



Vlaanderen
is sterk in cijfers

ADVIES

Van data naar beleid

10 juni 2024

RVOS

**RAAD VOOR VLAAMSE
OPENBARE STATISTIEKEN**

rvos.secretariaat@vlaanderen.be
vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen

Advies ‘van data naar beleid’

Samenwerken aan meer onderbouwd Vlaams beleid.

Oproep aan de Vlaamse Statistische Autoriteit en het netwerk Statistiek Vlaanderen om gebruik van cijfers, statistieken en onderzoek te faciliteren binnen de Vlaamse overheid

Dit advies van de Raad voor Vlaamse Openbare Statistieken (RVOS) is gericht aan de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA) en het netwerk Statistiek Vlaanderen (SV). Het werd voorbereid door de RVOS-werkgroep ‘van data naar beleid’ en na bespreking op de RVOS-vergadering van 16 mei 2024 door de RVOS goedgekeurd op 10 juni 2024.

1. Inleiding

Het netwerk SV doet bijzonder belangrijk en relevant werk om te zorgen voor kwaliteitsvolle statistieken. Want statistieken - en data meer in het algemeen - zijn van groot beleidsmatig en maatschappelijk belang:

Met dit advies wil RVOS meebouwen aan een beleid waarin alle actoren bijdragen tot het nemen van goed geïnformeerde beslissingen. Volgens de RVOS is het gebruik van data om beleid te onderbouwen immers een belangrijk onderdeel van beter beleid en bestuur. Dit sluit aan bij principes van *evidence-informed policy* of onderbouwd beleid: beleid is kwaliteitsvoller wanneer het onderbouwd is met en geïnformeerd wordt door data en wetenschappelijke kennis.

De RVOS-advies ondersteunt in dat verband alvast de ambitie van de VSA en het netwerk SV om in het Vlaams Statistisch Programma (VSP) 2025-2029 beleidsmedewerkers als prioritaire gebruikersgroep te benaderen.

Dit advies formuleert bijkomend een aantal inspanningen die het netwerk SV kan leveren om meer onderbouwd beleid te stimuleren op verschillende beleidsniveaus en bevat aanbevelingen om enkele belangrijke struikelblokken weg te werken.

Concreet bepleit de RVOS een versterkte governance van Vlaamse statistieken voor beleidsontwikkeling binnen de Vlaamse overheid (VO). Het omvat een aantal concrete aanbevelingen gegroepeerd in 3 hoofdthema's. Met name wil de RVOS:

- De VSA aanmoedigen om het netwerk SV te leiden in het opzetten van partnerschappen tussen statistiekproducenten en –gebruikers om een sterkere datareflex te ontwikkelen bij beleidsmedewerkers van de Vlaamse en lokale overheden en beleidsadviseurs werkzaam bij diverse instellingen (hierna gegroepeerd onder de noemer beleidsmedewerkers) en bij beleidsmakers zoals ministers, parlementsleden en lokale mandatarissen (en hun directe medewerkers) . Hen nog meer ondersteunen bij het ontwikkelen van de nodige kennis en competenties kan ervoor zorgen dat het gebruik van data en statistieken voor onderbouwd beleid toeneemt en statistiekgebruikers op verschillende bestuursniveaus de juiste toegang,

ondersteuning en advies krijgen tot cijfers, statistieken en resultaten van wetenschappelijk onderzoek;

- Het netwerk SV aanmoedigen om de statistieken die zij produceren meer zichtbaar te maken bij beleidsmedewerkers en beleidsmakers op alle Vlaamse niveaus;
- De noodzaak benadrukken om het Vlaamse openbare statistiekbeleid te stroomlijnen, met inbegrip van de registratie van administratieve gegevens voor beleidsopvolging.

2. Partnerschappen en vormingen

De RVOS vindt het belangrijk om partnerschappen op te zetten tussen beleidsmedewerkers en beleidsmakers op verschillende beleidsniveaus enerzijds en statistiekproducenten anderzijds. Dat is nodig voor het ontwikkelen van een sterkere datareflex bij beleidsmedewerkers en beleidsmakers en om hen te ondersteunen in het ontwikkelen van de nodige (dataspecifieke) competenties.

Werken met data vergt samenwerking waarbij het ecosysteem het vertrekpunt is. Er is nood aan een gedifferentieerde aanpak die niemand achterlaat. Bijzondere aandacht in dat verandertraject is daarbij wenselijk voor lokale entiteiten en hun maturiteit en context.

In dat verband formuleert de RVOS twee aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Ondersteun als VSA de Vlaamse statistiekproducenten verder in het opzetten van partnerschappen en het uitwerken van trajecten op maat voor Vlaamse en lokale beleidsmedewerkers en beleidsmakers. Binnen deze samenwerkingen moeten de beleidsvragen en de benodigde statistieken duidelijk gedefinieerd en uitgewerkt worden, vanaf het concept tot aan de conclusie.

Onderzoekers en dataprofielen krijgen vaak een onduidelijke vraag vanuit het beleid, die ze dan moeten ontwarren en vertalen naar een werkbare vraag. Vroege samenwerking tussen beleidsmedewerkers, beleidsmakers en profielen die meer statistisch geletterd zijn, vergemakkelijkt de afstemming tussen beleids- en statistiekbehoeften. Dat heeft meerdere voordelen:

- Een duidelijke statistievraag verzekert de productie van nuttige statistieken voor beleid. Wanneer de belangrijkste beleidsproblemen effectief en correct worden beschreven, kunnen statistieken worden opgebouwd die bruikbaar zijn voor de beleidsmedewerkers of beleidsmakers en van toepassing zijn op de beleidscontext¹.
- Het formuleren van een goede statistiek- of onderzoeksvraag stimuleert “probleemgericht denken” waarbij beleidsmedewerkers eerst problemen schetsen, daarna samen met dataprofielen op zoek gaan naar beschikbare data en dan pas onderbouwde oplossingen voor beleidsmakers bedenken. Het is immers belangrijk om duurzame oplossingen te bedenken, die mogelijks een aanpak vergen die afwijkt van het verleden.
- Een vroege samenwerking voorkomt een mismatch tussen vragen die wel wetenschappelijke meerwaarde leveren maar voor het beleid niet nuttig of belangrijk zijn onderzoekers, of vice versa.

¹ [What is ‘good evidence for policy’?: from hierarchies to appropriate e \(taylorfrancis.com\)](#), zie hoofdstuk 6, pagina 118

- Een duidelijke vraag faciliteert het maken van afspraken over definities. Verschillende methodologische kaders zijn onderhevig aan internationale handleidingen en richtlijnen (bv. Eurostat, OESO, ...) waardoor het belangrijk is die van meet af aan vanuit het beleid mee te hebben bij het construeren en definiëren van data-gedreven beleidsvragen. Het is bij wijze van spreken belangrijk om appels met appels en peren met peren te vergelijken.

Een goede samenwerking tussen beleidsmedewerkers of beleidsmakers met een beleids- of statistiekvraag en de statistiekleverancier of onderzoekers vergt tijd en meer dan een enkele bijeenkomst of contactmoment aan de start van een onderzoek of beleidstraject. Dataverzameling en data-analyses kennen namelijk hun eigen methodologische wetmatigheden die niet altijd flexibel aangepast kunnen worden. Langdurige samenwerkingen hebben voordelen voor onderbouwd beleid:

- Wanneer veranderende beleidsvragen tijdig aangekaart worden, kunnen de beleidsvraag, methodologisch kader en databehoeftte tijdig en maximaal worden gealigneerd.
- Bij bepaalde instanties kunnen beleidsvragen leiden tot het ontwikkelen, aankaarten en bijstellen van internationale methodologische kaders in de relevante werkgroepen (bv. Eurostat etc.).

Ook voor het bekomen van conclusies en beleidsaanbevelingen aan de hand van cijfers, statistieken of onderzoek, werken verschillende profielen best samen – binnen en buiten de overheid – om correcte conclusies te bekomen die aansluiten bij het meetniveau. Het trekken van correcte conclusies is essentieel voor de geloofwaardigheid en duurzaamheid van onderbouwd beleid.

Aanbeveling 2: Zet als netwerk SV, samen met lokale actoren, in op trainingen en studiedagen gericht op het bekomen van de nodige statistische en samenwerkingscompetenties bij beleidsmedewerkers en beleidsmakers.

De RVOS moedigt het netwerk SV aan om trainingen en opleidingen aan te bieden/te faciliteren die beleidsmedewerkers en beleidsmakers helpen om, in lijn met hun statistische competenties, succesvol te werken aan onderbouwd beleid. De trainingen en opleidingen moeten de basiscompetenties en -kennis stimuleren en bevorderen over statistiek bij profielen die minder statistische geletterd zijn en ook inzetten op doorgedreven statistiekopleidingen en competenties om vraaggedreven samenwerkingen te bestendigen bij profielen die meer statistisch geletterd zijn. Op deze manier kan het netwerk SV de capaciteit van Vlaamse en lokale overheden ondersteunen om in te zetten op onderbouwd beleid.

Voor die uitbouw van de benodigde capaciteit en competenties zijn o.a. het JRC-OECD project *Building Capacity for Evidence Informed Policy Making in Governance and Public Administration* en het *competentiekader voor evidence-informed policymaking* van het Joint Research Center (JRC) van de Europese Commissie erg relevant². De competenties worden opgedeeld in verschillende clusters. Dit advies brengt vooral de cluster “working with evidence” en “collaborate” onder de aandacht van het netwerk SV om voor profielen met een verschillend niveau in statistische geletterdheid gericht acties te ondernemen.

Inzetten op het bevorderen van competenties heeft een aantal voordelen voor beter en meer onderbouwd beleid.

²https://bosa.belgium.be/sites/default/files/documents/Building_Capacity_for_Evidence_Informed_Policy_Making_in_Governance_and_Public_Administration_TSI_JRC_OECD.pdf
Competence Framework for “innovative policymaking”
https://knowledge4policy.ec.europa.eu/visualisation/competence-framework-innovative-policymaking_en

- Wanneer profielen die minder statistisch geletterd zijn, leren over statistische basisbegrippen zijn ze beter in staat om duidelijke statistiekvragen te stellen en juiste conclusies te trekken op basis van cijfers en analyse.
- Wanneer profielen die meer statistisch geletterd zijn vertrouwen krijgen in hun coachende vaardigheden, zijn ze in staat om collaboratieve processen op te zetten en uit te voeren met het oog op innovatieve statistiekproductie.

3. Beschikbaarheid van statistieken

Aanbeveling 3: Zet als VSA in op de communicatie over de beschikbaarheid van statistische producten zodat beleidsmedewerkers en beleidmakers er weet van hebben en eenvoudig en snel toegang kunnen hebben tot gedetailleerde statistieken, microdata en metadata. Hou bij het uitbouwen van een publicatiehub rekening met de verschillende stappen in het kader van onderbouwd beleid.

Deze derde aanbeveling onderlijnt dat de beschikbaarheid en toegankelijkheid van overzichtelijke, correcte en gedetailleerde cijfers, statistieken, microdata en metadata een belangrijke voorwaarde is om te komen tot beter geïnformeerde en onderbouwde beslissingen.

Verschillende VO-entiteiten publiceren cijfers, statistieken en onderzoek op cijferdashboards en -websites of in jaarrapporten en heel wat statistieken worden ontsloten op de website van het netwerk Statistiek Vlaanderen. De decentrale werking van de Vlaamse overheidsstatistieken brengt met zich mee dat verschillende diensten en agentschappen cijfers, statistieken, microdata en metadata produceren en dissemineren op hun eigen manier. Voor gebruikers is het moeilijk om door de bomen het bos te zien. Voor expertgebruikers is het moeilijk om cijfers uit verschillende databanken te koppelen. Microdata zijn vaak niet beschikbaar en metadata worden niet altijd op dezelfde wijze of plaats gepubliceerd.

In de komende legislatuur wil het netwerk SV toewerken naar een publicatiehub. Dit is een belangrijk initiatief waarbij de VSA een belangrijke rol moet spelen in het aanbieden van een centraal startpunt in de zoektocht naar statistieken voor onderbouwd beleid.

- Een publicatiehub met aandacht voor algemene en concrete cijfers laat beleidsmedewerkers en beleidsmakers toe om zoveel mogelijk kennisgaten in te vullen.
- Het beschikbaar en vindbaar maken van gedetailleerde cijfers vermindert het risico dat enkel algemene statistieken ingezet worden voor het beantwoorden van specifieke vragen en faciliteert het bekomen van beslissingen op basis van juiste aannames.
- Een zekere mate van uniformiteit en vindbaarheid van microdata en metadata over alle agentschappen/departementen heen, voor zover de data het toelaat, zou een enorme meerwaarde zijn voor (expert)gebruikers.

4. Stroomlijning van het Vlaams statistiekbeleid

Aanbeveling 4: Communiceer statistische standaarden, protocollen, definities en classificaties breed communiceren en lever waar nodig informatie en documentatie aan om deze te implementeren in beleidsvoering. Maak als VSA werk van de ontwikkeling van handleidingen voor specifieke kennisbehoeften en manuals (zoals de Frascati Manual en de Oslo Manual).

De vierde aanbeveling benadrukt het belang en gebruik van gestroomlijnde standaarden, protocollen en definities in administratieve processen. Wanneer classificaties bestaan (zoals NACE-codes, sectorconvenanten, adressen, geo-coördinaten, statistische sectoren) moeten ze op een doorgedreven manier onder de aandacht gebracht worden van beleidsmedewerkers en beleidsmakers om statistiekproductie te faciliteren. Daarnaast is overheidsbrede opname van gangbare definities in OSLO-standaarden nodig (zoals definities van een actief dossier, eenheden, subsidie, gebouw).

Momenteel worden administratieve gegevens vaak geregistreerd in het kader van concrete beleidsuitvoeringsprocessen en wordt hierbij minder rekening gehouden met latere statistische verwerking. Dit laatste is echter cruciaal om te komen tot onderbouwd beleid en het uitvoeren van beleidsevaluaties. Het is daarom uitermate belangrijk dat operationele diensten dit groter plaatje meenemen bij het ontwikkelen van nieuwe ICT-toepassingen waar beslist wordt welke gegevens zullen worden geregistreerd:

- Wanneer gangbare classificaties gebruikt worden voor de operationele registratie van administratieve gegevens kunnen deze gegevens gebruikt worden voor beleidsevaluatie en statistiekproductie en ook zorgen voor internationaal beter vergelijkbare cijfers.
- Duidelijke afspraken verhogen gelijke disseminatie van Vlaamse cijfers op verschillende bestuursniveaus. Er zijn een aantal voor de hand liggende verbeteringen mogelijk door afspraken te maken over een aantal standaarden (waaronder tijdsreeksen), verhoogde interoperabiliteit en stroomlijning in metadata bij data-oplevering. Deze verbeteringen zorgen voor zo eenduidig mogelijke interpretatie van cijferbestanden (bv. definitie van een “actief dossier” in een cijferbestand, eenheden).
- Het werk rond prestatie-indicatoren kan leiden naar een meer doorgedreven manier van werken. De prestatie-indicatoren worden momenteel algemeen geformuleerd (bijvoorbeeld uitsluitend gebruik maken van gemiddelden) terwijl er veel meer potentieel zit in het gebruik van administratieve gegevens voor beleidsevaluatie.
- Data-granulariteit is een belangrijk aandachtspunt, zeker in geval men verder wil gaan in de richting van oorzaak-gevolg analyses en evaluaties.

Afspraken rond gebruik van classificatie zorgt ervoor dat databestanden aan elkaar gekoppeld kunnen worden, wat zorgt voor kennisopbouw en doorgedreven beleidsevaluatie.

De RVOS wil tevens enkele problemen met de beschikbaarheid van actuele cijfers aankaarten. Voor de onderbouwing van beleid moet men zich nu soms noodgedwongen baseren op cijfers van twee jaar oud, of zelfs ouder. Dat is uiteraard geen goede praktijk. De oorzaken zijn gekend en begrijpbaar. Een van de oorzaken is bv. de maatstaf om aan statistische normen te voldoen en om geen foute of onvolledige cijfers te communiceren. Een andere oorzaak zijn Europese richtlijnen rond publicatie van statistieken, die vroegtijdige inzage bemoeilijken. Bovendien worden onderzoekers in

kennisinstellingen vaak geconfronteerd met lange data-aanvragen die het probleem van tijdigheid bestendigen. Deze “verouderde” cijfers zijn voor gebruikers niet altijd geloofwaardig. Om de geloofwaardigheid en het belang van (overheids)statistieken te verhogen, is het belangrijk om de productie van betrouwbare en kwaliteitsvolle statistieken voldoende te communiceren naar beleidsmakers en verschillende gebruikersgroepen.

5. Conclusie

De verhoopte impact van de aanbevelingen in dit advies is dat beleidsmedewerkers mee aan het stuur zitten wanneer het statistiek- en databeleid wordt uitgebouwd. Bovendien hoopt dit advies bij te dragen aan een cultuur waarin beleidsmedewerkers luidop de vraag stellen naar de onderbouwing van beleidskeuzes en de verwachte impact van maatregelen. De RVOS vraagt met aandrang dat de VSA, als motor van het netwerk SV, consistent en op lange termijn bijdraagt aan een statistiekgedreven beleidscultuur bij beleidsmedewerkers en beleidsmakers en investeert in het verhogen van hun statistische competenties en datageletterd.