



Advies

Wijziging Bestuursdecreet inzake open data en hergebruik van informatie

Brussel, 3 november 2020

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018

Adviesvrager: Jan Jambon - Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management

Ontvangst adviesvraag: 5 oktober 2020

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 3 november 2020

Contactpersoon: Peter Van Humbeeck – pvhumbecck@serv.be



De heer Jan JAMBON
Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister
van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management

Martelaarsplein 19
1000 Brussel

contactpersoon

Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk

SERV_20201103_wijziging_bestuursdecreet_ADV

Brussel

3 november 2020

Advies wijzigingen aan het bestuursdecreet

Mijnheer de minister-president

De SERV verwelkomt de omzetting van de PSI-Richtlijn en diverse andere voorgestelde wijzigingen aan het Bestuursdecreet, die overigens voor een deel ook ingegeven zijn door SERV-adviezen. Ze zorgen ervoor dat overheden, onderzoeksinstellingen, burgers en bedrijven er sterk op vooruit gaan op het vlak van toegang en (her)gebruik van informatie en databases van de overheid. De wijzigingen getuigen ook van een groeiende bewustwording van het belang van voldoende, goed gestructureerde, vlot toegankelijke en tijdig beschikbare data voor economie, samenleving, onderzoek en beleid.

Tegelijk rijst de vraag of het enthousiasme over de nieuwe regels gewettigd is. Ten eerste is het momenteel niet evident om de concrete implicaties in te schatten. Ten tweede moeten ook andere dan decretale voorwaarden worden vervuld.

Het advies bevat daarnaast ook heel wat specifieke bemerkingen en concrete suggesties bij de voorgestelde wijzigingen.

De SERV hoopt dat u dit advies ter harte neemt en is steeds bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Inhoud

Inhoud	4
Krachtlijnen	5
Advies	7
1 Inleiding	7
PSI-richtlijn	7
Omzetting van de PSI-richtlijn	9
Andere wijzigingen	10
2 Algemene beoordeling	10
Veel goede wijzigingen.....	10
Boost voor het Vlaams databeleid?	11
Randvoorwaarden zijn erg belangrijk.....	11
3 Specifieke bemerkingen	13
Digital by default.....	16
Toegang tot bestuursdocumenten	17
Open by design, open by default	18
Dataportaal.....	19
Elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer.....	20
Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid.....	21
Organisatie van het statistiekbeleid	22
Onderzoeksgegevens en verwerking van persoonsgegevens voor beleidsondersteunende taken	24
Databanken beleidsinformatie	26
Rapportering aan het Vlaams Parlement.....	27
Referenties	28

Krachtlijnen

De SERV onderstreept het **sociaal-economisch belang van de nieuwe Europese Public Sector Information (PSI)-richtlijn**. Die wil het gebruik van open data en het grootschalig hergebruik van overheidsinformatie verder versterken, regelgeving aanpassen aan de vooruitgang op het gebied van digitale technologieën en digitale innovatie verder stimuleren. Data zijn immers de belangrijkste grondstof voor nieuwe digitale informatieproducten en -diensten. Ze zijn daarnaast ook noodzakelijk voor ‘evidence informed policy making’ en een effectieve en efficiënte publieke dienstverlening. Bovendien heeft ons land op het vlak van Open data en Digital Government al langer een achterstand ten opzichte van de koplopers onder de OESO-landen.

De SERV **verwelkomt de omzetting van de PSI-Richtlijn en diverse andere voorgestelde wijzigingen** aan het Bestuursdecreet, die overigens voor een deel ook ingegeven zijn door SERV-adviezen. Ze zorgen ervoor dat overheden, onderzoeksinstituten, burgers en bedrijven er sterk op vooruit gaan op het vlak van toegang en (her)gebruik van informatie en databases van de overheid. De wijzigingen getuigen, samen met andere indicaties, ook van een groeiende bewustwording van het belang van voldoende, goed gestructureerde, vlot toegankelijke en tijdig beschikbare data voor economie, samenleving, onderzoek en beleid.

Tegelijk rijst de vraag of het enthousiasme over de nieuwe regels gewettigd is.

Ten eerste is het momenteel **niet evident om de concrete implicaties in te schatten**. Dat maakt de beoordeling moeilijk. Om die reden bevat het advies ook enkele praktische vragen en vaak voorkomende problemen rond de toegang tot data en databanken, met het verzoek om in de memorie van toelichting nadere duiding te geven over de mate waarin ze worden aangepakt door het voorontwerp, of op een andere manier. De SERV vraagt ook om naar aanleiding van de omzetting van de PSI-Richtlijn te investeren in duidelijke en ‘klantgerichte’ toelichtingen (op maat) op o.a. de website van de Vlaamse overheid over de toegang tot en hergebruik van overheidsdata.

Ten tweede is, om te komen tot een cultuur van ‘evidence informed policy making’, een datagedreven overheid en een performant systeem voor datadeling, **meer nodig dan een reeks decretale aanpassingen**. Dat vergt ook een brede strategie en een cultuuromslag in de behandeling van data, een betere samenwerking (binnen Vlaanderen, met de federale overheid, met de lokale besturen, met experts en gebruikers) en voldoende middelen en capaciteit. Die randvoorwaarden zijn vandaag nog onvoldoende vervuld waardoor het risico reëel is dat de nieuwe regels dode letter blijven. De SERV vraagt dan ook dat hier verder werk van wordt gemaakt. Dit advies bevat hiervoor alvast enkele suggesties.

Het advies bevat daarnaast ook heel wat **specifieke bemerkingen en concrete suggesties** bij de voorgestelde wijzigingen. Enkele belangrijke hebben te maken met:

- De nood aan blijvende aandacht voor omkaderende maatregelen voor e-inclusie en correct gebruik van de digitale dienstverlening bij de toepassing van de ‘digital by default’-benadering;
- De vraag naar een inhaaloperatie rond ‘open by design’, ‘open by default’ en een dataportaal om Vlaanderen in lijn te brengen met internationale goede voorbeelden;
- Verdere investeringen in de organisatie van het statistiekbeleid, met o.a. een degelijke infrastructuur voor kwaliteitsvol survey-onderzoek, het gebruik van administratieve bronnen, de uitbouw, koppeling en ontsluiting van gegevensbanken;

- De nieuwe 'databanken beleidsinformatie' om een meer onderbouwd beleid en een datagedreven overheid te ondersteunen;
- De nieuwe bepalingen voor de toegang tot onderzoeksgegevens en de verwerking van persoonsgegevens voor beleidsondersteunende taken.

Advies

1 Inleiding

De SERV werd op 5 oktober 2020 om advies gevraagd over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Het voorontwerp regelt de omzetting van de zgn. PSI-richtlijn¹ (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en hergebruik van overheidsinformatie in Vlaamse regelgeving. Daarnaast worden aan verschillende hoofdstukken van het Bestuursdecreet nog diverse andere wijzigingen voorgesteld.

Hierna worden deze wijzigingen en hun sociaal-economisch belang kort toegelicht. Vervolgens geeft de SERV in dit advies zijn algemene beoordeling van de voorgestelde wijzigingen. In een laatste deel worden bij sommige wijzigingen specifieke bemerkingen gegeven om voorontwerp of de praktische uitvoering ervan verder te verbeteren.

2 Situering

De thema's die in het voorontwerp van decreet worden aangesneden zijn geen eenvoudige maar wel belangrijke materie. Tegelijk is de toelichting in de memorie vaak beperkt of moeilijk te volgen. Daarom wordt in dit voorafgaandelijke deel van het advies wat meer uitleg gegeven bij de wijzigingen en hun sociaal-economisch belang. De specifieke bemerkingen bij het voorontwerp in deel 4 van dit advies starten telkens ook met een nadere toelichting van de voorgestelde wijzigingen.

PSI-richtlijn

De richtlijn (EU) 2019/1024 van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie vervangt de eerdere richtlijnen van 2003 en 2013 en wil het gebruik van open data en het grootschalig hergebruik van overheidsinformatie en met overheidsmiddelen gefinancierde informatie, verder versterken. De richtlijn wil ook de regelgeving aanpassen aan de vooruitgang op het gebied van digitale technologieën en digitale innovatie verder stimuleren, onder andere op het gebied van artificiële intelligentie (AI).

De argumentatie is grotendeels sociaal-economisch. De nieuwe regels willen de economische en sociale kansen van hergebruik van overheidsgegevens veel beter benutten. De overheid verzamelt, produceert, vermenigvuldigt en verspreidt een breed scala aan informatie over talrijke beleidsdomeinen waaronder technische, sociale, economische, juridische en milieu-informatie. Die vormen een enorme, diverse en waardevolle hoeveelheid data die de samenleving ten goede kunnen komen. Ze vormen een belangrijke grondstof voor digitale informatieproducten en -diensten. Door die informatie in een gangbaar elektronisch formaat aan te bieden, kunnen burgers en bedrijven nieuwe manieren vinden om de informatie te gebruiken en nieuwe innovatieve producten en diensten ontwikkelen. Intelligent gebruik van gegevens, onder meer door de verwerking via technologieën voor analyse, gebruik en verwerking van gegevens, zoals machinaal leren, artificiële intelligentie (AI) en internet of things (IoT) en zgn. 'distributed ledger'-

¹ PSI staat voor Public Sector Information.

technologieën², kan de digitale transformatie van de economie en samenleving versnellen. De nieuwe regels willen de economische en sociale kansen die worden geboden door het hergebruik van overheidsgegevens veel beter benutten.

Daarnaast heeft de Richtlijn bijzondere aandacht voor onderzoeksgegevens en met name voor de open beschikbaarheid en herbruikbaarheid van gegevens van met overheidsmiddelen gefinancierd wetenschappelijk onderzoek. Daarmee wil de Richtlijn bijdragen tot een betere verspreiding, grotere kwaliteit, minder duplicatie van onderzoek en een snellere wetenschappelijke vooruitgang, zowel om de maatschappelijke beleidsuitdagingen op een efficiënte manier aan te pakken als om de economische en sociale innovatie te versterken. Een versterkte openbaarmaking bevordert de transparantie en verantwoording en de feedback van hergebruikers en eindgebruikers verbetert de kwaliteit van de verzamelde informatie en de uitoefening van overheidstaken.

De richtlijn hanteert hiervoor het concept van 'open data'. Open data verwijst naar gegevens die in een open formaat door iedereen voor alle doeleinden vrij kunnen worden gebruikt, hergebruikt en gedeeld, met minimale of geen juridische, technische of financiële beperkingen, in een formaat dat machinaal leesbaar is en interoperabiliteit mogelijk maakt.

Voor het genereren van gegevens hanteert de richtlijn de principes van 'open door ontwerp en door standaardinstellingen' (open by design, open by default). Overheden moeten daarbij ook zorgen voor de bescherming van persoonsgegevens, ook wanneer informatie in een individuele dataset geen risico inhoudt dat een natuurlijke persoon kan worden geïdentificeerd of er wordt uitgepikt, maar die informatie mogelijk wel een dergelijk risico inhoudt wanneer zij wordt gecombineerd met andere beschikbare informatie. Zij moeten ook rekening houden met de mogelijkheden voor het hergebruik door en voor personen met een handicap.

Dynamische gegevens moeten volgens de Richtlijn onmiddellijk nadat ze zijn verzameld, of in het geval van een handmatige actualisering onmiddellijk na de aanpassing van de gegevensbestanden, via een applicatieprogramma-interface (API)³ en waar mogelijk via open API's, beschikbaar worden gesteld om de ontwikkeling van op die gegevens gebaseerde mobiele, internet- en cloudapplicaties te faciliteren, tenzij dit onevenredige inspanningen zou vergen. Technische en financiële beperkingen moeten zo snel mogelijk worden weggewerkt.

Voor het hergebruik van documenten⁴ mogen geen voorwaarden gelden, op enkele uitzonderingen na die door een doel van algemeen belang worden gerechtvaardigd.

² Distributed ledger technology, is technologie waarbij digitale informatie in een databank opgeslagen wordt. De opgeslagen informatie wordt verspreid over een netwerk van verschillende gebruikers, zoals websites, landen en instellingen. Er is geen centrale beheerder of centrale gegevensopslag en de gegevens worden constant gesynchroniseerd en bijgewerkt. Een derde partij, zoals een overheid of bank, komt er niet aan te pas. Blockchain is een vorm van distributed ledger.

³ Een API is een reeks functies, procedures, definities en protocollen voor communicatie van machine naar machine en de naadloze uitwisseling van gegevens.

⁴ Een document of bestuursdocument wordt in de context van de PSI-Richtlijn en het Bestuursdecreet breed geïnterpreteerd. Volgens het Bestuursdecreet is dat 'alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie'. Volgens de PSI-Richtlijn is een 'document': a) eender welke inhoud, ongeacht het medium (op papier of in elektronische vorm of als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), of b) eender welk deel van een dergelijke inhoud. De toelichting vermeldt dat de term "document" handelingen, feiten of informatie — en een bundeling van deze handelingen, feiten of informatie — betreft ongeacht het medium (op papier, in elektronische vorm of als geluids-, beeld- of audiovisuele opname). De definitie van 'document' is niet bedoeld om ook computerprogramma's te betreffen, maar de lidstaten mogen de toepassing van deze richtlijn uitbreiden tot computerprogramma's.

Licentievoorwaarden moeten objectief, evenredig en niet-discriminerend zijn en mogen zo weinig mogelijk beperkingen leggen op het hergebruik. Standaardlicenties moeten beschikbaar zijn, liefst in de vorm van gestandaardiseerde openbare licenties die online beschikbaar zijn. Exclusiviteitsovereenkomsten moeten zo veel mogelijk worden vermeden en aan een openbaar onderzoek worden onderworpen. In elk geval moeten de essentiële aspecten van die regelingen online openbaar worden gemaakt. Hergebruik moet in principe kosteloos zijn en wanneer een vergoeding voor het hergebruik noodzakelijk is, moet die in beginsel beperkt blijven tot de marginale kosten, behalve voor bepaalde instanties die verplicht zijn inkomsten te genereren om een aanzienlijk deel van de kosten voor de uitoefening van hun openbare taken te dekken en voor overheidsondernemingen die binnen een concurrerend economisch klimaat moeten werken. In dat geval zijn er wel aanvullende regels.

Voor onderzoeksgegevens hanteert de Richtlijn het principe van 'open access' (het kosteloos bieden van online toegang tot onderzoeksresultaten voor de eindgebruiker, zonder beperkingen op gebruik en hergebruik), de FAIR-beginselen (onderzoeksgegevens die vindbaar, toegankelijk, interoperabel en herbruikbaar zijn) en planning van gegevensbeheer. Ook hier moet rekening worden gehouden met aspecten inzake de persoonlijke levenssfeer, bescherming van persoonsgegevens, vertrouwelijkheid, nationale veiligheid, rechtmatige handelsbelangen (zoals bedrijfsgeheimen) en intellectuele-eigendomsrechten van derdenvolgens het beginsel 'zo open als mogelijk, zo gesloten als nodig' ('as open as possible, as closed as necessary').

De Richtlijn verplicht de lidstaten ook tot het opstellen van registers van beschikbare documenten, deze waar passend online toegankelijk te maken, en verzoeken tot hergebruik aan te moedigen en te vergemakkelijken.

De Europese Commissie zal de lidstaten helpen om deze richtlijn uit te voeren en richtsnoeren verschaffen over aanbevolen standaardlicenties, datasets en vergoedingen voor het hergebruik van documenten.

Omzetting van de PSI-richtlijn

De nieuwe PSI-richtlijn moet tegen uiterlijk 17 juli 2021 in Vlaamse regelgeving zijn omgezet. De Richtlijn stelt uitdrukkelijk dat het beleid van de lidstaten verder kan gaan dan de in deze richtlijn vastgestelde minimumvoorschriften en dus een uitgebreider hergebruik mogelijk kan maken.

In het voorliggende voorontwerp is ervoor gekozen het Bestuursdecreet aan te passen strikt volgens de gewijzigde bepalingen van de richtlijn, op één uitzondering na⁵. De memorie van toelichting bevat de nodige concordantietabellen.

Naar aanleiding van de omzetting zal ook het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 2016 tot uitvoering van titel II, hoofdstuk 4, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, betreffende het hergebruik van overheidsinformatie en tot bepaling van de kosteloze uitwisseling van bestuursdocumenten tussen instanties, vermeld in artikel III.72 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 worden aangepast.

⁵ Enkel bij de omzetting van artikel 1, lid 2, l), van de richtlijn (EU) 2019/1024 wordt ervoor gekozen om andere bestuursdocumenten dan onderzoeksgegevens van onderzoeksinstanties en organisaties die onderzoek financieren die ook een Vlaamse overheidsinstantie zijn (cfr. 'hybride organisaties' in overweging 28 bij de richtlijn) niet uit te sluiten en te laten vallen onder de algemene regels m.b.t. hergebruik van overheidsinformatie. Op dit punt gaat Vlaanderen dus iets verder dan wat de nieuwe PSI-richtlijn oplegt. Voorbeelden van dergelijke hybride organisaties zijn het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO), onderdeel van respectievelijk het beleidsdomein Omgeving en het beleidsdomein Landbouw en Visserij.

Andere wijzigingen

Naast de omzetting van de PSI-Richtlijn worden door het voorliggende voorontwerp van het Bestuursdecreet nog diverse andere wijzigingen aan het Bestuursdecreet voorgesteld. Meerdere van de nu voorgestelde wijzigingen komen overeenkomen of liggen in lijn met aanbevelingen die de SERV reeds formuleerde in zijn advies van 6 februari 2017 over het voorontwerp van Bestuursdecreet. Bovendien maakt het voorontwerp expliciet melding van het SERV-advies van 17 juni 2020 'Betere data voor het (Corona-)beleid' als belangrijke bron voor inspiratie voor een aantal nieuwe bepalingen.

Enkele belangrijke voorbeelden zijn:

- De aanpassing en uitbreiding van de equivalentieregel voor de elektronische uitwisseling van berichten (digital by default voor professionele e-government gebruikers), meer aandacht voor technologie-neutrale regelgeving en meer ruimte voor nieuwe interactiemogelijkheden (bv. elektronische berichtenbox) (cf. SERV-advies Bestuursdecreet);
- De versoepeling van het recht op gebruik van een bestuursdocument dat verkregen werd na een openbaarheidsvraag (zowel de verwijzing naar andere grondrechten als de vereenvoudiging van de aanvraagprocedure door een 'gezamenlijk' aanvraagformulier op de centrale website waren expliciete vragen van de SERV in zijn advies over het voorontwerp van Bestuursdecreet);
- De uitbreiding van de opdracht van de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA) en de grotere flexibiliteit in de planningscyclus voor het vastleggen van een Vlaams Statistisch Programma (cf. data-advies SERV);
- De nieuwe afdeling verwerking van persoonsgegevens voor beleidsondersteunende taken en de decretale rechtsgrond voor de oprichting van databanken beleidsinformatie ter ondersteuning van de voorbereiding en evaluatie van het beleid (cf. data-advies SERV).

3 Algemene beoordeling

De SERV **verwelkomt** de omzetting van de PSI-Richtlijn en diverse andere voorgestelde wijzigingen aan het Bestuursdecreet. Ze zorgen ervoor dat overheden, onderzoeksinstituten, burgers en bedrijven er sterk op vooruit gaan op het vlak van toegang en (her)gebruik van informatie en databases van de overheid.

Tegelijk rijst de vraag of het enthousiasme over de nieuwe regels gewettigd is.

Ten eerste is het momenteel **niet evident om de concrete implicaties in te schatten**. Dat maakt de beoordeling moeilijk.

Ten tweede is, om te komen tot een cultuur van 'evidence informed policy making', een datagedreven overheid en een performant systeem voor datadeling, meer nodig dan een reeks decretale aanpassingen.

Veel goede wijzigingen

De SERV verwelkomt de meeste voorgestelde wijzigingen aan het Bestuursdecreet. Ze sluiten aan bij diverse eerdere SERV-adviezen⁶ en zijn ingegeven door diverse ambities die de SERV kan **ondersteunen** op het vlak van:

⁶ Zie referentielijst

- een groter hergebruik van overheidsinformatie en het wegwerken van barrières voor open data;
- een vereenvoudiging van procedures, versterking van elektronische uitwisseling van berichten en vermindering van administratieve lasten voor overheden en doelgroepen;
- een grotere transparantie en gemakkelijkere toegang tot databanken, hoogwaardige datasets en onderzoeksgegevens geheel of gedeeltelijk gefinancierd met publieke middelen;
- een versterking van de opdracht en instrumenten van de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA);
- een versterking en ondersteuning van de beleidsondersteunende taken van de diverse entiteiten van de Vlaamse overheid met het oog op de voorbereiding of evaluatie van het beleid en de opvolging van de beleidsuitvoering;
- een betere onderlinge afstemming en verbetering van de formulering van een aantal bepalingen in het Bestuursdecreet.

Boost voor het Vlaams databeleid?

De voorgestelde wijzigingen aan het Bestuursdecreet zorgen ervoor dat overheden, onderzoeksinstellingen, burgers en bedrijven er sterk op **vooruit** gaan in o.a. de toegang en het gebruik van informatie en databases van de overheid. Hiermee wordt, zoals ook toegelicht in de inleiding van dit advies, het potentieel van het Bestuursdecreet om belangrijke sociale, economische of ecologische baten voor de samenleving te genereren, verder verhoogd.

In het bijzonder meent de SERV dat dit voorontwerp getuigt van een **groeïende bewustwording** binnen de Vlaamse overheid van het belang van voldoende, goed gestructureerde, vlot toegankelijke en tijdig beschikbare data voor onderzoek en beleid. Dit wordt ook bevestigd door andere recente initiatieven⁷ en door het Relanceplan 'Vlaamse Veerkracht'⁸.

De SERV moedigt de Vlaamse Regering en de Vlaamse administratie aan om op dit elan door te gaan om te komen tot een cultuur van 'evidence informed policy making' en een performant systeem voor datadeling en een datagedreven overheid.

Ook op korte termijn, in het licht van de coronacrisis en het relancebeleid, is het **noodzakelijk om daarin grote stappen vooruit te zetten** met maatregelen die inspelen op de nood aan snelheid, transparantie, coördinatie, interbestuurlijke samenwerking en maatschappelijke betrokkenheid⁹.

Praktische gevolgen verduidelijken

Tegelijk rijst de vraag of dit enthousiasme gewettigd is. Het is momenteel niet steeds evident om de praktische implicaties van het voorontwerp van decreet in te schatten. Het decreet is soms

⁷ Naar aanleiding van het SERV-advies 'Betere data voor het (corona-)beleid' en de rapporten van de relancecomités opgericht naar aanleiding van de coronacrisis, is er o.a. de oprichting van de ambtelijke werkgroep VO datagedreven beleidsondersteuning onder de vleugels van het Voorzitterscollege en in de schoot van het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid om te komen tot een VO-brede datastrategie, de bevraging door de VSA van gebruikers over de interne en externe noden gerelateerd aan VO-datagedreven beleidsondersteuning en hoe deze best kunnen worden ingevuld en over het structureel opzetten van een gebruikersinspraak, en het initiatief van de VLIR om de oprichting van een grootschalig wetenschappelijk internet panel te faciliteren dat van start zal gaan in 2021, en dat jaarlijks zes bevragingsgolven zou hebben (in het eerste werkingsjaar zou het om 3 bevragingsgolven gaan), ...

⁸ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/relanceplan-vlaamse-regering-vlaamse-veerkracht>

⁹ Zie hierover meer in detail het SERV-advies van 17 juni 2020 'Betere data voor het (Corona-)beleid'

onduidelijk en de uitleg in de memorie van toelichting is vaak beperkt. Dat maakt de beoordeling moeilijk.

Zo lijkt **meer uitleg wenselijk** bij een aantal termen en principes en vooral hun onderlinge verhouding en concrete betekenis voor de praktijk, zoals bv. gebruik versus hergebruik, hergebruik versus open access, data versus documenten versus databanken, onderzoeksresultaten versus informatie, ...

Om dezelfde reden bevat het advies ook enkele praktische vragen en vaak voorkomende problemen rond de toegang tot data en databanken, met het verzoek om in de memorie van toelichting nadere duiding te geven over de mate waarin ze worden aangepakt door het voorontwerp, of op een andere manier.

Meer algemeen adviseert de SERV om naar aanleiding van de omzetting van de PSI-Richtlijn ook te **investeren in duidelijke en 'klantgerichte' toelichtingen** (op maat) op o.a. de website van de Vlaamse overheid over de diverse onderdelen van het Bestuursdecreet en in het bijzonder over de toegang tot en hergebruik van overheidsdata.

Belangrijke randvoorwaarden invullen

Bovendien zijn **decretale regels onvoldoende** om ook op het terrein de nodige vooruitgang te boeken. Het is ook in belangrijke mate een kwestie van cultuuromslag, middelen, samenwerking en capaciteit. Dat vergt naast decretale wijzigingen ook een concreet operationeel plan met maatregelen op elk van die sporen. De SERV formuleert verder in dit advies ook enkele suggesties voor bijkomende aanpassingen aan het voorontwerp van decreet in dat verband.

In elk geval vergen de **financiering** en budgettaire impact meer aandacht dan die nu in de nota aan de Vlaamse Regering krijgen. Met name moet de vraag worden gesteld naar de kosten en hoe die zullen worden opgevangen. De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat de 'eventuele uitgaven binnen de reguliere middelen' zullen worden opgevangen. Onderzoek heeft echter aangetoond dat de stijgende kosten voor het hergebruik van data steeds meer beginnen te wegen op de overheidswerking. De wijzigingen, samen met de reeds bestaande werking rond datahergebruik, lijken dan ook een grotere budgettaire impact te hebben dan de nota aan de Vlaamse Regering verwacht¹⁰. De omzetting van de PSI-richtlijn zou daarom een aanleiding moeten zijn om de financiering van de gegevensbronnen grondiger te bekijken. Een toenemend gebruik zal waarschijnlijk druk zetten op de financiering en vergroot de nood aan een meer duurzame financiering¹¹. Het gaat dan niet zozeer over API's e.d. maar over de kosten van het onderliggende datamanagement. Als dat op orde staat, heeft openstellen allicht kleinere kosten.

De nota aan de Vlaamse Regering vermeldt ook dat er geen bijkomende impact van de wijzigingen is op de **lokale besturen**. Dat lijkt twijfelachtig gezien het feit dat een aantal lokale besturen – en niet enkel kleine – nog steeds geen (of een beperkt) beleid hebben rond het hergebruik van overheidsdata. Lokale besturen moeten verder worden ondersteund want ze zijn een belangrijke actor op de diverse terreinen van het voorontwerp van decreet.

Naast financiering is er ook aandacht nodig een **gecoördineerde aanpak en aansturing**. De capaciteit voor datacollectie, data-analyse en beleidsonderbouwing is momenteel erg versnipperd binnen de Vlaamse overheid. Eerste stappen naar verbetering zijn gezet door de Vlaamse

¹⁰ Chantillon, Kruk, et al. 2020; Chantillon, Simonofski, et al. 2020

¹¹ Wouters & Crompvoets, 2020

Statistische Autoriteit en door het netwerk Statistiek Vlaanderen, dat de producenten van Vlaamse openbare statistieken samenbrengt onder een gemeenschappelijk statistiekbeleid, in overeenstemming met de Europese verplichtingen, maar de efficiëntie en performantie moeten nog beter. Bovendien is het vandaag nog te veel 'ieder voor zich'. Het is absoluut noodzakelijk om de silocultuur rondom data ('de data zijn van mij') te doorbreken en te erkennen dat er voordelen zijn te halen uit het delen en combineren van data over beleidsdomeinen heen. De VSA heeft de decretale verantwoordelijkheid voor het opzetten en opvolgen van een gecoördineerd statistiekbeleid binnen de Vlaamse overheid. Toch blijft het moeilijk om een goed gecoördineerd en flexibel werkend statistisch apparaat binnen de overheid van de grond te krijgen wanneer duidelijke beleidslijnen ontbreken en de neuzen niet in dezelfde richting staan.

Ook **samenwerking en afstemming met de federale initiatieven** is aanwezig. Het recente federale regeerakkoord stelt een gecoördineerd federaal beleid inzake open data en de ontwikkeling van een federale datastrategie voor het inzetten van big data voor publieke doeleinden in het vooruitzicht¹². Het traject rond open data zal uitgewerkt worden door een begeleidingscomité met de voornaamste dataleveranciers en de gebruikers (onderzoekers, universiteiten). Het is aangewezen om dit gecoördineerd met de Gewesten te doen.

Tot slot staat de statistische infrastructuur binnen de Vlaamse overheid zwak in vergelijking met het buitenland en zelfs in vergelijking met andere regio's zoals Schotland of Catalonië. In de opbouw van het netwerk Statistiek Vlaanderen is gebleken dat heel wat entiteiten onvoldoende **capaciteit** (en politiek mandaat?) hebben om de data binnen hun beleidsdomeinen open te stellen en de groeiende beschikbaarheid aan data te verwerken tot relevante informatie voor het beleid en voor burgers, ondanks het feit dat dataverzameling en -analyse voor beleidsvoorbereiding een inherent deel uitmaakt van hun kerntaken. In deze crisistijden komt die zwakheid extra uit de verf. De omzetting van de PSI-Richtlijn legt de lat opnieuw hoger, waardoor verdere investeringen in capaciteit en opleiding voor de betrokken medewerkers binnen de entiteiten onontkoombaar zijn. Het Agentschap Overheidspersoneel zou daarover een gespecialiseerd aanbod moeten ontwikkelen, in samenwerking met de VSA. De mogelijkheden en vereisten op vlak van datacollectie en -analyse nemen immers snel toe, onder andere door de digitale ontwikkelingen. Inspiratie kan worden gevonden bij o.a. de OESO die een 'skillset for policymakers for Evidence Informed Policy Making' opmaakte¹³.

Ook hier top 5 ambitie waarmaken

De SERV is al lang in diverse adviezen mee pleitbezorger geweest voor een sterk open data beleid en voor een overheid die zowel de digitalisering benut als een hefboom voor moderne publieke diensten en beleidsvorming als werk maakt van een aangepaste beleidsvoering en

¹² 'We garanderen de beschikbaarheid en toegang tot data voor wetenschappelijk onderzoek en burgers door deze toegang verder te optimaliseren, te stroomlijnen en te harmoniseren, rekening houdend met regels van vertrouwelijkheid en privacy'. Er is inderdaad nog wel wat werk: het federale regeerakkoord van 30 september 2020 zelf bv. staat nog steeds niet online op de officiële website van de federale overheid; https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/beleid/regeerakkoord

¹³ OECD (2019) Building Capacity for Evidence Informed Policy Making: Towards a Baseline Skill Set. De skillset gaat in op onderwerpen zoals understanding evidence (understanding the evidence informed policy making agenda, research literacy, data literacy), obtaining evidence (commissioning evidence, accessing evidence synthesis) interrogating and assessing evidence (understanding evidence, interrogating the evidence), using and applying evidence in the policy making process (the policy context of evidence application, evidence management and innovation); engaging with stakeholders (general communication skills, evidence and the political process, engaging citizens, engaging the evidence community), evaluating the success of evidence informed policy making.

regelgeving om de digitale transformatie van de samenleving mee te sturen, te ondersteunen en te begeleiden.

Het Vlaamse regeerakkoord¹⁴ stelt in de diverse hoofdstukken maatregelen in het vooruitzicht op het vlak van evidence based, digitale en datagedreven overheid. De Vlaamse regering heeft die ambities nog verder aangescherpt in de Septemberverklaring en het Relanceplan 'Vlaamse Veerkracht'¹⁵. Zij wil van Vlaanderen een toonaangevende data-economie en -maatschappij maken (zowel economische als gezondheids- en welzijnsdata) en data als grondstof van de economie en maatschappij valoriseren, om zo ook de dienstverlening anders te organiseren en maatschappelijke vraagstukken beter op- en aan te pakken, en tegelijkertijd het vertrouwen van het publiek in datagebruik waarborgen.

Het relanceplan bevat daartoe diverse concrete maatregelen. Maar het belangrijkste om de **top 5-ambitie ook op dit terrein** waar te maken, is volgens de OESO 'strategische visie' en 'solid governance'¹⁶. De OESO werkte een analysekader en aanbod uit om de lidstaten bij te staan in deze opdracht en om zwakke punten, hiaten en blinde vlekken aan te pakken¹⁷ (zie figuur 1).

Ook Vlaanderen kan veel baat hebben bij zulke 'systeemanalyse'. Ons land heeft immers op het vlak van Open data en Digital Government nog steeds een achterstand in te halen ten opzichte van de koplopers onder de OESO-landen (zie figuur 2 en figuur 3)¹⁸.

¹⁴ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>

¹⁵ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/relanceplan-vlaamse-regering-vlaamse-veerkracht>

¹⁶ 'The lack of a strategic vision as well as formal roles and responsibilities for coherent design and implementation of a data-driven public sector represent a challenge for moving from policies to concrete, sustainable and impactful actions.' '(...) Organisations in charge of digital government must be embedded in the right institutional models to secure the necessary leadership, co-ordination, resources and legitimacy to transform high-level policies into coherent digitally enabled public services.' (...) Governments should embed open data efforts within broader datadriven public sector policies. This is essential to ensure adequate and proactive governance as well as an ethical approach to opening up, sharing and re-using public data, both inside and outside government, to deliver public value and foster societal wellbeing. Cross-government practices and initiatives to manage data are fundamental for enabling a data-driven public sector. OECD (2020). OECD Digital Government Index (DGI): 2019, Results and key messages, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights.pdf>.

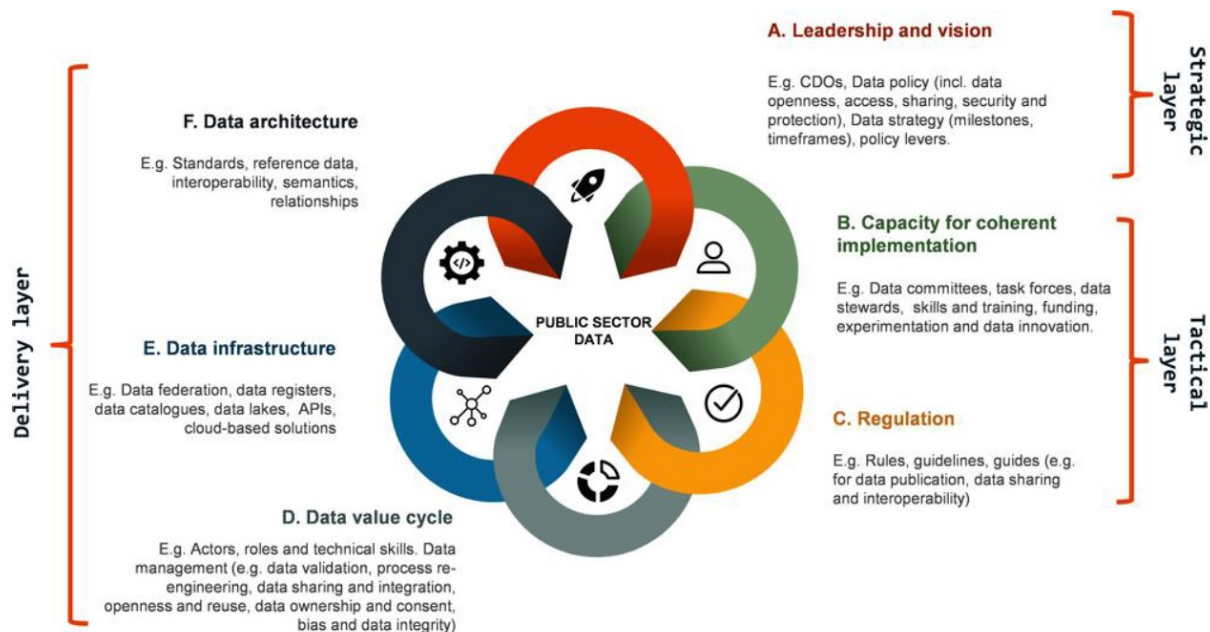
¹⁷ OECD (2020). The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government, OECD Public Governance Policy Papers No. 02, Paris, OECD, <https://dx.doi.org/10.1787/f64fed2a-en>; Voor meer bronnen, zie referentielijst.

¹⁸ Met de Digital Government Index (DGI) houdt de OESO bij hoe de lidstaten evolueren richting 'digitale overheid'. Diverse indicatoren meten de mate waarin overheden 'digital by design' zijn (inzet en van digitale technologie in processen, communicatie, consultatie, ...), 'data-driven' (data als grondstof, gebruik en hergebruik van data in besluitvorming en publieke dienstverlening), 'open by default' (transparantie, open data, hergebruik, ...), 'user-driven' (afgestemd op en betrokkenheid van alle soorten gebruikers), 'proactive' (mate waarin snel wordt geanticipeerd op behoeften) en functioneren als 'platform' (platformen, standaarden, ...).

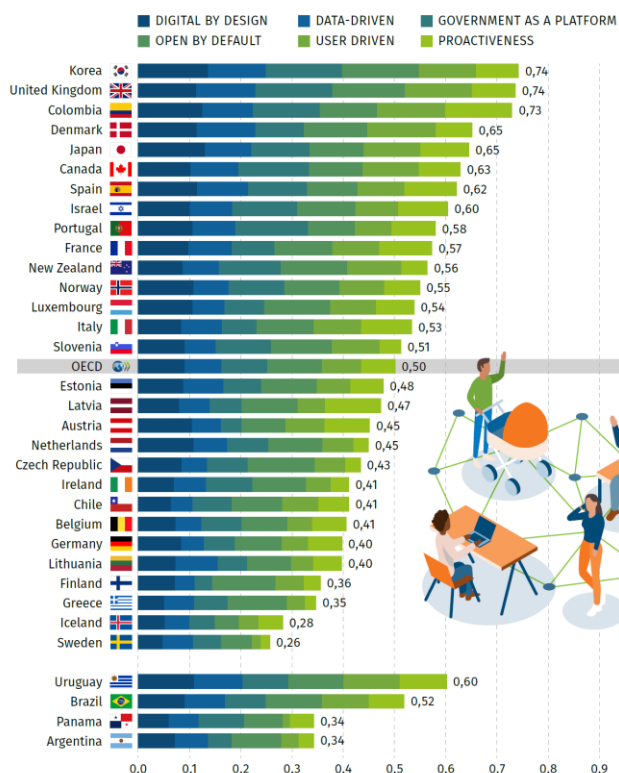
De OECD OURdata Index vergelijkt de inspanningen van overheden inzake open data op drie vlakken: openheid, geschiktheid en herbruikbaarheid. OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019, <http://www.oecd.org/governance/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>

De Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 van de Europese Commissie toont hetzelfde beeld voor open data: België zit onder het Europese gemiddelde voor het geheel van de indicatoren inzake 'Digital public services' en specifiek ook voor 'open data'. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-public-services-scoreboard>.

Figuur 1: OECD beleids- en analysekader voor datagovernance in de publieke sector

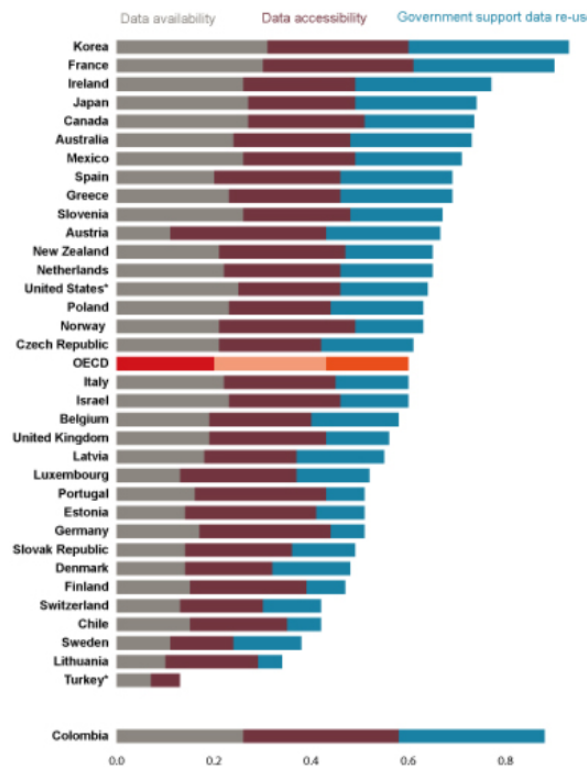


Figuur 2: OECD Digital Government Index (DGI) 2019



Note: Data are not available for Australia, Hungary, Mexico, Poland, Slovakia, Switzerland, Turkey and the United States of America. Source: OECD Survey on Digital Government 1.0

Figuur 3: OECD OURdata Index (2019)



*Data for United States and Turkey is from 2017 Source: OECD Government at a Glance, 2019



4 Specifieke bemerkingen

Hierna formuleert de SERV een specifieke bemerkingen en vragen bij een aantal van de voorgestelde wijzigingen.

Digital by default

Afdelingen 2 en 3 van het voorontwerp betreffen de elektronische uitwisseling van berichten en bestuurshandelingen in elektronische vorm. Artikel II.22. wordt gewijzigd om twee doelstellingen te realiseren, nl. enerzijds om een digital by default-benadering mogelijk te maken ten aanzien van professionele e-government gebruikers, en anderzijds om de equivalentiebepaling te vereenvoudigen en te flexibiliseren.

1. De SERV ondersteunt deze wijzigingen. Ze liggen in de lijn van eerdere vragen van de SERV (cf. supra). Hierdoor is er bovendien een afstemming met de bepalingen van de eBox-wet, wat een bestaand knelpunt wegneemt in de implementatie van de e-Box Enterprise. **Verdere afstemming** tussen VLAIO, Informatie Vlaanderen en RSZ lijkt noodzakelijk om de eBox snel verder uit te rollen.
2. Daarnaast vraag de SERV om, zonder dat dit meteen wijzigingen aan het voorontwerp vergt, een voldoende **gecoördineerd en 'offensief' beleid** te voeren ten aanzien van zowel de 'equivalentie' als 'digital by default' en dit niet volledig over te laten aan elke overheidsinstantie afzonderlijk.
3. Wat de 'equivalentie' betreft, moeten inspanningen blijven gebeuren om alle **bestaande wet- en regelgeving technologie-neutraal te maken**. Dit gaat dan bijvoorbeeld over wanneer termijnen voor procedures beginnen te lopen, waar nu nog regelgeving kan zijn die stelt dat een termijn pas begint te lopen als een papieren brief ontvangen is. Daarnaast kan het ook relevant zijn om het aftoetsen of nieuwe wet- en regelgeving technologie-neutraal is, structureel bij de beleidsvoorbereiding mee te nemen in een zgn. digitale toets.
4. Wat 'digital by default' betreft, wijst de SERV erop dat het Actieplan e-Government 2016-2020 van de Europese Commissie reeds een digital by default-beginsel bevatte, waarin wordt gesteld dat "overheidsdiensten als voorkeursoptie hun diensten (inclusief machineleesbare informatie) digitaal moeten leveren en tegelijkertijd andere kanalen moeten openhouden voor degenen die digitale informatie niet willen of kunnen gebruiken"¹⁹. Zoals eerder door de SERV geadviseerd²⁰, zijn **omkaderende maatregelen voor e-inclusie nodig**, die het op termijn mogelijk maken dat er niet steeds een analoge variant moet worden voorzien of in leven gehouden worden. Het gaat dan om een beleid dat inzet op e-inclusie en het verwerven van digitale geletterdheid, de beschikbaarheid van en fysieke toegang tot geschikte apparatuur, de effectieve toegang tot het internet, gratis toegang tot bepaalde domeinen waarvoor er geen data-abonnement nodig is en waarvoor de providers hun mobiele netwerk openstellen, enz.
5. Daarnaast benadrukt de SERV dat bij digitale dienstverlening ook **het correct gebruik ervan moet worden gefaciliteerd en gegarandeerd voor iedereen**. Niet alleen is niet iedereen

¹⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - EU-actieplan inzake e-overheid 2016-2020 voor een snellere digitalisering van overheidsdiensten, COM/2016/0179, zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>

²⁰ SERV-advies van 6 februari 2017 over het voorontwerp Bestuursdecreet.

even digitaal vaardig in het omgaan met en het gebruik van digitale communicatie voor contacten met de overheid, en de overheid maakt meestal ook geen onderscheid in het niveau van digitale vaardigheden die nodig is. Dit is tijdens de coronacrisis opnieuw duidelijk gebleken²¹. Processen van overheidsdienstverlening moeten dan ook worden herdacht vanuit de behoeften en de beperkingen van de mensen die minder digitaal vaardig zijn volgens “intuitive design”.

6. Meer algemeen meent de SERV dat het **Kenniscentrum Data & Maatschappij een belangrijke rol** moet opnemen in het opbouwen en publiek ontsluiten van informatie en kennis over de wisselwerking tussen data, artificiële intelligentie en de samenleving, en in het bijzonder over de maatschappelijke, ethische en juridische aspecten²².

Toegang tot bestuursdocumenten

Via art. 9 en 10 wordt in art. II.34 en II.36 een bijkomende uitzonderingsgrond ingevoerd voor de openbaarheid van Bestuursdocumenten waarin persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen zijn en die opgesteld zijn ten behoeve van intern beraad (tenzij de persoon die de opvattingen heeft geuit, met de openbaarmaking instemt). Terwijl de bestaande uitzondering (van art. II.34, 3°, en art. II.36, §1, tweede lid, 2°) beperkt is tot de beraadslaging binnen collegiale organen en op voorwaarde dat die beraadslaging, krachtens de wet, de statuten of het huishoudelijk reglement, een geheim karakter had, beschermt de voorgestelde nieuwe uitzondering elke andere interne beraadslaging op voorwaarde dat er persoonlijke beleidsopvattingen worden uitgewisseld.

7. De SERV kan de motivering die hiervoor wordt gegeven in de memorie van toelichting volgen, maar **de formulering mag niet zorgen voor interpretatiemoeilijkheden**. De memorie heeft immers heel wat uitleg nodig over hoe deze nieuwe bepaling moet worden gelezen en geïnterpreteerd en zorgt soms zelf voor onduidelijkheid. Zo is door samen lezing van de diverse delen van de memorie moeilijk te begrijpen waarom documenten die in opdracht van een overheidsinstantie opgesteld werden door consultants voor afscherming van openbaarheid in aanmerking komen, temeer daar het begrip ‘persoonlijke beleidsopvatting’ volgens de memorie objectieve of neutrale informatie zoals feiten, loutere opsomming van beleidsalternatieven of van de voor- en nadelen van de verschillende beleidsalternatieven uitsluit: consultants worden toch niet verondersteld ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ te formuleren?

²¹ Zie de hoorzittingen die de ad hoc coronacommissie van het Vlaams parlement organiseerde. <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/1396349>

Zie tevens het webinar dat de SERV organiseerde rond de problematiek in de Buda regio. Tussen maart en mei 2020 daalde het aantal inschrijvingen bij Actiris sterk ten opzichte van 2019. Oorzaak is onder meer een digitale kloof. Tijdens de lockdown konden werkzoekenden zich alleen inschrijven per telefoon of online. Veel werkzoekenden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen echter niet zo goed met informaticatools overweg. <https://www.serv.be/stichting/evenement/troeven-en-uitdagingen-tewerkstelling-budaregio>

²² In SERV (2020). Advies over het voorontwerp van programmadecreet 2020 formuleerde de SERV vijf strategische doelstellingen voor het Kenniscentrum: strategische doelstellingen: 1° Informatie en kennis opbouwen en publiek ontsluiten over de wisselwerking tussen data, artificiële intelligentie en de samenleving, en in het bijzonder over de maatschappelijke, ethische en juridische aspecten. 2° Structurele initiatieven bevorderen die visievorming versterken en de maatschappelijke en economische kansen van datagedreven toepassingen en AI valoriseren bij overheden, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke actoren. 3° Het publieke bewustzijn en het maatschappelijk debat stimuleren over de voor- en nadelen en de maatschappelijke, ethische en juridische aspecten van datagestuurde toepassingen en AI, in alle geledingen van de samenleving. 4° Een netwerk en een leeromgeving van belanghebbenden opbouwen en ondersteunen en de onderlinge samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus en actoren versterken. 5° Bijdragen aan de ontwikkeling van juridische kaders en aan richtsnoeren voor beleidsmakers, bedrijven, organisaties en werknemers.

8. Meer algemeen moet worden vermeden dat elke vorm van **transparantie over de ambtelijke beleidsvoorbereiding** voorafgaand aan de politieke besluitvorming onmogelijk gemaakt wordt. Dat risico lijkt er nu wel te zijn.
9. De SERV meent ook dat de memorie geschreven is vanuit het te beperkte perspectief van de Vlaamse overheid. De strategische adviesraden bv. komen wel ter sprake, maar enkel om te verduidelijken dat hun adviezen niet kunnen beschouwd worden als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van het intern beraad. Best zou verduidelijkt worden dat de argumentatie in de memorie van toelichting²³ ook geldt voor **het intern beraad in strategische adviesraden**.
10. Hetzelfde geldt voor de **lokale besturen**: zo is er vandaag in de praktijk soms discussie over de openbaarheid voor het wettelijk verplichte advies van een omgevingsambtenaar: valt dit onder een uitzonderingsgrond of niet en zo ja welke?
11. De SERV vraagt om **motivering voor de ‘afwijking’ van de strikte omzetting** van de PSI-richtlijn op te nemen in de memorie van toelichting. Het betreft de keuze om andere bestuursdocumenten dan onderzoeksgegevens van onderzoeksinstanties en organisaties die onderzoek financieren die ook een Vlaamse overheidsinstantie zijn (cfr. ‘hybride organisaties’ in overweging 28 bij de richtlijn) niet uit te sluiten en te laten vallen onder de algemene regels m.b.t. hergebruik van overheidsinformatie. Op dit punt gaat Vlaanderen verder dan wat de nieuwe PSI-richtlijn oplegt. In de memorie wordt hieromtrent geen toelichting verschaft zodat het onduidelijk is welke doelstelling terzake wordt nagestreefd. Gelet op de ruime definitie van ‘bestuursdocument’ in het Bestuursdecreet, wordt het toepassingsgebied nochtans erg verruimd.

Open by design, open by default

Art. 19 en volgende betreffen open data en hergebruik van overheidsinformatie. Volgens de PSI richtlijn mogen voor het hergebruik van documenten geen voorwaarden gelden, op enkele uitzonderingen na die door een doel van algemeen belang worden gerechtvaardigd. Licentievoorwaarden moeten objectief, evenredig en niet-discriminerend zijn en mogen zo weinig mogelijk beperkingen leggen op het hergebruik. Standaardlicenties moeten beschikbaar zijn, liefst in de vorm van gestandaardiseerde openbare licenties die online beschikbaar zijn. Exclusiviteitsovereenkomsten moeten zo veel mogelijk worden vermeden en aan een openbaar onderzoek worden onderworpen. In elk geval moeten de essentiële aspecten van die regelingen online openbaar worden gemaakt. Hergebruik moet in principe kosteloos zijn en wanneer een vergoeding voor het hergebruik noodzakelijk is, moet die in beginsel beperkt blijven tot de marginale kosten, behalve voor bepaalde instanties die verplicht zijn inkomsten te genereren om een aanzienlijk deel van de kosten voor de uitoefening van hun openbare taken te dekken en voor overheidsondernemingen die binnen een concurrerend economisch klimaat moeten werken.

²³ “Het doel van deze bijkomende uitzondering is om te vermijden dat de (politieke) discussie binnen de overheid wordt lamgelegd. Een te rigide openbaarheidsregeling op dit punt heeft het ongewenste effect dat binnen de overheid niet meer vrijelijk van gedachten kan gewisseld worden over een dossier, beleidsproces, advies of ontwerpregelgeving. (...) Dat persoonlijke inzichten van ambtenaren of kabinetsleden bij wijze van spreken de volgende dag in de krant kunnen staan of het onderwerp kunnen zijn van een parlementair debat, heeft tot gevolg dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt. Een zekere mate van “beleidsintimiteit” en vertrouwelijkheid is noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming. (...) De documenten opgesteld door interne commissies zijn een onderdeel van de interne besluitvorming en moeten dus afgeschermd worden van openbaarheid als ze persoonlijke beleidsopvattingen bevatten”.

In dat geval zijn er wel aanvullende regels. Voor onderzoeksgegevens hanteert de Richtlijn het principe van 'open access' of het kosteloos bieden van online toegang tot onderzoeksresultaten voor de eindgebruiker, zonder beperkingen op gebruik en hergebruik.

12. De SERV heeft in eerdere adviezen de beweging naar open data sterk ondersteund en gewezen op het bestuurlijke en sociaal-economische belang ervan voor de ontwikkeling van nieuwe diensten en toepassingen. De SERV **verwelkomt** dan ook dat door de nu voorgestelde wijzigingen overheidsinstanties gegevens die voor hergebruik in aanmerking komen ter beschikking moeten stellen volgens **het principe 'open by design' en 'open by default'**.
13. De SERV vraagt om de **kwestie van eventuele voorwaarden en beperkingen nader toe te lichten**. Deze belangrijke discussie komt immers geheel niet aan bod in de memorie van toelichting. Nochtans stelt het Vlaamse regeerakkoord dat waar mogelijk het wederkerigheidsprincipe zal worden toegepast zodat ook de private markt haar data deelt met de overheid: kunnen/zullen gebruikers verplicht worden tot wederkerigheid (ter beschikking stellen van hun data aan de overheid)? Wanneer wel/niet? Hoe zal dat gebeuren? Kunnen/zullen sommige vormen van commercieel hergebruik worden verboden? Kan een overheid beslissen om data zelf te 'commercialiseren'? Enz. Dit sluit ook aan bij ruimere discussies over dataregulering, de verdeling van de kosten en baten van het open data beleid en de invoering van een of andere vorm van digitale taxatie (cf. lopende besprekingen voor dergelijke taxatie op internationaal niveau: OESO/EU).
14. Art. 23 (en art. 29) verwijzen naar 'modellicenties'. Volgens de SERV kan het relevant zijn om **na te denken over een (set van) modellicentie(s)** die door alle Belgische overheidsinstanties in gebruik is. Onderzoek heeft aangetoond dat dit voornamelijk voor bedrijven nuttig is, aangezien zij vaak datasets van verschillende overheidsinstanties wensen te combineren, maar hier omwille van afwijkende licenties niet in slagen²⁴.
15. Art. 25 concretiseert het open by design / open by default principe. Onderzoek wees uit dat één van de mogelijkheden om het hergebruik van data te stimuleren, is om de **data in meerdere formaten ter beschikking te stellen**, en niet enkel in één formaat. Het type gebruiker verschilt sterk, en één open formaat dekt niet steeds de noden die er zijn onder de verschillende gebruikers²⁵.

Dataportaal

Art. 30 zorgt, in lijn met internationale aanbevelingen en eerdere SERV-adviezen, voor één enkel toegangspunt en de geleidelijke beschikbaarstelling als open data van geschikte datasets die in het bezit zijn van de overheidsinstanties.

16. Vandaag is er reeds het dataportaal <https://data.vlaanderen.be/> en op federaal niveau <https://data.gov.be/nl> maar de daarop beschikbare informatie is nog erg beperkt. Vandaag zijn er nog te weinig Vlaamse datasets in open data en bruikbare formats terug te vinden. Veel zit bovendien verborgen in de silo's en 'eigen' databanken, waardoor soms dubbel werk gebeurt en vooral ook kansen worden gemist op nieuwe inzichten en systemische perspectieven door data-analyse op basis van combinatie van data. Ook ontbreekt het

²⁴ Chantillon, Simonofski, et al. 2020

²⁵ Chantillon, Simonofski, et al. 2020.

overzicht van beschikbare databanken en -bronnen, zelfs binnen de Vlaamse overheid. Het is **duidelijk dat ook hier een inhaaloperatie nodig** is²⁶.

17. Vanuit meerdere overwegingen lijkt het aangewezen om sterk **samen te werken met de federale overheid** (en de andere gewesten) aan een open dataportaal voor België, net zoals de federale overheid en de deelstaten samenwerken om een Uniek Contact Center op te richten dat in eerste lijn burgers en ondernemingen ondersteunt in hun berichtenverkeer met de overheid, ongeacht de opdeling in bestuursniveaus en instanties.
18. Hetzelfde geldt voor **samenwerking en coördinatie met de lokale besturen**. Lokale besturen beschikken over veel (administratieve) data die ze kunnen aanleveren en die geaggregeerd een beeld schetsen van de situatie en ontwikkelingen. Lokaal verzamelde data moet snel doorstromen naar het Vlaamse niveau. Omgekeerd kan het erg zinvol zijn om Vlaamse data uit te splitsen op niveau van gemeentes of regio's. Toch blijkt het vandaag dikwijls erg moeilijk om data op die niveaus te vinden. Ook de lokale statistieken die Vlaanderen verzamelt, worden niet steeds eenvoudig ontsloten en gemakkelijk publiek of aan lokale besturen of regionale verbanden beschikbaar gesteld, en bevatten hiaten²⁷.
19. Daarnaast is er ook hier de vaststelling dat **veel cijfers enkel jaarlijks of nog minder frequent** beschikbaar komen. Dan is het lang wachten vooraleer, zoals nu bijvoorbeeld, de impact van de coronacrisis zichtbaar wordt in de cijfers en effectief beleid kan worden ontwikkeld.
20. De SERV gaat ervan uit dat ook de **Vlaamse Openbare Statistieken** zullen worden ontsloten via dit dataportaal.

Elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer

Door art. 52 worden Vlaamse overheidsinstanties verplicht om een beroep te doen op de Vlaamse dienstenintegrator (VDI) om de gegevens die ze nodig hebben voor de uitvoering van de taken van algemeen belang waarmee ze zijn belast of voor de uitvoering van de verplichtingen die op hen rusten, via de Vlaamse dienstenintegrator op te vragen bij de door de Vlaamse Regering erkende authentieke gegevensbronnen en bij de gegevensbronnen, beheerd door een externe overheid (Rijksregister, Kruispuntbank, ...), terwijl dit vroeger (grotendeels) facultatief was. Ook het Vlaamse regeerakkoord stelde reeds dat de Vlaamse dienstenintegrator (MAGDA) zou worden uitgebreid en zou evolueren tot de unieke en verplicht te gebruiken data-draaischijf voor de uitwisseling van unieke gegevens binnen de Vlaamse publieke sector, waaronder de steden en gemeenten, en met de federale dienstenintegratoren, om de data-uitwisseling voor alle overheidsactoren te verbeteren.

21. Deze nieuwe algemene regel geeft de mogelijkheid om **meer specifieke regels in andere decreten te stroomlijnen** (bv. het Decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur of het Decreet van 25 april 2014 betreffende de organisatie van het netwerk voor de gegevensdeling tussen de actoren in de zorg).
22. Deze verplichting moet volgens de SERV samengaan met gelijktijdige **investeringen** om de **aangeboden gegevens, de kwaliteit van de dienstverlening en de gezamenlijke aansturing** verder te versterken.

²⁶ Ons land doet het in internationale benchmarks niet goed op dit vlak. Zie bv. OECD - Government at a Glance.

²⁷ Zie data SERV-advies van 17 juni 2020 'Betere data voor het (Corona-)beleid'

23. Er zijn **vragen bij de realiseerbaarheid op korte termijn** van de verplichte opvraging van gegevens via de Vlaamse dienstenintegrator bij de authentieke gegevensbronnen voor al de verschillende processen van alle lokale besturen. Bovendien zijn de OCMW's verplicht om authentieke gegevensbronnen via de KSZ te consulteren (zeker in het kader van individuele hulpverlening).
24. Volgens de SERV is een **verdere coördinatie tussen de dienstenintegratoren aangewezen** of zelfs noodzakelijk voor een efficiënt en effectief elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer, en dit om bevoegdheidsconflicten te vermijden, om praktische problemen te vermijden bij de lokale en Vlaamse overheidsorganisaties die een beroep doen op meerdere dienstenintegratoren te vermijden en om het vertrouwen tussen de dienstenintegratoren niet te ondermijnen.
25. De vraag rijst naar de **verhouding** van dit vernieuwde artikel in het Bestuursdecreet (art. III.68) **met art. 3, §2 van het VDI-decreet**. Dat stelt immers '[...] de VDI [ondersteunt] niet de elektronische dienstverlening en de gegevensuitwisselingen die bij of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie door een andere dienstenintegrator gebeuren.'
- ²⁸

Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid

Art. 54 zorgt ervoor dat ook de externe innovators in het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid worden benoemd voor vijf jaar. Het stuurorgaan moet ook personeelsleden van de Vlaamse overheid en van de lokale overheden uitnodigen omwille van hun expertise om voor een termijn van een jaar als waarnemend lid met raadgevende stem deel te nemen aan de werkzaamheden van het stuurorgaan.

26. Het werken met vaste leden die zich voor langere tijd engageren, is zinvol om verder vertrouwen en een samenwerkingsgerichte dynamiek op te bouwen om zo de Vlaamse (en lokale) overheden meer gezamenlijk als digitale overheid vorm te geven. Wel stelt zich de vraag waarom de deelname als waarnemend lid voor experts van de Vlaamse overheid en van lokale overheden voor een jaar moet gelden. **Een meer flexibele regeling** (meer of minder) in functie van de concrete agenda lijkt meer aangewezen.
27. Het lijkt waardevol om het stuurorgaan (en/of de werkgroepen) **ook open te stellen naar andere overheden**. Informatie Vlaanderen neemt bijvoorbeeld deel aan het Algemeen Coördinatiecomité van de KSZ en het Beheerscomité van het eHealth-platform.
28. Op dezelfde wijze als voor experts van de Vlaamse overheid en van lokale overheden zou het ook een meerwaarde kunnen zijn om **experten van buiten de overheid** uit te nodigen. De digitale transformatie is namelijk zeer breed en nieuwe technologieën kunnen voor snelle omwentelingen en uitdagingen zorgen. Hierdoor zou ook externe expertise kunnen aangetrokken worden die op dat moment niet bij de twee externe innovators beschikbaar is. Ook een structurele samenwerking met het Kenniscentrum Data&Maatschappij (zie programmadecreet 2021) lijkt aangewezen.
29. Het lijkt aangewezen om ook de **samenwerking met de onderzoekswereld** (universiteiten en hogescholen) structureler te organiseren. Zij zijn immers niet enkel gebruiker, maar ook

²⁸ De regelgeving binnen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Wouters & Crompvoets, 2019, p. 43, 50) is op dit punt helderder. Daar is het verplichte karakter van de dienstenintegrator en het residuaire karakter binnen één regel opgevat (respectievelijk art. 6, tweede lid, samenwerkingsakkoord 23 mei 2013 en art. 5, §3, tweede lid GDI-ordonnantie).

co-creanten van de datahuishouding. Zo is er bv. in het Steunpunt WSE veel ervaring en ambitie om een actieve rol op te nemen om structurele vernieuwingen in gang te zetten en (samen met andere actoren) actuele knelpunten in de datahuishouding aan te pakken en nog onderbenutte databanken te ontsluiten.

30. De SERV vraagt om de mogelijkheid te bekijken om **nota's en beslissingen** van coördinatiestructuren zoals het stuurorgaan, met inachtneming van de privacyregels, **systematisch actief openbaar** te maken (ook hier dus 'open by default').
31. De SERV vraagt meer algemeen dat grondiger wordt nagedacht over de **publieke betrokkenheid bij het digitale- en databeleid** van de Vlaamse overheid. Een zgn. user-driven approach is volgens de OESO immers een van de succesfactoren voor een performante digitale datagedreven overheid²⁹.

Organisatie van het statistiekbeleid

Het voorontwerp van decreet bevat diverse wijzigingen aan het hoofdstuk 'organisatie van het statistiekbeleid' van het Bestuursdecreet. De opdracht van de VSA wordt verruimd zodat die niet alleen het maken van statistieken op basis van beschikbare gegevens omvat, maar ook het zelf verzamelen van gegevens via steekproefsurveys - al dan niet gecombineerd met administratieve databanken of organische data - en uit het samenstellen van gegevensbanken. Er komt een grotere flexibiliteit in de opmaak van het statistisch programma met de mogelijkheid van een programmering op langere termijn.

De toegang van de VSA tot databronnen wordt verruimd: naast het bestaande mandaat van de VSA om toegang te krijgen tot alle informatie die de producenten van Vlaamse openbare statistieken bezitten, wordt nu decretaal vastgelegd dat de VSA voor de uitoefening van haar opdracht toegang heeft tot de databanken van andere overheden.

Het voorontwerp regelt ook de uitbouw en het beheer van statistische gegevensbanken (statistisch datawarehouse)³⁰ en verankert de rol van de Vlaamse Statistische Autoriteit als vertrouwde derde partij ('Trusted Third Party' - TTP) bij de verwerking van individuele gegevens ten behoeve van statistisch of wetenschappelijk onderzoek.

32. De SERV verwelkomt de verruiming van de opdracht van de VSA om werk te maken van de vraag van de SERV en van de relancecomités (incl. het 'rapport van de arbeidsmarktexperts') om degelijke infrastructuur uit te bouwen voor kwaliteitsvol survey-onderzoek gebaseerd op wetenschappelijk verantwoorde steekproeven en voor meer gestroomlijnde bevragingen om survey-moeheid te vermijden. Ter zake is **afstemming nodig met de initiatieven van de VLIR** rond de uitbouw van een nieuw Vlaams wetenschappelijk internetpanel. De VLIR heeft immers de oprichting van een grootschalig wetenschappelijk internet panel aangekondigd dat

²⁹ 'Top-performing countries share similar best practices for coherent engagement of key stakeholders in designing and developing policies and services'. OECD Public Governance Policy Papers No. 3 Digital Government Index: 2019 results OECD <https://dx.doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>

³⁰ Een statistische gegevensbank is een centrale opslagplaats van data, ongeacht hun bron (survey, administratieve databank, big data), of hun verwerkingsniveau, al dan niet aan elkaar gekoppeld via (gepseudonimiseerde) sleutels, voor het managen van alle beschikbare data, waarbij de volgende activiteiten van een statistische dienst worden gerealiseerd of ondersteund: gebruik en hergebruik van data om nieuwe data of nieuwe outputs te creëren; creatie van rapporten; uitvoeren van analyses; produceren van vereiste informatie; ontwikkelen van nieuwe statistische producten door het verbinden van data over functionele domeinen heen; onderzoek en ontwikkeling van nieuwe statistische producten; data-uitwisseling met derden binnen het kader van het statistisch geheim en de AVG-verordening.

van start zal gaan in 2021, en dat jaarlijks zes bevragingsgolven zou hebben (in het eerste werkingsjaar zou het om 3 bevragingsgolven gaan)³¹.

33. Naast de surveydata spelen **ook administratieve bronnen een belangrijke rol** bij de statistiekproductie. De SERV ondersteunt daarom dat het voorontwerp de VSA nu ook toegang geeft tot administratieve databronnen. Dat moet zorgen voor een efficiëntere statistiekproductie (minder gebruik van enquêtes, lagere responslast, geen extra kosten voor het verzamelen van gegevens, ...). Het betekent ook dat VSA betrokken zal moeten worden bij het ontwerp en de ontwikkeling van administratieve bestanden om deze beter geschikt te maken voor statistische doeleinden. De memorie vermeldt dat deze taken van de VSA los staan van de opdrachten die de Vlaamse dienstenintegrator heeft inzake administratieve gegevensuitwisseling.
34. Het belang van de nieuwe bepalingen rond het statistisch datawarehouse en de VSA als TTP kan niet voldoende worden benadrukt. De praktische consequentie is dat de VSA diverse databanken kan koppelen, met het rijksregisternummer en het identificatienummer van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid als sleutels. Overheidsinstanties en onderzoeksinstellingen kunnen dan beroep doen op de VSA voor de productie van gepseudonimiseerde gegevens³². Belangrijk daarbij is wel dat, zoals gepland, de Vlaamse de algemene organisatorische en technische maatregelen bepaalt die genomen moeten worden **om de kwaliteit, de vertrouwelijkheid en de veiligheid van de gegevens en het statistische geheim te garanderen**. Het gaat dan bv. over de garantie dat de pseudonimisering van gegevens uit verschillende bronnen gebeurt door een gescheiden eenheid binnen de VSA en dat de veiligheidsregels ervoor zorgen dat decodering vermeden wordt.
35. De SERV ondersteunt ook de grotere flexibiliteit in de opmaak van het statistisch programma met de mogelijkheid van een programmering op langere termijn. Dit was trouwens ook gevraagd door de SERV in zijn advies 'Betere data voor het (corona-)beleid'. Vandaag gaat immers veel tijd van de VSA en de data-experts in de beleidsdomeinen naar de organisatie van de jaarlijkse strakke planningscyclus voor het vastleggen van een jaarlijks Vlaams Statistisch Programma (VSP)³³. Dit gaat wellicht ten koste van het inhoudelijke werk dat op de plank ligt. Werken met een meerjarenkader en meerjarenprogramma dat toelaat om op een meer continue en flexibele manier aanpassingen en vernieuwingen door te voeren, moet toelaten **meer ruimte vrij te maken voor inhoudelijk vs. procedureel werk**.

³¹ <https://vlir.be/nieuws/wetenschappelijk-internet-panel/>.

³² Met pseudonimiseren worden persoonsgegevens getransformeerd in een dataset die niet meer direct herleidbaar is tot een persoon. Om dit te doen worden de direct identificeerbare elementen van een persoonsgegeven weggehaald, zoals de naam, of de dataset wordt omgecodeerd tot een nummer. Vervolgens worden de gepseudonimiseerde dataset en de (sleutel tot de) brondata apart bewaard en zijn er waarborgen aanwezig die re-identificatie voorkomen (bijv. beleid of contracten). Belangrijk is dat de originele identificerende elementen, of de brondata, nog aanwezig zijn. Wanneer deze data vernietigd zijn, of re-identificatie anderszins onmogelijk is, is sprake van anonieme gegevens. Wanneer de nieuwe gepseudonimiseerde dataset wordt bewaard of gedeeld met derden, moeten zij nog steeds als persoonsgegevens behandeld worden.

³³ Er wordt daarvoor gebruikersinspraak georganiseerd via themagroepen, met vervolgens aftoetsingen en besprekingen met de Raad voor Vlaamse Openbare Statistieken (RVOS), het Coördinatiecomité voor Vlaamse Openbare Statistieken (CVOS) en de kabinetten met finaal elk jaar goedkeuring door de Vlaamse Regering.

36. De SERV wijst er tot slot op dat de VSA, evt. samen met het Kenniscentrum Data & Maatschappij³⁴, een belangrijke rol moet opnemen op vlak van **coördinatie, kennisvergroting en -verspreiding omtrent het gebruik van big data en data science**³⁵. AI en Big Data kunnen worden ingezet om sneller relevante informatie te verzamelen³⁶, met respect voor privacy en individuele rechten.

Onderzoeksgegevens en verwerking van persoonsgegevens voor beleidsondersteunende taken

Het voorontwerp bevat nieuwe bepalingen voor de toegang tot onderzoeksgegevens. Volgens art. 20 gelden de regels over hergebruik van overheidsinformatie voortaan ook voor onderzoeksgegevens geheel of gedeeltelijk gefinancierd met overheidsmiddelen. Volgens art. 32 moeten ze voor hergebruik ter beschikking gesteld volgens het beginsel 'open by default' en in overeenstemming met de FAIR-principes en het beginsel 'as open as possible, as closed as necessary'. Volgens art. 28 blijven vergoedingen in regel beperkt tot marginale kosten voor vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding. Indien van toepassing kunnen voortaan ook marginale kosten voor de anonimisering van persoonsgegevens en voor maatregelen ter bescherming van commercieel vertrouwelijke informatie in rekening gebracht worden. Volgens art. 40 moet aanvraagprocedure voor hergebruik (van afdeling 3 van titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet) niet gevolgd worden door onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten en organisaties die onderzoek financieren, voor zover bestuursdocumenten betrekking hebben op onderzoeksgegevens.

Art. 60 en 61 bevatten een decretale rechtsgrond waardoor departementen, intern verzelfstandigde agentschappen en publiekrechtelijk vormgegeven externe verzelfstandigde agentschappen toegang kunnen krijgen tot databanken, zoals het Rijksregister, sociale gegevensbanken en databanken van de FOD Financiën, voor beleidsondersteunende taken³⁷ met het oog op de voorbereiding of evaluatie van het beleid en de opvolging van de beleidsuitvoering. Dit geldt ook voor de instellingen die in opdracht van de voormelde instanties beleidsondersteunende taken verrichten. Voor toegang tot andere federale gegevensbronnen wordt dan conform de wet verwerking persoonsgegevens een protocol gesloten om toegang te krijgen tot persoonsgegevens voor beleidsondersteunende taken.

37. In lijn met de PSI-richtlijn en om administratieve lasten te vermijden, gelden de nieuwe regels wel enkel voor onderzoeksgegevens die reeds door onderzoekers, onderzoeksinstituten of organisaties die onderzoek financieren via een institutionele of thematische databank openbaar werden gemaakt en mogen zij geen extra kosten meebrengen voor het opvragen van de datasets noch aanvullende gegevensconservering verlangen. De PSI-Richtlijn

³⁴ Zie terzake ook het SERV-advies van 19 oktober over het voorontwerp van programmadecreet 2021.

³⁵ De VSA organiseerde eind 2019 al een internationale studiedag over data science, samen met het Centre for Big Data Statistics binnen het Nederlandse Bureau voor de Statistiek (CBS), en plant daar nu o.a. een opleidingscyclus rond

³⁶ Zie het SERV-cijfer rapport 'Corona-impact op het sociaal-economisch weefsel' voor enkele voorbeelden, zoals data uit sporthorloges, gezondheidsapps, enz.

³⁷ Met beleidsondersteunende taken wordt bedoeld statistisch onderzoek, bevragingen waaronder onderzoek aan de hand van enquêtes, surveys, beleidsmonitoringsystemen, beleidsonderzoek, simulaties, koppeling van data met het oog op het uitwerken van nieuwe beleidsvoorstellen, het uitwerken van inhoudelijke voorstellen voor beleidsbepaling, het evalueren van beleidsvoorstellen en het toetsen van de effectiviteit, efficiëntie en impact van beleidsvoorstellen om een onderbouwd beleid te ontwikkelen, naast het opvolgen en evalueren van het bestaande beleid en de uitvoering van dat beleid.

vermeldt op dit punt expliciet dat de lidstaten de toepassing mogen uitbreiden tot onderzoeksgegevens die openbaar worden gemaakt via andere data-infrastructuren dan databanken, door middel van openaccesspublicaties of als bijlage bij een artikel, datapaper of paper in een datajournal. De SERV vraagt dat **nader wordt gemotiveerd waarom van deze mogelijkheid (voorlopig?) geen gebruik wordt gemaakt.**

38. In elk geval verwelkomt de SERV de voorgestelde wijzigingen, die mee geïnspireerd zijn op het SERV-advies van 17 juni 2020 'Betere data voor het (Corona-)beleid'. Ze erkennen het belang van (data voor) 'evidence informed' beleidsgericht onderzoek en zorgen er potentieel voor dat overheden, onderzoeksinstituten, burgers en bedrijven er sterk op vooruit gaan in o.a. de toegang en het gebruik van informatie en nuttige databases van de overheid. Toch is het moeilijk om de praktische gevolgen correct in te schatten. In dat verband kunnen o.a. de onderstaande vragen of vaak voorkomende problemen worden vermeld. De SERV vraagt dat **in de memorie van toelichting nadere duiding wordt gegeven** over de mate waarin ze worden aangepakt door het voorontwerp, of op een andere manier.
39. **De relatie met de GDPR-regelgeving** is niet steeds even duidelijk. Nadere duiding is wenselijk, vooral omdat de privacyregels vaak hét 'excuus' zijn om data niet te delen. Er moet structureel worden nagedacht over het gegeven privacy bij datakoppeling. Respect voor privacy is cruciaal maar mag geen drogreden zijn om het maken van bepaalde koppelingen of het bijhouden van bepaalde data voor beleidsdoeleinden niet toe te staan. Bovendien is het niet steeds duidelijk waarom bepaalde zaken in andere Europese landen wel mogelijk zijn. De regels voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van de gegevens moeten worden verduidelijkt en gecodificeerd, zodat deze voor de aanvrager vooraf voorspelbaar worden.
40. Het voorontwerp zegt niets over de **mate waarin data integraal en ongemotiveerd overgedragen worden**. Integraal verwijst naar het proportionaliteitsprincipe in de statistiekwet waarbij men als eindgebruiker moet kunnen aantonen dat men data die men vraagt proportioneel is met onderzoeksdoel. Dat is vaak erg subjectief en is door overheden al gebruikt om heel kleine steekproeven van hun data te bezorgen of heel beperkte selectie van variabelen. In principe zou dit decreet moeten toelaten om de volledige Vlaamse populatie op te vragen (gepseudonimiseerd) met een groot aantal variabelen uit de databanken. Ongemotiveerd verwijst naar het gegeven dat gebruikers vaak verplicht worden om voor elke variabele aan te geven waarom men die opvraagt en waarom men die in de dataset wil. Zo'n motivatieplicht zorgt vaak voor discussie en kost veel tijd terwijl men soms ook variabelen wil bekijken als een test in een model zonder dat men op voorhand weet of dat gaat werken. De vraag is dus of met dit voorontwerp van decreet de motivatieplicht wegvalt voor (1) de aanvraag van een databank en (2) de inhoud van een databank en (3) de omvang van de databank (steekproef of populatie). De SERV vraagt dat dit wordt toegelicht in de memorie.
41. Het voorontwerp is vaag over **de termijnen waarbinnen overheid hun data moeten overmaken** en zegt niets over de termijnen waarbinnen die gegevens openbaar moeten zijn of opgevraagd moeten kunnen worden. Soms wordt er verwezen naar API's en onmiddellijke download maar niet alle databestanden zullen, zeker niet op korte termijn, zo eenvoudig downloadbaar zijn (al moet dat op langere termijn wel de bedoeling zijn). Voor beleidsrelevante analyses en simulaties is snelle en strategische informatie vaak aangeraden. Daarom is het cruciaal om doorlooptijden bij data-aanvragen en het koppelen en verrijken van gegevens zo kort mogelijk te houden. De huidige data-architectuur in Vlaanderen laat voor veel gegevens echter geen voldoende snelle opvolging van de ontwikkelingen toe. De

vertraging in de huidige data-aanlevering is groot in vergelijking met de betere voorbeelden uit andere landen. Cijfers die enkel jaarlijks en vaak met een vertraging van één of twee jaar beschikbaar komen, beantwoorden wellicht aan hoge standaarden inzake betrouwbaarheid en kwaliteit, maar scoren laag op relevantie voor ex ante beleidsonderbouwing, zeker in het geval van een crisis. Ook gegevens van de Kruispuntbank lopen standaard twee tot drie jaar achter waardoor beleidsevaluaties onmogelijk zijn of sterk achterop hinken op de beleidsbehoefte. Er is nood aan betrouwbare databronnen die op een snellere manier relevante informatie kunnen verschaffen en aan data-architectuur die er op voorzien is dat informatie snel kan doorstromen. (Richt)termijnen kunnen daarbij helpen. De SERV vraagt om in kaart te brengen met welke snelheid elke partner data aanlevert en welke bottlenecks eventuele vertraging veroorzaken en hoe dit geremedieerd kan worden.

42. Belangrijk zijn ook **koppelingen van data**. De data van de overheid worden vanzelfsprekend gepseudonimiseerd voor gebruikers. Maar dat maakt dat men zelf niet over de tijd heen (longitudinaal) en over databanken heen (transversaal) gegevens kan koppelen. Daarom zou het nuttig zijn om nader toe te lichten hoe de Vlaamse Regering dit ziet. Zal de VSA longitudinale en transversale koppelingen (tegelijk en apart) toestaan en maken voor eindgebruikers? Zijn hier dan beperkingen op het aantal records of het aantal databanken dat gekoppeld kan worden?
43. De memorie van toelichting geeft enkele voorbeelden van databanken ter illustratie van de uitbreiding van het toepassingsgebied met onderzoeksgegevens (art. 10 van de PSI-Richtlijn). Databank Ondergrond Vlaanderen, INBOVEG, IMIS. Dit zijn allemaal redelijk 'onschuldige' voorbeelden die bovendien weinig representatief zijn voor het soort gegevens waar dit decreet over gaat. Dit creëert vragen omdat er relevantere voorbeelden zijn van grote databanken zoals de bevolkingsdatabank, de databank met diploma's, de databank met geregistreerde mantelzorgers, de databanken van Kind&Gezin, enz. Voor de praktijk is **de openheid van dergelijke grote databanken belangrijker** dan de voorbeelden die in de memorie worden gegeven.
44. In de praktijk nemen gebruikers diverse initiatieven om **problemen met het ontsluiten van databanken** op te vangen, zoals het opstellen en indienen van gemeenschappelijke gegevensaanvragen en het optimaliseren van de procedures die doorlopen moeten worden in het kader van de machtigingsaanvragen voor het verwerken van gecodeerde persoonsgegevens voor statistische en wetenschappelijke doeleinden. Een vraag is in hoeverre het voorontwerp hier een antwoord op geeft.

Databanken beleidsinformatie

Art. 62 stelt dat per beleidsdomein de Vlaamse Regering een departement, een intern verzelfstandigde agentschap of een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap belasten met de uitbouw en het beheer van een databank beleidsinformatie omtrent het beleid van het betreffende beleidsdomein of een beleidsveld. Dit moet de uitbouw van een meer onderbouwd beleid en een datagedreven overheid ondersteunen. Om silovorming in het databeheer te vermijden, moeten de entiteiten van het betreffende beleidsdomein en in voorkomend geval van andere beleidsdomeinen, lokale overheden of externe overheden, de daarvoor noodzakelijke gegevens vertrekken als ze daarover beschikken. Hiervoor zullen naargelang het geval de nodige protocollen worden afgesloten of de nodige beraadslagingen van het informatieveiligheidscomité of machtigingen van het Rijksregister worden bekomen. Deze databanken beleidsinformatie dienen voor beleidsdoeleinden en niet om de persoonsgegevens

door te geven aan andere entiteiten voor beleidsuitvoering. Voor beleidsuitvoering moeten de gegevens steeds worden opgevraagd bij de authentieke gegevensbronnen die over de meest actuele gegevens beschikken.

Die databanken hebben een of meerdere van de volgende doelstellingen: 1° het ondersteunen van de voorbereiding en evaluatie van het betreffende beleid met betrekking tot het betreffende beleidsdomein; 2° het aanleveren van data voor wetenschappelijk onderzoek rond het betreffende beleid met betrekking tot het betreffende beleidsdomein; 3° het beantwoorden van informatievragen van derden rond het betreffende beleid dat onder het betreffende beleidsdomein ressorteert; 4° het genereren van statistieken voor historische en beleidsdoeleinden. De Vlaamse Regering kan nog bijkomende doelstellingen omschrijven, nader bepalen onder welke modaliteiten gebruikers toegang krijgen en algemene organisatorische en technische maatregelen bepalen die genomen moeten worden om o.a. de kwaliteit van de gegevens te garanderen.

45. De SERV verwelkomt de ambitie om in elk beleidsdomein een of meerdere 'databanken beleidsinformatie' uit te bouwen. Dit moet de uitbouw van een meer onderbouwd beleid en een datagedreven overheid ondersteunen en het beleid voeden met objectieve en eenduidige data. **Transparantie over de concrete initiatieven en vorderingen is noodzakelijk**, ook om de noodzakelijke onderlinge coördinatie en eventuele koppelingen te organiseren. De SERV suggereert dat in het kader van deze transparantie op de website van de Vlaamse overheid wordt bijgehouden welke 'databanken beleidsinformatie' er zijn en welk soort gegevens ze bevatten.

46. De SERV verwelkomt tevens de beslissing, zoals verwoord in de memorie van toelichting, dat doelgroepen en wetenschappers in aanmerking komen als gebruikers van de informatie. De regering zal de nadere modaliteiten bepalen waaronder die databank kan worden gebruikt door het middenveld (de doelgroepen) en met het oog op wetenschappelijk onderzoek. Ook binnen actieve openbaarheid zal informatie vanuit de databanken beleidsinformatie ter beschikking worden gesteld. Wel meent de SERV dat **gebruik door de doelgroepen niet beperkt moet blijven tot die van het betrokken beleidsdomein**. Dat lijkt een onnodige beperking, getuigt van silodenken en lijkt moeilijk verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel.

Rapportering aan het Vlaams Parlement

Art. 64 schrapt het bestaande artikel met de jaarlijkse rapportering aan het Vlaams Parlement over de toepassing van de bepalingen over de toegang tot bestuursdocumenten en de beroepen. Deze gegevens zullen niet meer opgevraagd worden. Artikel 65 schrapt de verplichting voor de Vlaamse Regering om elke 3 jaar aan het Vlaams Parlement verslag uit te brengen over de beschikbaarheid van overheidsinformatie voor hergebruik, de voorwaarden waaronder de overheidsinformatie beschikbaar wordt gesteld, de praktijk op het vlak van rechtsmiddelen en in het bijzonder de toepassing van artikel II.59 met betrekking tot vergoedingen die de marginale kosten overstijgen.

47. Gelet op het sociaal-economische belang van de PSI-Richtlijn, meent de SERV echter dat het erg relevant blijft om de toepassing van deze regelgeving goed te monitoren en **periodiek over de vooruitgang in de praktijk publiek te rapporteren**. Dit zijn belangrijke ijkpunten en kansen voor dialoog tussen overheden, gebruikers en politici.

48. Sowieso zal de Europese Commissie de toepassing van de nieuwe PSI-richtlijn evalueren en zal zij hiervoor de medewerking vragen van de lidstaten. De Richtlijn bevat een aantal zaken

die geëvalueerd zullen worden³⁸. In dat licht moet **de nodige gegevensverzameling ook in Vlaanderen worden georganiseerd en tijdig gebeuren**. Een decretale opdracht kan dit mee helpen verzekeren.

Referenties

Chantillon, Maxim; Simonofski, Anthony; Tombal, Thomas; Kruk, Rink; Cromptvoets, Joep; de Terwangne, Cécile; Habra, Naji; Snoeck, Monique; Vanderose, Benoît. (2020). FLEXPUB Public E-Service Strategy - Report WP4. FLEXPUB - Work Package 4 en 5 - Enablers. Leuven..

European Commission (2020). Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, Digital public services

OECD (2017). Recommendation of the Council on Open Government, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> .

OECD (2019), Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

OECD (2019), The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en>.

OECD (2019). Enhancing Access to and Sharing of Data: Reconciling Risks and Benefits for Data Re-use across Societies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/276aaca8-En>.

OECD (2019). The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en>. [14]

OECD (2020). Digital Government Index (DGI): Methodology and 2019 Results, OECD Working Papers on Public Governance, No. 41, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19934351>.

OECD (2020). Digital Government Index: 2019 results OECD. OECD Public Governance Policy Papers No. 3 <https://dx.doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>

OECD (2020). Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019, OECD Public Governance Policy Papers, No. 01, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/45f6de2d-en> .

OECD (2020). The OECD Digital Government Policy Framework, OECD Public Governance Policy Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/14e1c5e8-en-fr>.

SERV (2013). Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Brussel, SERV, 25 november 2013.

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_ADV_20131125_MJP_slagkrachtige_overheid.pdf

³⁸ De evaluatie heeft met name betrekking op het toepassingsgebied en het sociale en economische effect van de richtlijn, met inbegrip van: a) de mate waarin het hergebruik van overheidsdocumenten waarop de richtlijn van toepassing is, is toegenomen, met name door kleine en middelgrote ondernemingen; b) het effect van de hoogwaardige datasets; c) de gevolgen van de toegepaste tarifieringsbeginselen, het hergebruik van officiële teksten van wetgevende en administratieve aard; d) het hergebruik van documenten van andere entiteiten dan openbare lichamen; e) de beschikbaarheid en het gebruik van API's; f) de interactie tussen gegevensbescherming en mogelijkheden tot hergebruik; g) de verdere mogelijkheden om de goede werking van de interne markt te bevorderen, en ter ondersteuning van de economische ontwikkelingen de ontwikkeling van de arbeidsmarkt.

SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur, Brussel, 22 januari 2014.

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_ADV_20140122_slagkrachtige_overheid_2%20%283%29.pdf

SERV (2016). SERV-Platformtekst Vlaanderen 2030: Een uitgestoken hand, Brussel, SERV, 8 februari 2016.

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20160208_platformtekst2030_DOC.pdf

SERV (2016). Advies prioritaire voorstellen betere regelgeving. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV_0.pdf

SERV (2016). Advies Groenboek bestuur. Brussel, 19 december 2016

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161219_groenboek_bestuur_ADV.pdf

SERV (2017). Advies Voorontwerp bestuursdecreet. Brussel, SERV, 6 februari 2017.

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20180206_bestuursdecreet_ADV.pdf

SERV (2018). Visienota 'De transitie naar een digitale samenleving: aanzet voor een integrale beleidsagenda. Brussel, SERV, 17 januari 2018.

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20180117_digitalisering_ADV.pdf

SERV (2018). Actieplan digitalisering: De transitie naar een digitale samenleving. Aanbevelingen en acties, 4 juli 2018

<https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/20180703%20Digitalisering%20-%20aanbevelingen%20en%20acties.pdf>

SERV (2019). De transitie naar een circulaire economie: beleidsagenda en aanbevelingen, 25 februari 2019

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20190225_Transitie_naar_circulaire_economie_Beleidsagenda_en_aanbevelingen.pdf

SERV (2019). Advies slimme steden. 8 april 2019

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20190408_Slimme_steden_ADV.pdf

SERV (2019). Advies e-inclusie, 13 mei 2019

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20190513_e-inclusie_ADV.pdf

SERV (2019). Prioriteitennota voor de nieuwe legislatuur 2019-2024. Brussel, SERV, 5 juni 2019.

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/Nota_SERV_Prioriteitennota_2019_2024.pdf

SERV (2019). Advies Bestuurlijke beleidsnota's 2019-2024. Brussel, SERV, 26 november 2019.

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20191126_bestuurlijke_beleidsnota%27s_ADV.pdf

SERV (2020). Vlaams relancebeleid: Bijzondere tijden vragen bijzondere aanpak, Brussel, SERV, 13 mei 2020.

https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20200513_Vlaams_relancebeleid_NOT.pdf

SERV (2020). Advies Betere data voor het (Corona-)beleid, Brussel, SERV, 17 juni 2020 https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20200622_databeleid_corona_ADV.pdf

SERV (2020). Advies Voorontwerp programmadecreet BO21. Brussel, SERV, 19 oktober 2020. https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20201019_Programmadecreet_BO21_ADV_0.pdf

Wouters, S., & Cromptvoets, J. (2019). Een digitale Vlaamse overheid: Een bestuurskundige mapping van de Vlaamse dienstenintegrator. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Wouters, S., & Cromptvoets, J. (2020). Een digitale Vlaamse overheid: Authentieke gegevensbronnen. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Wouters, S., Verhoest, K., & Cromptvoets, J. (2019). De digitale governance van Vlaanderen. Vlaams Tijdschrift Overheidsmanagement, 24(4), 23-42.