

# Geografische e-services in België

## NAAR EEN FEDERALE STRATEGIE VOOR TOEKOMSTIGE FLEXIBELE EN INNOVATIEVE E-SERVICES

Maxim Chantillon, Rink Kruk, Anthony Simonofski, Thomas Tombal en Joep Crompvoets

**Onze maatschappij kent een groot aantal technologische evoluties. Hierbij mogen de administraties deze trein niet missen en dienen ze te innoveren op het vlak van de elektronische diensten (hierna 'e-services' genoemd) die zij aanbieden.**

### Uitdagingen

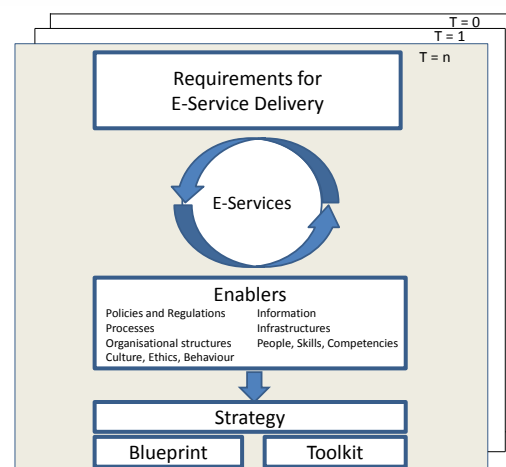
De administraties dienen daarbij het hoofd te bieden aan de groeiende verwachtingen van de burgers. Deze verwachten diensten die even performant zijn als de diensten die hen worden aangeboden door private actoren. Verder zijn de verwachtingen van de burgers minder en minder stabiel over de tijd, en wensen burgers gepersonaliseerde diensten te ontvangen die voldoen aan hun specifieke noden. Tot slot wordt de bewegingsruimte van administraties beperkt door herhaaldelijke budgettaire besparingen.

Daarom is het cruciaal om efficiënte en creatieve e-services te ontwikkelen die bovendien in staat zijn zich op een flexibele manier aan te passen aan de wijzigende verwachtingen van burgers. Een publieke e-service kan daarbij gedefinieerd worden als eender welke actie die gebruik maakt van een elektronisch netwerk tussen een aanbieder en een gebruiker van diensten, met als doel het algemeen belang te dienen. Voorbeelden hiervan zijn Tax-on-Web of BeAlert.

### Het project

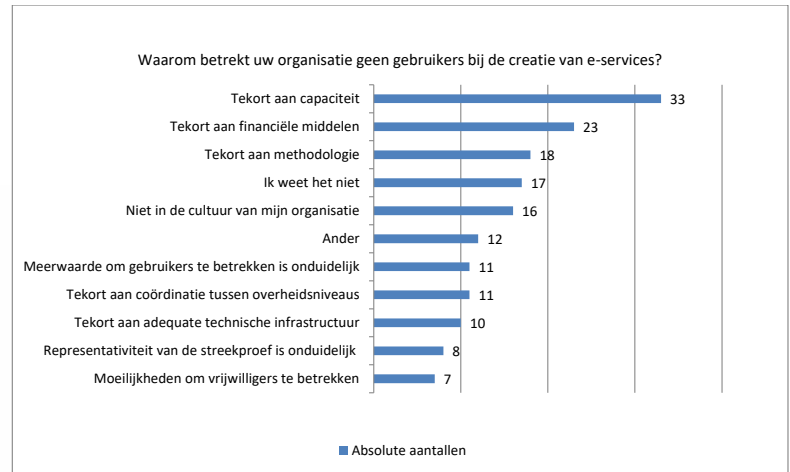
In het kader van het multidisciplinaire onderzoeksproject FLEXPUB (gefinancierd door BELSPO in het kader van het onderzoeksprogramma BRAIN-be – As 4 (Strategieën van de federale overheid), zie kader), onderzoeken de KU Leuven, de UNamur en het Nationaal Geografisch Instituut de manier waarop publieke e-services kunnen ontwikkeld worden, alsook de wijze waarop de federale staat deze op een coherente manier kan stimuleren en ondersteunen. De doelstelling van het project is tweeledig. In eerste instantie zal, omwille van hun sterke potentiële toegevoegde waarde, een globale federale strategie ontwikkeld worden ten behoeve van publieke e-services met een geografisch karakter. Daarna zal het project zich uitbreiden om zo een referentiekader te ontwikkelen voor een aanpassingsgerichte en innovatieve administratie (Figuur 1).

Figuur 1: Methodologie FLEXPUB project



Bron: FLEXPUB (2016)

Het multidisciplinaire kaderprogramma BRAIN-be (Belgian Research Action through Interdisciplinary Network) is een netwerk voor onderzoek dat door BELSPO werd opgezet in 2012. Het bestaat uit 6 thematische assen en pioniersprojecten betreffende de levenswetenschappen, de geosystemen (heelal en klimaat), strategisch onderzoek ter ondersteuning van de bevoegdheden van de federale overheid, het culturele, historische en wetenschappelijke erfgoed, en collectiebeheer. In de eerste fase van het programma BRAIN-be werden 171 onderzoeksprojecten en 586 wetenschappelijke teams gefinancierd voor een totaalbedrag van 95,84 miljoen euro. Lees meer op [www.belspo.be/brain-be](http://www.belspo.be/brain-be)

**Figuur 2: Obstakels voor externe gebruikersparticipatie**

Bron: Baseline enquête FLEXPUB (2017)

### **Moeilijkheden op het vlak van geografische e-services**

Om deze doelstellingen te bereiken is het eerst en vooral nodig om de moeilijkheden op het vlak van geografische e-services te identificeren. Deze werden in kaart gebracht via een online-enquête (N=201) en door interviews (N=35) af te nemen bij de publieke en private sector. De resultaten hiervan worden in de volgende paragrafen beschreven.

#### ***i. Semantische moeilijkheden***

Een eerste vaststelling is dat belangrijke begrippen als 'e-service' en 'ruimtelijke data' niet voor iedereen dezelfde betekenis hebben. Sommige organisaties vinden dat het opzetten en onderhouden van een website al een e-service is, andere spreken pas van een e-service als het hele interactieproces met burgers of bedrijven omvat wordt, zoals bij het e-ID, of het eHealth-platform. Ook het begrip 'ruimtelijke data' – een verzameling van gegevens verbonden aan een locatie op aarde – is voor veel mensen een moeilijk te begrijpen concept. Sommige organisaties ontkennen dat ze de ruimtelijke data gebruiken, terwijl het overgrote deel van overheidsdata wel een ruimtelijke component kent. Denk bijvoorbeeld aan adressen, kadastrale gegevens en administratieve grenzen, maar ook aan de ligging van bijvoorbeeld gezondheidscentra, gevangenissen en andere overheidsgebouwen. Het is van cruciaal belang dat overheidsdiensten én hun medewerkers hetzelfde begrip hebben van e-services en ruimtelijke data, zodat de toegevoegde waarde ervan begrepen kan worden.

#### ***ii. Moeilijkheden op het vlak van de processen***

Al te vaak worden de publieke e-services intern ontwikkeld zonder participatie van externe gebruikers (burgers, bedrijven, maar ook andere administraties). Zoals weergegeven in Figuur 2 kan dit gebrek aan participatie worden verklaard omwille van verschillende redenen.

Dit gebrek aan participatie is des te spijtiger omdat participatie ervaren wordt als een manier om de kwaliteit te verhogen. Daarnaast versterkt het ook het gevoel van inclusie en vertrouwen dat burgers hebben tegenover de administratie. Toch vindt deze participatie nog al te vaak plaats via initiatieven op kleine schaal (interviews of workshops), waarbij innovatieve methoden die een grotere groep deel

nemers betrekken worden uitgesloten (onlineplatformen of sociale netwerken).

Bovendien is het nodig om de rol van de private sector in publieke processen uit te klaren. De administraties erkennen de voordelen van de private sector, zoals de snellere toegang tot de markt of de grotere expertise in bepaalde domeinen, maar toch wensen bepaalde administraties hen niet in hun processen te betrekken omwille van de interventiekosten of omwille van de overtuiging dat bepaalde taken exclusief uitgevoerd dienen te worden door de publieke sector.

#### ***iii. Organisationele moeilijkheden***

Het belang van ruimtelijke data en e-services stopt niet aan de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke grenzen. Uitwisseling en afstemming van data is noodzakelijk om een allesomvattend e-government beleid te ontwikkelen. Op het federale niveau lijkt een silostructuur tussen de verschillende FOD's een drempel te zijn om te komen tot een ééngemaakt e-government beleid. Daarnaast ontbreekt het de federale overheid aan een richtinggevende strategie voor e-government. Ook ontbreken de geïnstitutionaliseerde structuren voor de uitwisseling van ruimtelijke data. De INSPIRE-richtlijn<sup>(1)</sup> en besparingsmaatregelen lijken echter wel te leiden tot sterkere samenwerking; zo is er een portaal voor ruimtelijke data 'geo.be' ontwikkeld door het NGI, bestaat er een open data platform 'data.gov.be' en werken de FOD's samen met SMALS aan de G-Cloud.

Wat betreft de samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus valt het op dat het vooral geïnstitutionaliseerde vergaderingen zijn om informatie uit te wisselen. Zo zijn er een aantal belangrijke samenwerkingsakkoorden tussen de gewesten en de federale overheid, waarbij telkens overlegorganen zijn opgezet, zoals de akkoorden rond adresgegevens en de uitwisseling van patrimoniuminformatie. Deze lijken echter weinig meer dan een formalisering van informatiedeling. Het akkoord voor samenwerking rond digitalisering is momenteel zelfs slapende. Daarnaast hebben de verschillende overheidsadministraties ook verschillende beleidssnelheden wat de samenwerking niet bevordert.

#### iv. Moeilijkheden gelinkt aan de infrastructuur

Vooreerst is het, ondanks de specifieke karakteristieken van elke actor, nodig om de hardware en software beter te delen om zo economische schaalvoordelen te creëren. Bepaalde initiatieven, zoals de G-Cloud, zijn zeker en vast een stap in de goede richting. Vervolgens is een betere technische standaardisatie nodig om de interoperabiliteit en de uitwisseling van de gegevens tussen de administraties te vereenvoudigen. Ten slotte wordt de mogelijkheid om e-services te gebruiken vaak gezien als een prioriteit, maar blijft het eigenlijke gebruik ervan fluctueren in functie van de administratie. Deze mogelijkheid om e-services te gebruiken vereist eveneens geïntegreerde e-services tussen verschillende overheidsniveaus, om zo de complexiteit ten aanzien van de burgers te verhullen.

Zowel een service-oriented architectuur als *Cloud Computing* zijn op dit moment tamelijk wijdverspreid. Toch blijft een micro-service benadering erg beperkt, hoewel het zich kan ontplooiën als een interessante piste om de noden rond standaardisatie en de specifieke kenmerken van iedere administratie te verzoenen.

#### v. Moeilijkheden gelinkt aan individuen

Voor de administraties is het noodzakelijk om het probleem van de digitale kloof tussen burgers aan te pakken. Hoewel het correct is dat een aanzienlijk deel van de bevolking een digitalisering van de publieke diensten verwacht, blijven bepaalde personen gehecht aan het traditioneel fysiek contact met de administratie. Bovendien bestaat deze digitale kloof ook binnen de administraties, waar de mate van digitalisering sterk verschilt. Daarenboven dient nagedacht te worden over de aantrekkelijkheid van de publieke sector, waarbij ze het moeilijk hebben om te concurreren met de private sector bij het rekruteren van specifieke profielen, zoals informatici.

#### vi. Culturele moeilijkheden

Een eerste uitdaging is de vrees voor de versturende invloed van technologie op een organisatie. Het lijkt uitermate belangrijk om duidelijk te maken aan het personeel wat het effect van de technologie op het eigen werk zal zijn. Een tweede uitdaging is de sterke silocultuur die bestaat in

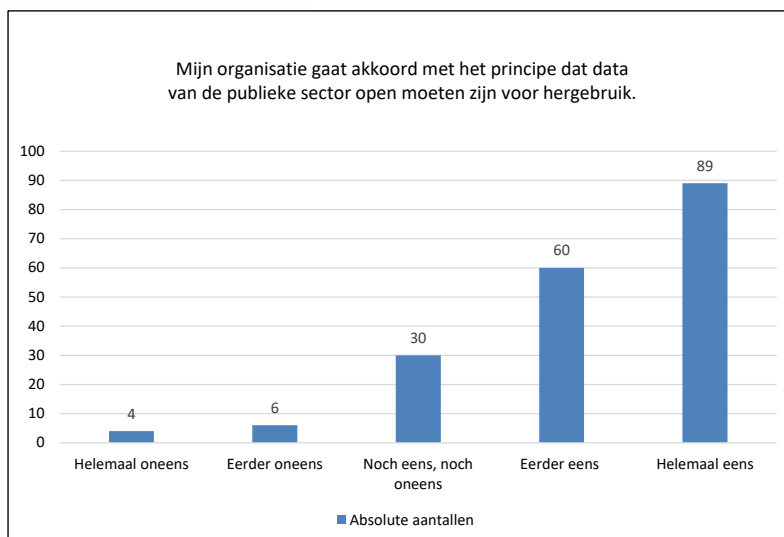
de administraties. Organisaties focussen op het eigen beleid, met een eigen visie en doelstellingen. Daardoor echter kijken en leren organisaties weinig van elkaar, wat samenwerking bemoeilijkt.

Verder is er ook een belangrijke politieke uitdaging. Er is onvoldoende ondersteuning voor een langetermijnvisie op digitalisering, vooral dan op het federale niveau, en de link met ruimtelijke data lijkt vaak volledig te ontbreken. Het valt nog af te wachten wat het recent opgerichte DG Digitale Transformatie<sup>(2)</sup> zal brengen. Tot slot blijkt uit de vragenlijst dat de beweegreden voor het opzetten van e-services vooral een beleidskeuze is, en geen keuze die voortkomt uit de cultuur van de organisatie.

#### vii. Wettelijke moeilijkheden

De eerste wettelijke uitdaging is deze betreffende Open Data<sup>(3-4)</sup>. Het lijkt erop dat de scepsis van de administraties ten aanzien van het Open Data-beleid niet resulteert uit het feit dat deze laatste hun data willen openstellen, zelfs gratis, maar vooral uit het ontbreken van het nodige budget om dit te doen. Een belangrijk aantal respondenten gaf

Figuur 3: Hergebruik publieke sectorinformatie



Bron: Baseline enquête FLEXPUB (2017)



mee dat zij het idee onderschrijven dat publieke sectorinformatie hergebruikt kan worden (Figuur 3). Niet alle respondenten zijn het er echter mee eens dat dit gratis dient te zijn.

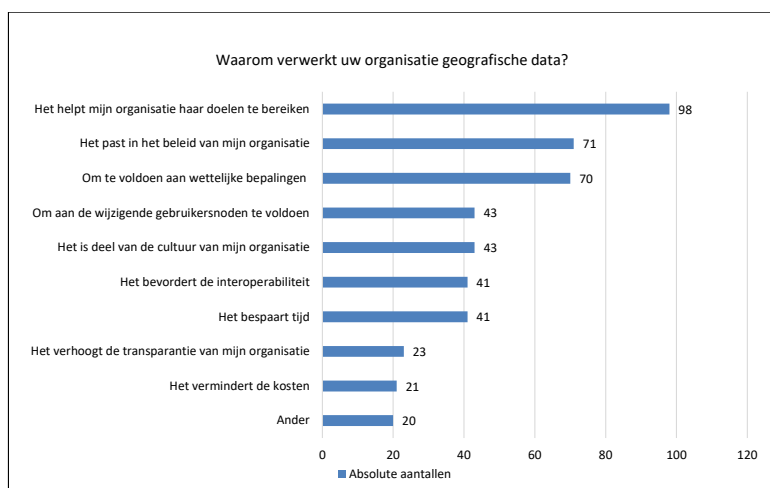
De tweede moeilijkheid voor de administraties zal er in bestaan om te voldoen aan de nieuwe Europese Verordening betreffende de bescherming van persoonsgegevens<sup>(5)</sup>, welke in werking treedt in mei 2018.

### viii. Moeilijkheden gelinkt aan geografische gegevens

Geografische data laten aan administraties toe om hun doelstellingen te bereiken via het gebruik van locatie in hun publieke e-services (Figuur 4). Zo zijn e-services zoals URBAIN (webapplicatie voor het uitwisselen van informatie tussen gemeenten en de FOD Financiën) of het cartografische systeem van ASTRID dat de dispatching van noodcentrales vereenvoudigt, opgebouwd door gebruik te maken van geografische data.

Toch wordt dit soort data niet op een optimale manier gebruikt. Dit resulteert vermoedelijk uit het feit dat de toegevoegde waarde van deze gegevens niet erkend wordt door de administraties. De geografische data zijn dus een vruchtbare bodem op het vlak van innovatie. Echter, deze innovaties zullen niet mogelijk zijn zolang de voornoemde organisationele moeilijkheden of deze verbonden aan de infrastructuur niet opgelost zijn.

**Figuur 4: Verwerken van ruimtelijke data**



Bron: Baseline enquête FLEXPUB (2017)

### Uitbouwen van een community rond (geografische) e-services

Om het belang van innovatieve digitalisering binnen de overheid te verankeren wordt het project van nabij opgevolgd door een Begeleidingscomité dat op regelmatige basis input geeft aan het onderzoek. Daarnaast organiseerde het FLEXPUB-team een Staten-Generaal (15 juni 2017) die een goed overzicht gaf van de huidige stand van zaken op het vlak van digitale innovatie. Het evenement lokte een 150-tal deelnemers. De federale, Vlaamse en Waalse overheid, alsook de Europese Commissie, gaven hun visie op de digitalisering. Federaal vice-eerste minister Alexander De Croo, verantwoordelijk voor de Digitale Agenda, sloot



de Staten-Generaal af. Hij onderlijnde het belang van optimisme alsook de nood aan creativiteit om processen te herdenken en nieuwe jobs te creëren via de digitalisering. In dit licht, nodigde de Minister de publieke en private sector uit om samen te werken aan een optimalisatie van de innovatie.

### Conclusie

Er wachten de federale overheid, en bij uitbreiding alle overheden van dit land, een groot aantal uitdagingen op het vlak van e-services met een ruimtelijk link. In de komende jaren zal het FLEXPUB-project op basis van de voornoemde uitdagingen een federale strategie uitwerken om de overheid te ondersteunen bij de ontwikkeling van toekomstige innovatieve en flexibele e-services, die zowel geografisch als niet-geografisch kunnen zijn.

### De auteurs

Maxim Chantillon (KU Leuven - Public Governance Institute), Anthony Simonofski (KU Leuven - LIRIS / UNamur - PReCISE), Thomas Tombal (UNamur - CRIDS) zijn doctoraatsonderzoekers met respectievelijke focus op bestuurskunde, requirements engineering en ICT-recht. Rink Kruk werkt aan het Nationaal Geografisch Instituut als projectleider, geobroker en onderzoeker. Joep Crompvoets is als professor verbonden aan het KU Leuven - Public Governance Institute. De auteurs wensen BELSPO te bedanken voor de steun die het verleent aan het project.

### Noten

- (1) Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE), OJ L 108, 25 april 2007.
- (2) <https://bosa.belgium.be/nl/activiteiten/dg-digitale-transformatie>
- (3) Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, OJ L 175, 27 juni 2013.
- (4) Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE), OJ L 108, 25 april 2007.
- (5) Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), OJ L 119/1, 4 mei 2016.