noemer 'algemene omgevingsmonitoring' en 'toekomstverkennde en integratieve beleidsondersteunende studies' gevat worden, onderhouden de personeelsleden van de Studiedienst veelvuldig contact en werken zij samen met relevante personen en entiteiten van de Vlaamse administratie, de lokale besturen en federale of Europese instanties.

De Studiedienst is in vele opzichten afhankelijk van de werking en de resultaten van andere entiteiten. Als coördinerende en initiërende entiteit neemt zij evenwel vaak het voortouw in vernieuwende processen van methodiekontwikkeling en kwaliteitsondersteuning. Vanuit haar specifieke competentie(s) verleent zij op vraag ook interne dienstverlening (vorming, statistiek, kwaliteitsadvisering, participatie als expert, helpdesk,...) ⁽³¹⁾ en werkt zij mee aan relevante ministeriebrede projecten en initiatieven ⁽³²⁾.

In het kader van BBB zal de Studiedienst een specifieke relatie tot stand moeten brengen met de andere functionele entiteiten van de Diensten van de Minister-president alsook met de nieuwe algemene beleidsraden en strategische adviesorganen.

Namens de Vlaamse overheid zetelen ambtenaren van de Studiedienst in federale statistiekproducerende instellingen als NIS en INR en participeren enkelen ook aan werkzaamheden van internationale instanties (Eurostat). In het kader van het Vlaamse Statistische Systeem of vanuit de opvolging van de functionele bevoegdheid Bestuurszaken onderhouden enkele ambtenaren tenslotte intense contacten met vertegenwoordigers en instanties van de lokale besturen.

Yves LETERME

Minister-president van de Vlaamse Regering
en Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid

³⁰ Meldpunt "Surveyonderzoek in opdracht van de Vlaamse overheden" zie www.vlaanderen.be/aps.

³¹ Voorbeelden: deelname aan stuurgroepen van onderzoeksprojecten of monitoringsinitiatieven, internationale werkgroepen op Vlaams, federaal en internationaal niveau.

³² Voorbeelden: project GIK (Geïntegreerd InformatieKader), project API van GIS-OFV, de interdepartementale projecten DWH.