



CONTEXT VAN STATISTIEKEN DOCUMENTEREN

Jorre Vannieuwenhuyze & Tom De Winter



15 januari 2026



1. GEBRUIKERSBEHOEFTE

De productie van een openbare statistiek start altijd vanuit concrete gebruikersbehoeften. Wanneer een statistiek die behoeften niet vervult, verliest ze haar relevantie – een kernvoorwaarde binnen de Praktijkcode voor Europese Statistieken (**Eurostat2017European**). Gebruikersbehoeften beïnvloeden ook andere kwaliteitsaspecten. Zo kun je de accuraatheid van een statistiek pas beoordelen als duidelijk is waarvoor ze wordt gebruikt. Daarnaast geven gebruikersbehoeften aan wanneer de statistiek nodig is en of de publicatie dus voldoende tijdig en punctueel gebeurt. Kortom: het is essentieel om helder te documenteren voor wie en met welk doel een openbare statistiek wordt gepubliceerd.

In de Single Integrated Metadata Structure (SIMS) worden gebruikersbehoeften beschreven in het veld S.12.1 (User needs) onder punt S.12 (Relevance). Dit is vrij achteraan in de metadatastructuur. Wij kiezen er bewust voor om dit onderdeel vooraan in de metadatafiche te plaatsen, omdat gebruikersbehoeften het logische vertrekpunt vormen van het volledige statistiekproductieproces (**GSBPM2025**). Ze vormen daardoor het referentiekader voor alle andere onderdelen van de metadatafiche.

Hoewel het belang van duidelijke documentatie onmiskenbaar is, blijkt het in de praktijk vaak moeilijk om gebruikersbehoeften scherp te formuleren. In deze nota worden daarom concrete richtlijnen gegeven om de gebruikersbehoeften op een kwaliteitsvolle manier in kaart te brengen. Deze richtlijnen bevatten verschillende vragen die je kan proberen te beantwoorden om de gebruikersbehoeften nauwgezet op papier te zetten. Deze vragen vormen echter enkel een leidraad; je hoeft ze niet allemaal te beantwoorden, en de antwoorden op de vragen garanderen ook geen volledige beschrijving van de gebruikersbehoeften.

Gebruikersbehoeften kunnen zich op verschillende manieren manifesteren (**Eurostat2021ESShandbookmetadata**):

1. Er is een **internationale verplichting** om een statistiek te produceren.
2. Er is een **institutionele** behoefte naar statistieken vervat in wetten of decreten.
3. Er is een **beleidsondersteunende** behoefte naar statistieken vanuit de regering, kabinetten of overheidsadministraties.
4. Er is een **maatschappelijke** behoefte naar statistieken omwille van een maatschappelijk debat, of er is een **academische** behoefte naar statistieken in functie van wetenschappelijk onderzoek.

Om te achterhalen voor welke soort behoefte je een statistiek moet produceren, kan je volgende vragen gebruiken als leidraad:

- Wat is de aanleiding voor deze statistiek? Is er een concrete internationale verplichting, wet of decreet, beleidsvraag, maatschappelijke bezorgdheid of academische nood waar deze statistiek op inspeelt?
- Wat kan of moet er precies worden bereikt door gebruik van deze statistiek?
- Voor welke gebruikers wordt de statistiek geproduceerd? Voor wetgevers, beleidmakers, burgers, bedrijven, organisaties, wetenschappelijke onderzoekers of andere specifieke doelgroepen?

We bespreken deze vijf soorten behoeften in meer detail hieronder. Deze soorten behoeften staan ook op volgorde van belangrijkheid. Wanneer er internationale verplichtingen zijn om een statistiek te produceren, moeten we daar uiteraard als openbare statistiekdienst aan voldoen en deze als eerste documenteren als gebruikersbehoeften. Onthou echter dat statistieken in de praktijk antwoord kunnen geven op behoeften vanuit verschillende soorten. Afhankelijk van de statistiek zal je gebruikersbehoeften kunnen formuleren voor meerdere soorten of zelfs alle soorten behoeften. Je legt daarbij in de documentatie nadruk op de belangrijkste soort behoefte maar staat ook stil bij minder belangrijke behoeften. We hebben als statistiekdienst immers de taak verkeerde interpretaties van statistieken zo goed mogelijk tegen te gaan. Dat kan alleen als zo veel mogelijk behoeften eerst in kaart zijn gebracht.

Merk ook op dat Openbare Statistiekdiensten steeds hun neutraliteit en objectiviteit behouden, maar dat dit geen argument kan zijn om bepaalde behoeften te negeren. Gepubliceerde statistieken moeten niet worden bekeken als een middel van de Statistiekdienst om een maatschappelijk debat zelf te sturen, wel als een instrument voor burgers, ondernemingen, middenveldorganisaties en beleidsmakers om dat debat te voeren op een onderbouwde manier.

Onthou dat je gebruikersbehoeften moet documenteren tot op het niveau van de individuele cijfers, niet enkel op het niveau van een cijfertabel of een tabelreeks. Voor elk gepubliceerd cijfer (officiële statistiek) moet helder zijn waarom en voor wie dit cijfer wordt geproduceerd en gepubliceerd.

1.1. INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN

De eerste soort gebruikersbehoeften manifesteren zich als internationale verplichtingen om bepaalde statistieken te produceren. Zo'n verplichtingen worden opgelegd door organisaties zoals Eurostat, de OESO of de VN. Om deze gebruikersbehoeften te documenteren, kan je volgende vragen proberen te beantwoorden:

- Welke internationale instantie vraagt deze statistiek?
- Moeten hierbij internationale definities of standaarden worden gevolgd om de statistiek te berekenen en te publiceren?
- Wordt deze statistiek gebruikt in internationale vergelijkingen en zijn er vergelijkbare statistieken in andere landen/regio's die als referentie dienen?
- Is er een deadline of cyclus waarin deze statistiek moet worden aangeleverd?

Vaak is er in deze situatie beperkte flexibiliteit om de statistiek verder te operationaliseren. Bij internationale verplichtingen is er meestal al een vrij gestandaardiseerde richtlijn over de manier waarop data moet worden verzameld en cijfers moeten worden berekend. Omwille van praktische regels is het echter niet altijd mogelijk om deze richtlijnen te volgen en worden openbare statistiekdiensten toegestaan af te wijken van de richtlijnen, al gebeurt dat wel steeds in overleg met de internationale instantie zelf.

Het is echter wel aangeraden om de documentatie van gebruikersbehoeften niet te beperken tot een loutere verwijzing naar de internationale verplichting. Je bespreekt ook best kort de redenen waarom deze internationale verplichting tot stand kwam. Die redenen bieden immers een noodzakelijke kadering voor andere gebruikers van de statistiek, die niet altijd helemaal op de hoogte zijn van de internationale verplichting maar ook in staat moeten zijn de statistiek op een correcte manier te interpreteren.

Een voorbeeld van een internationale verplichting om statistieken op te leveren is richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen. Deze richtlijn verplicht lidstaten tot een driejaarlijkse rapportering over afvalproductie en verwerking. De rapportage moet gestandaardiseerde indicatoren bevatten, zoals bijvoorbeeld het aantal kg afval per inwoner of het percentage gerecycleerd afval. Het is de taak van Statistiek Vlaanderen om deze cijfers aan te leveren aan Eurostat, weliswaar onrechtstreeks via Statbel.

1.2. INSTITUTIONELE GEBRUIKERSBEHOEFTE

Institutionele gebruikersbehoeften verwijzen naar normatieve kaders zoals wetten, decreten, besluiten, regels of andere formele instructies die rechtstreeks of onrechtstreeks de productie van bepaalde statistieken verwachten. Om te achterhalen of een statistiek wordt gevraagd vanuit zo'n normatief kader en vervolgens de juiste gebruikersbehoeften in kaart te brengen, kan je proberen een antwoord te formuleren op volgende vragen:

- Binnen welk normatief kader (wet, decreet, besluit,...) wordt de statistiek gevraagd?
- Wordt de statistiek expliciet gevraagd binnen dit normatief kader, of is de vraag eerder impliciet?
- Als de vraag impliciet is, hoe leidt je dat af uit de formulering van het normatief kader?
- Kan je het exacte artikel of passage uit het normatief kader aanduiden waarin deze statistiek wordt vermeld of impliciet wordt vereist?
- Is er een deadline of cyclus waarin deze statistiek volgens het normatief kader moet worden aangeleverd?
- Waarom werd dit normatief kader aangenomen? Wat is de geest van dit normatief kader? Wat tracht het normatief kader maatschappelijk te bereiken?
- Hoe kan de statistiek een rol spelen om dit normatief kader uit te voeren en het maatschappelijk doel van het normatief kader te bereiken?

Als voorbeeld van een statistiek die wordt geproduceerd op basis van een specifiek normatief kader, kunnen we verwijzen naar het decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds van 5 juli 2002. Dit decreet bepaalt expliciet welke indicatoren worden gebruikt om de financiële middelen over de gemeenten te verdelen. Het gaat onder meer om het aantal inwoners, de actieve bevolking, het aantal tewerkgestelden in de gemeente, het aantal leerlingen en studenten dat onderwijs volgt op het grondgebied, indicatoren van fiscale armoede, de opbrengst van de personenbelasting van de inwoners, het totale belastbare kadastrale inkomen, en de oppervlakte open ruimte (zoals bos, tuinen en parken, woeste gronden, waterlopen, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden). Daarnaast worden ook het aantal personen met een voorkeursregeling in de ziekteverzekering, het aantal kortgeschoolde werkzoekenden met een uitkeringsaanvraag, het gemiddelde aantal geboorten in kansarme gezinnen over drie jaar, het aantal sociale huurwoningen, en het gemiddelde aantal personen met recht op een leefloon over drie jaar meegerekend.

Normatieve kaders zijn echter niet altijd expliciet over verwachte statistieken. De Vlaamse openbare statistiek (VOS) rond bevolkingsomvang en -groei wordt bijvoorbeeld, onder andere, gepubliceerd omwille van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Deze codex bevat bepalingen die de basis vormen voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) en de ruimtelijke beleidsplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau. Heel wat artikels in dit decreet impliceren de productie van statistieken, maar zijn daar niet expliciet over. Artikel 2.1.1. bijvoorbeeld bepaalt dat de beleidsplannen worden onderbouwd door onderzoek en dat de uitvoering ervan wordt gemonitord. Hiervoor zijn onder meer demografische gegevens nodig zoals bevolkingsomvang, -groei en -prognoses om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen, maar dat staat niet letterlijk vermeld in het artikel. Dit soort normatieve kaders worden daarom meestal (maar niet altijd) verder vertaald in beleid. Zo'n beleidsplannen bevatten normaal gezien veel duidelijkere aanwijzingen over welke cijfers nu precies moeten worden gepubliceerd en waarom. Dit wordt besproken in de volgende paragraaf.

1.3. BELEIDSONDERSTEUNENDE GEBRUIKERSBEHOEFTE

Vaak moeten statistieken ook worden geproduceerd omwille van beleidsondersteunende vragen vanuit de regering, kabinetten of overheidsadministraties. Zo'n vragen kunnen voortvloeien uit formele wetten en decreten, maar evengoed vanuit beleidsplannen zonder dat dit wettelijk of decretaal is verankerd.

Om beleidsondersteunende gebruikersbehoeften in kaart te brengen kunnen volgende vragen worden beantwoord:

- Is deze statistiek opgenomen in een formeel beleidsinstrument zoals een strategisch plan, actieplan, beleidsbrief, regeerverklaring, omzendbrief, beleids- en begrotingstoelichting, prestatie-indicatoren,...?
- Wordt de statistiek gebruikt voor beleidsontwikkeling, -uitvoering of -evaluatie? Welke fasen of processen binnen het beleid moeten kunnen worden opgevolgd door de statistiek?
- Moet de statistiek input leveren voor een beleidsnota, rapport of parlementaire vraag?
- Aan wie moet gerapporteerd worden (bv. Vlaams Parlement, minister, Europa, Rekenhof)?
- Is er een expliciete verplichting tot dataverzameling, rapportering of monitoring in het kader van dit beleid? Wat is de frequentie

en het formaat van deze rapportage? Is er een deadline of cyclus waarin deze statistiek moet worden aangeleverd?

- Zijn er indicatoren of benchmarks vastgelegd die met deze statistiek moeten worden opgevolgd?
- Welke delen van het beleidsplan moet de statistiek precies in kaart brengen en waarom? Welke specifieke beleidsdoelstellingen worden met deze statistiek opgevolgd? (Bijvoorbeeld: verhoging participatie, vermindering uitstroom, verbetering dienstverlening...)

Hierboven werd reeds aangehaald dat de VOS rond bevolkingsomvang en -groei wordt gepubliceerd, onder andere, in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). In dit plan wordt, onder andere, het doel geformuleerd om tegen 2040 de dagelijkse inname van open ruimte door bebouwing terug te brengen tot nul hectare. Het bevat een strategische visie en beleidskaders die onder meer gebaseerd zijn op bevolkingsgroei en -spreiding. Hiermee wordt, onder andere, de behoefte aan woningen ingeschat, de mobiliteitsdruk voorspeld en de voorzieningeninfrastructuur (zoals scholen, zorg, openbaar vervoer) ingepland.

Binnen hetzelfde thema produceert Statistiek Vlaanderen bovendien ook heel wat andere statistieken. Om de vooruitgang van het BRV te monitoren en bij te sturen produceert ze immers ook verschillende statistieken over hoeveel hectare is ingenomen door bebouwing, infrastructuur en industrie, de evolutie van ruimtebeslag over de jaren, regionale verschillen in ruimtebeslag, het percentage van de bodem dat verhard is (wegen, parkeerplaatsen, gebouwen), de impact van bebouwing op waterdoorlaatbaarheid en klimaatadaptatie, typologieën van bebouwde ruimte zoals lintbebouwing, kernen of verspreide bebouwing, verwachte bevolkingsgroei en huishoudens per regio, of de nood aan woonruimte versus beschikbare ruimte.

Een beleidsondersteunende behoefte kan ook uit internationale hoek komen. Zo levert Statistiek Vlaanderen (meer bepaald de Vlaamse Statistische Autoriteit) elke drie jaar de resultaten van de Belgische Satellietrekening Toerisme op aan Eurostat, gebaseerd op onder andere de toeristische consumptie (intern en inkomend), de bruto toegevoegde waarde van de toeristische bedrijfstakken, de directe bruto toegevoegde waarde van toerisme en de tewerkstelling in de sector. Eurostat verzamelt deze gegevens om de economische relevantie van toerisme op EU-niveau te kunnen bepalen, en daarop beleidsadvies te kunnen formuleren over EU-brede toerismestrategieën en rapportages. Deze data-aanleveringen zijn vandaag nog vrijwillig en geen internationale verplichting, al kan het in de toekomst wel een verplichting worden.

1.4. MAATSCHAPPELIJKE & ACADEMISCHE GEBRUIKERSBEHOEFTE

Maatschappelijke behoeften

De publicatie van statistieken kan ook worden gestuurd door een maatschappelijke vraag zonder dat er een duidelijk beleid rond wordt gevoerd. Zo'n vraag wordt dan ingegeven door maatschappelijke discussies, bijvoorbeeld in de media of via parlementaire vragen. Deze vragen zijn dus gericht op maatschappelijke relevantie, publieke verantwoording en democratische dialoog.

Om maatschappelijke gebruikersbehoeften in kaart te brengen kan je je volgende vragen stellen:

- Welk maatschappelijk debat wordt ondersteund door de statistiek?
- Welke actoren zijn betrokken bij dit debat?
- Is er een actuele gebeurtenis, beleidswijziging of maatschappelijke trend die aanleiding geeft tot dit debat?
- Werden er parlementaire vragen gesteld rond het thema van deze statistiek?
- Zijn er helpdeskvragen die publicatie van deze statistiek rechtvaardigen?
- Welk maatschappelijk vraagstuk of publieke bezorgdheid wordt door deze statistiek zichtbaar gemaakt of geduid?
- Hoe draagt de statistiek bij aan dialoog, sensibilisering of beleidsverantwoording?
- Welk type beslissingen of acties zouden gebruikers kunnen nemen op basis van deze statistiek?
- Draagt deze statistiek bij aan transparantie of publieke verantwoording?
- Kan deze statistiek gebruikt worden als input voor beleidsbeïnvloeding?
- Zijn er risico's verbonden aan verkeerd gebruik of interpretatie door externe partijen?
- Maakt de statistiek feedback of dialoog mogelijk met secundaire gebruikers?

Als voorbeeld van een maatschappelijke vraag kunnen we opnieuw kijken naar de VOS rond bevolkingsomvang en -groei. De cijfers in deze VOS werden immers al gerapporteerd in verschillende nieuwsmedia binnen discussies over de impact op woningbouw, migratiebeleid en vergrijzing (**DeStandaard2020Tegen**). Ook zijn er parlementaire vragen op basis van deze cijfers zoals bijvoorbeeld de vraag van Klaas Sloopmans aan minister Ben Weyts op 16 februari 2022 over de bevolkingsaanwas in de Vlaamse Rand, en de stijging van de

bevolkingsdichtheid en demografische druk in bepaalde gemeenten (**VlaamsParlement2025Verslag1608376**).

Academische behoeften

Tot slot kan een vraag naar statistieken ook gestuurd worden vanuit academisch onderzoek. Om zo'n academische vragen in kaart te brengen kan je volgende vragen proberen te beantwoorden:

- Welk type onderzoek wordt gefaciliteerd met deze statistiek?
- Zijn er specifieke indicatoren of trends die wetenschappelijke onderzoekers willen opvolgen?
- Zijn er bestaande onderzoeksprojecten of samenwerkingen waarin deze statistiek een rol speelt?
- Moet de statistiek geschikt zijn voor longitudinaal onderzoek?
- Zijn er methodologische vereisten (bv. representativiteit, granulariteit, vergelijkbaarheid)?
- Zijn er wetenschappelijke kwaliteitscriteria waaraan de statistiek moet voldoen?

Gemeentelijke bevolkingscijfers in Vlaanderen worden regelmatig ingezet als essentiële en praktische variabele in peer-reviewed onderzoek — bijvoorbeeld als noemer voor incidentie- of dekkingspercentages, als covariaat om gemeentelijk schaal- of service-effecten te verklaren, of om gemeenten te stratificeren naar grootte (**vandevijvere2023unhealthy; dInverno2022local; mustafa2020self**). Ruimtelijk-demografische en vergrijzingsstudies naken dan weer gebruik van cijfers over bevolkingsgroei per gemeente (**schockaert2018local**).

1.5. TECHNISCHE BEHOEFTE

Naast de inhoudelijke behoeften is het ook aangewezen om stil te staan bij meer technische behoeften. Deze hebben betrekking op de manier waarop de statistiek in de praktijk zal worden ontwikkeld, beheerd, gedocumenteerd en verspreid. We denken daarbij aan de antwoorden op de volgende vragen:

- Zijn er specifieke kwaliteitscriteria waaraan de statistiek moet voldoen (bv. betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid, tijdigheid, punctualiteit)?
- Is er behoefte aan specifieke communicatiekanalen of publicatievormen voor externe verspreiding?
- Moet de statistiek toegankelijk zijn voor een breed publiek en/of voor gespecialiseerde gebruikers?

De antwoorden op deze vragen zullen immers mee de operationalisatie richting geven omdat ze een impact hebben op kwaliteitscriteria zoals tijdigheid, punctualiteit, gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid. Daarnaast bepalen ze in grote mate welke technische oplossingen haalbaar en wenselijk zijn, bijvoorbeeld op het vlak van dataopslag, workflow-automatisatie en beveiliging. Het expliciet in kaart brengen van deze technische behoeften zorgt ervoor dat de ontwikkeling van de statistiek niet alleen inhoudelijk robuust, maar ook technisch duurzaam, schaalbaar en efficiënt kan verlopen.

2. CONCEPTUELE DEFINITIES

Nadat gebruikersbehoeften in kaart zijn gebracht, hoor je ze te vertalen naar en samen te vatten in conceptuele definities voor de gewenste cijfers, cijfertabellen en de tabelreeks. Hierbij stel je je de volgende vragen:

- Wat houdt deze tabelreeks in, in één zin?
- Welke tabellen moeten er worden gemaakt om de gebruikersbehoeften te vervullen?
- Welke concepten worden er gebruikt in elke tabel?
- Welke concepten zijn dimensies van de tabellen?
- Welke waarden moeten de concepten aannemen?

De antwoorden op deze vragen moeten steeds beargumenteerd worden vanuit de geformuleerde gebruikersbehoeften. Je kan in de synthese bijvoorbeeld geen tabel definiëren over bevolkingsgroei als er in de geformuleerde gebruikersbehoeften geen verwijzing werd gemaakt naar bevolkingsgroei. Zo'n tabel zou immers meteen irrelevant zijn. Aangezien de indeling in cijfertabellen en concepten voor een stuk een arbitrair gegeven is, is het raadzaam om bij deze formulering ook vooruit te denken. Je legt hier al de basis voor een overzichtelijk informatiebeheer in zowel de metadatafiche als in het productieproces en de database.

Als voorbeeld verwezen we al enkele keren naar de VOS over de Vlaamse bevolking (met algemene titel “Bevolking: omvang en groei”). De conceptuele definitie van deze VOS kan “De bevolkingsomvang en -groei in het Vlaams Gewest en de Vlaamse gemeenten doorheen de jaren” zijn. Op basis van de gebruikersbehoeften onderscheiden we voor deze VOS drie cijfertabellen:

- De **bevolkingsgrootte** in het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten in elk jaar.

- De **jaarlijkse bevolkingsgroei** in het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten in elk jaar.
- De **afgevlakte bevolkingsgroei** in het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten in elk jaar, die wordt berekend als een gemiddelde van de jaarlijkse bevolkingsgroei over enkele jaren.

De productie van elk van deze tabellen wordt beargumenteerd en gekaderd vanuit de geformuleerde gebruikersbehoeften.

In de drie tabellen onderscheiden we drie concepten:

- De **parameter** met waarden “bevolkingsgrootte” en “jaarlijkse bevolkingsgroei” en “afgevlakte bevolkingsgroei”.
- Het **geografisch gebied** met de Vlaamse gemeenten en het Vlaams Gewest als waarden. In alle drie tabellen is dit een dimensie.
- De **tijdsperiode** met jaren als waarden. Dit is ook steeds een dimensie in alle drie tabellen. Merk op dat de invulling van elk jaar verschillend zal uitpakken voor de verschillende tabellen tijdens de operationalisatie. Voor de tabel over de bevolkingsgrootte wordt het vertaald naar een exacte datum, voor de jaarlijkse bevolkingsgroei naar een jaar, en voor de afgevlakte bevolkingsgroei naar een tijdsperiode van meerdere jaren. Dit verschil is nog niet duidelijk op basis van de conceptuele definitie maar verklaart wel waarom we best drie verschillende tabellen onderscheiden. Hier moet je dus al vooruit denken.