

*Wettelijke evaluatie
Centraal Bureau voor de Statistiek 2010-2015*

Het CBS in feiten en cijfers



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

22 november 2016

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken

Contact

Robert-Jaap Voorn

Referentie

GE24-4-141

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond en vraagstelling	8
1.2 Aanpak.....	10
1.3 Leeswijzer.....	10
2 Resultaten van de evaluatie	11
2.1 Conclusies	11
2.2 Aanbevelingen	16
3 Onderzoek doeltreffendheid CBS	18
3.1 Maatschappelijke taak CBS	18
3.2 Meerjaren- en werkprogramma's.....	23
3.3 Responsiviteit.....	25
3.4 Gebruik van statistieken	28
3.5 Gegevensverzameling en administratieve lasten	32
3.6 Werk op aanvraag	36
3.7 Beveiliging en privacy	41
4 Onderzoek doelmatigheid CBS	44
4.1 Financiële resultaten	44
4.2 Ontwikkelingen in de taakuitvoering.....	51
4.3 Ontwikkelingen in takenpakket	58
4.4 Kostprijsmodel en externe verantwoording	63
4.5 Prestatie-indicatoren.....	67
5 Onderzoek governance CBS	70
5.1 Inrichting governancestructuur CBS	70
5.2 Checks & balances op functioneren DG CBS	80
5.3 Onafhankelijke statistiekproductie.....	81
Bijlage 1: Begeleidingscommissie	86
Bijlage 2: Brondocumenten	87
Bijlage 3: Gesprekspartners	89
Bijlage 4: Prestatie-indicatoren	91
Bijlage 5: Verhouding meerjarenprogramma en werkprogramma's	94
Bijlage 6: Checks & balances DG CBS	100
Bijlage 7: Prognoses en realisatie van output	103
Bijlage 8: Overzicht verplichte en niet-verplichte statistieken	104

Managementsamenvatting

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bestaat sinds 1899 en heeft als wettelijke taken het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap, en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken. Het CBS geeft uitvoering aan deze wettelijke taken door de productie van statistieken die Europees dan wel nationaal verplicht zijn en statistieken die niet verplicht zijn. Een substantieel deel van de totale statistiekproductie bestaat uit Europees verplichte statistieken. Voor de uitvoering van de wettelijke taken wordt het CBS bekostigd door het ministerie van Economische Zaken (EZ) en andere opdrachtgevers. Met de bijdrage van het ministerie van EZ produceert het CBS het reguliere programma van statistieken, bestaande uit Europees en nationaal verplichte statistieken en een aantal niet-verplichte statistieken. Hiernaast voert het CBS werk op aanvraag uit in opdracht van overheidsorganisaties en marktpartijen. Voor deze opdrachten betalen de partijen een vergoeding aan het CBS.

Het CBS is sinds 2004 een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en dient op basis van de Kaderwet zbo's iedere vijf jaar geëvalueerd te worden. De voorliggende evaluatie bestrijkt de periode 2010-2015 en behandelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het CBS. Daarnaast geeft deze evaluatie inzicht in de governance van het CBS. Omdat deze structuur op korte termijn zal worden herijkt, bevat de evaluatie vooral een feitelijke beschrijving van de huidige governancestructuur. Deze beschrijving wordt door het ministerie van EZ als nulmeting gebruikt voor toekomstige evaluaties. Als onderdeel van de uitwerking van de governance bevat de evaluatie wel een oordeel over de onafhankelijkheid van het CBS in de statistiekproductie. De evaluatie is uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF). Voor de evaluatie is gebruikgemaakt van documenten die door het CBS en het ministerie van EZ beschikbaar zijn gesteld. Daarnaast heeft AEF gesprekken gevoerd met direct betrokkenen, zowel vanuit de eigen organisatie van het CBS en het ministerie van EZ als vanuit andere belanghebbende organisaties.

Het algemene oordeel van AEF over het functioneren van het CBS in de periode 2010-2015 is positief. Uit de evaluatie blijkt dat het CBS over de periode 2010-2015 in de uitvoering van de wettelijke taken **doeltreffend** heeft gefunctioneerd. Dit blijkt onder meer uit de wijze waarop het CBS aan deze wettelijke taken door middel van de meerjarenprogramma's en de jaarlijkse werkprogramma's invulling heeft gegeven. Daarnaast blijkt dit uit de wijze waarop deze programma's tot stand zijn gekomen, waarbij de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap voldoende in acht zijn genomen. Dit geldt ook voor de periode waarin sprake is geweest van een versobering van het statistisch programma. Tegelijkertijd is het functioneren van het CBS in de evaluatieperiode **doelmatiger** geworden. De bedrijfsopbrengsten van het CBS zijn per saldo gedaald. Dit door de lagere bijdrage van het ministerie van Economische Zaken (EZ), die het gevolg was van de Rijksbrede taakstelling van het kabinet Rutte I. In

reactie op de dalende bedrijfsopbrengsten heeft het CBS de bedrijfslasten gereduceerd. Hiervoor zijn uiteenlopende maatregelen genomen. De doelmatigheid van het CBS is als gevolg hiervan verbeterd. Tot slot constateert AEF dat de **onafhankelijkheid van de statistiekproductie** door het CBS in de evaluatieperiode boven iedere twijfel verheven is geweest. Uit de evaluatie blijkt dat de mechanismen om deze onafhankelijkheid te borgen, adequaat gefunctioneerd hebben.

Het positieve overall oordeel over het functioneren van het CBS gaat vergezeld met een aantal specifieke aandachtspunten. Deze beschrijven we in het vervolg.

Het CBS heeft in de meerjaren- en werkprogramma's die gedurende de evaluatieperiode zijn opgesteld, de keuzes beschreven ten aanzien van het statistisch programma en de strategische koers. Deze documenten vormden een adequate uitwerking van de wettelijke taken van het CBS en zijn tot stand gekomen met de goedkeuring van de Centrale Commissie van de Statistiek (CCS) en het ministerie van EZ. Naast deze documenten heeft het CBS in 2015 een strategische agenda vastgesteld. AEF constateert dat deze strategische agenda een aantal accentverschillen kent ten opzichte van het actuele meerjarenprogramma. Inhoudelijk kan AEF zich in deze accentverschillen vinden en ondersteunen we de koers die in de strategische agenda is uitgezet. Tegelijk is onvoldoende duidelijk hoe keuzes die in de strategische agenda zijn gemaakt, te relateren zijn aan de besluiten in het kader van het meerjarenprogramma. Daar waar voor dit laatste programma een formele lijn van besluitvorming geldt met daarin een rol voor de CCS en het ministerie van EZ, is dit voor de strategische agenda niet het geval. Hierdoor is onduidelijk hoe de strategische agenda en het Meerjarenprogramma 2014-2018 zich tot elkaar verhouden en welk document leidend is voor de koers van het CBS. *AEF beveelt daarom aan om te expliciteren hoe de strategische agenda zich formeel verhoudt tot het meerjaren- en werkprogramma, en ook duidelijk te maken welke strategische keuzes in welk document gemaakt worden.*

De kern van de werkzaamheden van het CBS is het produceren van statistieken. Het beeld van AEF is dat gebruikers uitermate tevreden zijn over de kwaliteit hiervan. Wat betreft de omvang van de productie, is echter moeilijk vast te stellen wat het aantal statistieken is geweest dat het CBS in de evaluatieperiode geproduceerd heeft. Dit aantal is niet eenduidig te bepalen. Het CBS meet de statistiekproductie op de huidige situatie af aan een aantal outputcriteria, zoals het aantal (nieuwe) StatLine-tabellen. Deze outputcriteria geven geen eenduidig en compleet beeld van de omvang van de productie van het CBS. Doordat de statistiekproductie niet helder in beeld is, is ook moeilijk te bepalen hoeveel statistieken verplicht dan wel niet-verplicht zijn. Door de verschuiving van statistieken van het regulier programma naar werk op aanvraag is het inzicht hierin wel relevant. In het verlengde hiervan is tevens behoefte aan meer inzicht in de totale kosten van de beide categorieën van statistieken. Ook hier heeft het CBS beperkt zicht op. Het CBS heeft in het kader van de versoering van het statistisch programma wel de marginale kosten van de niet-verplichte statistieken inzichtelijk kunnen maken. *AEF beveelt aan om te onderzoeken op welke wijze de productie van het CBS beter in beeld te brengen is. In het verlengde hiervan is het van belang om kosten van (categorieën van) statistieken inzichtelijk te maken. Het gaat hier vooral om het onderscheid tussen de kosten van de verplichte en niet-verplichte statistieken. Door het verbeterde inzicht kan de besluitvorming over de statistiekproductie verbeteren.*

Het CBS maakt in de jaarlijkse werkprogramma's aan de hand van de hierboven genoemde outputcriteria inzichtelijk hoeveel statistieken de organisatie voornemens is te produceren. In de jaarverslagen rapporteert het CBS vervolgens over de werkelijke statistiekproductie. Op basis van onze evaluatie blijkt dat er in opeenvolgende jaren in een aantal gevallen forse

verschillen hebben bestaan tussen de geprognosticeerde en gerealiseerde output. Deze verschillen werden niet toegelicht in de jaarverslagen en hebben over de jaren heen ook niet geleid tot aanpassingen van prognoses. AEF constateert ook dat de prestatie-indicatoren waaraan het CBS zijn functioneren afmeet, weinig ambitieus zijn en zich niet richten op het volledige pallet aan activiteiten van het CBS. *AEF beveelt aan om de gehanteerde prognose- en realisatiecijfers beter op elkaar af te stemmen, zodat deze onderling beter vergelijkbaar worden. De relevantie van de cijfers voor de sturing neemt hierdoor toe. Aanvullend bevelen we aan om het aantal prestatie-indicatoren uit te breiden, zodat deze een dekkend beeld geven van de activiteiten van het CBS, en per prestatie-indicator ambitieuze en tegelijk haalbare streefwaarden te formuleren.*

In de periode 2010-2015 is de bijdrage van het ministerie van EZ voor het reguliere programma per saldo gedaald met € 37,3 mln. Dit als gevolg van de Rijksbrede taakstelling van het kabinet Rutte I. Om hiermee om te gaan heeft het CBS zijn doelmatigheid verbeterd. In de eerste helft van de evaluatieperiode heeft het CBS de bedrijfslasten harder weten terug te dringen dan noodzakelijk was als gevolg van de daling van de bijdrage van het ministerie van EZ. Het bedrijfsresultaat ontwikkelde zich in de eerste jaren dan ook positief. In de tweede helft van evaluatieperiode bleek het CBS niet in staat de taakstelling volledig met doelmatigheidsverbetering in te vullen. Het was een bewuste keuze van het CBS dit deel van de taakstelling gefaseerd in te vullen, omdat benodigde efficiëntiemaatregelen in veel gevallen eerst investeringen vergden, zoals in ICT-voorzieningen, en op korte termijn niet tot besparingen leidden. Hierdoor is in de afgelopen jaren in aanvulling op het verbeteren van de efficiëntie een versobering van het statistisch programma¹ doorgevoerd en is ook het eigen vermogen aangesproken (incidenteel € 6,2 mln. in 2014 en € 8,2 mln. in 2015). Indien de bedrijfslasten de komende jaren niet in de pas gaan lopen met de bedrijfsopbrengsten dreigt het eigen vermogen negatief te worden, wat de ruimte om tegenvallers op te vangen of toekomstige investeringen te plegen, kan beperken. In het Meerjarenprogramma 2014-2018 is de prognose opgenomen dat het eigen vermogen weer toe zal nemen. AEF heeft in het kader van deze ex post evaluatie niet getoetst of deze prognose reëel is. *AEF beveelt aan om de ontwikkeling van het eigen vermogen scherp te monitoren en tijdig te bepalen of aanvullende maatregelen nodig zijn om dit vermogen weer aan te vullen opdat het weerstandsvermogen en daarmee de toekomstige investeringsruimte van het CBS zeker gesteld worden.*

Gedurende de evaluatieperiode is het werk toegenomen dat het CBS op aanvraag voor betalende opdrachtgevers uitvoert. Uit de bevindingen van AEF blijkt dat opdrachtgevers deze dienstverlening van het CBS positief beoordelen. Enerzijds maakt de groei van het werk op aanvraag het voor het CBS mogelijk om voldoende in te kunnen spelen op de behoeften op praktijk, beleid en wetenschap. Anderzijds kan deze toename ook een risico vormen voor de statistiekproductie. Dit als gevolg van de meer volatiele financiering die hieraan ter grondslag ligt. Tegelijk is er behoefte om meer helderheid te creëren over de positionering van het groeiende aantal opdrachtgevers van werk op aanvraag in de governancestructuur van het CBS. Deze positionering is nu onvoldoende duidelijk. Tot slot hanteert het CBS voor werk op aanvraag op dit moment uiteenlopende tarieven. De verschillen die bestaan, zijn naar opdrachtgevers lastig uit te leggen en zorgen er voor het CBS voor dat de tariefstructuur lastig te beheren is.

¹ De besparing op de statistiekproductie bedroeg per saldo € 2,3 mln vanaf 2015, waarvan € 4 mln op het regulier programma. Voor € 1,7 mln zijn statistieken voortgezet als werk op aanvraag.

AEF beveelt aan om tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer heldere afspraken te maken over de voorwaarden waaronder het CBS werk op aanvraag verricht. Deze afspraken dienen onder meer betrekking te hebben op de inbedding van de opdrachtgevers in de governancestructuur van het CBS en de bepaling van de tarieven voor werk op aanvraag.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

Sinds zijn oprichting in 1899 verzorgt het CBS de statistiekvoorziening van Nederland. Deze rol is sindsdien niet veranderd. Het CBS produceert statistieken voor praktijk, beleid en wetenschap. Een belangrijk deel van de statistieken die het CBS produceert, betreft Europees verplichte statistieken. Statistieken van het CBS bieden bedrijven meer inzicht in hun markt, vormen de basis van beleid van alle overheden in Nederland en zijn als databestanden van grote waarde voor wetenschappers. Hoewel het CBS vaak een rol op de achtergrond vervult, staat de organisatie midden in de samenleving. Onder andere vanwege de wijze waarop het CBS inspeelt op de vraag en behoefte van praktijk, beleid en wetenschap is het CBS in 2015 uitgeroepen tot de overheidsorganisatie van het jaar 2015.

Het CBS is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken (EZ). De organisatie heeft in de afgelopen periode een aantal ontwikkelingen doorgemaakt. Zo heeft het CBS zichzelf de taak gesteld actiever naar buiten te treden met statistische informatie en zich als nieuwsorganisatie te profileren. Daarnaast dwongen bezuinigingen de organisatie de afgelopen periode tot herbezinning op de taakuitvoering en keuzes in de bedrijfsvoering.

De Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (zbo's) schrijft voor dat de minister van Economische Zaken elke vijf jaar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) evalueert. De eerste evaluatie van het CBS besloeg de periode 2004-2009, daar het CBS in 2004 verzelfstandigd is. Nu, vijf volledige jaren later, is het weer tijd voor de tweede evaluatie, die de periode 2010-2015 beslaat.

Andersson Elffers Felix (AEF) heeft deze wettelijke evaluatie uitgevoerd in opdracht van het ministerie van EZ. We hebben onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het CBS en daarnaast hebben we de *governance* van het CBS beschreven. Dit rapport bevat onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

1.1.1 Doeltreffendheid

De hoofdvraag over doeltreffendheid is als volgt:

In welke mate is het functioneren van het CBS doeltreffend geweest in de evaluatieperiode 2010-2015?

Onder doeltreffendheid verstaan we de mate waarin het CBS de beoogde output gerealiseerd heeft. Het gaat hier om de mate waarin het CBS erin is geslaagd zijn wettelijke taken uit te voeren in overeenstemming met de meerjarenprogramma's en werkprogramma's.

De vraag over doeltreffendheid richt zich op een aantal thema's, zoals de maatschappelijke rol van het CBS, de meerjaren- en werkprogramma's, de responsiviteit van de organisatie, en het gebruik van statistieken.

1.1.2 Doelmatigheid

De hoofdvraag over doelmatigheid is als volgt:

In welke mate is het functioneren van het CBS doelmatig geweest in de evaluatieperiode 2010-2015?

Onder doelmatigheid verstaan we de vraag of het CBS zijn taken op een efficiënte manier heeft uitgevoerd. Het betreft hier de verhouding tussen middelenbesteding (bijvoorbeeld fte, kosten) en de realisatie van de wettelijke taken.

De vraag over doelmatigheid richt zich op, onder andere, het primaire proces, de bedrijfsvoering, het takenpakket en het personeelsbeleid.

De enige aanbeveling uit de vorige evaluatie over de periode 2004-2009 richtte zich op doelmatigheid. Op welke wijze deze aanbeveling opgevolgd is, beschrijven we eveneens in het hoofdstuk over doelmatigheid.

1.1.3 Governance

Met betrekking tot de *governance* van het CBS hebben we de volgende hoofdvraag beantwoord:

Hoe zag de governancestructuur van het CBS eruit in de periode 2010-2015 gegeven de wettelijke taken?

Onder *governance* verstaan we de wijze waarop het besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden van het CBS is ingericht. Naast de interne sturing binnen het CBS gaat het hier vooral om de sturingsrelatie tussen het CBS en de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) en het ministerie van EZ.

De governancestructuur van het CBS wordt op korte termijn gewijzigd. De CCS verdwijnt en wordt vervangen door een Raad van Advies. Het toezicht op het CBS wordt daarmee deels bij het ministerie van EZ en deels binnen de organisatie belegd. Deze aanpassing valt buiten de periode waarop deze evaluatie betrekking heeft en valt daarmee buiten de scope van de evaluatie. De vragen die we in het kader van de *governance* beantwoorden hebben daarmee betrekking op de huidige governancestructuur.

Deze vragen gaan in op de interne en externe *governance*, de *checks & balances* op het functioneren van de directeur-generaal (DG) CBS, en de onafhankelijkheid van het CBS ten aanzien van de statistiekproductie. De eerste deelvragen waren beschrijvend van aard, en alleen in de laatste deelvraag over onafhankelijkheid is ons oordeel gevraagd. Hierom hebben we voor wat betreft *governance* alleen conclusies geformuleerd over de deelvraag over onafhankelijkheid.

1.2 Aanpak

Om de hierboven beschreven vragen te beantwoorden, hebben we een stapsgewijze aanpak gehanteerd. De bouwstenen van deze evaluatie beschrijven we hieronder.

Als vertrekpunt voor de evaluatie hebben we een analysekader ontwikkeld, waarin we de onderzoeksvragen hebben geconcretiseerd en geoperationaliseerd aan de hand van indicatoren en bronnen. Vervolgens hebben we het door het CBS en ministerie van EZ beschikbaar gestelde onderzoeksmateriaal geanalyseerd. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is te vinden in bijlage 2. Op basis van een krachtenveldanalyse hebben we de relevante betrokkenen geïdentificeerd, en we hebben gesprekken gevoerd met deze personen (zie bijlage 3 voor een overzicht van de gesprekspartners). Tot slot hebben we de bevindingen op basis van het onderzoeksmateriaal en de gesprekken geanalyseerd en beoordeeld in relatie tot de onderzoeksvragen.

De voorliggende rapportage geeft onze bevindingen en conclusies naar aanleiding van de beschikbaar gestelde documenten en gesprekken. In de verschillende stadia van de evaluatie is hierover gesproken met de begeleidingscommissie (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie). Hiernaast is regelmatig contact geweest met het CBS voor het toetsen op feiten en vragen naar aanleiding van het onderzoeksmateriaal. Zowel het ministerie van EZ als het CBS hebben de gelegenheid gehad te reageren op deze rapportage.

Deze evaluatie beslaat de periode 2010-2015. Ontwikkelingen die buiten deze evaluatieperiode vallen, zijn hierdoor niet meegenomen in deze evaluatie. Deze betreffen onder andere de opheffing van de CCS en de oprichting van de Raad van Advies, en de taakstellingen uit het Lenteakkoord en van het regeerakkoord van kabinet Rutte II. Waar relevant houden we in onze conclusies en aanbevelingen wel rekening met toekomstige ontwikkelingen, opdat hier zo goed mogelijk op ingespeeld kan worden.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport vervolgt in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de belangrijkste conclusies op basis van onze bevindingen en we geven onze aanbevelingen weer voor de toekomst. De hoofdstukken 3 tot en met 5 zijn de verdiepende hoofdstukken. Hierin gaan we achtereenvolgens in op de onderwerpen doeltreffendheid, doelmatigheid en *governance*. We beschrijven onze bevindingen op de deelonderwerpen en sluiten af met deelconclusies. In het hoofdstuk *governance* zijn alleen deelconclusies opgenomen voor de deelvraag over de onafhankelijkheid van het CBS daar waar het gaat om de statistiekproductie, daar de overige vragen over *governance* puur beschrijvend zijn van aard.

2 Resultaten van de evaluatie

2.1 Conclusies

Het algemene oordeel van AEF over het functioneren van het CBS in de periode 2010-2015 is positief. Uit geraadpleegde documentatie en gevoerde gesprekken blijkt dat de organisatie zijn maatschappelijke taken effectief heeft uitgevoerd en statistieken van hoge kwaliteit heeft geleverd. Met deze statistieken kwam het CBS tegemoet aan de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap. Aanvullend heeft het CBS zich positief ontwikkeld daar waar het gaat om de efficiëntie van de werkprocessen. De organisatie is per saldo doelmatiger gaan werken. Tot slot was de onafhankelijkheid van de statistiekproductie door het CBS in de evaluatieperiode boven iedere twijfel verheven.

Naast deze hoofdconclusie zijn er conclusies te trekken over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de governance van het CBS. Deze conclusies presenteren we in het vervolg van deze paragraaf. Voor de governance concentreren we ons hierbij op de onafhankelijkheid van de statistiekproductie door het CBS. Gezien de herijking het komende jaar is de governancestructuur niet in brede zin beoordeeld.

2.1.1 Doeltreffendheid

Het CBS is in de periode 2010-2015 doeltreffend geweest in het uitvoeren van zijn publieke taak. In de formeel vastgestelde meerjarenprogramma's (2009-2013 en 2014-2018) heeft het CBS zijn missie, visie en strategie geformuleerd in lijn met zijn wettelijk taak: het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. De meerjarenprogramma's bevatten de voorgenomen uitvoering van het statistisch programma en de wijzigingen in het programma. Het CBS heeft aan deze programma's invulling gegeven via de jaarlijkse werkprogramma's. Deze werkprogramma's komen herleidbaar uit de meerjarenprogramma's voort en zijn in de praktijk ook volledig uitgevoerd. Hiermee heeft het CBS op een doeltreffende manier uitvoering gegeven aan zijn publieke taak.

Het is onvoldoende duidelijk hoe de in 2015 opgestelde strategische agenda van het CBS zich verhoudt tot het vigerende meerjarenprogramma. Naast het meerjarenprogramma 2014-2018 heeft het CBS in 2015 een strategische agenda geformuleerd. Dit is een intern document, dat op initiatief van de toen nieuw aangetreden DG CBS is opgesteld. AEF constateert dat de strategische agenda ten opzichte van het Meerjarenprogramma 2014-2018 een aantal accentverschillen kent. Inhoudelijk kan AEF zich in deze accentverschillen vinden en ondersteunen we de koers die in de strategische agenda is uitgezet. Tegelijk is onvoldoende duidelijk hoe keuzes die in de strategische agenda zijn gemaakt, te relateren zijn aan de besluiten in het kader van het meerjarenprogramma. Daar waar voor dit laatste programma een formele lijn van besluitvorming geldt met daarin een rol voor de CCS en het

ministerie van EZ, is dit voor de strategische agenda niet het geval. Hierdoor is onduidelijk hoe de strategische agenda en het Meerjarenprogramma 2014-2018 zich tot elkaar verhouden en welk document leidend is voor de koers van het CBS.

De omvang van de statistiekproductie van het CBS is lastig te bepalen, waardoor de ontwikkeling van deze productie in de tijd slechts beperkt inzichtelijk is. Het CBS rapporteert in de werkprogramma's en de jaarverslagen over de ontwikkeling van de productie aan de hand van een aantal outputcriteria. Deze outputcriteria geven slechts bij benadering een beeld van de feitelijke omvang van de productie van het CBS. In het kader van de sturing zijn aan de ontwikkeling van het CBS op deze criteria geen harde conclusies te verbinden. Aanvullend is het zo, dat er voor de gerapporteerde outputcriteria in sommige gevallen meerdere jaren achtereen forse verschillen bestaan tussen de prognose in het werkprogramma en het realisatiecijfer in het jaarverslag. Alhoewel het CBS deze discrepanties heeft kunnen verklaren, is de aanwezigheid hiervan voor het CBS geen aanleiding is geweest de prognoses en realisaties beter op elkaar af te stemmen. AEF hecht er wel belang aan dat er voor opeenvolgende jaren continuïteit is in de gerapporteerde prognoses en realisaties. Dit gezien de waarde hiervan voor de interne en externe sturing.

Het CBS heeft de juiste mechanismen ingericht om de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap te inventariseren, maar de ruimte om deze behoeften te vertalen naar het statistisch programma is relatief beperkt. Het CBS kent een geheel aan adviesraden en expertgroepen die nagenoeg het gehele werkveld van het CBS bestrijken. Hiernaast werkt het CBS met vaste contactpersonen en accounthouders bij de gebruikers, opdrachtgevers en samenwerkingspartners. Op deze manier brengt het CBS op een effectieve wijze in beeld welke behoeften er vanuit praktijk, beleid en wetenschap zijn ten aanzien van het statistisch programma. AEF stelt vast dat de mechanismen om deze behoeften te inventariseren helder in beeld zijn en in de praktijk over het algemeen goed functioneren. Tegelijk is de invloed van praktijk, beleid en wetenschap op het statistisch programma betrekkelijk gering. De redenen hiervoor zijn het grote aandeel van wettelijk verplichte statistieken in de totale productie en de werking van het geheel van meerjarenprogramma's en werkprogramma's. Hierdoor is het voor het CBS lastig om snel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. De meeste ruimte voor aanpassingen in het statistisch programma lijkt er te zijn bij het opstellen van een nieuw meerjarenprogramma.

Het CBS heeft in de evaluatieperiode actief ingezet op het vergroten van het bereik van de geproduceerde statistieken. De evaluatie leert dat het bereik van statistieken in de evaluatieperiode is toegenomen. Het aantal bezoekers op StatLine is toegenomen, waarbij een aantal gebruikers wel kritiek heeft op de gebruiksvriendelijkheid van de databank. Naast een toename van het aantal StatLine-bezoekers is ook het gebruik van CBS-statistieken in de media toegenomen. Deze toename houdt direct verband met strategie van het CBS om zich, zoals verwoord in de eerder aangehaalde strategische agenda, te profileren als een 'moderne nieuwsorganisatie'. Het doel dat het CBS hiermee nastreeft, is het bereik van de statistieken te vergroten door hiermee actief naar buiten te treden. AEF heeft het beeld dat deze strategie door gebruikers wordt gewaardeerd, zolang het CBS zich richt op het toelichten van de feitelijke bevindingen. Dit betekent dat het voor het CBS niet past om causale verbanden te leggen om oorzaken en gevolgen van de geconstateerde ontwikkelingen te duiden en op basis van deze ontwikkelingen prognoses voor de toekomst te doen.

In internationaal verband werkt het CBS effectief samen met Eurostat en andere internationale organisaties. Gezien de wettelijke taken Europees verplichte statistieken te produceren, werkt het CBS intensief samen met Eurostat. Deze samenwerking en ook die met

andere internationale organisaties verloopt in het beeld van AEF goed. Dit beeld is in lijn met een recent uitgevoerde *peer review* door onafhankelijke deskundigen.

Het CBS heeft de gegevensverzameling in de periode 2010-2015 op doeltreffende wijze gerealiseerd, waarbij de administratieve lasten zijn afgenomen. In de evaluatieperiode heeft het CBS in de dataverzameling op grote schaal registerdata gebruikt in plaats van enquêtes. De productie van statistieken is hiermee betrouwbaarder geworden. Dit heeft er ook aan bijgedragen dat de gepercipieerde administratieve lasten gereduceerd zijn. In de evaluatieperiode is sprake van een lichte daling van de administratieve lasten op basis van de enquêtedrukmeter. Ondanks het toegenomen gebruik van registerdata blijven de gemeten administratieve lasten op basis van de enquêtedrukmeter sinds 2003 relatief constant op circa € 20 mln. AEF constateert aanvullend dat de administratieve lasten van het CBS lastig te vergelijken zijn met die van de Rijksoverheid als geheel en andere uitvoeringsorganisaties. De reden hiervoor is een verschil in meetmethoden. De door het CBS gehanteerde meetmethode is overigens tot stand gekomen conform afspraak met het ministerie van EZ.

Het CBS is gedurende de evaluatieperiode meer werk op aanvraag gaan uitvoeren, waardoor de continuïteit van statistieken een aandachtspunt voor de toekomst is. Het aandeel werk dat het CBS uitvoert voor betalende overheden als opdrachtgevers is in de evaluatieperiode toegenomen. Dit is in lijn met de ambities die zijn geformuleerd in de meerjarenprogramma's en de strategische agenda. De opdrachtgevers die de producten en diensten van het CBS afnemen, zijn hier tevreden over. Enerzijds maakt de groei van het werk op aanvraag het voor het CBS mogelijk om (binnen de beperkte speelruimte die er is) beter in te spelen om de behoeften op praktijk, beleid en wetenschap. Anderzijds kan deze toename ook een risico vormen voor de statistiekproductie. Dit als gevolg van de financiering die hieraan ter grondslag ligt. Deze financiering is in vergelijking met de lumpsum financiering vanuit het ministerie van EZ meer volatiel. Tegelijk geldt dat daar waar het reguliere programma tot stand komt door behoeften van afnemers integraal tegen elkaar af te wegen, het werk op aanvraag voortvloeit vanuit de behoeften vanuit de eigen organisatie of het eigen beleidsveld van de opdrachtgever. De afwegingen die vanuit deze behoeften gemaakt worden, kunnen jaarlijks anders zijn, waardoor de continuïteit van de statistieken in gevaar kan komen. Er is immers sprake van een directe relatie tussen de productie en de afname van een statistiek en de financiering hiervan. Bij lumpsum financiering is deze relatie minder direct. AEF stelt vast dat het beschreven risico zich in de evaluatieperiode niet of beperkt heeft voorgedaan, maar ziet dit tegelijk wel als een aandachtspunt voor de toekomst.

Het CBS heeft in de evaluatieperiode de publieke taak uitgevoerd met inachtneming van privacy en gegevensbescherming. Het CBS heeft protocollen en procedures ingericht in lijn met het geldende wettelijke kader om de privacy en gegevensbescherming te borgen. AEF constateert dat het CBS terecht veel waarde hecht aan een zorgvuldige omgang met en de vertrouwelijkheid van gegevens. Dit heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid van het CBS ten aanzien van de statistiekproductie.

2.1.2 Doelmatigheid

De doelmatigheid van het CBS heeft zich in de periode 2010-2015 positief ontwikkeld. AEF is van oordeel dat het CBS in de evaluatieperiode een doelmatigheidsverbetering heeft gerealiseerd door onder andere de processen in het kader van de statistiekproductie opnieuw in te richten en de waarneemstrategie te herzien door gebruik te maken van registerdata in plaats van enquêtes af te nemen. Het CBS heeft de bedrijfslasten gereduceerd door onder andere een verlaging van de belangrijkste kostenpost, de loonkosten. Hiertegenover staat dat

de statistiekproductie nagenoeg constant is gebleven, met behoud van de kwaliteit van statistieken. Ook de overeengekomen prestatie-indicatoren zijn zonder uitzondering gehaald. Op basis hiervan concludeert AEF dat het CBS het statistisch programma aan het einde van de evaluatieperiode doelmatiger heeft uitgevoerd dan aan het begin van deze periode.

Het CBS heeft binnen de evaluatieperiode geacteerd binnen de bestaande financiële kaders, waarbij met instemming van het ministerie van EZ wel is ingeteerd op het eigen vermogen. In de periode 2010-2015 is de bijdrage van het ministerie van EZ voor het reguliere programma per saldo gedaald met € 37,3 mln. Dit als gevolg van de Rijksbrede taakstelling van het kabinet Rutte I. Om hiermee om te gaan heeft het CBS zijn doelmatigheid verbeterd. In de eerste helft van de evaluatieperiode heeft het CBS de bedrijfslasten harder weten terug te dringen dan noodzakelijk was als gevolg van de daling van de bijdrage van het ministerie van EZ. Het bedrijfsresultaat ontwikkelde zich in de eerste jaren dan ook positief. In de tweede helft van evaluatieperiode bleek het CBS echter niet in staat de taakstelling volledig met doelmatigheidsverbetering in te vullen. Het was een bewuste keuze van het CBS dit deel van de taakstelling gefaseerd in te vullen, omdat benodigde efficiëntiemaatregelen in veel gevallen eerst investeringen vergden, zoals in ICT-voorzieningen, en op korte termijn niet tot besparingen leidden. Hierdoor is in de afgelopen jaren in aanvulling op het verbeteren van de efficiëntie een versobering van het statistisch programma² doorgevoerd en is ook het eigen vermogen aangesproken (€ 6,2 mln in 2014 en € 8,2 mln in 2015). Indien de bedrijfslasten de komende jaren niet in de pas lopen met de bedrijfsopbrengsten, dreigt het eigen vermogen negatief te worden. Dit kan de ruimte beperken om tegenvallers in de bedrijfsvoering op te vangen of toekomstige investeringen te plegen. In het Meerjarenprogramma 2014-2018 is de prognose opgenomen dat het eigen vermogen de komende jaren weer toe zal nemen. AEF heeft in het kader van deze ex post evaluatie niet getoetst of deze prognose reëel is.

De statistiekproductie van het CBS is lastig te meten, maar lijkt in de evaluatieperiode constant te zijn gebleven, waarbij ook de kwaliteit onveranderd hoog is geweest. Met uitzondering van de versobering op het statistisch programma en aanvullende Europese verplichtingen, blijkt uit de cijfers van het CBS dat de productie nagenoeg in stand gebleven is. Een kanttekening hierbij is dat de productieomvang moeilijk te meten is. Het CBS hanteert hiervoor een aantal outputcriteria, maar die geven slechts een beperkt beeld van de feitelijke productie. Een van de indicatoren is bijvoorbeeld het aantal (nieuwe) StatLine-tabellen. Dit aantal biedt echter geen inzicht in de onderliggende aantallen statistieken. Bovendien kan het aantal tabellen eenvoudig veranderen, bijvoorbeeld door een andere indeling te kiezen, zonder dat dit implicaties heeft voor de onderliggende statistieken. Redenen voor het feit dat de statistiekproductie moeilijk in beeld te brengen is, zijn onder meer de verwevenheid tussen statistieken en de samenhang tussen de processen om verschillende statistieken te produceren. Zo worden brondata voor meerdere (verplichte- en niet-verplichte) statistieken gebruikt en zijn sommige statistieken zowel eindproduct als tussenproduct. Tegelijk heeft het CBS wel helder in beeld welke statistieken de organisatie verplicht dient te produceren en aan welke eisen deze statistieken moeten voldoen. De kwaliteit van de statistieken is in de evaluatieperiode onverminderd hoog geweest. De doelmatigheidsverbeteringen hebben hier geen (negatieve) invloed op gehad.

Het CBS is qua financiële sturing *in control*, maar tegelijk is op een beperkt aantal onderdelen van deze sturing een verbetering mogelijk. Vanuit de financiële sturing heeft het CBS goed zicht op de totale bedrijfslasten van de statistiekproductie en de ontwikkeling

² De besparing op de statistiekproductie bedroeg per saldo € 2,3 mln vanaf 2015, waarvan € 4 mln op het regulier programma. Voor € 1,7 mln zijn statistieken voortgezet als werk op aanvraag.

hierin. Het is voor het CBS echter slechts beperkt mogelijk om de totale kosten toe te delen aan verschillende categorieën van statistieken. Als gevolg hiervan is in de kosten geen helder onderscheid te maken tussen de kosten van de verplichte en de niet-verplichte statistieken. Ten behoeve van de besluitvorming over het aanpassen van de statistiekproductie zijn wel de marginale kosten (ofwel de vermijdbare kosten) van de niet-verplichte statistieken inzichtelijk gemaakt. Deze vormden de basis voor de besluitvorming over de versobering en de overheveling van statistieken van het regulier programma naar werk op aanvraag. Dit betekent dat afnemers van statistieken die verschoven zijn van het reguliere programma naar het werk op aanvraag, hiervoor de marginale kosten betalen. Afnemers van statistieken die van oudsher al behoorden tot het werk op aanvraag betalen daarentegen de integrale kosten. Dit onderscheid in te betalen kosten is aan afnemers lastig uit te leggen en leidt voor het CBS tot een complexe en naar de toekomst toe moeilijk te onderhouden tariefstructuur. Een aanvullend aandachtspunt in de financiële sturing is dat er geen relatie te leggen is tussen de interne financiële sturing en het externe verantwoordingsmodel. Hierdoor zijn de begrote kosten van divisies, projecten of thema's binnen het statistisch programma (regulier en werk op aanvraag) niet te relateren aan de (extern gerapporteerde) gerealiseerde kosten.

Het werk voor derden is in de evaluatieperiode niet kostendekkend geweest, vooral als gevolg van de activiteiten die voor Eurostat zijn uitgevoerd. Uit de evaluatie blijkt dat het CBS voor het reguliere programma werkt met budgetten per divisie. Voor het werk op aanvraag werkt het CBS met (vaak *fixed price*) offertes, waarvoor het CBS externe tarieven hanteert afgeleid van integrale kostprijzen. AEF kan zich vinden in de wijze waarop de integrale kostprijzen tot stand komen. Tegelijk constateren we dat de externe tarieven veelal hoger liggen dan de integrale kostprijzen, al zijn de verschillen betrekkelijk gering. Ondanks deze hogere tarieven is het werk op aanvraag in de jaren 2010-2014 per saldo verlieslatend geweest. Het CBS geeft aan dat dit verlies werd veroorzaakt door de tarieven die het CBS in rekening kon brengen voor werk op aanvraag voor Eurostat. Het gaat hier om ontwikkelwerk in het kader van nieuwe Europese verplichtingen. De tarieven hiervoor zijn door de Europese Commissie voorgeschreven en liggen onder de integrale kostprijs van het CBS. Ze dekken wel de directe kosten. Het CBS geeft aan dat indien gecorrigeerd zou worden voor het werk voor Eurostat het werk op aanvraag wel kostendekkend zou zijn geweest. AEF heeft dit niet kunnen verifiëren. Doordat de opbrengsten van het werk op aanvraag niet hoog genoeg waren om de kosten te dekken, is in de periode 2010 – 2015 voor dit werk sprake geweest van kruissubsidie vanuit de lumpsum bijdrage van het ministerie van EZ.

De formatie van het CBS is afgenomen, waardoor de loonkosten en daarmee ook de bedrijfslasten zijn gedaald. De doelmatigheidsverbetering van het CBS is vooral af te lezen aan de ontwikkeling van de loonkosten in relatie tot de omvang van de statistiekproductie. De totale loonkosten zijn in de evaluatieperiode gedaald als gevolg van de daling in het aantal fte, maar de gemiddelde loonkosten per gemiddeld aantal fte zijn in 2015 licht gestegen. De verklaring hiervoor is de toename van het aandeel hoger opgeleide medewerkers (schaal 9 en hoger) en nieuwe cao-afspraken. Het CBS heeft zich in het laatste jaar van de evaluatieperiode met een strategisch personeelsplan gericht op het aantrekken van nieuwe medewerkers om in te spelen op het vergrijzend personeelsbestand. De effecten van het personeelsplan zijn in de evaluatieperiode beperkt zichtbaar geworden. AEF constateert dat kennisontwikkeling en -borging binnen het CBS gezien de samenstelling van het huidige personeelsbestand blijvend aandacht verdienen.

2.1.3 Governance

De onafhankelijkheid van het CBS in de statistiekproductie is goed geborgd³. De geformuleerde kaders om deze onafhankelijkheid te borgen, zijn helder en zijn gedurende de evaluatieperiode in de praktijk ook adequaat nageleefd. Ook heeft het toezicht op de naleving van deze kaders goed gefunctioneerd. We constateren dat er geen enkele twijfel bestaat over de onafhankelijkheid van het CBS in de statistiekproductie, ongeacht of dit het reguliere programma of het werk op aanvraag betreft.

2.2 Aanbevelingen

Zoals uit de conclusies blijkt heeft het CBS in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid in de periode 2010-2015 goed gefunctioneerd. Ook was de onafhankelijkheid ten aanzien van de statistiekproductie op orde. Op basis van de bevindingen uit deze evaluatie ziet AEF tegelijk een aantal verbetermogelijkheden. Deze verbetermogelijkheden spelen vooral in het licht van toekomstige ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen geven aanleiding om op een aantal onderdelen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het CBS verder te verbeteren.

2.2.1 Doeltreffendheid

- **Maak inzichtelijk hoe de strategische agenda zich inhoudelijk en procedureel verhoudt tot het meerjaren- en werkprogramma.** Het is van belang om de relatie tussen het meerjaren- en werkprogramma enerzijds en de strategische agenda anderzijds te expliciteren. Hierbij dient tevens te worden aangegeven welke strategische keuzes in welk document gemaakt worden, zodat helder is wat de *checks & balances* zijn geweest om tot deze keuzes te komen.
- **Maak tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer heldere afspraken over de voorwaarden waaronder het CBS werk op aanvraag verricht.** Gezien de toename van het werk op aanvraag is het voor het CBS van belang om de rollen van de verschillende opdrachtgevers (ieder voor zich en in relatie tot elkaar) te expliciteren. Een van de vragen is hoe deze opdrachtgevers ingebed worden in de governancestructuur van het CBS, bijvoorbeeld door middel van een opdrachtgeversoverleg waarin markt, beleid en wetenschap vertegenwoordigd zijn. Een andere vraag is wat de uitgangspunten zijn ten aanzien van kosten en opbrengsten van het werk op aanvraag en de te hanteren tarieven.

2.2.2 Doelmatigheid

- **Vergroot het inzicht in de omvang en de kosten van de statistiekproductie.** Zorg voor een heldere definitie voor het begrip statistiek en houd op basis van deze definitie consequent bij hoe de statistiekproductie zich ontwikkelt. Maak per statistiek(soort) helder wat de kosten hiervan zijn. Van belang is om hierbij een onderscheid te maken naar statistieken die Europees verplicht, nationaal verplicht en niet verplicht zijn, zodat bij verschuivingen tussen het regulier programma en het werk op aanvraag helder is welke bedragen hiermee gemoeid zijn. Een aanvullende aanbeveling is om rapportage over de geprognosticeerde en gerealiseerde output te verbeteren.

³ Zoals eerder beschreven richt deze evaluatie zich primair op het feitelijk beschrijven van de huidige governance van het CBS. Dit in het licht van de aanstaande herijking. Alleen daar waar het gaat om de onafhankelijkheid van de statistiekproductie is sprake van een beoordeling door de onderzoekers.

- **Vergroot de transparantie over de hoogte en de opbouw van de tarieven voor het werk op aanvraag.** De groei van het aantal opdrachten binnen het werk voor derden maakt dat behoefte is aan een herijking van de wijze waarop kostprijzen en tarieven worden bepaald, zodat sprake is van een duurzame tariefstructuur, die voor afnemers transparant en consistent is.
- **Houd de ontwikkeling van het eigen vermogen scherp in de gaten en bepaal tijdig of aanvullende maatregelen nodig zijn om dit vermogen aan te vullen met het doel het weerstandsvermogen en de toekomstige investeringsruimte van het CBS zeker te stellen.** Zorg ervoor dat de bedrijfslasten de komende jaren meer in de pas lopen met de bedrijfsopbrengsten, zodanig dat buffers opgebouwd kunnen worden om het eigen vermogen aan te vullen. Mocht dit niet mogelijk zijn, bepaal dan welke aanvullende maatregelen nodig zijn om het eigen vermogen weer op peil te brengen.
- **Spreek voor de huidige prestatie-indicatoren ambitieuzere streefwaarden af en overweeg het toevoegen van nieuwe prestatie-indicatoren.** De streefwaarden van de huidige prestatie-indicatoren hebben weinig ambitie in zich. Ze hebben eerder het karakter van een bodemwaarde dan van een streefwaarde. We bevelen aan om per prestatie-indicator ambitieuze en tegelijk haalbare streefwaarden te formuleren. Aanvullend geldt dat de huidige prestatie-indicatoren onvoldoende de volledige breedte van de activiteiten van het CBS weerspiegelen. Om te komen tot een bredere afspiegeling kunnen prestatie-indicatoren worden toegevoegd, zoals de aansluiting tussen de geprognosticeerde en gerealiseerde output, de gebruiksvriendelijkheid van StatLine, de klanttevredenheid over het werk op aanvraag en de microdataservices.
- **Maak bij toekomstige efficiëntiemaatregelen inzichtelijk welke afwegingen gemaakt worden en wat verschillende maatregelen (gaan) opleveren.** De relatie tussen de ingezette maatregelen en de financiële effecten hiervan is voor de periode 2010-2015 niet helder in beeld. In de toekomst kan inzicht in deze relatie helpen om de juiste keuzes te maken ten aanzien van de door te voeren maatregelen.
- **Sluit voor vergelijkbaarheid van de administratieve lasten aan bij de methodiek van de Rijksoverheid (het Standaardkostenmodel).** Hierdoor neemt de vergelijkbaarheid met de administratieve lasten van andere organisaties toe en zijn de lasten ook voor de Rijksoverheid als geheel ook beter op te tellen.

3 Onderzoek doeltreffendheid CBS

In dit hoofdstuk onderzoeken wij in hoeverre het CBS in de periode 2010-2015 doeltreffend gefunctioneerd heeft. In de kern komt dit neer op het beantwoorden van de vraag of het CBS de beoogde output daadwerkelijk heeft gerealiseerd. Het gaat hier om de mate waarin het CBS erin is geslaagd zijn wettelijke taken uit te voeren in overeenstemming met de meerjarenprogramma's en werkprogramma's. Hiertoe onderzoeken wij:

- hoe het CBS zijn maatschappelijke taken heeft omgezet in meerjarenprogramma's
- in hoeverre de meerjarenprogramma's adequaat omgezet zijn in jaarlijkse werkprogramma's.

Doeltreffendheid is echter meer dan het realiseren van output alleen. Het begrip heeft in dit onderzoek ook betrekking op de vraag in hoeverre het CBS statistieken produceert die voldoen aan de behoefte van "praktijk, beleid en wetenschap". Hiertoe dient de organisatie adequaat zicht te hebben op de (veranderende) behoeften die er bestaan en dient er aan de behoeften te worden voldaan. In dit kader onderzoeken wij:

- de responsiviteit van het CBS
- het gebruik van statistieken door overheden, burgers, bedrijven, wetenschap en media
- de gegevensverzameling en administratieve lasten
- het werk op aanvraag door het CBS
- beveiliging en privacy.

3.1 Maatschappelijke taak CBS

In dit deelthema onderzoeken wij hoe doeltreffend het CBS invulling heeft gegeven aan zijn maatschappelijke taak. Deze maatschappelijke taak is in de wet vastgelegd. Om invulling te blijven geven aan de behoeften van "praktijk, beleid en wetenschap" maakt het CBS gegeven de maatschappelijke taak strategische afwegingen voor de (middel)lange termijn.

3.1.1 Wettelijke taak

Het CBS "heeft tot taak het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken" (artikel 3, Wet op het CBS, hierna "Wet CBS"). Als invulling van deze opgave voert het CBS de volgende activiteiten uit:

- **Het produceren van verplichte communautaire (Europese) statistieken op basis van artikel 4 Wet CBS**
 - Statistiekproductie over Nederland, die afgedragen moet worden aan de Europese statistische organisatie Eurostat.

- **Het produceren van nationale (officiële) statistieken**
 - ‘Nationaal’ verplichte statistieken, op basis van wetten (bijvoorbeeld de cao-lonen o.b.v. artikel 402a boek 1 BW).
 - Niet-verplichte statistieken zonder wettelijke basis.
- **Het uitvoeren van statistische werkzaamheden op aanvraag**
 - Voor overheden, deze statistiekproductie valt onder artikel 3 Wet CBS.
 - Voor niet-overheden, deze statistiekproductie valt onder artikel 5, eerste lid Wet CBS⁴.

Deze taken worden bekostigd door middel van verschillende financieringsstromen:

Taak CBS		Financiering
Europese statistieken		Bijdrage van het ministerie van EZ in de vorm van een lumpsum op grond van artikel 60 Wet CBS.
Nationale Statistieken	Nationaal verplicht	Bijdrage van het ministerie van EZ in de vorm van een lumpsum (deel dat niet aan Europese statistieken wordt besteed) op grond van artikel 60 Wet CBS.
	Nationaal niet-verplicht	
Werk op aanvraag	Overheden	Bekostiging door derden op basis van de kostprijs van benodigde werkzaamheden
	Niet-overheden	

De invulling van de wettelijke taak van het CBS onder artikel 3 en 4 Wet CBS vindt plaats door het opstellen van een *meerjarenprogramma* (artikel 14 Wet CBS) en een jaarlijks *werkprogramma* (artikel 15 Wet CBS) door de Directeur-Generaal van het CBS, met goedkeuring van de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) (artikel 16 jo. artikel 25, onder c, Wet CBS):

- Het *meerjarenprogramma* van het CBS is een document waarin “op hoofdlijnen wordt vastgelegd welke werkzaamheden het CBS zal uitvoeren in de komende jaren” (artikel 14, eerste lid, Wet CBS). Voorts bevat het meerjarenprogramma “een beschrijving van de op middellange en lange termijn te realiseren doelstellingen, de hoofdlijnen van het daarop te richten beleid en de financiële en organisatorische voorwaarden die daartoe vervuld moeten worden” (artikel 14, tweede lid, Wet CBS).
- Het *werkprogramma* van het CBS bevat vervolgens onder andere een “beschrijving van het belang van een statistiek voor praktijk, beleid en wetenschap [en] de vraag of een statistiek noodzakelijk is op grond van Europese of andere regelgeving” (artikel 15, derde lid, Wet CBS). Dit werkprogramma is opgenomen in de jaarplannen van het CBS.

Op de verhouding tussen de afzonderlijke meerjarenprogramma’s en werkprogramma’s gaan we later in dit hoofdstuk nader in.

Uit gesprekken blijkt dat gebruikers tevreden zijn over de kwaliteit van de door het CBS geproduceerde statistieken. In de gehouden interviews merken veel respondenten op, dat het produceren van Europese statistieken binnen de wettelijke taken van het CBS in de evaluatieperiode dominant is geworden. Deze ontwikkeling vloeit volgens hen voort uit de bezuinigingen die de afgelopen jaren doorgevoerd zijn en die hebben geleid tot versoering

⁴ “Het CBS kan in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden verrichten.”

van het statistisch programma. Omdat niet gekort kon worden op het produceren van wettelijk verplichte Europese statistieken, hebben deze bezuinigingen effect gehad op de productie van niet-verplichte statistieken. Hierdoor ervaren respondenten dat binnen de statistiekproductie het aandeel van Europese statistieken is toegenomen.

De verplichte Europese statistieken zijn volgens een aantal betrokkenen vooral gericht op economisch verkeer en handel. Hierdoor ervaren vooral ministeries die in mindere mate aansluiting hebben bij deze statistieken, dat het CBS sinds de bezuinigingen minder goed in staat is statistieken te produceren binnen voor deze ministeries relevante velden. Deze situatie roept volgens respondenten de fundamentele vraag op wat de wettelijke taak van het CBS nu echt inhoudt: datgene dat letterlijk vermeld staat in de wet, namelijk het voorzien in de statistiekbehoefte van praktijk, beleid en wetenschap of datgene wat het CBS gewend is te doen?

3.1.2 Strategie

Naast de publiek beschikbare meerjaren- en werkprogramma's beschikt het CBS over interne strategiedocumenten. Op basis van deze publieke en interne documenten is het mogelijk de missie, visie en strategie van het CBS te herleiden en te relateren aan het hierboven beschreven wettelijke kader.

Het meerjarenprogramma 2009-2013 stelt de missie van het CBS gelijk aan de wettelijke taak van het CBS, namelijk het produceren van statistieken "ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap." Dit doet het CBS door "het verzamelen van gegevens en het maken, combineren en leveren van betrouwbare statistische informatie."⁵ Deze missie wordt vervolgens gekoppeld aan een visie, die zich richt op de kernwaarden van het CBS: betrouwbaarheid, relevantie, samenhang, actualiteit en zorgvuldige omgang met gegevens.⁶ De rest van het meerjarenprogramma bevat een beschrijving van strategische agenda die het CBS de komende vijf jaar uitvoert om producten en diensten beter af te stemmen op de wensen van de gebruikers.⁷ Deze agenda heeft betrekking op:

- verbeteren van de dienstverlening
- uitbreiden van het productassortiment
- programmavernieuwing met oog voor continuïteit
- procesvernieuwing ten behoeve van efficiëntie en vermindering van enquêtedruk.

Uit het meerjarenprogramma 2014-2018 is minder eenduidig een missie, visie en strategie te herleiden als uit het voorgaande meerjarenprogramma. De missie van het CBS wordt verwoord als "het produceren en publiceren van betrouwbare en samenhangende statistische informatie die inspeelt op de behoefte van de samenleving."⁸ Vervolgens wordt, na een beschrijving van een aantal belangrijke externe ontwikkelingen, uiteengezet welke acties er in de periode van 2014 tot 2018 plaats gaan vinden:

- Programmavernieuwing op basis van wensen van gebruikers⁹.
- Uitvoering van het Europese statistische programma¹⁰.

⁵ CBS (2008) Strategisch meerjarenprogramma 2009-2013, pp. 7

⁶ Id.

⁷ Id.

⁸ CBS (2013) Statistisch meerjarenprogramma 2014-2018, pp. 6

⁹ Id., pp. 13-16

¹⁰ Id., pp. 20-22

- Uitvoering van het reguliere statistiekprogramma¹¹.
- (Inter)nationale samenwerking¹².
- Toegankelijkheid verbeteren:¹³
 - Het verder verbeteren van toegankelijkheid van StatLine en de website van het CBS.
 - Verder beschikbaar maken van open data.
 - Beschikbaar maken van statistieken op lokaal niveau.
- Betere dienstverlening voor bedrijven en verminderen van lastendruk¹⁴.
- Meer inzetten op het uitvoeren van maatwerkonderzoek tegen betaling gegeven de toegenomen vraag en het bieden van toegang tot microdata.¹⁵

In 2015 heeft het CBS naast het meerjarenprogramma een strategische agenda opgesteld.¹⁶ Het CBS heeft in gesprekken aangegeven, dat deze strategische agenda is vastgesteld in overleg met stakeholders en de CCS, en vooral bedoeld was als een intern document. De tien onderwerpen op deze strategische agenda hebben betrekking op:

- Vraaggerichte en maatschappelijke statistiekproductie:
 - Het CBS wil informatie in samenhang presenteren met behulp van vraaggerichte statistieken.
 - Het CBS wil het maatschappelijk debat actief voeden met informatie als een moderne nieuwsorganisatie.
 - Het CBS wil actiever inspelen op de behoefte aan statistische diensten en in toenemende mate werk op aanvraag uit gaan voeren.
 - Het CBS wil relaties met overheden, media en politiek verbeteren.
- Verbeteren van processen en de organisatie:
 - Het CBS wil effectiever en efficiënter innoveren, en innovatie beter inpassen in producten en processen.
 - Het CBS wil de betrokkenheid van personeel vergroten, een aantrekkelijker werkgever worden, en hiertoe een strategisch personeelsplan opstellen.
 - Het CBS wil als organisatie met een zeer hoogwaardige informatie-infrastructuur gaan werken.
 - Het CBS wil intern ‘ontbureaucratiseren:’ meer samenwerking en meer gestroomlijnde besluitvorming.
 - Het CBS wil de proceskwaliteit verbeteren door transparantie en certificering.
 - Het CBS wil processen effectiever en efficiënt maken door de implementatie van Lean Six Sigma en Lean Operational Management.

Aanvullend beschikt het CBS over specifieke (interne) strategische documenten voor wat betreft informatievoorziening,¹⁷ HR¹⁸ en communicatie.¹⁹

¹¹ Id., pp. 23-26

¹² Id., pp. 28-29

¹³ Id., pp. 32

¹⁴ Id., pp. 32-33

¹⁵ Id., pp. 33-34

¹⁶ CBS (2015) Strategische Agenda, voor grafische samenvatting zie <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/A74F83BE-76C5-4E62-A4DD-F62129CC3DC9/0/strategischeagenda.pdf>

¹⁷ CBS (2014) IV2020: Klaar voor de toekomst. Visie op de CBS Informatievoorziening; CBS (2015) IT Strategie 2015-2020: Bouwen aan een nieuwe CBS informatievoorziening; CBS (2015) IT-Strategie: applicatiedeel—controlled agility!

¹⁸ CBS (2015) HR-Speerpunten

¹⁹ CBS (2014) De online strategie van het CBS

In interviews geeft een aantal respondenten aan de strategische keuzen van het CBS te begrijpen om meer naar buiten te treden en meer werk op aanvraag buiten het reguliere programma te doen. Deze respondenten constateren dat de Europese statistieken niet altijd volledig aansluiten bij de wensen van praktijk, beleid en wetenschap, en stellen dat het belangrijk is dat het CBS daarom via andere constructies de aansluiting zoekt op praktijk, beleid en wetenschap. Met de positionering als een moderne nieuwsorganisatie en een toename van werk op aanvraag gaan volgens betrokkenen echter ook risico's gepaard. Deze risico's bespreken we in paragraaf 3.4 en 3.6.

Hoewel er geen twijfel bestaat over de wijze waarop de accenten in de strategie van het CBS binnen de wettelijke taak van het CBS vallen, stelt een aantal respondenten dat het actief opzoeken van de publiciteit voor het CBS de afgelopen periode onwettig is geweest en dat interpretatie van gegevens niet goed past bij zo veel mogelijk waarde vrije statistiekproductie (meer hierover in paragraaf 3.4). Daarnaast menen sommige respondenten dat door een toename van werk op aanvraag de statistiekproductie te dicht bij beleid en politiek komt. Het op politieke gronden starten, stoppen en aanpassen van statistiekproductie zou volgens deze respondenten negatieve gevolgen kunnen hebben voor het blijvend produceren van statistieken in het belang van praktijk, beleid en wetenschap.

3.1.3 Deelconclusies

Wij concluderen dat het CBS haar publieke taak doeltreffend heeft uitgevoerd. De strategische afwegingen van het CBS, zoals geformuleerd in meerjarenprogramma's en de strategische agenda, geven zonder meer invulling aan het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. Gebruikers zijn bovendien tevreden over de wijze waarop het CBS invulling heeft gegeven aan zijn wettelijke taak en over de kwaliteit van de geproduceerde statistieken.

In tegenstelling tot het meerjarenprogramma 2009-2013 heeft het CBS in het (huidige) meerjarenprogramma 2014-2018 minder expliciet gemaakt hoe de missie, visie en strategie zich verhouden tot de wettelijke taken van het CBS. Desalniettemin blijkt uit ons onderzoek dat de meerjarenprogramma's van het CBS in overeenstemming zijn met de wettelijke taken van het instituut.

Met de strategische agenda van 2015 voert het CBS naar het oordeel van AEF een aantal accentverschuivingen door in het opereren van de organisatie. Deze betreffen vooral het actief naar buiten treden met informatie en het actiever uitvoeren van werk op aanvraag. Deze accentverschuivingen passen weliswaar binnen de contouren van het vigerende meerjarenprogramma, tegelijk zijn ze wel zeer wezenlijk voor de organisatie. Ze hebben immers een impact op het strategisch functioneren van het CBS. Inhoudelijk kunnen wij ons in deze accentverschillen vinden. Voor ons is echter onvoldoende helder hoe de keuzes hieromtrent zijn ingebed in de formele governancestructuur van het CBS. Daardoor is onduidelijk hoe de strategische agenda zich verhoudt tot het Meerjarenprogramma 2014-2018. De strategische agenda is (als intern document) immers niet tot stand gekomen via de procedurele vereisten (op basis van de Wet CBS) die wel gelden voor het vaststellen van dit meerjarenprogramma.

3.2 Meerjaren- en werkprogramma's

De meerjarenprogramma's worden door het CBS praktisch vertaald in jaarlijkse werkprogramma's, waarin concrete werkzaamheden voor het komende jaar zijn opgenomen. In dit onderdeel onderzoeken wij de doeltreffendheid van wijze waarop de meerjarenprogramma's worden vertaald in werkprogramma's en de doeltreffendheid waarmee de werkprogramma's vervolgens worden uitgevoerd.

3.2.1 Verhouding meerjarenprogramma's en werkprogramma's

Op basis van de Wet CBS stelt de directeur-generaal jaarlijks een werkprogramma op met daarin "welke werkzaamheden het CBS in een bepaald jaar zal uitvoeren, voor zover de beschikbare middelen dat toelaten." (artikel 15, tweede lid, Wet CBS). Dit jaarlijkse werkprogramma dient onder artikel 15, derde lid van de Wet CBS te bevatten:

- Een beschrijving van het belang van een statistiek voor praktijk, beleid en wetenschap:
 - Deze beschrijving wordt niet bij iedere individuele statistiek vermeld. Op basis van de kwalitatieve beschrijving van het statistisch programma in de werkprogramma's is de relatie van (groepen) statistieken met praktijk, beleid en wetenschap wel af te leiden.
- De vraag of een statistiek noodzakelijk is op grond van Europese of andere regelgeving:
 - Op basis van het combineren van de (terugkerende) bijlages B en C in de werkprogramma's is te herleiden welke onderdelen van het statistische programma volgen uit Europese verplichtingen. In de werkprogramma's is echter niet systematisch opgenomen welke statistieken volgen uit andere dan Europese regelgeving.
- Een verantwoording omtrent de belangrijkste niet-gehonoreerde verzoeken om statistieken:
 - In de bijlagen met programmavernieuwing en het reguliere programma vermeldt het CBS in de werkprogramma's op welke verzoeken tot statistieken het is ingegaan ("Ook in 2014 brengt het CBS op verzoek van het ministerie van VWS de landelijke jeugdmonitor uit.")²⁰. Omgekeerde gevallen, waarin het CBS *niet* is ingegaan op verzoeken, lijken echter niet in de werkprogramma's of in andere documenten verwerkt te zijn.
- Een paragraaf met de kosten en opbrengsten van de statistieken:
 - Ieder werkprogramma bevat hiertoe een begrotingshoofdstuk.

In de Wet CBS is geen expliciete bepaling opgenomen over hoe het meerjarenprogramma zich tot de werkprogramma's dient te verhouden, of *vice versa*. In bijlage 5 van dit rapport is een schematisch overzicht opgenomen waarin zichtbaar is gemaakt of de punten uit de meerjarenprogramma's 2009-2013 en 2014-2018 opgenomen zijn in de afzonderlijke werkprogramma's. Uit dit overzicht komt het volgende beeld naar voren:

- Het meerjarenprogramma 2009-2013 is in de werkprogramma's 2009 tot en met 2013 op hoofdlijnen overgenomen.
- Voor de periode 2014 -2018 is gekozen voor een globalere opzet van het meerjarenprogramma. Vrijwel alle speerpunten hieruit zijn letterlijk overgenomen in de werkprogramma's.
- Tot 2014 verschillen de werkprogramma in opbouw, en volgen de werkprogramma's in mindere mate de structuur van het bovenliggende meerjarenprogramma. Sinds 2014 is er een consistentere opmaak en volgorde dan de jaren ervoor waarin de werkprogramma's de ordening van het meerjarenprogramma volgen.

²⁰ CBS (2013) Jaarplan 2014, pp. 78

De werkprogramma's bevatten een aantal door de jaren heen vergelijkbare bijlagen met daarin de verwachte output van het komende jaar in de vorm van:

- programmavernieuwing
- regulier statistisch programma
- dataleveringen aan Eurostat
- onderzoekspapers en wetenschappelijke publicaties.

Vervolgens bevat ieder jaarverslag in een vaste bijlage een tabel met per statistisch thema een overzicht van gerealiseerde output in de vorm van aantallen wat betreft publicaties, nieuwsberichten, nieuwe StatLine tabellen, microdatabestanden en Eurostat leveringen.

Door het vergelijken van de geprognosticeerde output in de werkprogramma's met de gerealiseerde output in de jaarverslagen is echter niet te achterhalen in hoeverre het aantal voorgenomen persberichten/conjunctuurberichten, StatLine tabellen, microdatabestanden en Eurostat leveringen overeenkomt met het gerealiseerde aantal leveringen (zie bijlage 7). De aantallen die opgenomen zijn in de werkprogramma's en jaarverslagen lopen hiervoor te ver uiteen. In gesprekken met het CBS heeft het CBS deze discrepantie tussen prognose en output toegelicht:

- Publicaties volgen vaak uit opdrachten en geconstateerde trends, waardoor in de praktijk meer publicaties worden uitgegeven dan geprognosticeerd.
- Nieuwsberichten zijn om dezelfde reden groter in gerealiseerde dan geprognosticeerde aantallen.
- Wat betreft nieuwe StatLine tabellen zijn zowel prognoses en realisaties door de jaren heen op verschillende manieren vastgesteld, waarbij (bijvoorbeeld) zowel verschijningsfrequentie en aantal tabellen als uitgangspunt genomen zijn in de telling. Bovendien zitten in de realisatiecijfers in een aantal jaren dubbelingen omdat zowel Engelstalige als Nederlandse tabellen zijn meegerekend.
- De discrepantie in de prognoses en realisatie van microdatabestanden wordt verklaard uit verschillen in categorisatie tussen prognose en realisatie, en een niet voorziene toename van vraag.
- Het verschil tussen prognose en realisatie van EuroStat leveringen is te wijten aan bijstellingen of foutcorrecties vanuit EuroStat, hierdoor liggen realisatiecijfers over het algemeen hoger dan de prognoses.

In aanvulling op de productie-aantallen wordt in de jaarverslagen in een bijlage kwalitatief vermeld hoe de programmavernieuwing geïmplementeerd is in het afgelopen jaar. Op basis van de jaarverslagen blijkt dat programmavernieuwing jaarlijks is uitgevoerd, zoals in de werkprogramma's beoogd.

Het CBS geeft aan dat er intern een uitgebreide toetsings- en controlecyclus is om de output van het meerjarenprogramma systematisch te vertalen in werkprogramma's en deze te monitoren. Hierdoor is het CBS naar eigen zeggen en ook volgens externe belanghebbenden voldoende *in control* daar waar het gaat om het implementeren van het meerjarenprogramma in de werkprogramma's. Deze externe belanghebbenden hebben geen zicht op dit interne proces, maar ervaren geen lacunes in uitvoering. Uit interviews komt niet naar voren dat zich problemen hebben voorgedaan bij de realisatie van de output.

Het werkprogramma van het CBS kan op basis van artikel 15, eerste lid, van de Wet CBS tussentijds gewijzigd worden. Op basis van de werkprogramma's en jaarverslagen is niet te herleiden of en in hoeverre er na vaststelling van de werkprogramma's wijzigingen zijn

doorgevoerd. Hierbij blijkt uit interviews dat verzoeken om additionele statistieken vanuit ministeries of andere opdrachtgevers niet hebben geleid tot aanpassingen in werkprogramma, maar voor het CBS hebben geleid tot werk op aanvraag (zie paragraaf 3.6).

3.2.2 Deelconclusies

Wij concluderen dat de afzonderlijke werkprogramma's van het CBS over het algemeen goed te herleiden zijn naar de meerjarenprogramma's. Het CBS maakt van werkprogramma naar werkprogramma zichtbaar hoe de meerjarenprogramma's gefaseerd ten uitvoer worden gebracht. Binnen de afzonderlijke werkprogramma's is echter niet goed herleidbaar hoe alle onderdelen van het statistische programma voortvloeien uit wettelijke verplichtingen, of niet-verplichte statistieken betreffen.

De geprognosticeerde output op basis van de hierboven beschreven outputcriteria uit de werkprogramma's komen evenwel niet overeen met de realisatiecijfers uit de jaarverslagen van het CBS. Het CBS heeft in aanvullende gesprekken de soms zeer grote discrepanties tussen prognose en realisatie van output kunnen toelichten. Dit neemt echter niet weg dat het opmerkelijk is dat binnen het CBS meerdere jaren achtereen om uiteenlopende redenen prognoses en realisaties zeer sterk uiteenlopen, en dat zulks geen aanleiding heeft gegeven prognoses en realisaties beter op elkaar af te stemmen.

Hoewel er op basis van interviews geen aanleiding is te veronderstellen dat het CBS onvoldoende inzicht heeft in het al dan niet realiseren van output, roept deze geconstateerde discrepantie tussen output en realisatie wel vragen op over interne controlemechanismen. Wanneer door de jaren heen verschillende methoden gehanteerd worden om prognoses en realisaties vast te stellen en er geen continuïteit zit tussen opeenvolgende jaren, dan verliest het vermelden van prognoses en realisaties als sturingsinstrument aan waarde.

Het niet overeenkomen van prognoses en realisaties staat overigens los van de vraag in hoeverre de output van het CBS voldoet aan de gedefinieerde prestatie-indicatoren. In paragraaf 4.5 gaan we hier nader op in.

3.3 Responsiviteit

In dit deelonderwerp onderzoeken wij de doeltreffendheid van de wijze waarop het CBS zijn statistisch onderzoek baseert op behoeften vanuit praktijk, beleid en wetenschap. Hiertoe onderzoeken wij de rol die de CCS vanuit haar wettelijke taak hierin speelt, en het functioneren van adviesraden en verdere externe oriëntatie van het CBS.

3.3.1 Rol CCS

Statistiekproductie ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap is voor het CBS een omvangrijke taak. Hierbij moet volgens het CBS namelijk niet alleen worden "uitgegaan van de behoefte op dat moment, maar ook van de behoefte waarvan verwacht mag worden dat deze in de nabije toekomst zal ontstaan."²¹ Hiertoe is op basis van de Wet CBS een formele structuur ingericht, waarbinnen de CCS een belangrijke rol speelt, bijvoorbeeld als het gaat om het tegen elkaar afwegen van de verschillende behoeften.

²¹ CBS (2003) Gedragscode, p. 6-7

In aanvulling op artikel 3 Wet CBS heeft de CCS de taak om statistische informatievoorziening ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap te bevorderen (artikel 25, onder a, Wet CBS). Uiteindelijk dient in het werkprogramma het belang van statistieken beschreven te zijn voor praktijk, beleid en wetenschap (artikel 15, derde lid, Wet CBS). Zoals al eerder besproken heeft de CCS conform artikel 25, onder c, Wet CBS, eveneens de taak de werkprogramma's van het CBS goed te keuren.

Op basis van artikel 13 van het (wettelijk verplichte) bestuursreglement van de CCS, concretiseert de CCS de invulling van zijn wettelijke taak in een apart document betreffende de uitvoering van de taken door de CCS.²² Artikel 5 van dit document bevat onder meer de concretisering van artikel 25, onder a, Wet CBS.²³ Hiermee ziet de CCS er onder andere op toe dat:

- het meerjaren- en werkprogramma tot stand komt na goed overleg met de gebruikers
- het Centrum voor Beleidsstatistiek voldoende functioneert.

Alle respondenten geven aan dat het CBS in de periode 2010-2015 aanzienlijk responsiever geworden is. Zij relateren deze ontwikkeling aan het voornemen van het CBS om in opdrachten meer dienstverlener te worden, zoals blijkt uit de strategische agenda uit 2015. Waar het CBS in het verleden door sommigen als een bureaucratische en lastig benaderbare organisatie gezien werd, stellen betrokkenen dat door het aanstellen van vaste contactpersonen en accounthouders voor specifieke externe contacten, zich sterke verbeteringen hebben voorgedaan in het onderlinge contact.

3.3.2 Externe oriëntatie van het CBS

Naast de CCS oriënteert het CBS zich op behoeften van beleid, praktijk en wetenschap door middel van adviesraden²⁴ en expertgroepen. De structuur en organisatorische inbedding van deze overlegorganen worden nader besproken in paragraaf 5.1.3.

Uit zijn jaarverslagen blijkt dat het overleg met de adviesraden bij het opstellen en uitwerken van programma's volgens de CCS bijdraagt aan de relevantie van de output van het CBS.²⁵ Uit een interne zelf-evaluatie van de adviesraden uit 2011 blijkt dat adviezen uit de raden leiden tot "aanpassingen [in het] werkprogramma, bijstelling in uitvoering van projecten of betere onderbouwing van gemaakte keuzes."

De CCS stelt dat het CBS door regelmatig overleg met de adviesraden goed aangesloten blijft op ontwikkelingen binnen departementen en planbureaus.²⁶

²² CCS (2003) Uitvoering van de taken van de Centrale Commissie voor de Statistiek: Document genoemd in artikel 13 van het Bestuursreglement van de CCS, vastgesteld op 10 oktober 2003

²³ Tevens bevat dit artikel een concretisering van artikel 25, onder b, Wet CBS: het bevorderen van de nauwkeurigheid en de volledigheid van de van overheidswege openbaar te maken statistieken

²⁴ CBS (2014) CBS kwaliteitsverklaring, pp. 11. Hiernaast heeft de CCS de mogelijkheid adviescommissies in te richten, zie Bestuursreglement CCS, artikel 11. Dergelijke adviescommissies hebben in de periode 2010-2015 niet bestaan.

²⁵ CCS (2011) jaarverslag 2010, pp. 9; CCS (2012) Jaarverslag 2011, pp. 6; CCS (2013) Jaarverslag 2012 pp. 8-9; CCS (2014) Jaarverslag 2013, pp. 10; CCS (2015) Jaarverslag 2014, pp. 10; CCS (2016) Jaarverslag 2015, pp. 10-11.

²⁶ CCS (2010) jaarverslag, pp. 9; CCS (2011) Jaarverslag, pp. 6; CCS (2012) Jaarverslag, pp. 8-9; CCS (2013) Jaarverslag, pp. 10; CCS (2014) Jaarverslag, pp. 10; CCS (2015) Jaarverslag, pp. 10-11.

Uit een extern uitgevoerde omgevingsanalyse uit 2012 in de aanloop naar het meerjarenprogramma 2014-2018 blijkt dat stakeholders over het algemeen tevreden zijn over het inhoudelijk aanbod en de dienstverlening van het CBS. De onderzoekers signaleerden in aanvulling hierop een aantal behoeften vanuit het veld:

- Het CBS kan de toegankelijkheid van statistieken via StatLine, open data en microdataservices vergroten.
- Het CBS kan actiever nieuwe ontwikkelingen (zoals flexibilisering arbeidsmarkt) verwerken in bestaande statistische programma's.
- Het CBS kan de actualiteit en (blijvende) aandacht voor continuïteit van statistieken verbeteren.
- Het CBS kan op andere schaalniveaus statistieken leveren, zoals wijk, buurt, regionaal en internationaal.

Deze aanbevelingen zijn meegenomen in de ontwikkeling van het meerjarenprogramma 2014-2018.

Vooraf later in het traject in de aanloop naar het meerjarenprogramma 2014-2018 is 'het veld' uitgebreid betrokken. Een voorbeeld hiervan is de consultatieronde die het CBS in 2012 georganiseerd heeft onder belanghebbenden ter voorbereiding op het nieuwe meerjarenprogramma en om de ruimte voor versoberingen binnen de statistiekproductie te inventariseren. Ten behoeve hiervan zijn ook de adviesraden geraadpleegd.

Er is volgens respondenten tegelijk ook ruimte voor verdere verbetering wat betreft het functioneren van de adviesraden. De raden zijn volgens respondenten procedureel goed ingericht, maar onder een deel van de betrokkenen bestaat er twijfel over hoeveel ruimte er daadwerkelijk is om de adviezen van de adviesraden te implementeren. Het statistische programma ligt in toenemende mate vast, zo ervaren zij. De adviesraden worden door andere respondenten juist gezien als overlegorganen om contacten te onderhouden, maar niet om tot inhoudelijke aanpassing in het programma te komen. Het beeld van de effectiviteit verschilt per adviesraad. Hierbij dient vermeld te worden dat ook de leden van de adviesraad zelf bijdragen aan de effectiviteit. Dit is niet alleen aan het CBS.

3.3.3 Deelconclusies

Het CBS heeft een uitgebreide formele structuur ingericht om de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap inzichtelijk te maken en te verwerken in het statistische programma. Er bestaat een geheel aan adviesraden en expertgroepen met een geformaliseerde vergaderstructuur en het CBS is door een systeem van contactpersonen en accounthouders op de werkvloer in staat voldoende contact te onderhouden met opdrachtgevers en samenwerkingspartners. Bovendien is het scala aan adviesraden en expertgroepen breed genoeg om alle voor het CBS relevante facetten van praktijk, beleid en wetenschap af te dekken.

Op papier is deze structuur doeltreffend om de relevantie van statistiekproductie te bepalen en statistiekproductie aan te passen aan de hand van signalen van buiten. De praktijk laat echter zien dat deze signalen niet altijd tot aanpassingen in het programma leiden. *De facto* zit er na vaststelling van meerjarenprogramma en afzonderlijke jaarplannen maar beperkte ruimte in het statistische programma om aanpassingen te doen. Hierdoor is het lastig om snel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld de beschikbaarheid van nieuwe registerdata. De meeste invloed van belanghebbenden, al dan niet via adviesraden, lijkt te liggen in de aanloopperiode naar een nieuw meerjarenprogramma.

3.4 Gebruik van statistieken

Het CBS produceert statistieken ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. Dit maakt dat het CBS een publieke functie heeft, wat zich uit in het basisprincipe dat alle statistieken van het CBS openbaar en gratis raad te plegen zijn. Bovendien worden statistieken van het CBS gebruikt door beleidsmakers, wetenschappers, burgers, bedrijven en media in binnen en buitenland. Alle door het CBS geproduceerde statistieken en andere producten worden beschikbaar gesteld via StatLine of de website van het CBS.

3.4.1 Internationale samenwerking

De meeste statistieken die het CBS produceert, vloeien voort uit Europeesrechtelijke verplichtingen. Hiernaast produceert het CBS nationale statistieken (zie paragraaf 3.1) en statistieken op aanvraag (zie paragraaf 3.6).

Het CBS opereert in een internationaal speelveld, waarin gegevens en expertise worden gedeeld en uitgewisseld. In deze paragraaf onderzoeken wij de doeltreffendheid van het CBS op dit gebied.

Het CBS interacteert met een aantal internationale organisaties. Het CBS neemt deel aan statistische fora van de Verenigde Naties (VN), en heeft methodologische afstemming met de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)²⁷ en de International Labour Organisation (ILO).²⁸ Ook relateert het CBS haar eigen statistieken aan onderzoeken van internationale organisaties.²⁹ Daarnaast voert het CBS werk op aanvraag uit voor buitenlandse statistische organisaties. Hiermee is vanaf 2010 gemiddeld een jaarlijkse omzet van € 1,6 mln gemoeid.

De belangrijkste internationale partner van het CBS is Eurostat, de statistische organisatie van de Europese Unie. Dit volgt uit de wettelijke taak van het CBS om Europese statistieken te verzamelen. In paragraaf 3.1 onderzoeken wij de verhouding tussen het Europese en nationale takenpakket van het CBS; in de huidige paragraaf wordt de verhouding en samenwerking met Eurostat besproken.

Eurostat verzamelt zelf statistieken en aggregereert statistieken vanuit het Europese statistische systeem (ESS): een programma van geharmoniseerde statistieken geproduceerd door de lidstaten. Eurostat en het ESS vormen hiermee een “grondslag voor democratische processen en vooruitgang van de maatschappij.”³⁰ Om toe te zien op de geharmoniseerde statistiekproductie door lidstaten binnen het ESS, voeren Eurostat en het ESS periodiek een *peer review* uit van nationale statistische instituten. Het CBS is in september 2015 aan een

²⁷ CBS (2008) Meerjarenprogramma 2009-2013, pp. 50

²⁸ Ten behoeve van internationale vergelijkbaarheid hanteert het CBS vanaf 2015 de definities van de ILO als hoofdindicator van werkloosheid, zie CBS (2014) Werkloosheidsstatistiek wordt beter en goedkoper, <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2014/47/werkloosheidsstatistiek-wordt-beter-en-goedkoper>

²⁹ Zie bijvoorbeeld CBS (2014) OECD-rapport over inkomensongelijkheid in EU, <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2014/25/oecd-rapport-over-inkomensongelijkheid-in-eu>; CBS (2012) Zijn de werkloosheidscijfers internationaal vergelijkbaar? <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/zijn-de-werkloosheidscijfers-internationaal-vergelijkbaar>

³⁰ Eurostat en ESS (2011) Praktijkcode Europese statistieken, pp. 1

dergelijk onderzoek onderworpen, dit is de enige *peer review* van het CBS die in de periode 2010-2015 heeft plaatsgevonden.

De *peer review* beschouwt het CBS als een van de toonaangevende statistische instituten, zowel in Europa als wereldwijd.³¹ Bovendien werkt het CBS op hoog niveau en consistent in overeenstemming van de praktijkcode Europese statistieken.³² De reviewers uitten naast deze positieve bevindingen zorgen over de effecten op de continuïteit van het statistische programma van de taakstellingen die het CBS te verwerken heeft gehad, alsmede de vergrijzing van het personeelsbestand.³³ Wat betreft samenwerking in statistiekproductie noemen de reviewers een aantal aandachtspunten:³⁴

- Het CBS heeft volgens reviewers niet voldoende wettelijke bevoegdheden om in noodzakelijke gevallen gegevensoverdracht van private partijen af te dwingen, bijvoorbeeld als het gaat om klantgegevens.
- Het CBS moet meer inzicht bieden in de kwaliteit van haar output volgens Europese standaarden.
- Het CBS kan overwegen haar kwaliteitsstandaarden beter af te stemmen op internationale standaarden.
- Het CBS dient metadata en rapporten over metadata Engelstalig beschikbaar te maken voor Eurostat en buitenlandse onderzoekers.

Overigens voert het CBS ook (betaald) werk op aanvraag uit voor Eurostat. Op basis van de jaarverslagen is hier een gemiddelde jaarlijkse omzet van € 1,8 mln gemoeid.

Respondenten geven aan dat er wat hen betreft geen aandachtspunten zijn wat betreft de wijze waarop het CBS samenwerkt met internationale organisaties.

3.4.2 StatLine

Bijna alle statistieken van het CBS worden beschikbaar gesteld op CBS StatLine, een databank met statistieken over economie en samenleving.³⁵ Met StatLine kunnen bezoekers met deze statistieken zelf tabellen en grafieken maken. De (niet-unieke) bezoekersaantallen op StatLine zijn in de periode 2010-2014 met een stijging van rond de 30% aanzienlijk toegenomen.³⁶

³¹ O'Hanlon, Szép, Smrekar (2015) Peer Review Report on the Compliance with the Code of Practice and the Coordination Role of the National Statistics Institute: Netherlands

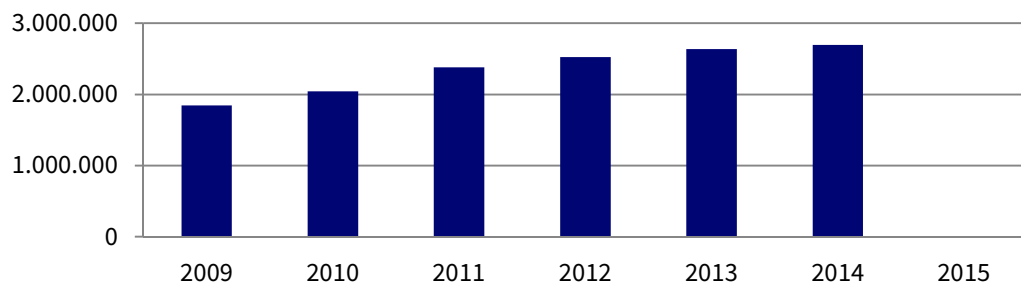
³² Id., pp. 10-12

³³ Id., pp. 13

³⁴ Id., 13-21

³⁵ De resultaten van werk op aanvraag worden door het CBS als tabel op de CBS website geplaatst, en niet in StatLine

³⁶ Het aantal Statline bezoekers in 2015 is niet beschikbaar vanwege een technische fout in de systemen van het CBS.

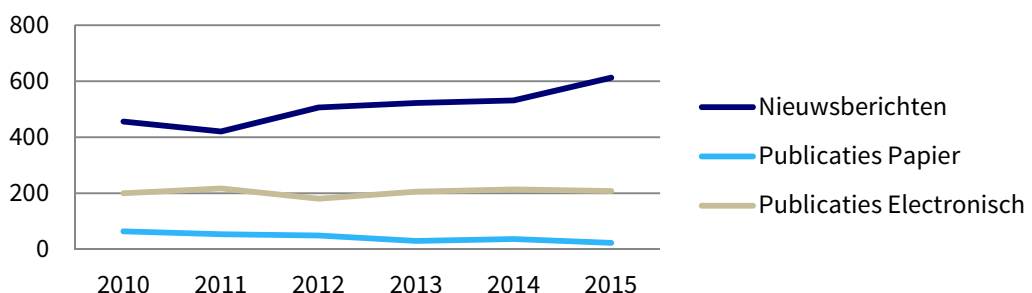


Figuur 1: Jaarlijks aantal niet-unieke bezoekers op StatLine (Bron: CBS)

Vanuit verschillende respondenten is er kritiek op de gebruiksvriendelijkheid van StatLine. De juiste statistieken vinden is volgens hen te ingewikkeld. Vaak moet de informatiedienst van het CBS via mail of telefoon betrokken worden bij een vraag. Het CBS is zich hiervan bewust en geeft aan hierom ook andere kanalen te benutten om statistieken beschikbaar te stellen.

3.4.3 Gebruik in de media

Statistieken van het CBS voeden sinds jaar en dag het publieke debat. Al in 1928 wordt bijvoorbeeld in gepubliceerde jaarstatistieken melding gemaakt van persberichten van het CBS over handelsstatistieken.³⁷ Jaarlijks geeft het CBS een aantal nieuwsberichten en publicaties uit, alsmede wetenschappelijke rapporten.



Figuur 2: Ontwikkeling aantal publicaties CBS (Bron: Jaarverslagen CBS)

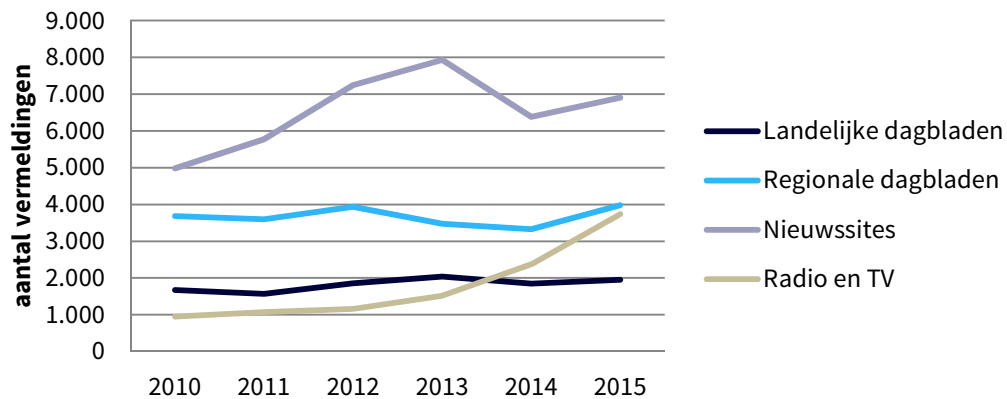
Vooraf het aantal nieuwsberichten dat het CBS uitgeeft is gestegen in de periode 2010-2015. Vanaf 2014 houdt deze stijging verband met de nieuwe strategische agenda van het CBS (zie paragraaf 3.1), waarin het voornemen werd aangekondigd het CBS te ontwikkelen naar een moderne nieuwsorganisatie. Dit houdt in dat het CBS het maatschappelijke debat actiever wil voeden met feitelijke en begrijpelijke informatie die blijft hangen. Hiertoe is in 2015 in het CBS-kantoor in Den Haag een *newsroom* ingericht, waarin dagelijks berichten en video-items geproduceerd worden.

De newsroom wordt niet alleen gebruikt door redacteurs en medewerkers van de persdienst, uitgeverij, StatLine en infoservice, maar het wordt ook gebruikt om samen met inhoudelijk specialisten aan nieuwsberichten te werken. Onderdeel van de *newsroom* is de

³⁷ CBS, Jaarstatistiek Handel Koninkrijk der Nederlanden statistiek van den in-, uit- en doorvoer 1928 editie Koninkrijk der Nederlanden statistiek van den in-, uit- en doorvoer deel 1 (638 p.) pagina CIII

mogelijkheid om een live verbinding met televisiezoekers tot stand te brengen en om zelf filmpjes op te nemen om het bereik van CBS-informatie te vergroten.

Uit interne gegevens van het CBS blijkt dat de mediadekking van de organisatie in de periode 2010-2015 is toegenomen. Vooral op nieuwssites en op radio en TV komt het CBS in 2015 prominenter aan bod dan in 2010.³⁸



Figuur 3: Mediadekking van het CBS (Bron: CBS)

Wat betreft de rol van het CBS als moderne nieuwsorganisatie komt uit gesprekken een genuanceerd beeld naar voren. Het informeren en uitleggen van statistieken door het CBS (bijvoorbeeld over wat werkloosheid precies inhoudt) wordt door bijna alle betrokkenen gewaardeerd. Dit draagt bij aan een publiek debat, en zorgt ervoor dat CBS-cijfers door anderen minder uit hun verband getrokken kunnen worden.

Tegelijkertijd hebben respondenten het als hinderlijk ervaren dat constatering op basis van statistieken door het CBS aan beleid werden gekoppeld, en dat volgens hen onterecht causale verbanden werden verondersteld tussen fenomenen waarover gerapporteerd werd door het CBS. Het CBS heeft volgens deze respondenten niet genoeg beleidsinhoudelijke kennis voor dergelijke exercities, en kan hiermee verkeerde indrukken wekken bij pers, politiek en publiek. Volgens het CBS legt het CBS alleen causale verbanden als deze evident en nuttig zijn, of wanneer de verbanden blijken uit statistisch onderzoek.

Hiernaast geven externe belanghebbenden aan dat het CBS hen in de weg kan zitten door actief de publiciteit te zoeken op onderwerpen die hen aangaan. Ook de timing waarmee het CBS de publiciteit opzoekt kan voor hen ongelukkig zijn. Het CBS heeft de afgelopen periode echter wel opengestaan voor deze punten van kritiek, en heeft volgens de betrokken respondenten wat betreft afstemming en timing verbetering getoond.

3.4.4 Deelconclusies

De publieke functie van het CBS komt tot uiting in het produceren van statistieken voor Europese en nationale overheden, en het beschikbaar stellen van (bijna) alle statistieken in StatLine. Bovendien heeft het CBS in de periode 2010-2015 in toenemende mate zelf de publiciteit opgezocht om het bereik van CBS statistieken te vergroten.

³⁸ Hierbij dient opgemerkt te worden dat vanaf 2015 vermeldingen op radio en TV meegeteld worden, waar voorheen alleen interviews bijdroegen aan mediadekking. Wij hebben niet kunnen corrigeren voor deze trendbreuk in de gegevens.

Eurostat is de belangrijkste internationale organisatie waarmee het CBS samenwerkt. De organisatie heeft een wettelijke taak om namens Eurostat statistieken te produceren. Uit de *peer review* van Eurostat en ESS blijkt dat het CBS doeltreffend te werk gaat in haar samenwerking met Eurostat. Gezien het feit dat respondenten samenwerking met andere internationale organisaties als goed beoordelen, concluderen wij dat het CBS op doeltreffende wijze samenwerkt met internationale partners.

Het CBS heeft nadrukkelijker de publiciteit opgezocht, en profileert zich als een moderne nieuwsorganisatie. Dit heeft geleid tot een toename van het gebruik van CBS statistieken in de media, en een toegenomen aanwezigheid van het CBS in het publieke debat. Het CBS heeft een *learning curve* doorgemaakt in zijn ontwikkeling als nieuwsorganisatie, en is beter geworden in het verklaren van haar statistieken. Het feitelijk verklaren van statistische informatie biedt een verrijking van het publieke debat en leidt tot een beter geïnformeerd publiek. Het leggen van causale verbanden tussen statistieken en beleid lijkt voor het CBS echter minder opportuun, evenals het opstellen van prognoses. Dit zijn geen taken van het CBS. Daarnaast ontbreekt bij het CBS veelal aan de benodigde inhoudelijke expertise om dit te kunnen doen.

Ten slotte merken wij op dat er meer potentie lijkt te zitten in het beschikbaar maken van statistieken in StatLine. Hoewel de informatieve waarde van CBS statistieken van unieke waarde kan zijn voor burgers en onderzoekers, is StatLine op dit moment niet gebruiksvriendelijk genoeg om deze potentie waar te maken.

3.5 Gegevensverzameling en administratieve lasten

Het CBS is voor het produceren van statistieken afhankelijk van gegevens uit bestaande registraties of van instellingen of personen. In deze paragraaf onderzoeken wij hoe doeltreffend het CBS deze gegevens verzameld heeft.

3.5.1 Gegevensoverdracht

Het CBS produceert statistieken op basis van datastromen die op verschillende manieren verworven en verwerkt worden. Hoe dit moet gebeuren is vastgelegd in de Wet CBS.

Op grond van artikel 33 van de Wet CBS is het CBS bevoegd om voor het produceren van statistieken gebruik te maken van gegevens uit registraties van overheden, of van door de overheid gefinancierde registraties. Het gaat hier om:

- Registraties van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Hieronder vallen ook uitvoeringsorganisaties van overheden, zoals politie, douane, en Belastingdienst.
- Registraties van zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en diensten zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het UWV, het kadaster, de Kamer van Koophandel, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Rijkswaterstaat en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- Registraties van private organisaties die (gedeeltelijk) publiek gefinancierd zijn, zoals ProRail, luchthavens, de havenbedrijven, het informatiecentrum van zorgverzekeraars VEKTIS en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU).

Het CBS maakt in 2016 gebruik van 184 van dergelijke registraties. De toe- of afname van gebruikte registraties in de periode 2010-2015 is niet direct te herleiden, maar het CBS geeft in

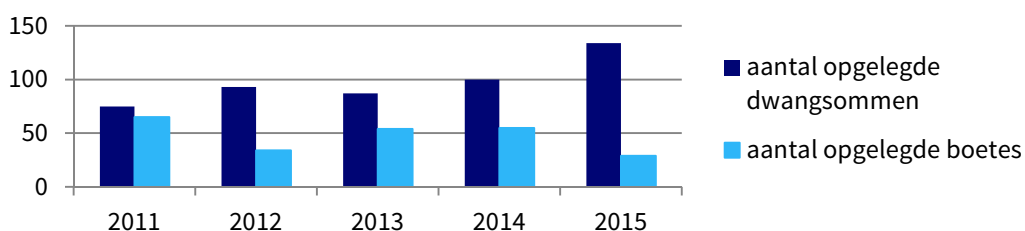
meerjarenprogramma's en jaarverslagen aan dat het ontsluiten van registerdata in deze periode aanzienlijk is toegenomen.³⁹

Zorgvuldige gegevensoverdracht door bedrijven is van groot belang voor het CBS. Vrijwel alle respondenten betrokken bij dit thema zijn zeer tevreden over de toename van het gebruik van registerdata om de bedrijvenstatistieken op te baseren; hierdoor zijn cijfers volgens respondenten betrouwbaarder geworden.

Alleen in het geval bestaande registraties niet de door het CBS gewenste gegevens opleveren, is het CBS bevoegd om gegevens kosteloos op te vragen bij ondernemingen, vrije beroepsbeoefenaren, instellingen en rechtspersonen (artikel 33, tweede en derde lid, Wet CBS). In het Besluit gegevensbewerking CBS is vervolgens vastgelegd welke partijen benaderd kunnen worden, en welke algemene- en markt-specifieke gegevens opgevraagd kunnen worden door het CBS.

In het geval benaderde partijen gegevens niet, niet tijdig of niet volledig verstrekken, kan het CBS hen een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen (artikel 43-52 Wet CBS).⁴⁰ In een intern protocol geeft het CBS aan handhaving als *ultimum remedium* te zien. Na rappelleren bij in gebreke gebleven organisaties, beslist de afdeling Handhaving van het CBS op basis van objectieve criteria (grootteklasse en classificatie van de partijen) of er overgegaan wordt tot handhaving. Het CBS meldt dat in de praktijk ook meegewogen wordt of er sprake is van incidentele of structurele weigering om informatie te verstrekken.

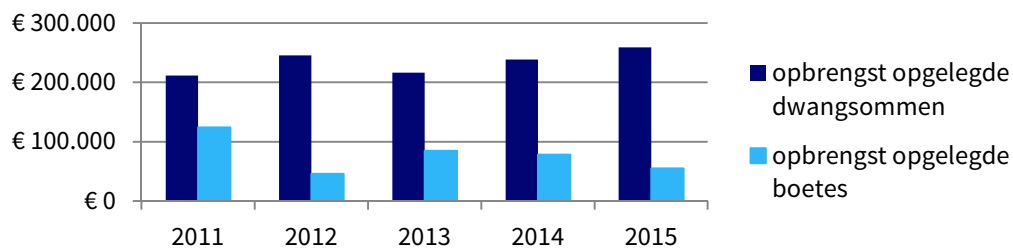
Op basis van interne data van het CBS blijkt dat in de periode 2011-2015 jaarlijks gemiddeld 98 lasten onder dwangsom en 47 boetes opgelegd zijn, waarbij het aantal lasten in deze periode met bijna 80% is toegenomen en het aantal boetes met 56% is afgenomen. Deze aantallen corresponderen met een jaarlijks totaal boete-/lastbedrag van € 312.000 gemiddeld. Van dit totale bedrag wordt echter minder dan de helft daadwerkelijk geïncasseerd. Redenen voor niet incasseren zijn dat het CBS de vorderingen kwijtgescholden heeft in geval van goed gedrag of dat de betreffende bedrijven failliet zijn gegaan.



Figuur 4: Aantal opgelegde handhavingsinstrumenten CBS (Bron: CBS)

³⁹ Zie bijvoorbeeld CBS (2013) Meerjarenprogramma 2014-2018, pp. 33; CBS (2015) jaarverslag 2014, pp. 21

⁴⁰ Op www.cbs.nl/handhaving is voor organisaties inzichtelijk gemaakt in welke gevallen het CBS handhavend optreedt.



Figuur 5: Jaarlijkse omzet opgelegde handhavinginstrumenten CBS (Bron: CBS)

Voor ondernemingen heeft het CBS de website www.cbsvooruwbedrijf.nl opgezet, in eerste instantie om organisaties voor te lichten over het overdragen van gegevens aan het CBS. Vanaf 2010 heeft het CBS beleid ontwikkeld om deze site tevens in te zetten als publicatieforum voor bedrijfseconomische statistieken.⁴¹ Door naast het opvragen van gegevens ook informatie terug te geven aan organisaties, wil het CBS meer inzicht geven in nut en noodzaak van enquêtes.⁴²

In het meerjarenprogramma 2009-2013 kondigt het CBS de oprichting van de adviesraad berichtgevers aan om “het bedrijfsleven beter te betrekken bij de plannen en besluitvorming over gegevensverzameling.”⁴³ Uit de notulen van vergaderingen van deze adviesraad komen de volgende ontwikkelingen naar voren:

- De adviesraad heeft zich ingezet om naast het terugdringen van enquêtedruk, het CBS ook beter inzichtelijk te laten maken wat het nut van bedrijvenstatistieken voor het bedrijfsleven zelf is. Dit leidde tot het doorontwikkelen van de website www.cbsvooruwbedrijf.nl.
- Hiernaast heeft de adviesraad zich sterk gemaakt voor het terugdringen van administratieve lasten door het aanleveren van gegevens door aansluiting te vinden bij Standard Business Reporting (SBR) en het ontwikkelen van een codeertool voor organisaties.
- Eveneens heeft de adviesraad het CBS aangespoord zich hard te maken voor het verlagen van administratieve lasten op Europees niveau. Hierop hebben zowel het CBS als EuroStat voorstellen gedaan voor lastenvermindering in het aanleveren van Europese statistieken.

Ten slotte kan het CBS onderzoek doen onder burgers, die op vrijwillige basis deelnemen. Het CBS kan burgers benaderen, omdat de organisatie vanuit bovenstaande bevoegdheid toegang heeft tot de gemeentelijke basisadministratie. Burgers kunnen online, telefonisch of in persoon deelnemen aan enquêtes van het CBS. In de periode 2010-2015 heeft het CBS gewerkt aan de methodische modernisering van persoonsenquêtes, vooral door onderzoek te doen naar de verschillende vormen van respons- en invulgedrag van waarnemingsvormen (persoonlijk/telefonisch interview, online), zie hiervoor ook paragraaf 4.2.1.⁴⁴ Het CBS heeft op

⁴¹ CBS (2009) Jaarplan 2010, pp. 45

⁴² CBS (2013) Meerjarenprogramma 2014-2018, pp. 32

⁴³ CBS (2008) Meerjarenprogramma 2009-2013, pp. 10

⁴⁴ CBS (2010) Jaarplan 2011, pp. 18

basis van dit onderzoek de keuze gemaakt in toenemende mate persoonsenquêtes online uit te zetten.⁴⁵

3.5.2 Administratieve lasten

Het invullen van CBS-enquêtes levert voor organisaties administratieve lasten op. Het CBS is bij wet verplicht deze lasten zo laag mogelijk te houden (artikel 36 Wet CBS). In de meerjarenprogramma's en jaarplannen is het voortdurend terugdringen van administratieve lasten voor geënquêteerde bedrijven een terugkomend punt van aandacht.⁴⁶

Sinds 1995 monitort het CBS administratieve lasten voor organisaties met de enquêtedrukmeter. Dit meetinstrument is door het CBS zelf ontwikkeld en afgestemd met het ministerie van EZ. De enquêtedrukmeter brengt de kosten (in euro) in beeld die organisaties in Nederland in een periode van een jaar maken om de primaire waarnemingsinstrumenten die zij van het CBS ontvangt in te vullen. Dit gebeurt aan de hand van de formule:

$$\text{Enquêtedruk} = n \text{ ingevulde, verwerkte vragenlijsten}^{47} * \text{uurtarief} \\ * \text{gemiddelde invultijd}^{48} \text{ vragenlijst}$$

Deze manier van meten van enquêtedruk door het CBS is verwant aan de binnen de overheid uniform gehanteerde methode voor het meten van administratieve lasten van wetgeving aan de hand van het Standaard Kostenmodel (SKM).⁴⁹ Het SKM is echter op een aantal punten verfijnder dan de enquêtedrukmeter; zo wordt geen gemiddeld uurtarief gehanteerd maar het werkelijke uurtarief en worden investeringen (bijvoorbeeld op het gebied van ICT) meegerekend in de kosten.

Tussen 2010 en 2014⁵⁰ laat de enquêtedrukmeter een lichte daling zien van € 21 mln naar € 19 mln op jaarbasis. Vanaf 2003 schommelt de totale uitkomst van de enquêtedrukmeter rond € 20 mln op jaarbasis. Volgens informatie van het CBS zijn de statistiek over buitenlandse handel de belangrijkste veroorzaker van enquêtedruk. In een brief aan de Tweede Kamer heeft de minister van EZ gemeld dat het CBS maatregelen neemt om de enquêtedruk voor deze statistiek terug te dringen.⁵¹

⁴⁵ CBS (2013) Jaarplan 2014, pp. 10

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld CBS (2013) Meerjarenprogramma 2014-2018, pp. 32-33; CBS (2012) Jaarplan 2013, pp. 15-16

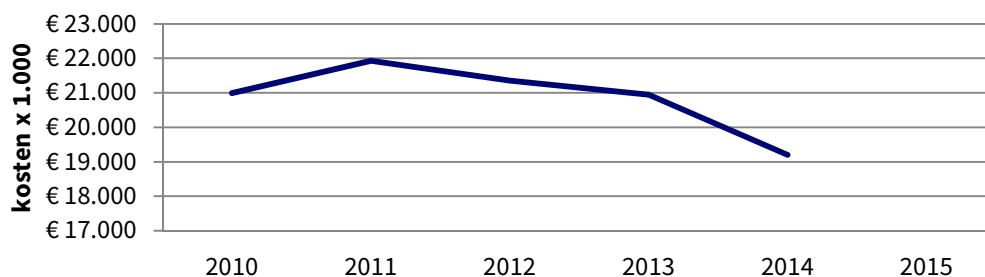
⁴⁷ De standaardtarieven zijn € 36,36 als intern tarief en € 45,45 als extern tarief.

⁴⁸ Periodiek wordt aan elke enquête de vraag over invultijd toegevoegd. Er wordt dan aan de respondent gevraagd hoeveel tijd het invullen van de enquête effectief heeft geduurd. Deze informatie wordt verzameld en geregistreerd per waarneemmodus. De gemiddelde invultijd (per soort vragenlijst) wordt berekend volgens de methode van "5% rechts getrimde gemiddelde" waarbij alle waarnemingen worden opgenomen met uitzondering van de 5% hoogste invultijden en de 0-waarden. Alleen de ingevulde enquêtes worden meegenomen in de lastenberekening.

⁴⁹ Zie Handboek meting regeldruk (2014)
https://www.kcwj.nl/sites/default/files/totaal_handboek_1-7-2014.pdf

⁵⁰ Ten tijde van het schrijven van dit rapport was het cijfer voor 2015 niet bekend.

⁵¹ Kamerstukken II, 2015-2016, 29 515, nr. 389 ('Aanpak regeldruk en administratieve lasten')



Figuur 6: Totale administratieve lasten enquêtedrukmeter CBS (Bron: CBS)

Vrijwel alle respondenten zijn zeer positief over de wijze waarop het CBS administratieve lasten heeft weten terug te dringen. De verbetering zit enerzijds in het in toenemende mate werken met registerdata, en innoveren in het koppelen van databestanden. Hierdoor hoeft minder informatie bij bedrijven te worden opgevraagd. Anderzijds bejegt het CBS bedrijven beter in de communicatie over enquêtes, waardoor de verstandhouding tussen het CBS en het bedrijfsleven aanzienlijk verbeterd is, volgens respondenten. Wel is het volgens sommige betrokkenen onwenselijk dat resultaten van de enquêtedrukmeter vanwege afwijkingen in methodologie niet 1-op-1 te relateren zijn aan administratieve lasten veroorzaakt door andere overheden.

3.5.3 Deelconclusies

Het CBS heeft op technische ontwikkelingen ingespeeld, en is in de periode 2010-2015 op grote schaal registerdata gaan ontsluiten en koppelen. Hierdoor kunnen statistieken betrouwbaarder geproduceerd worden, wat de kwaliteit van statistieken ten goede komt.

Het CBS lijkt bovendien doeltreffend te zijn geweest in het verder reduceren van administratieve lasten, door steeds meer gegevens via registers op te vragen en te innoveren in de wijze van uitvraag bij bedrijven. Het bedrijfsleven is zeer tevreden over de geringe mate waarin het CBS op dit moment administratieve lasten veroorzaakt. Gezien deze gepercipieerde daling van administratieve lasten is het opmerkelijk dat de enquêtedrukmeter al vanaf 2003 relatief constant blijft op circa € 20 mln. Gezien het toegenomen gebruik van registerdata en innovatie in uitvraag zou verwacht mogen worden dat de enquêtedrukmeter een daling zou laten zien in de afgelopen jaren en dat is niet het geval.

Een complicerende factor is bovendien dat door verschillen in meetmethodiek niet eenduidig vast te stellen is hoe de administratieve lasten van het CBS zich precies verhouden tot de administratieve lasten veroorzaakt door de gehele overheid.

3.6 Werk op aanvraag

Het CBS voert werk op aanvraag uit voor publieke en private opdrachtgevers, in aanvulling op het produceren van Europese en nationale statistieken. In deze paragraaf onderzoeken wij hoe doeltreffend het CBS het werk op aanvraag heeft uitgevoerd.

3.6.1 Werk voor overheden en niet-overheden

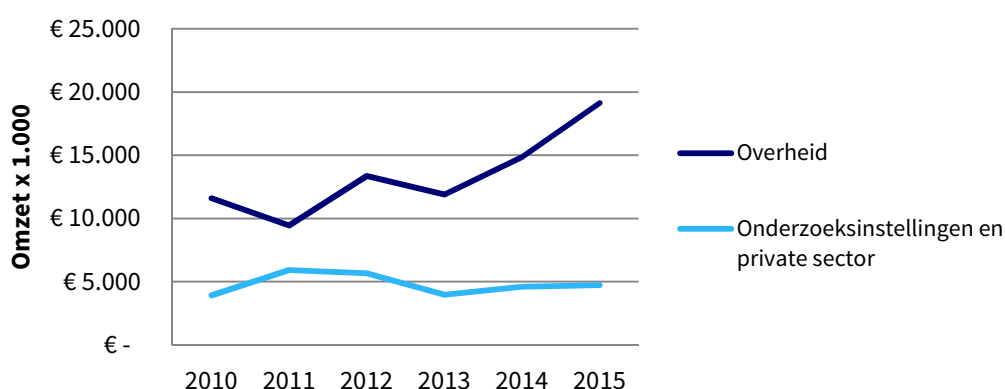
Zoals beschreven in paragraaf 3.1 voert het CBS werk op aanvraag uit dat buiten de bijdrage van het ministerie van EZ aan de CBS-begroting valt en door andere partijen bekostigd wordt

op basis van de kostprijs van additionele werkzaamheden (zie ook paragraaf 4.4.1).⁵² Concreet gaat het hier om:

- Overheden (o.a. opdrachtenbundel), deze statistiekproductie valt onder artikel 3 Wet CBS.
- Niet-overheden, deze statistiekproductie valt onder artikel 5, eerste lid Wet CBS.⁵³

In het meerjarenprogramma 2009-2013 spreekt het CBS de ambitie uit zich sterker te positioneren als nationale statistische autoriteit: een *shared service center* om overheden op nationaal en regionaal niveau van statistieken te voorzien.⁵⁴ Daarnaast geeft het CBS aan zijn grote hoeveelheid data in toenemende mate te willen delen in de vorm van maatwerk-opdrachten.⁵⁵ Wat betreft deze maatwerkopdrachten richt het CBS zich vooral op overheden. Private partijen worden alleen bediend wanneer er geen dienstverlening vanuit commerciële statistiekproducenten mogelijk is en alleen het CBS bepaalde data kan leveren. Bovendien moeten de resultaten van deze opdrachten publiek beschikbaar zijn.⁵⁶

In het meerjarenprogramma 2014-2018 komt het CBS niet terug op de ontwikkeling naar een statistisch *shared service center* voor overheden. Echter, in de strategische agenda uit 2015 geeft het CBS aan nog actiever in te willen spelen op de grote behoefte aan (betaalde) statistische diensten bij overheden. Wat betreft maatwerkopdrachten geeft het CBS in het Meerjarenprogramma 2014-2018 aan dat zulks inmiddels “vanzelfsprekende” dienstverlening van het CBS is geworden.⁵⁷



Figuur 7: Omzet werk op aanvraag CBS (Bron: Jaarverslagen CBS 2010-2015)

Uit de jaarverslagen van het CBS blijkt dat werk voor niet-overheden bestaat uit opdrachten voor onderzoeksinstellingen en de private sector. Tussen 2010 en 2015 is het werk op aanvraag van deze niet-overheden relatief stabiel gebleven met een omzet van ongeveer

⁵² In sommige gevallen is er sprake van samenwerkingsprojecten. In die gevallen draagt CBS ook zelf bij en wordt slechts een deel van de kosten door de opdrachtgever betaald.

⁵³ “Het CBS kan in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden verrichten.” Overigens blijkt uit de jaarverslagen van het CBS, dat er eveneens betaald werk op aanvraag wordt uitgevoerd door het CBS voor buitenlandse statistische bureaus en Europese instellingen. Deze vorm van betaald werk valt buiten de reikwijdte van ons onderzoek.

⁵⁴ CBS (2008) Meerjarenprogramma 2009-2013, pp. 14-15; 20-22

⁵⁵ Id., pp. 17-18

⁵⁶ Id., pp. 24

⁵⁷ CBS (2013) Meerjarenprogramma 2014-2018, pp. 33

€ 5 mln op jaarbasis. Werk op aanvraag voor overheden is over dezelfde periode toegenomen, van ongeveer € 12 mln in 2010 tot € 19 mln in 2015.

Voor alle werk op aanvraag is het CBS-document “algemene voorwaarden betaald werk” van toepassing. Hierin worden zaken beschreven als het offertetraject, uitvoering, kwaliteit en aansprakelijkheid, meer- en minderwerk en geheimhouding.

Geconsulteerde afnemers van het CBS zijn unaniem tevreden over de kwaliteit en dienstverlening van het CBS. Over de prijzen die het CBS rekent voor werk op aanvraag lopen de meningen uiteen: sommige respondenten vinden het CBS duur, anderen juist goedkoop. Sommige klanten die ook met het CBS samenwerken, bijvoorbeeld in coproductie van statistieken, geven aan dat ze in de interactie met het CBS soms moeilijk onderscheid kunnen maken tussen werk op aanvraag en samenwerking.

Het CBS bevestigt dat werk op aanvraag in toenemende mate van belang is voor het CBS. Niet alleen wil het CBS zich binnen de overheid profileren als statistische autoriteit (zie paragraaf 3.1), ook is werk op aanvraag een wijze om extra inkomsten te genereren bij teruglopende lumpsum bekostiging vanuit de begroting van het ministerie van EZ en te voorzien in de behoefte aan statistische informatie.

Sommige respondenten uiten zorgen over de dienstverlening van het CBS voor vooral overheidsopdrachtgevers. Zij ervaren dit als marktverstoring, omdat het CBS opdrachten uitvoert die sommige private partijen ook kunnen uitvoeren. Situaties van dergelijk gepercipieerd marktverstoring gedrag ontstaan volgens respondenten wanneer bij onderzoek microdata van het CBS benodigd zijn. Het CBS kan in dat geval volgens respondenten kosteloos van eigen microdata gebruik maken. Dit in tegenstelling tot concurrenten.⁵⁸

Eveneens merken sommige respondenten op dat de toename van werk op aanvraag mogelijk de continuïteit van statistieken in gevaar kan brengen. In de situatie dat een bepaalde statistiek deel uitmaakt van het reguliere programma van het CBS (zoals geformuleerd in meerjarenprogramma's en werkplannen) is de continuïteit ervan voor een relatief lange periode gegarandeerd. Indien vanwege een teruglopende bijdrage van het ministerie van EZ statistieken echter getransplanteerd worden naar werk op aanvraag, kan continuïteit in gevaar komen. In het geval een opdrachtgever financiering staakt, moet de statistiek-productie stopgezet worden, vrezen respondenten.

3.6.2 Microdata

Het CBS wordt publiek gefinancierd en produceert statistieken voor praktijk, beleid en wetenschap. Hieruit volgt dat het CBS al zijn statistieken voor het publiek beschikbaar stelt via StatLine. In toenemende mate hebben praktijk, beleid en wetenschap echter behoefte aan de brongegevens van het CBS die ten grondslag liggen aan statistieken. Het CBS verschaft onder voorwaarden en tegen betaling⁵⁹ toegang aan onderzoekers tot dergelijke 'microdata.'

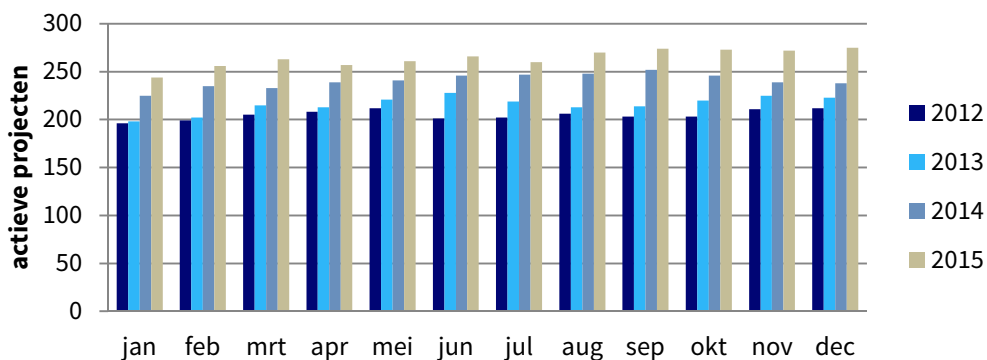
⁵⁸ In hoeverre het werk op aanvraag van het CBS zich verhoudt tot de Wet markt en overheid, heeft AEF niet onderzocht omdat dit buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt

⁵⁹ Het CBS merkt hier op dat de onderzoekers voor de data zelf hoeven niet te betalen, maar wel voor de dienstverlening om de benodigde bestanden klaar te zetten, het gebruik van de IT-infrastructuur, etc.

Microdata zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau waarmee zelfstandig statistisch onderzoek uitgevoerd kan worden. Deze gegevens worden gepseudonymiseerd (zie paragraaf ‘beveiliging en privacy’) beschikbaar gesteld (artikel 41, eerste lid, Wet CBS). In principe is toegang tot microdata beperkt tot universiteiten, wetenschappelijke organisaties, onderzoeksinstituten, planbureaus en Europese statistische instanties die om toegang verzoeken bij het CBS (artikel 41, tweede lid, Wet CBS).

Toegang tot microdata voor een instelling geschiedt in eerste instantie via goedkeuring van een aanmeldingsformulier voor een periode van vijf jaar.⁶⁰ Vervolgens dienen de onderzoekers van een toegelaten instelling per onderzoek opnieuw een verzoek tot toegang tot specifieke microdata in te dienen. Onderzoek met microdata kan plaatsvinden in de CBS-kantoren te Den Haag of Heerlen, of op locatie. Deze laatste vorm van toegang wordt ‘remote access’ genoemd.

Op www.cbs.nl is een overzicht opgenomen van beschikbare microdatabestanden.⁶¹ Vanwege een wisseling van administratieve systemen is de beschikbaarheid van microdatabestanden in de gehele evaluatieperiode niet te vergelijken. Gegevens over de periode 2012-2015 laten echter een stijging van ongeveer 30% zien van actieve microdataprojecten.



Figuur 8: Aantal actieve microdataprojecten 2012-2015 Bron: CBS)

De afnemersraad microdataservices bestaat uit gebruikers van microdata en fungeert als klankbord en overlegplatform voor CBS. De raad geeft gevraagd en ongevraagd advies over de producten en diensten binnen microdataservices. Uit de notulen van deze afnemersraad komt een aantal ontwikkelingen naar voren:

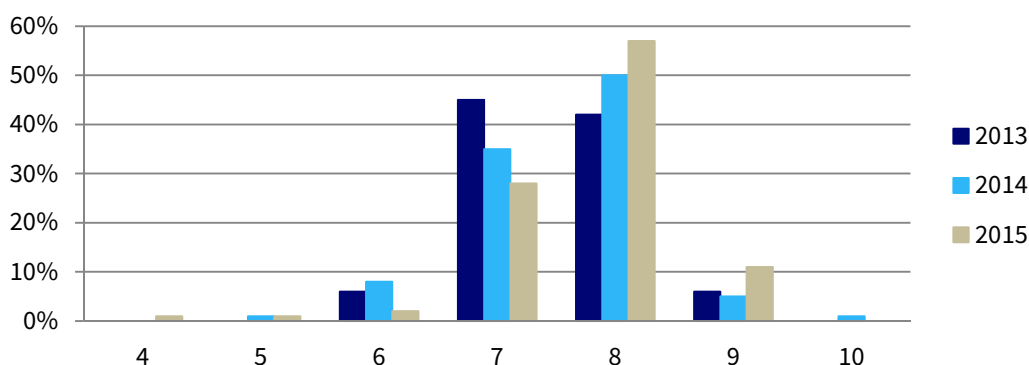
- Een tijdelijk quotum voor het opvragen van datasets zorgde voor onwenselijk lange wachttijden. Het CBS meldt dat deze wachttijden veroorzaakt werden door een gebrek aan capaciteit, mede in het licht van de taakstelling die ingevuld diende te worden. Uiteindelijk heeft het CBS meer interne capaciteit aan de microdataservices toegewezen, waardoor een einde gemaakt kon worden aan de wachtlijst.
- De afnemersraad constateerde dat het tariefmodel voor microdataservices voor afnemers te ondoorzichtig was. Vervolgens zijn door het CBS verschillende acties ondernomen: een nieuw model waarin vaste werkzaamheden uit het CBS-budget en variabele werkzaamheden uit de klantinkomsten werden betaald leidde tot calculerend

⁶⁰ CBS (2014) Aanvraag voor toegang tot microdata, <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/aanvraag-toegang-microdata>

⁶¹ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/zelf-onderzoek-doen/catalogus-microdata>

gedrag. Vervolgens is een abonnementstarief uitgeprobeerd, maar in dit model waren kosten geen afspiegeling meer van te verrichten werkzaamheden. Uiteindelijk is een kostprijsmodel ingericht met een continue schaal in plaats van aparte projectklassen.

- Onderzoeksbureaus wensten in het toelatingsproces meer gelijkwaardigheid ten opzichte van universiteiten. Hierop werd door het CBS het model van de statistische enclaves bedacht⁶² en werd besloten dat alle betaalde opdrachten een toelatingstoets moeten doen, ook universiteiten.
- Outputcontroles worden uitgevoerd om zeker te zijn dat er geen persoonlijke informatie van respondenten wordt vrijgegeven. Deze controles waren relatief duur en tijdsintensief volgens afnemers, wat tot calculerend gedrag leidde onder onderzoekers. Het CBS gaf aan geen praktische invulling te kunnen geven aan snellere en goedkopere controles, en er zijn geen veranderingen doorgevoerd.



Figuur 9: Rapportcijfer microdataservices door afnemers (Bron: Klanttevredenheidsonderzoek microdataservices CBS)

Klanttevredenheidsonderzoeken laten zien dat gebruikers over het algemeen tevreden zijn over microdataservices. Wat betreft informatieverstrekking, kwaliteit van data, doorlooptijd en prijs/kwaliteitsverhouding oordelen gebruikers positief, met bovendien een toename van positieve oordelen van 2013 tot 2015.⁶³

Het CBS hecht er in gesprekken waarde aan te vermelden dat microdataservice in feite geen gegevensoverdracht is: de data verlaten nooit de IT-omgeving van het CBS, ook niet bij *remote access*. Gezien de privacy-gevoeligheid van gegevens vindt het CBS alle voorwaarden die gesteld zijn aan microdata gerechtvaardigd. Hierbij merkt het CBS aanvullend op dat in andere Europese landen nog strengere eisen worden gesteld aan toegang tot microdata.

Een aantal gebruikers van microdata en *remote access* ervaart de toegang en vooral herhaalde toegang voor dezelfde instelling als bureaucratisch. Desondanks zijn respondenten over het algemeen tevreden over de samenwerking en professionaliteit van het CBS in toegang krijgen tot microdata.

⁶² Statistische enclaves zijn afgesloten ruimten waarbinnen met CBS microdata gewerkt wordt, die niet toegankelijk zijn voor ongeautoriseerde personen. Onderzoeksbureaus moeten een statistische enclave inrichten om met microdata te mogen werken.

⁶³ In de periode 2010-2012 zijn er geen gegevens beschikbaar over klanttevredenheid over microdataservices.

3.6.3 Deelconclusies

Het CBS is in toenemende mate werk op aanvraag uit gaan voeren: deels ingegeven door bezuiniging op de bijdrage aan het CBS vanuit het ministerie van EZ, deels vanuit de overtuiging dat er vooral vanuit overheden latente behoefte is aan betrouwbare statistiekproductie. Het CBS zet met de strategische agenda uit 2015 actiever in op het verwerven van opdrachten voor werk op aanvraag. De conclusies over doeltreffendheid dienen daarom onder voorbehoud geformuleerd te worden.

Het CBS is vooralsnog een lerende organisatie wat betreft werk op aanvraag. Klanten zijn positief over kwaliteit en dienstverlening, en het CBS kan op nieuwe manieren voldoen aan de wensen van praktijk, beleid en wetenschap in een tijd dat financiering vanuit het ministerie van EZ onder druk staat. Tegelijkertijd gaat een toename van werk op aanvraag met het risico gepaard dat wanneer statistieken vanuit het reguliere, vanuit de lumpsum gefinancierde, programma getransplanteerd worden naar werk op aanvraag, is de continuïteit van deze statistieken minder gegarandeerd. De productie van de statistieken wordt hiermee namelijk afhankelijker van meer volatiele geldstromen. Waar het reguliere programma tot stand komt door belangen integraal tegen elkaar af te wegen, geldt voor het werk op aanvraag dat de opdrachtgever vooral de behoeften vanuit de eigen organisatie of het eigen beleidsveld dient. De afwegingen die vanuit deze behoeften gemaakt worden, kunnen in de loop van de tijd veranderen, waardoor de continuïteit van de statistieken in gevaar kan komen. Dit risico is reëel, maar lijkt zich momenteel in de praktijk niet of slechts beperkt te manifesteren.

Het gebruik van microdata is toegenomen in de periode 2010-2015, en wij constateren dat afnemers tevreden zijn over de dienstverlening van het CBS op dit gebied. Bovendien heeft het CBS over het algemeen goed geacteerd op signalen van gebruikers die via de afnemersraad binnenkwamen. Bovendien concluderen wij dat het CBS met microdata een doeltreffende balans heeft gevonden tussen toegankelijkheid en gegevensbescherming. Wel constateren wij dat de tariefstructuur van microdata niet naar tevredenheid van gebruikers is geweest in de periode 2010-2015.

3.7 Beveiliging en privacy

Het CBS verzamelt, beheert, en deelt data die afkomstig is uit registers of uit enquêtes. Veel van deze gegevens kunnen herleidbaar zijn naar individuele personen of bedrijven. Het beveiligen van gegevens en het beschermen van de privacy van personen is één van de kernwaarden van het CBS.⁶⁴ Dit manifesteert zich in een aantal procedures ter waarborging van gegevensbescherming en privacy.

3.7.1 Implementatie van wettelijke waarborgen

Waarborgen voor privacy en gegevensbescherming zijn opgenomen in de Wet CBS.⁶⁵ Door het CBS vergaarde gegevens mogen alleen worden gebruikt voor statistische doeleinden (artikel 37, eerste lid) en worden niet verstrekt aan derden (tweede lid). Bovendien mogen gegevens

⁶⁴ CBS (2008) Meerjarenprogramma 2009-2013, pp. 7 ; CBS (2013) Meerjarenprogramma 2014-2018, pp. 10

⁶⁵ Bepalingen over privacy en gegevensbescherming gelden in aanvulling op algemene verplichtingen die gelden op basis van de Ambtenarenwet, Wet bescherming persoonsgegevens en binnen het strafrecht.

van het CBS niet tot personen, huishoudens, ondernemingen of rechtspersonen herleidbaar openbaar gemaakt worden (derde lid).⁶⁶

Op www.cbs.nl licht het CBS burgers voor over de manier waarop het CBS met persoons- of bedrijfsgegevens omgaat. Hier vermeldt het CBS hoe gegevens ontdaan worden van persoonsgegevens alvorens tot statistiek verwerkt te worden (“pseudonymiseren”) en technische en organisatorische maatregelen het CBS heeft getroffen om persoons- en bedrijfsgegevens te beveiligen.⁶⁷

CBS-medewerkers leggen bij indiensttreding de eed/belofte voor Rijksambtenaren af, die een geheimhoudingsverklaring omvat.⁶⁸ Daarnaast ondertekenen alle externen die voor het CBS werken een geheimhoudingsverklaring. In de samenwerkingsovereenkomst die CBS af kan sluiten met externe partijen zijn eveneens onderdelen over gegevensbescherming (artikel 11) en geheimhouding (artikel 12) opgenomen. Deze voorwaarden hebben vooral betrekking op instellingen die gebruik willen maken van microdata van het CBS.

Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens moet in een aantal gevallen melding worden gemaakt aan de Autoriteit Persoonsgegevens bij het verwerken van persoonsgegevens.⁶⁹ Het CBS heeft een ‘richtlijn WBP-melding’ en invulinstructie voor WBP-meldingen opgesteld om medewerkers te begeleiden in het afwegen van de noodzaak tot melding, en het doen van een melding.

Het proces van het (al dan niet) doen van een WBP-melding wordt gecoördineerd door de functionaris gegevensbescherming van het CBS. Een concept-WBP-melding wordt aan deze functionaris voorgelegd, die dan samen met de aanvrager een Privacy Impact Assessment (PIA) uit kan voeren als risicoanalyse wanneer er nog geen bestaand intern kwaliteitsdocument voor handen is dat privacy en gegevensbescherming waarborgt. In de praktijk komt dit neer op werk voor derden projecten, statistieken in de onderzoeksfase vooruitlopend op eventueel gebruik in een statistisch productieproces en nieuwe statistieken. Op www.cbs.nl houdt het CBS een actuele lijst bij met gedane WBP meldingen.⁷⁰

Medewerkers van het CBS hebben, zo blijkt uit vraaggesprekken, privacy en gegevensbescherming zeer hoog in het vaandel staan. De aandacht voor deze zaken is aanwezig binnen de hele organisatie. Het CBS leeft volgens betrokkenen de (wettelijke) standaarden na wat betreft privacy en databeveiliging. .

In paragraaf 3.6.2 hebben wij reeds geconstateerd dat de klanttevredenheid van microdataservices hoog is en doorlooptijden voor het beschikbaar stellen van de data als acceptabel worden beschouwd ondanks de vereisten van het CBS op het gebied van privacy en gegevensbescherming.

⁶⁶ Hierbij geldt de uitzondering “ingeval het gegevens met betrekking tot een onderneming of instelling betreft, er een gegronde reden is om aan te nemen dat bij de betrokken onderneming of instelling geen bedenkingen bestaan tegen de openbaarmaking.”

⁶⁷ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/organisatie/privacy>

⁶⁸ Scrt 1998, nr. 92/7 (Vaststelling formulier eed/belofte rijksambtenaren)

⁶⁹ Artikel 27-33 Wet bescherming persoonsgegevens

⁷⁰ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/organisatie/privacy/overzicht-actuele-meldingen-wbp>

3.7.2 Deelconclusies

Het CBS heeft uitgebreide protocollen en procedures ingericht om privacy en gegevensbescherming te borgen. Deze protocollen zijn in overeenstemming met het geldende wettelijke kader op het gebied van privacy en gegevensbescherming. Aangezien het CBS bij het produceren van statistieken in grote mate afhankelijk is van gegevens die overheden, instellingen en burgers afdragen, is het belangrijk dat het CBS zorgvuldig en vertrouwelijk omgaat met deze gegevens. Door privacy en gegevensbescherming te allen tijde te garanderen, kan het CBS daarom doeltreffender statistieken produceren.

Het bewaken van privacy kan soms ten koste gaan van dienstverlening: privacy protocollen kunnen processen vertragen. Wij hebben echter geen aanwijzingen dat de aandacht voor privacy en gegevensbescherming ten koste gaat van de doeltreffendheid van het CBS in dienstverlening en samenwerking.

4 Onderzoek doelmatigheid CBS

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid van het CBS in de periode 2010-2015. Onder doelmatigheid verstaan we de verhouding tussen de middelenbesteding en de realisatie van wettelijke taken. Om de doelmatigheid van het CBS in beeld te brengen, hebben we gekeken naar de financiële resultaten van het CBS, zoals de bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten. Aanvullend hebben we de maatregelen in kaart gebracht die het CBS in de periode 2010-2015 heeft genomen om doelmatiger te werken. In dit licht heeft het CBS de afgelopen jaren keuzes gemaakt in het uit te voeren takenpakket. Deze keuzes beschrijven we eveneens in dit hoofdstuk. Vervolgens bieden we inzicht in de wijze waarop het CBS stuurt op de ontwikkeling van kosten door middel van het kostprijsmodel en het externe verantwoordingsmodel. Tot slot geven we weer op basis van welke prestatie-indicatoren het CBS stuurt op zijn doelmatigheid en hoe deze zich ontwikkeld hebben.

In de evaluatie over de periode 2004-2009 werd aanbevolen dat “het ministerie van EZ en CBS/CCS met elkaar in overleg zouden moeten treden over welke indicatoren voor doelmatigheid in dit licht [red. in het licht van veranderende behoeftes en mogelijkheden] het beste gebruikt kunnen worden voor de komende periode”.⁷¹ Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft het CBS contact gehad met het ministerie van EZ. Om meer inzicht te geven in de doelmatigheid zijn het CBS en het ministerie van EZ overeengekomen het externe verantwoordingstabel uit te breiden met een aantal kengetallen, zoals de ontwikkeling van de kosten van het statistisch programma.

4.1 Financiële resultaten

In deze paragraaf geven we de ontwikkeling weer rond een aantal financiële kengetallen van het CBS in de periode 2010-2015. Het betreft de bedrijfsopbrengsten, bedrijfslasten en het bedrijfsresultaat. Hiernaast gaan we in op de ontwikkeling van het eigen vermogen en de voorzieningen. De gepresenteerde cijfers zijn grotendeels afkomstig uit de jaarverslagen 2010-2015 van het CBS.

4.1.1 Bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten

Bedrijfsopbrengsten

De jaarverslagen van het CBS laten zien dat de totale bedrijfsopbrengsten in de periode 2010-2015 zijn gedaald van € 209,6 mln naar € 179,1 mln. Deze daling verklaart het CBS in

⁷¹ Berenschot (2011), ‘Evaluatieonderzoek Centraal Bureau voor de Statistiek 2004-2009’

belangrijke mate door de daling in de bijdrage van het ministerie van EZ⁷² als gevolg van de taakstelling van het kabinet Rutte I. Daartegenover staat dat het CBS nieuwe opbrengsten heeft gerealiseerd door het uitvoeren van werk op aanvraag. Dit zijn opdrachten op aanvraag van overheidsinstellingen en marktpartijen.⁷³ Het werk op aanvraag laat een stijging zien van € 7,5 mln ten opzichte van 2010. De grootste stijging in werk op aanvraag is gerealiseerd tussen 2014 en 2015, namelijk ruim € 5 mln en wordt veroorzaakt door een aantal grote projecten, zoals de Monitor Sociaal Domein en MKB Ondernemerschap. Overigens is het CBS vanaf 2014 een andere indeling gaan gebruiken voor wat betreft *remote access* (onderdeel van microdata, zie ook paragraaf 3.6 voor meer hierover). Tot 2014 viel dit nog onder overige opbrengsten en nu tellen de opbrengsten uit *remote access* mee als werk op aanvraag. Dit heeft geleid tot een verschuiving van circa € 1,4 mln. van overige opbrengsten naar werk op aanvraag, wat deels de groei van het werk op aanvraag tussen 2013 en 2014 verklaart.

In de periode 2004-2009 was sprake van een stijging van de totale bedrijfsopbrengsten van 24%, waarvan 19% de bijdrage betrof van het ministerie van EZ. De resterende stijging werd veroorzaakt door inkomsten die het CBS genereerde uit werk op aanvraag.⁷⁴

Bedrijfsopbrengsten	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bijdrage ministerie van EZ	188.958	188.659	182.928	177.294	153.934	151.402
Werk op aanvraag	19.667	19.611	22.256	20.020	22.087	27.143
Overige opbrengsten	941	1.735	1.383	1.733	572	541
Totale bedrijfsopbrengsten	209.566	210.005	206.567	199.047	176.593	179.086

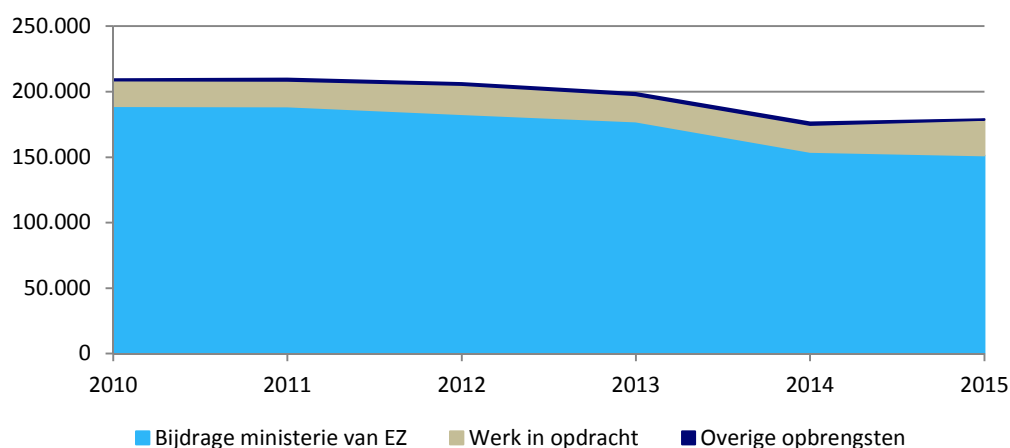
Tabel 1: Bedrijfsopbrengsten 2010-2015 (x €1.000) (Bron: Jaarverslagen CBS)

In de grafiek hieronder is voor de periode 2010-2015 de ontwikkeling en opbouw weergegeven van de bedrijfsopbrengsten van het CBS.

⁷² Het CBS wordt door het ministerie van EZ gecompenseerd voor de meerkosten van uitbreidingen van Europees verplichte statistieken conform de Memorie van Toelichting bij de wet CBS. In 2010 ging het om € 2,4 mln. en in 2015 om € 8,3 mln. Deze bedragen zijn verwerkt in zowel de bedrijfsopbrengsten als bedrijfslasten.

⁷³ In tegenstelling tot de formulering van de wettelijke taken, zijn 'derden' waarover het CBS rapporteert in begrotingen en jaarverslagen zowel overheidsinstellingen als marktpartijen. Waar in de wettelijke taken sprake is van 'derden', worden alleen marktpartijen bedoeld. In de begrotingen en jaarverslagen maakt het CBS geen onderscheid tussen opdrachten voor overheidsinstellingen en opdrachten voor marktpartijen.

⁷⁴ Id. 71



Figuur 12: Ontwikkeling bedrijfsopbrengsten 2010-2015 (x €1.000) (Bron: Jaarverslagen CBS)

De daling van de totale bedrijfsopbrengsten werd zoals aangegeven in belangrijke mate veroorzaakt door een daling van de bijdrage van het ministerie van EZ. Dit als gevolg van een Rijksbrede taakstelling in het kader van de afspraken die gemaakt zijn in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I. De omvang van de taakstelling en de invulling hiervan door het CBS lichten we hieronder toe.

Taakstelling Rutte I	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Opgelegde taakstelling			-6.707	-16.022	-31.671	-37.260
Gerealiseerde taakstelling			-6.707	-16.022	-31.671	-37.260
— Efficiëntiemaatregelen			-6.707	-16.022	-21.496	-25.044
— Versobering statistisch programma					-4.000	-4.000
— Afname eigen vermogen					-6.175	-8.216

Tabel 2: Taakstelling Rutte I en invulling (x €1.000) (Bron: Informatie van CBS)

Het CBS heeft in de periode 2010-2015 invulling gegeven aan de taakstelling van het kabinet Rutte I, die structureel € 37,2 mln bedraagt. Om dit te realiseren heeft het CBS deels maatregelen genomen om efficiënter te werken door middel van procesvernieuwing in de statistiekproductie en door in te zetten op Lean Six Sigma (LSS) en Lean Operational Management (LOM) (zie paragraaf 4.2). Hiernaast heeft het CBS in de jaren 2014 en 2015 gekort op het statistisch programma en heeft hiermee een besparing gerealiseerd van € 4 mln structureel, waarvan € 1,7 mln als werk op aanvraag voortgezet is (zie paragraaf 4.3). Tot slot heeft het CBS, met goedkeuring van de CCS en het ministerie van EZ, een deel van het beschikbare eigen vermogen aangewend voor de tijdelijke invulling van de taakstelling in de jaren 2014 en 2015. De bedoeling is dat dit eigen vermogen op termijn weer toeneemt door de effecten van reeds in gang gezette kostenbesparende maatregelen.

In de voorbereidingen voor het Meerjarenprogramma 2014-2018 zijn een omgevingsanalyse en een consultatieronde onder gebruikers uitgevoerd. Op basis van de uitkomst hiervan hebben de CCS en het CBS voor de invulling van de taakstelling de afweging gemaakt om zoveel mogelijk in te zetten op het vergroten van de efficiëntie, zodat het statistisch programma maximaal in stand gehouden kon worden. Uit een interne analyse en extern

onderzoek bleek dat per jaar 2,7% aan efficiëntieverbetering gerealiseerd kon worden⁷⁵. In de eerste helft van de evaluatieperiode heeft het CBS meer kostenreducties gerealiseerd dan voor de invulling van de taakstelling nodig was. In de tweede helft van de evaluatieperiode bleken de kostenreducties echter juist niet toereikend te zijn om de taakstelling volledig in te kunnen vullen. De redenen hiervoor waren dat investeringen pas op termijn besparingen opleverden en de natuurlijke uitstroom van personeel pas later in de tijd plaats zou vinden. Het CBS heeft er bewust voor gekozen deze termijnen af te wachten en tussentijds niet nog aanvullende maatregelen te nemen. De kosten van Sociaal Flankerend Beleid (in 2015 € 1 mln) heeft het CBS binnen de begroting opgevangen. In overleg met de CCS is besloten een deel van de besparing te realiseren op het statistisch programma. Naar het oordeel van de CCS was het deel van het statistisch programma dat versoberd werd niet direct onmisbaar (zie ook paragraaf 4.3.2). Tot slot is het eigen vermogen ingezet om het resterende deel van de taakstelling in te vullen. Het is AEF niet duidelijk geworden wat het criterium is geweest op basis waarvan de keuze is gemaakt om of het statistisch programma te versoberen, of in te teren op het eigen vermogen. Het besluit hierover is door het CBS wel genomen in overleg met de CCS en het ministerie van EZ.

De efficiëntiemaatregelen die in de evaluatieperiode optellen tot € 25 mln in 2015 bestaan uit besparingen op personele en materiële lasten. Circa de helft hiervan is gerealiseerd op personele lasten en circa € 6 mln is gerealiseerd op materiële kosten.⁷⁶ Het CBS heeft hiertoe verschillende maatregelen genomen en hierover gerapporteerd.⁷⁷ Welke besparingen gemoeid zijn met welke maatregel, is echter niet inzichtelijk gemaakt.

Bedrijfslasten

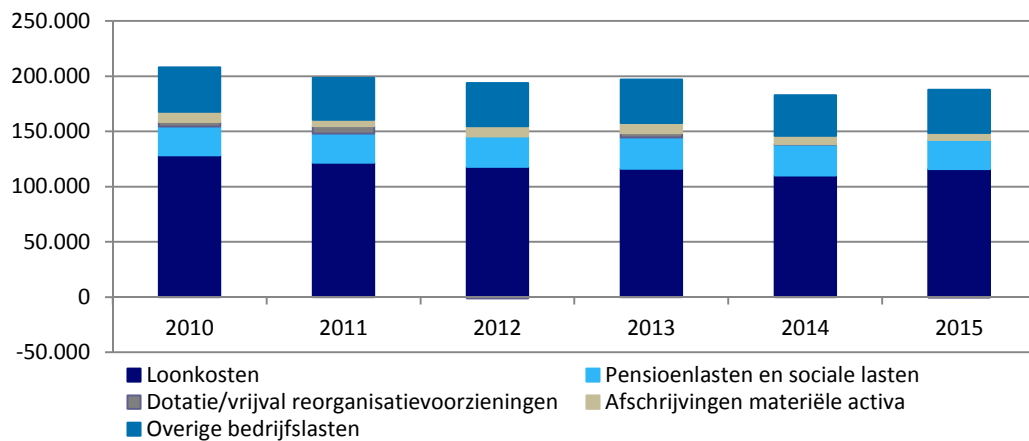
De onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de bedrijfslasten zien in de periode 2010-2015. De totale bedrijfslasten zijn gedaald van € 208,0 mln in 2010 naar € 187,3 mln in 2015. In de periode 2004-2009 was sprake van een stijging van € 176,4 mln naar € 208,1 mln.⁷⁸ De daling in de periode 2010-2015 wordt voor het grootste deel veroorzaakt door de ontwikkeling in de personele kosten. Het CBS heeft in de evaluatieperiode de personele kosten teruggebracht van € 132,5 mln naar € 115,8 mln. Dit als gevolg van een reductie in de formatie door procesvernieuwing en automatisering (zie paragraaf 4.2 voor meer informatie hierover). In 2015 laten de personele kosten een stijging zien van circa € 5,7 mln ten opzichte van 2014. De personele kosten zijn ook hoger dan begroot. Voor een deel worden de hogere loonkosten veroorzaakt door stijging van lonen als gevolg van cao-afspraken (circa € 2,8 mln). Ten tijde van het opstellen van de begroting 2015 was er nog geen akkoord met de bonden, waardoor de loonstijging niet meegenomen is in de begroting. Hiernaast is sprake van meer werk op aanvraag waarvoor het CBS extra personele capaciteit heeft aangetrokken (€ 2,4 mln). Tot slot zijn ook de kosten voor ingehuurd personeel hoger uitgevallen dan begroot. Dit vanwege extra inhuur voor een aantal IT-projecten, zoals voor het programma Phoenix, het vernieuwingsprogramma op het gebied van dataverzameling.

⁷⁵ PWC (2013), Samenvattend beeld efficiëntieprogramma CBS

⁷⁶ De besparing op personele en materiële kosten telt op tot structureel € 18 mln. vanaf 2015. Het is onduidelijk welke maatregelen het CBS voor de resterende € 7 mln. heeft genomen.

⁷⁷ Rapportage efficiencymaatregelen CBS, versie 8 september 2016

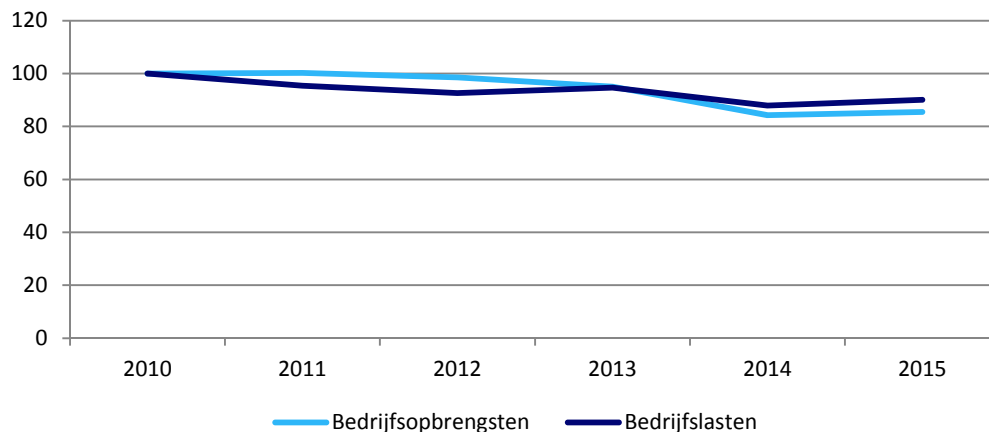
⁷⁸ Id. 71



Figuur 13: Bedrijfslasten 2010-2015 (x €1.000) (Bron: Jaarverslagen CBS)

Verhouding tussen bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten

Zoals hierboven beschreven, laten zowel de bedrijfsopbrengsten als bedrijfslasten een daling zien in de periode 2010-2015. In de figuur hieronder vergelijken we de ontwikkeling van de bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten in relatieve zin.⁷⁹ Hieruit blijkt dat tussen 2010 en 2015 de bedrijfsopbrengsten zijn gedaald met 14,5%. In dezelfde periode zijn de bedrijfslasten gedaald met 10%. De daling in de bedrijfsopbrengsten verloopt in de eerste jaren van de evaluatieperiode gestaag. Tussen 2012 en 2014 is de daling het sterkst, en tussen 2014 en 2015 zijn de opbrengsten licht gestegen. De bedrijfslasten daalden het sterkst tussen 2010 en 2012 (circa 7%) en laten zowel in 2013 als in 2015 een stijging zien ten opzichte van het jaar ervoor.

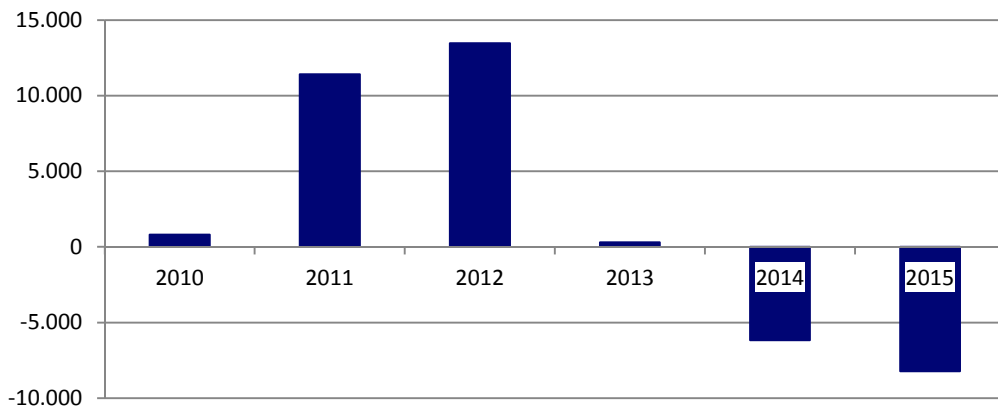


Figuur 14: Bedrijfsopbrengsten en -lasten 2010-2015 (index 2010 = 100) (Bron: Jaarverslagen CBS, bewerking AEF)

Het bedrijfsresultaat voor de periode 2010-2015 is weergegeven in de figuur hieronder. Het bedrijfsresultaat laat een relatief sterk positief beeld zien in de jaren 2011 en 2012. In de jaren na 2012 is het bedrijfsresultaat gedaald. In 2014 en 2015 was sprake van negatieve resultaten van respectievelijk € -6,2 mln en € -8,2 mln. De negatieve bedrijfsresultaten zijn in lijn met de

⁷⁹ Om de relatieve ontwikkeling van de bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten te vergelijken, hebben we deze uitgedrukt in indexcijfers, waarbij we als referentiepunt het jaar 2010 hebben genomen.

invulling van de taakstelling in de jaren 2014 en 2015, zoals overeengekomen tussen het CBS, CCS en het ministerie van EZ.

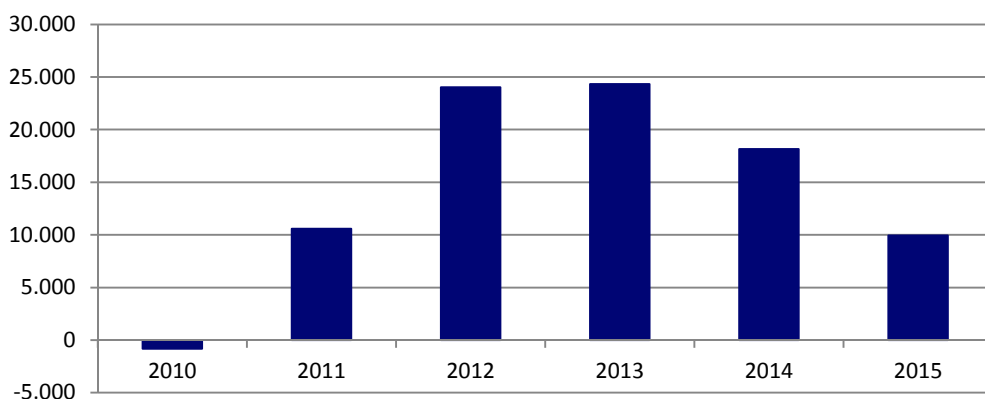


Figuur 15: Ontwikkeling bedrijfsresultaat (x € 1.000) (Bron: Jaarverslagen CBS)

4.1.2 Eigen vermogen en voorzieningen

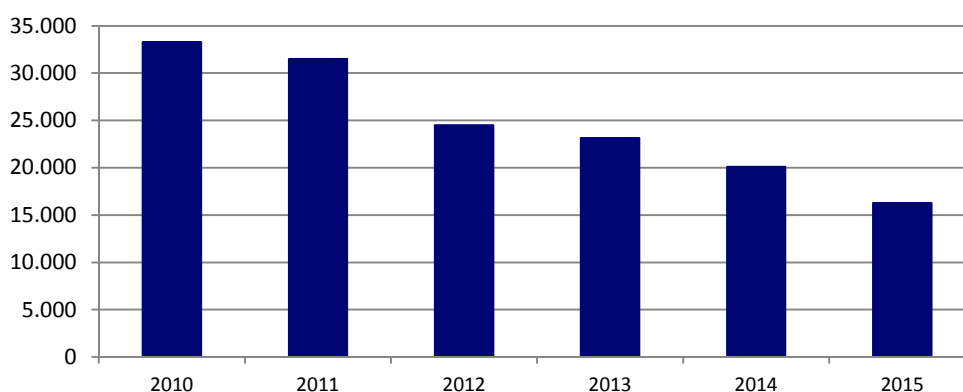
De ontwikkeling van het eigen vermogen in de figuur hieronder laat zien dat het eigen vermogen de beweging volgt van het bedrijfsresultaat. Het eigen vermogen is feitelijk een egalisatiereserve, waarin het bedrijfsresultaat is verwerkt sinds 2004. Het bedrijfsresultaat is gedurende de evaluatieperiode aan de egalisatiereserve toegevoegd. In de jaren 2014 en 2015 heeft een onttrekking plaatsgevonden uit de egalisatiereserve ter invulling van de taakstelling in deze jaren, conform de afspraak met het ministerie van EZ. Het eigen vermogen heeft als gevolg hiervan in de eerste helft van de evaluatieperiode een stijging laten zien tot een hoogtepunt van € 24,3 mln. in 2013. Daarna daalt het eigen vermogen tot bijna € 10 mln in 2015. De verwachting van het CBS is dat het eigen vermogen over een aantal jaar weer herstelt. Gezien de scope van deze evaluatie heeft AEF dit niet onderzocht.

De interpretatie die het CBS en de CCS hebben over de ontwikkeling van het eigen vermogen is wisselend, zoals blijkt uit gesprekken met betrokkenen. Als de taakstelling niet voor een deel ingevuld was met het eigen vermogen, was mogelijk meer versoberd in het statistisch programma. Een aantal respondenten vinden dat hierin goede afwegingen zijn gemaakt. Anderen zien het risico dat als de ontwikkeling van het eigen vermogen voortzet, dat het eigen vermogen negatief wordt en dat hiermee de ruimte wegvalt om eventuele tegenvallers op te vangen en om investeringen te doen ten behoeve van de organisatie.



Figuur 16: Ontwikkeling eigen vermogen (stand ultimo; x € 1.000) (Bron: Jaarverslagen CBS)

De voorzieningen op de balans laten een daling zien in de evaluatieperiode. Een groot deel van de gevormde voorzieningen heeft te maken met verplichtingen die samenhangen met de afvloeiing van (voormalig) personeel en WW-verplichtingen voor wachtgelduitkeringen aan voormalige medewerkers. De belangrijkste verklaringen voor de daling zijn onttrekkingen en vrijval uit hoofde van reorganisatievoorzieningen en voorzieningen voor WW-verplichtingen.



Figuur 17: Ontwikkeling voorzieningen (stand ultimo; x € 1.000) (Bron: Jaarverslagen CBS)

4.1.3 Deelconclusies

In de periode 2010-2015 zijn de bedrijfsopbrengsten van het CBS gedaald met 14,5%, mede als gevolg van de taakstelling van het kabinet Rutte I. De bijdrage van het ministerie van EZ is in deze periode gedaald met circa 20%. Tegelijk zijn de opbrengsten uit het werk op aanvraag toegenomen met circa 38%.⁸⁰ Het CBS heeft de totale bedrijfslasten in de evaluatieperiode weten terug te brengen met 10%. Dit is voornamelijk gerealiseerd door een daling in de belangrijkste kostenpost, de loonkosten. Het CBS is er niet in geslaagd de daling van de bedrijfsopbrengsten waarvan per saldo sprake was, volledig in de bedrijfslasten op te vangen. De efficiëntiemaatregelen om de kosten terug dringen bleken niet te volstaan om de taakstelling volledig in te vullen. Het CBS heeft in afstemming met de CCS besloten een deel van de taakstelling in te vullen door te besparen op het statistisch programma. Voor het restant heeft het CBS er, in lijn met het meerjarenprogramma 2014-2018, voor gekozen een negatief bedrijfsresultaat te laten zien in de jaren 2014 en 2015. Het gevolg hiervan was een daling van het eigen vermogen.

AEF kan zich vinden in afweging die het CBS gemaakt heeft om de taakstelling zo veel mogelijk in te vullen met efficiëntiemaatregelen. Op basis van de beschikbare gegevens is echter lastig te beoordelen in hoeverre het CBS maximaal op efficiëntie heeft ingezet en of meer efficiëntiemaatregelen mogelijk waren geweest (zie ook deelconclusies bij paragraaf 4.2). Welke criteria ten grondslag hebben gelegen aan de keuze die het CBS gemaakt heeft om het resterende deel van de taakstelling in te vullen met ofwel het versoberen van het statistisch programma dan wel het interen op het eigen vermogen, is in deze evaluatie eveneens niet inzichtelijk geworden.

We constateren dat het eigen vermogen bij een gelijkblijvende ontwikkeling van de bedrijfsopbrengsten en bedrijfslasten binnen enkele jaren negatief wordt. Dit zou betekenen

⁸⁰ In de totale bedrijfsopbrengsten zit nog een post overig die een sterk fluctuerend beeld laat zien. Tussen 2010 en 2015 is voor de post overig sprake van een daling van 42,5%, en in 2015 bedroeg de post overig circa € 0,5 mln.

dat het CBS op termijn onvoldoende buffers heeft om tegenvallers zelf op te vangen of om investeringen te doen in systemen en mensen. Voor verwachte toekomstige verplichtingen heeft het CBS reeds voorzieningen gevormd, voornamelijk reorganisatievoorzieningen.

4.2 Ontwikkelingen in de taakuitvoering

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen in de doelmatigheid van het CBS. De aandacht richt zich hierbij op hetgeen het CBS heeft gedaan om zijn taakuitvoering efficiënter in te richten, zowel wat betreft het primair proces als de bedrijfsvoering. Hiernaast besteden we aandacht aan personele ontwikkelingen bij het CBS in relatie tot de taakvoering.

4.2.1 Primair proces

Bij de verzelfstandiging van het CBS in 2004 zijn tussen het ministerie van EZ en het CBS afspraken gemaakt over doelmatigheid. Het CBS zou in de periode 2004-2012 onder andere de volgende verbeteringen moeten realiseren: vernieuwing van werkprocessen, investeringen in automatisering en een formatiereductie. Een deel van deze efficiëntiemaatregelen valt in de evaluatieperiode 2010-2015. In dezelfde periode heeft het CBS invulling gegeven aan de taakstelling van het kabinet Rutte I door middel van efficiëntiemaatregelen, zoals hierboven beschreven.

Het CBS heeft de afgelopen jaren ingezet op het herontwerpen van de statistiekproductie en het vernieuwen van werkprocessen. Dit blijkt uit het meerjarenprogramma 2014-2018, de jaarverslagen en gesprekken met relevante betrokkenen.

In 2010 heeft het CBS zijn waarnemstrategie aangepast om doelmatiger te werken en om de lastendruk te verminderen. De kern van de waarnemstrategie is dat in het geval nieuwe informatie nodig is, het CBS eerst beziet of het gebruik kan maken van bij het CBS aanwezige gegevens. Indien nieuwe gegevens nodig zijn, maakt het CBS gebruik van registerinformatie. In laatste instantie zet het CBS enquêtes in en alleen voor informatie die noodzakelijk is voor de statistiekproductie. Het CBS maakt hiervoor gebruik van verschillende waarnemingsmethoden (*mixed mode*). Door technologische ontwikkeling zijn naast registers meer databronnen beschikbaar, zoals via internet, waar de nieuwe waarnemstrategie op inspeelt.

In de periode 2010-2013 heeft het CBS een aantal statistiekproductieprocessen volledig herzien. In de relevante jaarverslagen rapporteert het CBS over de procesvernieuwingen. Een voorbeeld is het programma Herontwerp van de keten van Economische Statistieken, waarin het gebruik van fiscale gegevens door het CBS voor economische statistieken is toegenomen. In een aantal projecten is het CBS overgestapt van data zo veel mogelijk 'gaaf maken', wat inhoudt dat correcties werden uitgevoerd naar een systeem van algoritmes aan de hand waarvan controles worden uitgevoerd. Hiermee worden minder handmatige ingrepen gepleegd. Om het proces van statistiekproductie te stroomlijnen is in 2011 de nieuwe directie Dataverzameling gevormd, waarin de activiteiten Waarnemingsvoorbereiding, Dataverzameling en Data-entry zijn samengevoegd, die voorheen onder verschillende divisies vielen.

In het Herontwerp Persoonsenquêtes, waar de Gezondheidsenquête en Enquête Beroepsbevolking onder vallen, is de onderzoeksmethode aangepast. Waar voorheen gewerkt werd met *face-to-face* waarneming, wordt nu een combinatie van verschillende methoden toegepast (*mixed mode*), zoals internetvragenlijsten, telefonische en persoonlijke

interviews. Als gevolg van het Herontwerp Consumentenprijsindex maakt het CBS sinds 2010 gebruik van bijvoorbeeld scannerdata van supermarkten voor het bepalen van de consumentenprijsindex.

Het herontwerpen van een aantal productieprocessen, zoals hierboven beschreven, passen volgens de *peer review* (zie ook paragraaf 3.4.1)⁸¹ in een zo kosteneffectief mogelijke productie van statistieken, conform één van de indicatoren, waar in de *peer review* op getoetst is (zie paragraaf 4.5). Volgens de *peer review* heeft het CBS methodologische verbeteringen gerealiseerd, onder andere door het hooggekwalificeerd personeel en de intensieve samenwerking met de wetenschap en met andere statistische bureaus wereldwijd.

In het meerjarenprogramma 2014-2018 besteedt het CBS aandacht aan externe ontwikkelingen die mogelijkheden bieden om anders te werken daar waar het gaat om de statistiekproductie. Zo komen er ‘nieuwe bronnen’ beschikbaar die benut kunnen worden om statistieken te produceren, zoals internetgegevens en gegevens over het betalingsverkeer, aldus het CBS. Naast nieuwe bronnen kondigt het CBS aan ‘nieuwe manieren van waarnemen’ toe te passen. Het CBS onderzoekt bijvoorbeeld het gebruik van smartphones bij persoonsenquêtes en van webpanels voor algemeen onderzoek. Hiernaast werkt het CBS internationaal samen met statistische bureaus om statistieken en methoden uit te wisselen, bijvoorbeeld als het gaat om statistieken over migratie die ook door andere landen worden bijgehouden.

Na het herontwerpen van productieprocessen in de beginjaren van de evaluatieperiode, heeft het CBS in 2014 en 2015 ingezet op kleinschalige procesverbeteringen door middel van LSS en LOM. Het programma LSS is in de gehele organisatie ingevoerd en in december 2015 waren er 57 projecten afgerond en er liepen nog 31 projecten. Projecten in het kader van LSS en LOM zijn zeer verschillend van aard en omvang. Er zijn projecten die gericht zijn op bijvoorbeeld het verkorten van doorlooptijden of het bereiken van betere resultaten met minder capaciteit. Voor elk project worden prestatie-indicatoren (*key performance indicators*) geformuleerd waar teams regelmatig op monitoren. Een voorbeeld van een LSS-project is het verkorten van de doorlooptijd van de statistiek over de horeca van 9 naar 5 werkdagen. Het CBS heeft hiervoor onder andere handmatige controles geautomatiseerd.

4.2.2 Bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoering heeft het CBS in de periode 2010-2015 een aantal organisatorische wijzigingen doorgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de in 2011 gevormde directie Dataverzameling, zoals hierboven beschreven. In de ondersteunende diensten heeft het CBS het aantal managementassistenten gereduceerd en de beleidsondersteuning verminderd. Ook heeft het CBS het systeem gewijzigd voor de personeelsadministratie en de projecten- en urenverantwoording. De wijzigingen houden onder meer in dat er meer regelingen een standaardtoepassing kennen en dat minder maatwerk aanpassingen nodig zijn.

Op het gebied van de ICT-systemen van het CBS klinkt in diverse gesprekken het signaal door dat binnen een aantal jaar investeringen hierin nodig zullen zijn. De ICT-systemen zijn volgens gesprekspartners verouderd, waardoor de continuïteit van de statistiekproductie risico loopt volgens betrokkenen. Voor de financiering van de vernieuwing van ICT-systemen heeft het CBS een beroep gedaan op het ministerie van EZ bij het indienen van het meerjarenprogramma 2014-2018. Het CBS heeft hiervoor geen aanvullende middelen

⁸¹ Id. 31

gekregen en was aangewezen op het eigen vermogen. Gegeven de daling in het eigen vermogen als gevolg van de invulling van de taakstelling, heeft het CBS ervoor gekozen de ICT-investeringen te herprioriteren en te temporiseren. In 2015 is het CBS gestart met het herontwerpen van ICT-systemen. Dit is het zogenaamde project Phoenix. Dit project is erop gericht de werkzaamheden van de verschillende fasen⁸² van statistiekproductie beter op elkaar af te stemmen, zoals tussen dataverzameling en dataverwerking, en de gebruiksvriendelijkheid van enquêtes te vergroten.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre het CBS in de bedrijfsvoering efficiënter is geworden, heeft AEF gekeken naar de ontwikkeling van de kosten.⁸³ In de tabel hieronder hebben we de kosten van het statistisch programma onderverdeeld naar de soorten afdelingen. Deze vallen volgens de indeling van het CBS uiteen in drie categorieën: statistische directies, projecten, IT en methodologie, en bedrijfsvoering en communicatie. Hieruit blijkt dat het CBS tussen 2010 en 2015 de kosten in alle drie de categorieën heeft gereduceerd, waarbij de kosten van bedrijfsvoering en communicatie circa 10% zijn gedaald. De kosten van projecten, IT en methodologie zijn met 11,6% gedaald.

Uit de tabel hierboven blijkt ook dat het aandeel van bedrijfsvoering en communicatie in de totale kosten van het statistisch programma en het aandeel van projecten, IT en methodologie licht is toegenomen. Het aandeel van de statistische directies is gedaald als percentage van de totale kosten.

Kosten statistisch programma	2010	2015	Procentuele verandering
Statistische directies	99,8 mln (54,8%)	83,4 mln (53,3%)	-16,4%
Projecten, IT en methodologie	39,9 mln (21,9%)	35,3 mln (22,6%)	-11,6%
Bedrijfsvoering en communicatie	40,3 mln (22,1%)	36,2 mln (23,1%)	-10,2%
Centrale reserveringen*	2,2 mln (1,2%)	1,5 mln (1,0%)	-31,8%

* De centrale reserveringen betreffen de reserveringen die het op concernniveau maakt, zoals voor vakantiedagen of jubileumuitkeringen.

Tabel 2: Kosten statistisch programma, aandeel totale kosten statistisch programma en verandering tussen 2010 en 2015⁸⁴ (Bron: Informatie van CBS)

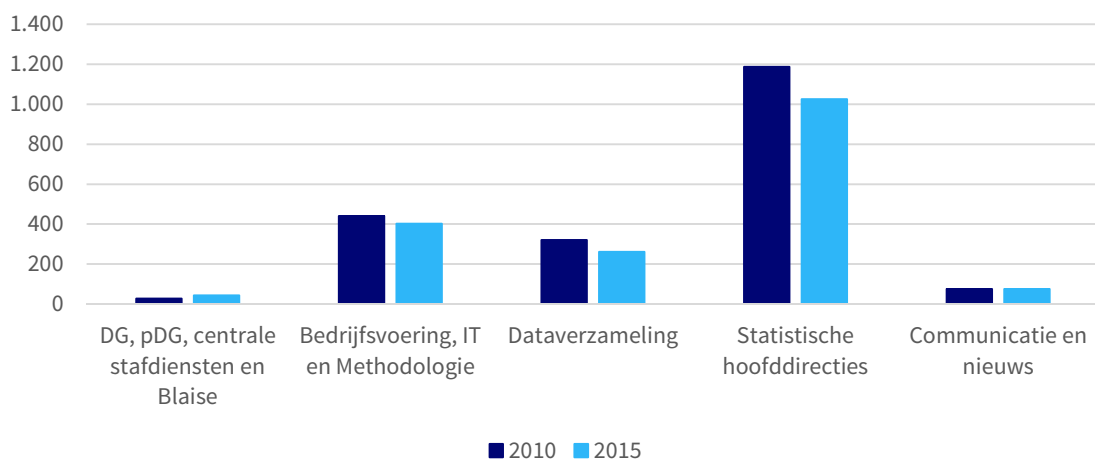
⁸² De fasen van statistiekproductie die het CBS aanhoudt, zijn als volgt: 1) Data Collection, 2) Processing, 3) Dissemination

⁸³ In verband met verschillende reorganisaties, zijn de cijfers over de jaren heen lastig te vergelijken. Ten behoeve van deze evaluatie heeft het CBS vergelijkbare cijfers voor de jaren 2010 en 2015 beschikbaar gesteld.

⁸⁴ Het aandeel in de totale kosten van het statistisch programma telt niet op tot 100%, omdat in dit overzicht centrale reserveringen niet zijn opgenomen. Voort zijn in de kosten van het statistisch programma alleen rekening gehouden met het vaste programma. De kosten van werk op aanvraag vallen hierbuiten.

In de onderstaande figuur is de ontwikkeling van het aantal fte weergegeven voor de hoofddirecties van het CBS voor het jaar 2010 en 2015 (zie organogram in paragraaf 5.1.4). Hieruit blijkt dat bij de hoofddirectie Bedrijfsvoering, IT en Methodologie, hoofddirectie Dataverzameling en de statistische hoofddirecties de personeelsaantallen in fte-terminen zijn gedaald. Bij de bedrijfsonderdelen DG, pDG, centrale stafdiensten en Blaise⁸⁵ is sprake van een stijging tussen 2010 en 2015 en in de tussenliggende jaren. Deze stijging heeft deels te maken met veranderingen in de inrichting van het CBS en deels met extra capaciteit vanwege meer werk op aanvraag. Bij het bedrijfsonderdeel Communicatie en Nieuws is de formatie na 2010 eerst gedaald en vervolgens is de formatie na 2013 gestegen tot nagenoeg het niveau van 2010.

Aan deze ontwikkelingen liggen bewuste keuzes van het CBS ten grondslag. Sommige bedrijfsonderdelen hebben relatief veel materieel, zoals bedrijfsvoering en IT, waardoor ze relatief gezien minder besparingen realiseren wanneer maatregelen vooral op personeel neerslaan. Tegelijkertijd heeft het CBS in de evaluatieperiode automatiseringskosten gemaakt, die wat betreft kosten zichtbaar worden bij IT-afdelingen, maar de besparingen zijn ten goede gekomen van vooral de statistische directies. In termen van bezetting, heeft het CBS ingehuurd IT-personeel in een aantal gevallen als eigen personeel in dienst genomen, waarmee een kostenbesparing gerealiseerd is.



* De statistische hoofddirecties zijn hierin geclusterd

Figuur 18: Aantal fte per hoofddirectie⁸⁶ (Bron: Informatie van CBS)

4.2.3 Personele ontwikkelingen

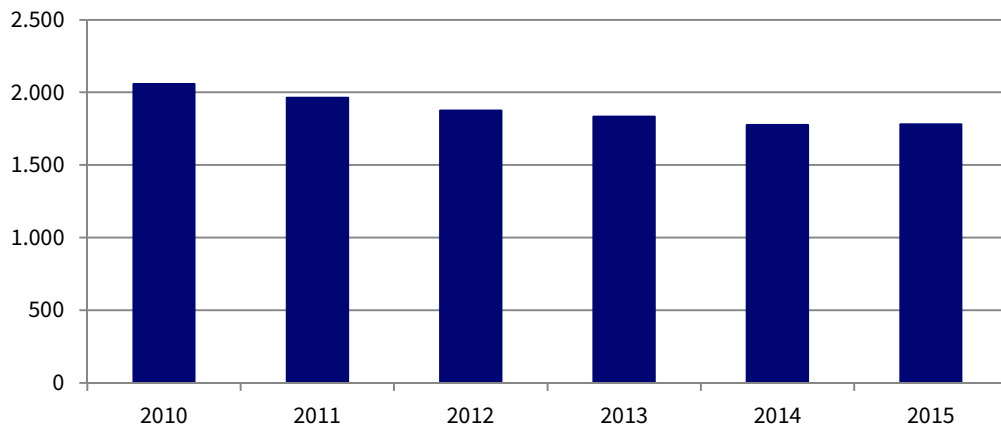
Zoals beschreven in paragraaf 4.1.1 heeft het CBS in de periode 2010-2015 de bedrijfslasten met circa 10% gereduceerd.⁸⁷ De belangrijkste verklaring hiervoor zijn de lagere loonkosten,

⁸⁵ Blaise is het door CBS ontwikkelde softwaresysteem voor enquêtes en voor de verwerking van enquêteresultaten.

⁸⁶ Het aandeel in de totale kosten van het statistisch programma telt niet op tot 100%, omdat in dit overzicht centrale reserveringen niet zijn opgenomen. Voorts is in de kosten van het statistisch programma alleen rekening gehouden met het vaste programma. De kosten van werk op aanvraag vallen hierbuiten.

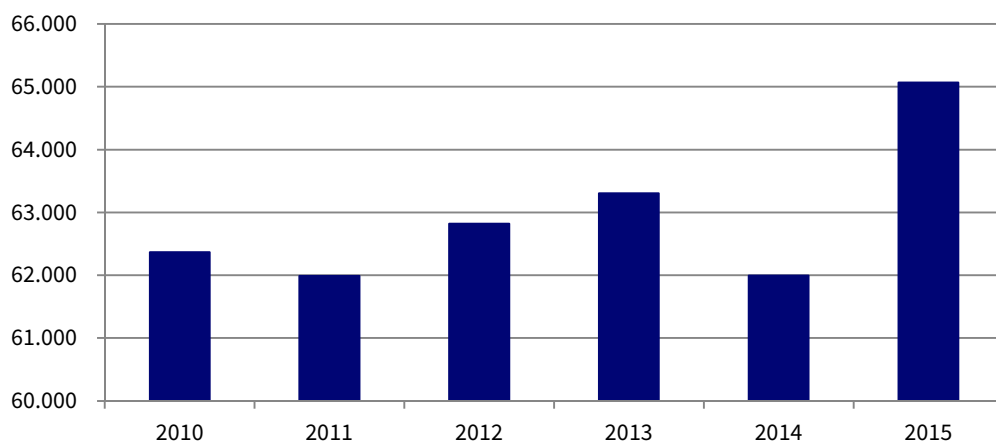
⁸⁷ Dit is inclusief de kosten voor Rijksbrede regelingen voor mensen die boventallig zijn, die het CBS vanuit de begroting bekostigd heeft (circa € 1 mln.).

die worden veroorzaakt doordat de formatie in termen van aantal fte is afgenomen. De ontwikkeling van het gemiddeld aantal fte in de evaluatieperiode is weergegeven in de volgende figuur. Dit gemiddelde wordt door het CBS bepaald aan de hand van de stand op vijf meetmomenten eens in de drie maanden gedeeld door vijf.⁸⁸ Hieruit blijkt dat het aantal bezetting uitgedrukt in fte's in de periode 2010-2015 jaarlijks een daling heeft laten zien, met een cumulatief verschil van 279 fte tussen 2010 en 2015. Dit correspondeert met een daling van circa 14% in de evaluatieperiode.



Figuur 19: Gemiddeld aantal fte per jaar (Bron: Jaarverslagen CBS)

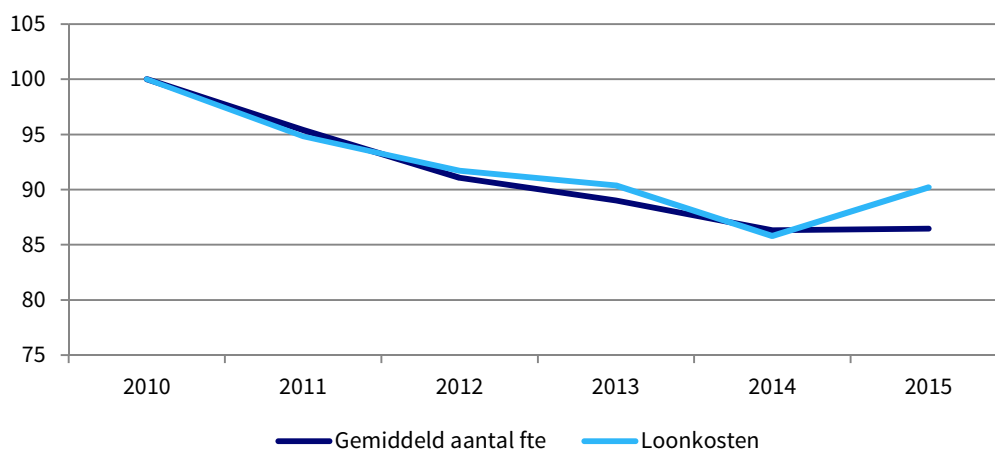
Bekijken we de gemiddelde loonkosten per gemiddeld aantal fte per jaar, zoals weergegeven in figuur 20 hieronder, dan valt op dat deze loonkosten over de hele periode gezien nagenoeg niet zijn gedaald of gestegen. Er is sprake van lichte schommelingen tussen de jaren met een relatief sterke stijging in de loonkosten tussen 2014 en 2015. In de laatste twee jaren van de evaluatieperiode blijft het gemiddeld aantal fte nagenoeg gelijk, terwijl de loonkosten in dezelfde periode met 4% zijn gestegen. De verklaring hiervoor is dat nieuwe, hoger opgeleide medewerkers zijn aangenomen. Hiernaast is ook sprake van een loonstijging als gevolg van cao-afspraken en extra personele capaciteit vanwege meer werk op aanvraag. Hiernaast zijn de kosten voor ingehuurd personeel hoger uitgevallen dan begroot. Dit vanwege extra inhuur voor een aantal ICT-projecten (zie ook paragraaf 4.1.1).



Figuur 20: Gemiddelde loonkosten per fte per jaar (€) (Bron: Jaarverslagen CBS, bewerking AEF)

⁸⁸ Het gemiddeld aantal fte wijkt af van de aantallen opgenomen in de jaarverslagen. In deze figuur zijn de ultimo standen weergegeven.

Vergelijken we de ontwikkeling van het gemiddeld aantal fte in de periode 2010-2015 met de ontwikkeling van de loonkosten in dezelfde periode, dan zien we dat het gemiddeld aantal fte sterker is gedaald dan de loonkosten. Uitgedrukt in indexcijfers blijkt dat de loonkosten en het gemiddeld aantal fte nagenoeg dezelfde ontwikkeling laten zien, met uitzondering van het jaar 2015. In het laatste jaar lopen de loonkosten en het gemiddeld aantal fte uiteen. Dit is weergegeven in de figuur hieronder.



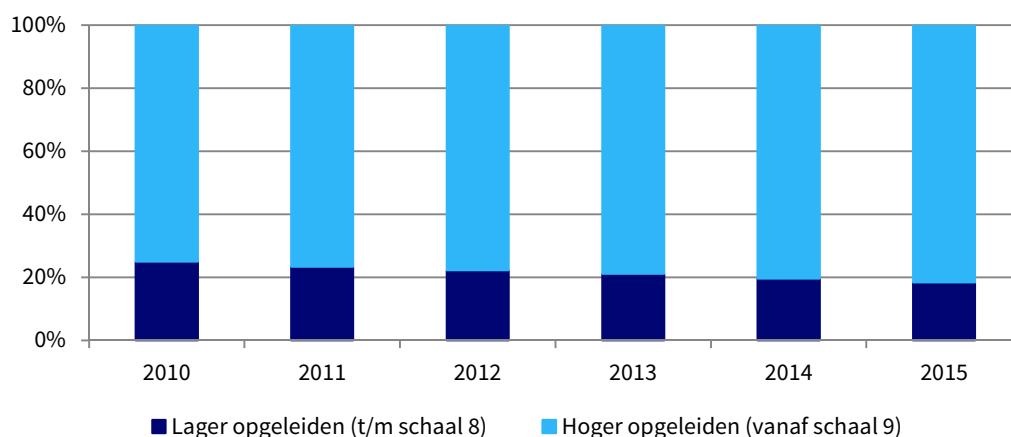
Figuur 21: Gemiddeld aantal fte en loonkosten (Index 2010=100) (Bron: Jaarverslagen CBS, bewerking AEF)

In de evaluatieperiode is naast het gemiddeld aantal fte ook de samenstelling van het personeelsbestand van het CBS veranderd. Van alle werkenden bij het CBS was in 2010 25% lager opgeleid en 75% hoger opgeleid. In 2015 was de verhouding tussen het aandeel hoger opgeleiden gestegen naar 82% en het aandeel lager opgeleiden gedaald naar 18%, zoals blijkt uit figuur 22.^{89 90} De loonkosten en het gemiddeld aantal fte lieten tot 2015 in zekere zin een gelijke daling zien. De relatieve stijging in de gemiddelde loonkosten per gemiddeld aantal fte wordt verklaard door het hogere opleidingsniveau van CBS-medewerkers, cao-loonstijgingen en hogere pensioenpremies. Doordat dataverzameling en dataverwerking steeds meer gedigitaliseerd en geautomatiseerd zijn, zijn minder lager opgeleide medewerkers nodig. Het CBS heeft hier reeds voor 2010 op ingezet, zoals blijkt uit de evaluatie over de periode 2004-2009: de verhouding tussen hoger opgeleiden en lager opgeleiden was in 2004 respectievelijk 61% en 39% en in 2009 67% en 33%.⁹¹

⁸⁹ Conform de indeling van het CBS beschouwen we tot en met schaal 8 als lager opgeleid en vanaf schaal 9 als hoger opgeleid.

⁹⁰ Het gemiddeld aantal fte is hier bepaald aan de hand van optelsom van de stand op 1/1 en de stand op 31/2 gedeeld door twee.

⁹¹ Id. 71



Figuur 22: Samenstelling personeelsbestand naar aandeel hoger opgeleiden en lager opgeleiden (Bron: Informatie van CBS)

De hierboven beschreven ontwikkeling is voor een belangrijk deel het gevolg van het gebruik van registers. Hierdoor heeft het CBS minder mensen nodig die enquêtes afnemen en verwerken. Dit zijn voornamelijk medewerkers op het niveau van functieschaal 8 of lager. Hiernaast heeft het CBS personele capaciteit gereduceerd in de lagere functieschalen als gevolg van meer automatisering in het productieproces en minder handmatige ingrepen.

In relatie tot de uitvoering van wettelijke taken door het CBS, is het beeld dat de daling in het gemiddeld aantal fte geen (negatieve) invloed heeft gehad hierop. Het CBS geeft aan het statistisch programma uit te hebben gevoerd conform de meerjarenprogramma's zonder gevolgen voor de output en de kwaliteit van het statistisch programma, met uitzondering van de versobering in het statistisch programma. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat het CBS in de evaluatieperiode de kwaliteit van de geproduceerde statistieken in stand heeft gehouden. De gesprekspartners zijn erg tevreden over de kwaliteit van de statistiek en zijn van mening dat hun beeld in de evaluatieperiode niet veranderd is.

Volgens medewerkerstevredenheidsonderzoeken is de werkdruk binnen het CBS in de periode 2011-2013 toegenomen. Op basis van de door AEF gevoerde gesprekken lijkt werkdruk in de praktijk geen aandachtspunt te zijn. Er is niet naar voren gekomen dat deze in de praktijk als (te) hoog wordt ervaren.

Het ziekteverzuim laat een positieve ontwikkeling zien. In 2009 bedroeg het ziekteverzuim 5,3%. In 2015 is het ziekteverzuim gedaald tot 4,7%. Ten opzichte van 2000 is het ziekteverzuim gehalveerd.⁹² Voor de gehele Rijksoverheid bedroeg het ziekteverzuimpercentage 5,0% in 2014, en het landelijk gemiddelde van grote organisaties (organisaties met meer dan 100 medewerkers) bedroeg 4,6% in 2014.⁹³

⁹² CBS (2016), 'Rapportage efficiencymaatregelen CBS', versie september 2016

⁹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2015), 'Analyse en aanscherping beleid terugdringing ziekteverzuim rijksoverheid', brief aan de Tweede Kamer, d.d. 20 mei 2015, kenmerk 2015-0000272900

Een aandachtspunt rond personeelsbeleid is het vergrijzende personeelsbestand. In de *peer review*⁹⁴ is opgemerkt dat de gemiddelde leeftijd van de CBS-medewerker 50,7 jaar was in 2014. Bijna de helft van het personeel is 55 jaar of ouder en CBS verwacht dat de komende jaren jaarlijks circa 3 tot 4% van de medewerkers met pensioen zal gaan. Deze ontwikkeling vormt een uitdaging voor de kennisborging binnen de organisatie. Hierop inspeland heeft het CBS in 2015 een strategisch personeelsplan opgesteld, waarmee het CBS een tijdige instroom van nieuwe medewerkers wil bewerkstelligen, zodat kennis en vaardigheden van medewerkers die met pensioen gaan kunnen worden overgedragen.⁹⁵ In 2015 heeft het CBS reeds nieuwe medewerkers in dienst genomen.

4.2.4 Deelconclusies

In de taakuitvoering heeft het CBS in de periode 2010-2015 een aantal herzieningen doorgevoerd, waardoor het CBS zowel in het primair proces als in de bedrijfsvoering kosten heeft weten te reduceren. Bij de statistische directies zijn de kosten tussen 2010 en 2015 met circa 16% gedaald. De bedrijfsonderdelen die zich bezighouden met bedrijfsvoering, IT en communicatie hebben hun kosten met circa 10% gereduceerd. In sommige gevallen hebben IT-afdelingen extra kosten gemaakt om besparingen te realiseren bij de statistische directies.

Het effect van de doorgevoerde bezuinigingsmaatregelen is vooral zichtbaar geworden in de ontwikkeling van de loonkosten en het aantal fte. Het CBS heeft het gemiddeld aantal fte tussen 2010 en 2015 gereduceerd met per saldo 279 fte. Dit correspondeert met een daling van de bezetting van circa 13,5%. De loonkosten zijn in dezelfde periode met circa 10% gedaald. Gezien het vergrijzende personeelsbestand heeft het CBS in 2015 een strategisch personeelsplan opgesteld. Dit is erop gericht de capaciteit van de organisatie in kwalitatieve en kwantitatieve zin in stand te houden. Een van de maatregelen is de tijdige instroom van nieuwe medewerkers om de kennis die binnen het CBS aanwezig is, over te kunnen dragen. Gezien de korte periode waarin er door het CBS met het strategisch personeelsplan gewerkt wordt, zijn de effecten hiervan in de evaluatie niet zichtbaar geworden.

Hierop inspeland heeft het CBS in 2015 een strategisch personeelsplan opgesteld, waarmee het CBS een tijdige instroom van nieuwe medewerkers wil bewerkstelligen, zodat kennis en vaardigheden van medewerkers die met pensioen gaan kunnen worden overgedragen.⁹⁶ In 2015 heeft het CBS reeds nieuwe medewerkers in dienst genomen.

4.3 Ontwikkelingen in takenpakket

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen in het takenpakket van het CBS in de periode 2010-2015. We maken hierbij inzichtelijk welk deel van de taken van het CBS Europees verplicht is, welk deel nationaal verplicht en welk niet verplicht is. We besteden in deze paragraaf ook aandacht aan hoe de statistiekproductie zich ontwikkeld heeft en de mate waarin het CBS kritisch naar zijn takenpakket heeft gekeken.

⁹⁴ Id. 31

⁹⁵ Jaarverslag 2015

⁹⁶ Jaarverslag 2015

4.3.1 Samenstelling en omvang takenpakket

De wettelijke taken van het CBS zijn onder te verdelen in een aantal categorieën, zoals besproken in paragraaf 3.2. Het CBS produceert statistieken die verplicht zijn als gevolg van Europese regelgeving. Hiernaast produceert het CBS statistieken die verplicht zijn op grond van nationale wetgeving, anders dan de Wet CBS. Het CBS produceert ook statistieken die niet wettelijk verplicht zijn. Voor een deel van de laatste categorie betreft het betaalde opdrachten voor overheidsinstellingen of marktpartijen (werk op aanvraag).

In de begrotingen en jaarverslagen maakt het CBS onderscheid naar statistieken als onderdeel van het reguliere programma (deels Europees verplicht, deels nationaal verplicht en deels niet verplicht) en werk op aanvraag (niet verplicht). Het CBS geeft aan dat het overgrote deel van het statistisch programma Europees verplicht is. Het deel dat nationaal verplicht is, is volgens de informatie van het CBS minimaal. Voor een deel van de verplichte statistieken is sprake van overlap tussen de Europese en nationale verplichting. Hiernaast is een deel van het reguliere programma niet-wettelijk verplicht. Het CBS heeft de informatie over de indeling van de statistieken op het niveau van clusters van statistieken beschikbaar gesteld (zie bijlage 8 Overzicht verplichte en niet-verplichte statistieken).

Het CBS produceert ook statistieken op aanvraag van diverse opdrachtgevers. De CCS en het CBS doen in de aanloop naar het meerjarenprogramma een voorstel richting het ministerie van EZ over welke aanpassingen in het statistisch programma onder het reguliere programma vallen, en hiermee welke (niet-verplichte) statistieken bekostigd worden uit de bijdrage van het ministerie. De CCS maakt de afweging welke statistieken vanuit de lumpsum bekostigd worden, gegeven de verschillende behoeften van gebruikers en de beschikbare middelen. De overige niet-verplichte statistieken worden geproduceerd indien hier betalende opdrachtgevers voor zijn.

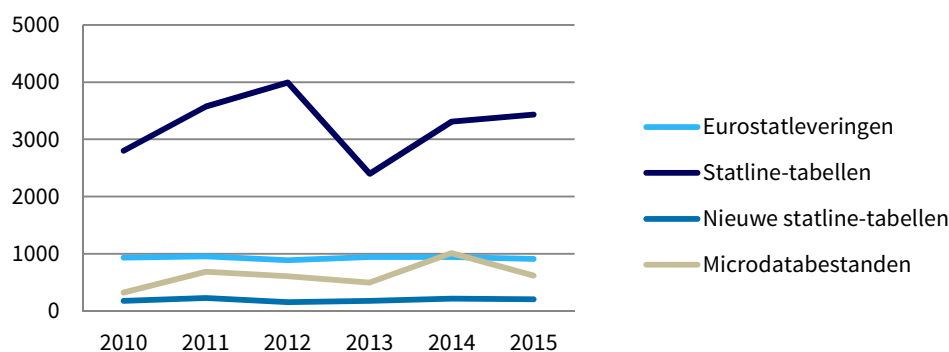
Omdat het aantal statistieken dat het CBS produceert niet eenduidig telbaar is, is de productieomvang van verschillende categorieën van statistieken niet eenduidig vast te stellen. De categorisering van statistieken in termen van kosten is eveneens moeilijk te maken, omdat het CBS geen kosten toerekent naar individuele statistieken (zie paragraaf 4.4.1 voor de systematiek van toerekening van kosten). De reden hiervoor is dat de activiteiten en de inzet van middelen niet één op één toe te rekenen zijn aan afzonderlijke onderdelen van de output. De productieprocessen zijn zodanig ingericht dat de verplichte statistieken niet een eigen productieproces kennen. Hierdoor kent de productie van verschillende statistieken een grote onderlinge verwevenheid. Voor de productie van een aantal verplichte en niet-verplichte statistieken maakt het CBS bijvoorbeeld gebruik van reeds bestaande eindproducten. Daarnaast maakt het CBS voor de productie van sommige niet-verplichte statistieken gebruik van de tussen- en eindproducten die ontstaan zijn bij de productie van verplichte statistieken. Met uitzondering van de activiteiten van het Centrum voor Beleidsstatistiek en Blaise (alleen werk op aanvraag en dus niet verplicht) zijn de werkzaamheden in de overige bedrijfsonderdelen van het CBS sterk verweven met elkaar. Hierdoor is ook geen uitspraak te doen over hoeveel statistieken Europees verplicht, nationaal verplicht en niet verplicht zijn (aantallen).

Het CBS houdt de indeling van statistieken naar verplicht en niet verplicht niet structureel bij. Recent heeft het CBS een dergelijke indeling gemaakt in verband met de taakstelling van het kabinet Rutte II. Om de indeling te maken heeft het CBS voornamelijk gekeken welke statistieken niet verplicht zijn en welke kosten bespaard kunnen worden bij versoering of beëindiging van deze statistieken. Het CBS heeft becijferd dat van de totale kosten van het

reguliere programma (€ 160,5 mln) circa € 13 mln bespaard kan worden bij versoering of beëindiging van niet-verplichte statistieken.^{97 98}

Uit de opeenvolgende jaarverslagen blijkt dat de omvang van de statistiekproductie (in financiële termen) van het CBS relatief constant is gebleven. Er is jaarlijks sprake geweest van een kleine toename in de productie als gevolg van nieuwe EU-verplichtingen. In 2014 is de statistiekproductie met een bedrag van € 4 mln afgenomen, waarvan vanaf 2015 € 2,3 mln is voortgezet in de vorm van werk op aanvraag.

Deze ontwikkelingen zijn niet of nauwelijks te destilleren uit de ontwikkeling van de outputcriteria die het CBS gebruikt (zie figuur 23). Tussen 2012 en 2014 lijkt een reductie van 40% plaats te hebben gevonden in de beschikbare StatLine-tabellen. Dit is echter het gevolg van een aanpassing in categorisering. De outputcriteria geven hierdoor geen helder beeld van de feitelijke ontwikkeling in de statistiekproductie. In hoeverre de statistiekproductie is toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven is aan de hand van de criteria niet te bepalen.



Figuur 23: Statistiekproductie CBS (Aantallen) (Bron: Jaarverslagen CBS)

Het CBS meet niet ‘het aantal statistieken’ dat het produceert. Het CBS geeft aan dat de meting hiervan moeilijk is, omdat er geen heldere afbakening bestaat van wat een statistiek inhoudt. Zoals eerder beschreven, speelt hierin mee dat sommige statistieken zowel eindproduct als tussenproduct zijn.

4.3.2 Keuzes in takenpakket

Op basis van meerjarenprogramma’s, werkprogramma’s en jaarverslagen blijkt dat het CBS tot 2014 het uitgangspunt gehanteerd heeft, de taakstellingen niet ten koste van de statistiekproductie te laten gaan. Dit uitgangspunt bleek echter niet houdbaar te zijn. In 2013 gaf de CCS aan dat de taakstellingen niet uitgevoerd zouden kunnen worden zonder het schrappen of versoeren van statistieken. Het CCS voegde hieraan toe dat “het huidige statistisch programma volledig is en geen ruimte biedt om verminderd te worden zonder dat gebruikers daarvan ernstige gevolgen ondervinden”.⁹⁹

⁹⁷ CBS (2016), ‘Financiering niet-verplichte statistieken’, brief van CBS aan stakeholders van 1 april 2016.

⁹⁸ Het CBS heeft de marginale kosten becijferd en niet de daadwerkelijk productiekosten. Dit in verband met de reeds gemaakte kosten in de statistiekproductie (*sunk costs*).

⁹⁹ CCS (2013) Jaarverslag 2012, p. 6

In het meerjarenprogramma 2014-2018 waren mogelijke reducties in het statistisch programma opgenomen die, naast verdere efficiëntieverbeteringen, naar verwachting nodig zouden zijn om de taakstelling op te vangen.¹⁰⁰ In het jaarplan van 2014 zijn deze mogelijke reducties uit het meerjarenprogramma vervolgens overgenomen.¹⁰¹ Deze reducties zijn vervolgens in 2014 grotendeels gerealiseerd en de rest is in 2015 gerealiseerd.¹⁰² In het jaarplan van 2015 werd een aanvullende reductie van statistiekproductie aangekondigd.¹⁰³ Uit het jaarverslag 2015 blijkt dat een aantal van deze reducties niet hoefde plaats te vinden, vanwege het beschikbaar komen van alternatieve financieringsbronnen, waardoor deze statistieken voortgezet konden worden als werk op aanvraag (€ 1,7 mln).¹⁰⁴ Per saldo is € 2,3 mln bespaard door het stopzetten, in frequentie terugbrengen en versoberen van het statistisch programma, zoals door minder te analyseren of minder details uit te vragen.¹⁰⁵ Welke maatregel welke besparing exact heeft opgeleverd, is door het CBS niet inzichtelijk gemaakt.

Intern en extern zijn gesprekspartners het erover eens, dat het CBS de taakstelling op een adequate wijze in het takenpakket heeft opgevangen. De gesprekspartners hebben voornamelijk het beeld dat de statistieken die geschrapt zijn, ook gemist kunnen worden. Zoals ook beschreven in paragraaf 4.2.3 is de taakstelling volgens betrokkenen niet of nauwelijks ten koste gegaan van de kwaliteit van het statistisch programma. Respondenten vinden verder dat de wijze waarop het statistisch programma versoberd is, goed is afgestemd met betrokkenen.

Zoals al besproken in paragraaf 3.1 meldt een aantal respondenten dat door de taakstelling van het CBS de statistiekproductie binnen het reguliere programma steeds minder statistieken bevat in aanvulling op het verplichte Europese gedeelte. Afnemers van niet-verplichte statistieken bij ministeries en planbureaus voorzien voor de toekomst dat hun eigen organisaties in toenemende mate moeten gaan betalen voor de productie van deze statistieken, waar voorheen het ministerie van EZ deze bekostigde met een lumpsum-bijdrage.

Een deel van de respondenten heeft de zorg geuit over toenemende bekostiging van de statistiekproductie door betalende opdrachtgevers. Hiermee zou volgens deze gesprekspartners de continuïteit van de statistiekproductie en onafhankelijkheid van het CBS ter discussie kunnen komen te staan: de statistiekproductie komt dichterbij beleid te staan in het geval een departement bekostigt. De continuïteit van statistieken is bovendien minder zeker, omdat het CBS afhankelijker wordt van minder zekere geldstromen dan de lumpsum-bijdrage.

¹⁰⁰ Het MJP gaat uit van het stopzetten van 30 statistieken, frequentie verlagen van 3 statistieken en het versoberen van 8 statistieken, zie CBS (2013) Strategisch Meerjarenprogramma 2014-2018, pp. 40-50

¹⁰¹ CBS (2014) Jaarplan 2014, pp. 9

¹⁰² CBS (2015) Jaarverslag 2014, pp. 19

¹⁰³ Het gaat om het stopzetten van 2 statistieken en een versobering van 4 statistieken, zie CBS (2015) Jaarplan 2015, pp. 14

¹⁰⁴ CBS (2016) Jaarverslag 2015, p. 18

¹⁰⁵ Zie bijlage 'Verminderings in het programma' bij het Meerjarenprogramma 2014-2018, p. 40-50, voor een overzicht van de getroffen maatregelen in de statistiekproductie.

4.3.3 Deelconclusies

We constateren dat het lastig is inzicht te krijgen in hoe de statistiekproductie van het CBS zich in aantallen ontwikkeld heeft. Dit geldt zowel voor de totale statistiekproductie als voor de indeling van de output naar het verplichte en niet-verplichte deel. We hebben geconstateerd dat er voor het bepalen van de output geen eenduidige eenheid bestaat. Inzicht in het aantal geproduceerde statistieken is door het CBS niet te geven, omdat niet helder afgebakend is wat verstaan wordt onder een statistiek. Het CBS geeft de ontwikkeling van de statistiekproductie als *next best* optie weer in termen van het aantal StatLine-tabellen, het aantal nieuwe StatLine-tabellen, het aantal Eurostat-leveringen en het aantal microdatabestanden. Deze grootheden hebben echter beperkingen. Zo is het aantal (nieuwe) StatLine-tabellen geen goede indicator, omdat het aantal geen inzicht biedt in de onderliggende statistieken. Tabellen zijn bovendien een middel om de statistiekproductie te presenteren, en de categorisatie van tabellen is veranderlijk terwijl de onderliggende statistieken niet hoeven te veranderen en vice versa.

Op basis van de gehanteerde outputcriteria is het lastig een uitspraak te doen over de ontwikkeling in de productie van het CBS. Doen we dit op basis van de beschikbare gegevens toch, dan lijkt de statistiekproductie in de evaluatieperiode redelijk constant gebleven te zijn. Er is geen nader inzicht te geven in de ontwikkeling in de verplichte en de niet verplichte statistieken.

Ook in financiële termen is het voor het CBS lastig om de statistiekproductie inzichtelijk te maken. Er is wel een kostenoverzicht van de totale kosten van de productie, maar er is niet aan te geven welk deel van deze kosten samenhangt met Europees verplichte, nationaal verplichte en niet-verplichte statistieken. Wel is voor het CBS inzichtelijk wat de marginale kosten van specifieke statistieken zijn. Ten behoeve van de doorgevoerde versoering van de statistiekproductie heeft het CBS wel kunnen bepalen wat de kostenbesparingen (in termen van vermijdbare kosten) zijn.

Het belang om inzicht te hebben in de integrale kosten van verschillende categorieën van statistieken is gedurende de evaluatieperiode door de groei van het werk voor derden toegenomen. Betalende opdrachtgevers willen immers weten wat de statistieken kosten die zij afnemen. Ook voor eventuele toekomstige aanpassingen in het statistisch programma is dit inzicht van belang.

Het CBS heeft als gevolg van de taakstelling in kaart gebracht waar versoerd kon worden binnen de statistiekproductie. De organisatie heeft hiervoor de verschillende gebruikers van statistieken geraadpleegd om te beoordelen welke niet-verplichte statistieken geschrapt of versoerd konden worden. We constateren op basis van gesprekken dat dit proces zorgvuldig is verlopen en dat het CBS keuzes heeft gemaakt, die voor gebruikers niet of nauwelijks leiden tot knelpunten. Omdat de versoering nog maar kort geleden heeft plaatsgevonden, is het mogelijk dat gebruikers hier op termijn (wanneer zij het langer zonder bepaalde statistieken hebben moeten stellen) anders naar kijken.

Op basis van gesprekken met gebruikers concluderen we aanvullend dat het CBS de kwaliteit van de statistiekproductie op peil heeft weten te houden. Dit ondanks de maatregelen die het CBS heeft genomen om de statistiekproductie te versoeren en het primair proces efficiënter in te richten. Door gesprekspartners zijn tegelijk wel zorgen geuit over de continuïteit van de statistiekproductie als gevolg van de toename in het werk op aanvraag. Deze zorgen delen we, omdat de productie van niet-verplichte statistieken in vergelijking met de lumpsum-bekostiging vanuit het ministerie van EZ, afhankelijk wordt van meer volatiele geldstromen.

Waar het reguliere programma tot stand komt door belangen integraal tegen elkaar af te wegen, geldt voor het werk op aanvraag dat de opdrachtgever vooral de behoeften vanuit de eigen organisatie of het eigen beleidsveld dient. De afwegingen die vanuit deze behoeften gemaakt worden, kunnen in de loop van de tijd veranderen, waardoor de continuïteit van de statistieken in de toekomst in gevaar kan komen. Hierop gaan we in paragraaf 5.3 nader in.

4.4 Kostprijsmodel en externe verantwoording

In deze paragraaf beschrijven we het sturingsmechanisme aan de hand waarvan het CBS tarieven bepaalt voor zijn producten en de ontwikkeling van de kosten beheerst. Het CBS maakt onderscheid tussen het reguliere programma, werk op aanvraag en microdataservices. De beheersing van de kosten vindt ex ante plaats. Naast de financiële sturingsinstrumenten heeft het CBS een extern verantwoordingsmodel in 2009 ontwikkeld, dat is goedgekeurd door de CCS en het ministerie van EZ. Het externe verantwoordingsmodel is ervoor om ex post kosten toe te delen naar het reguliere programma en werk op aanvraag, onderverdeeld naar statistische thema's.

4.4.1 Kostprijsmodel

De sturing op de kosten van het reguliere programma vindt plaats door middel van budgettrichtlijnen per sector. Een sector wordt gedefinieerd als een statistische afdeling binnen de hoofddirecties van het CBS. Met het hoofd van elke sector worden afspraken gemaakt over onder andere de hoogte van het beschikbare budget voor de desbetreffende sector, de formatie en de gestelde doelen. Deze afspraken worden vastgelegd in managementcontracten. De sectorhoofden rapporteren maandelijks over de realisatie van de begroting en overige afspraken uit het managementcontract.

Medewerkers van het CBS schrijven uren voor werkzaamheden in het kader van het reguliere programma. De urenregistratie wordt voor het reguliere programma vooral gebruikt om te monitoren in hoeverre sectoren werkzaamheden uitvoeren conform planning en binnen het overeengekomen budget blijven. De urenregistratie wordt door het CBS niet gebruikt om de realisatie van het budget te verantwoorden. Voor de verantwoording wordt het extern verantwoordingsmodel gebruikt (zie verderop).

Voor het werk op aanvraag hanteert het CBS een systeem van voorcalculatie op basis van externe tarieven. Deze externe tarieven zijn in het verleden bepaald aan de hand van integrale kostprijzen. In de integrale kostprijs zit verwerkt een opslag voor materiële kosten en overhead. De opslag voor materiële kosten worden bepaald door de totale materiële kosten te delen door het aantal formatieplaatsen. Hieruit volgt een bedrag per formatieplaats, dat wordt opgeteld bij de jaarlijkse loonkosten. De opslag voor materiële kosten wordt jaarlijks herijkt, zodat deze aansluit bij de totale materiële kosten en de omvang van de formatie. Hiernaast worden de kosten van overhead meegerekend in de integrale kostprijs. Dit betreft de kosten voor methodologie, sturing, IT, management en ondersteuning.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Voor medewerkers van statistische afdelingen kent het CBS een norm voor productieve uren van 1.350 uur op jaarbasis. Medewerkers die niet op een statistische afdeling werken, maken echter niet direct aan projecten toerekenbare uren. Voor alle medewerkers tezamen, rekent het CBS hierom met een gemiddelde van 1.000 uur op jaarbasis aan directe en indirecte uren.

Per opdracht maakt het CBS een inschatting van de benodigde uren en berekent de in rekening te brengen kosten van de opdracht aan de hand van de integrale kostprijs per salarisschaal. Hiervoor gaat het CBS uit van *fixed price* contracten gebaseerd op de voorcalculatie. Op basis van urenregistratie van medewerkers kan het CBS bepalen hoeveel tijd daadwerkelijk wordt besteed aan opdrachten. Deze informatie gebruikt het CBS voor interne doeleinden, bijvoorbeeld om een betere inschatting te maken van de in rekening te brengen uren.

De externe tarieven wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de Handleiding Overheidstarieven.¹⁰⁷ De integrale kostprijzen worden volgens het CBS niet geïndexeerd, waardoor verschillen zijn ontstaan tussen de externe tarieven en de integrale kostprijzen. Het externe tarief is hierdoor in de meeste gevallen hoger dan de integrale kostprijs (zie tabel 3 voor een overzicht van de integrale kostprijs en externe tarieven per salarisschaal). Het CBS herijkt de externe tarieven jaarlijks op basis van de integrale kostprijs indien de verschillen substantieel zijn, waarbij een verschil van € 15 als substantieel wordt beschouwd.

Salarisschaal	Integrale kostprijs	Externe tarieven
Schaal 6	€ 68	€ 75
Schaal 7	€ 72	€ 80
Schaal 8	€ 77	€ 86
Schaal 9	€ 84	€ 91
Schaal 10	€ 91	€ 96
Schaal 11	€ 100	€ 100
Schaal 12	€ 111	€ 113
Schaal 13	€ 124	€ 135

Tabel 3: Overzicht van de integrale kostprijzen en externe tarieven per schaal (Bron: CBS)

Voor microdataservices, waaronder *remote access*, hanteert het CBS een afwijkend kostprijsmodel.¹⁰⁸ Tot 1 januari 2015 werkte het CBS met het ‘oude tariefmodel’, dat uitging van projectgrootteklassen. Hierin waren het aantal gebruikte databestanden en het aantal onderzoekers bepalend. De afnemersraad microdataservices vond dit tariefmodel ondoorzichtig voor afnemers (zie ook paragraaf 3.6). Naar aanleiding hiervan is per 1 januari 2015 het ‘nieuwe tariefmodel’ in gebruik genomen. Hierin zijn de kosten direct afhankelijk gemaakt van het aantal onderzoekers en het aantal bestandsonderwerpen, ongeacht het aantal jaargangen. Volgens het CBS is deze tariefstructuur gebaseerd op dezelfde integrale kostprijzen als bij werk op aanvraag, waarbij vaste tarieven in rekening worden gebracht voor de benodigde tijd. Voor sommige diensten geldt dat het CBS uitgaat van een standaardtijd op basis van ervaringscijfers. In het tariefmodel worden bijvoorbeeld de volgende diensten in rekening gebracht (voor een totaaloverzicht zie Dienstencatalogus Microdataservices):

- Vooronderzoek voor de start van een onderzoekproject (uurtarief)
- Opstarttarief voor het starten van een nieuw onderzoeksproject (vast tarief)

¹⁰⁷ Ministerie van Financiën, ‘Handleiding Overheidstarieven’.

¹⁰⁸ CBS (2015), ‘Dienstencatalogus Microdataservices (On Site/Remote Access) 2015/2016’, versie 1 december 2015

- Autorisatiekosten voor een nieuwe onderzoeker (vast tarief)
- Samenstellen maatwerkbestand door het CBS (uurtarief)
- Ondersteuning tijdens een lopend onderzoeksproject (vast tarief per bestandsonderwerp en per onderzoeker)
- Beantwoorden omvangrijke vragen tijdens een lopend onderzoeksproject (uurtarief)
- Installatie *remote access* (vast tarief).

4.4.2 Externe verantwoording

De hierboven beschreven mechanismen voor het reguliere programma en werk op aanvraag zijn gericht op het bepalen van de kosten van het statistisch programma bij het opstellen van de managementcontracten (regulier programma) en offertes (werk op aanvraag).

Voor de verantwoording van de kosten achteraf werkt het CBS met het extern verantwoordingsmodel. Het model dient ervoor om de gerealiseerde kosten toe te rekenen aan het reguliere programma en werk op aanvraag per statistisch thema. Dit model is in 2009 door een extern bureau beoordeeld als degelijk, transparant en relatief eenvoudig opgebouwd.¹⁰⁹ Het verantwoordingsmodel sluit volgens het bureau goed aan bij de primaire processen van de organisatie, de gebruikte gegevens volgen uit de financiële administratie en de organisatie is meegenomen bij de totstandkoming van het model.

Het model biedt inzicht in de ontwikkeling van de kostentoedeling naar het reguliere programma en werk op aanvraag. Het CBS legt echter geen relatie tussen de ex ante raming van de kosten voor het reguliere programma en werk op aanvraag en de ex post verantwoording aan de hand van dit model. Dit betekent dat het CBS het model niet als sturingsinstrument gebruikt. De ex ante raming en het ex post verantwoordingsmodel gaan bovendien over verschillende zaken (budgetten per divisie en offertes bij werk op aanvraag vs. thematische kostenverantwoording) en zijn onderling niet één op één te vergelijken.¹¹⁰ Zoals in paragraaf 4.3.1 geconstateerd produceren de bedrijfsonderdelen Centrum voor Beleidsstatistiek en Blaise alleen statistieken op aanvraag. Voor deze onderdelen zou de relatie tussen de geraamde kosten en gerealiseerde kosten, en tussen de kosten en opbrengsten te inzichtelijk te maken moeten zijn. Op basis van informatie van het CBS blijkt dat voor Blaise dat de kosten in 2015 € 3 mln bedroegen en de opbrengsten € 3,2 mln. Volgens het CBS is er voor Centrum voor Beleidsstatistiek geen één op één relatie te leggen tussen de kosten en de opbrengsten, omdat dit centrum in tegenstelling tot Blaise, geen apart organisatieonderdeel is waarvoor kosten en opbrengsten separaat worden verantwoord.

Indien we de kosten van het reguliere programma en werk op aanvraag op basis van het verantwoordingsmodel vergelijken met de opbrengsten (zie figuur 24), dan blijkt dat het saldo van de opbrengsten en de kosten voor het reguliere programma tot en met 2013 positief was. Hierna was het saldo negatief.

Voor werk op aanvraag geldt dat het saldo in alle jaren negatief was en vanaf 2014 minder negatief werd. De verklaring die het CBS hiervoor geeft, is dat het CBS werk op aanvraag van Eurostat uitvoert.¹¹¹ De tarieven hiervoor zijn vastgesteld op basis van eisen van de Europese

¹⁰⁹ PricewaterhouseCoopers (2009), 'Analyse verificatie extern verantwoordingsmodel'

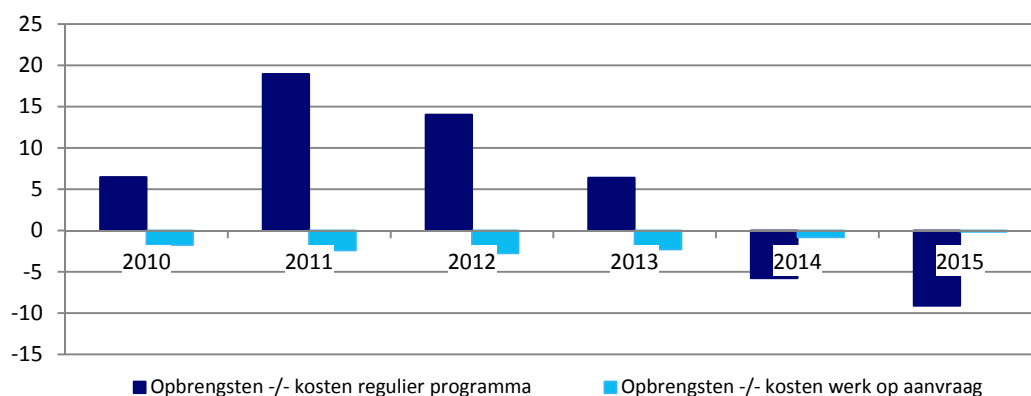
¹¹⁰ Uit accountantsverslagen blijkt dat het CBS de voorschriften voor financieel en materiaal beheer en verantwoording hierover heeft nageleefd.

¹¹¹ De tarieven zijn gebaseerd op directe salariskosten van medewerkers die werken aan de opdrachten mogen worden doorberekend aan de Commissie.

Commissie. Het betreffen *grants* die beschikbaar worden gesteld voor de ontwikkeling van nieuwe statistieken of om onderzoek te doen naar haalbaarheid van het maken van nieuwe statistieken, vooruitlopend op nieuwe verplichtingen. Daarnaast wordt in sommige gevallen methodologisch onderzoek, of de ontwikkeling van nieuwe methodologie of software die vervolgens door alle lidstaten gebruikt wordt, uitgevoerd. Op deze manier levert CBS, net als alle andere landen, een bijdrage aan de ontwikkeling van het Europees Statistisch Systeem en er is dus sprake van wederkerigheid.

De voorgeschreven Eurostat-tarieven die het CBS hanteert, liggen onder de integrale kostprijs van het CBS. Ze dekken wel de directe kosten. Het CBS geeft aan dat indien voor het werk voor Eurostat gecorrigeerd zou worden, het werk op aanvraag wel kostendekkend zou zijn geweest. AEF heeft dit niet kunnen verifiëren. Uit cijfers van het CBS blijkt wel dat het aandeel van werk op aanvraag van Eurostat in 2010 11% bedroeg van alle opbrengsten uit het werk op aanvraag. In 2015 was het aandeel opdrachten voor Eurostat 7% met schommelingen in de tussenliggende jaren.

In het werk op aanvraag heeft in 2014 een verschuiving plaatsgevonden binnen de totale bedrijfsopbrengsten van de categorie 'overige opbrengsten' naar 'werk in aanvraag' (zie ook figuur 13). Deze verschuiving is het gevolg van een andere indeling van de opbrengsten uit *remote access*, waar circa € 1,4 mln. mee gemoeid is.



Figuur 24: Saldo van opbrengsten en kosten regulier programma en werk op aanvraag (€ mln.)
(Bron: Jaarverslagen CBS)

4.4.3 Deelconclusies

We constateren dat het CBS verschillende financiële sturingsmechanismen heeft voor de verschillende typen producten. Voor het reguliere programma werkt het CBS met budgetten per divisie, die niet gekoppeld zijn aan individuele producten of productgroepen. Voor het werk op aanvraag werkt het CBS met (vaak *fixed price*) offertes op basis van de geschatte benodigde uren. Voor werk op aanvraag werkt het CBS met externe tarieven die afgeleid zijn van de integrale kostprijs. AEF kan zich vinden in de wijze waarop de integrale kostprijs tot stand komt. De externe tarieven zijn echter beperkt hoger dan de integrale kostprijs. Desondanks blijkt het werk op aanvraag in de evaluatieperiode per saldo verlieslatend te zijn vanwege ontwikkelopdrachten voor Eurostat. Dit betekent dat er in de evaluatieperiode sprake was van kruissubsidiering (voor een relatief klein bedrag) tussen het reguliere programma en het werk op aanvraag. Gegeven het heldere onderscheid in de wettelijke taken van het CBS tussen het reguliere programma en het werk op aanvraag, mag verwacht worden

dan het werk op aanvraag kostendekkend is. Voor de transparantie helpt het om de kosten en opbrengsten van het werk op aanvraag voor Eurostat op een andere manier inzichtelijk te maken.

Aanvullend constateert AEF dat voor statistieken die verschoven zijn van het reguliere programma naar werk op aanvraag, het CBS aan opdrachtgevers alleen de marginale kostprijs in rekening brengt. Voor ander werk op aanvraag wordt gewerkt met een tarief gebaseerd op de integrale kostprijs. Dit verschil is naar externe opdrachtgevers lastig uit te leggen. In het ene geval betalen ze voor statistieken de integrale kosten en in het andere geval de marginale kosten. Daarnaast is deze differentiatie in tarieven voor het CBS naar de toekomst toe moeilijk te beheren en te monitoren.

Ten aanzien van de sturingsmechanismen constateren we ook dat de financiële sturing en het externe verantwoordingsmodel op verschillende niveaus plaatsvindt. Zoals beschreven vindt de sturing plaats op basis van budgetten per divisie voor het reguliere programma en op basis van offertes per opdracht bij werk op aanvraag. De verantwoording van de gerealiseerde kosten gebeurt op basis van een verdeelmodel waarmee de kosten toegerekend worden aan statistiekthema's. De verschillende methoden voor de sturing en verantwoording maken het moeilijk de begrote input – per divisie, opdracht of thema – te vergelijken met de gerealiseerde input. Deze vergelijking is alleen op het totaalniveau mogelijk.

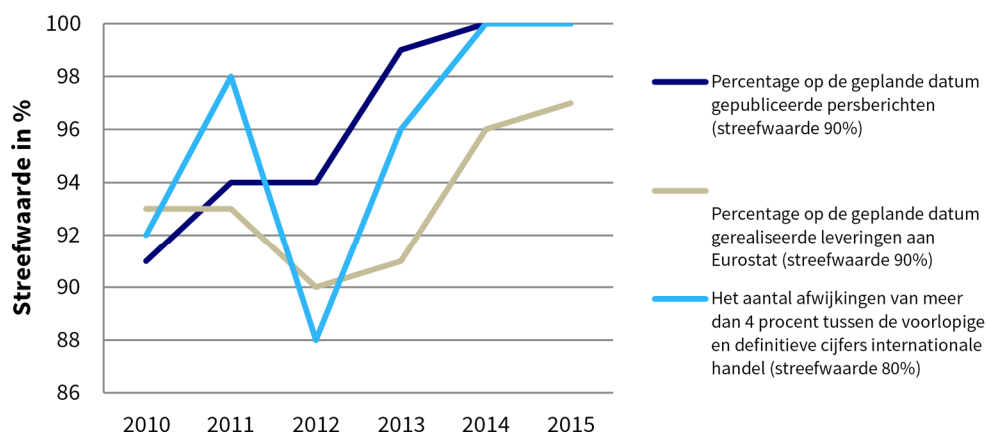
4.5 Prestatie-indicatoren

4.5.1 Werking prestatie-indicatoren

In deze paragraaf beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van de prestatie-indicatoren van het CBS en de indicatoren zoals die volgen uit de Praktijkcode voor Europese Statistieken.¹¹² Het CBS rapporteert over zijn doelmatigheid aan de hand van een aantal niet-financiële prestatie-indicatoren. Deze prestatie-indicatoren gaan over de realisatie van de publicatiekalender, het aantal correcties op publicaties, de afwijkingen tussen voorlopige en definitieve cijfers en enquêtedruk. Per prestatie-indicator is een streefwaarde vastgesteld in afstemming met de CCS en het ministerie van EZ. Uit de accountantsverklaringen over de jaren 2010-2015 blijkt dat de accountant de wijze van totstandkoming van de prestatie-indicatoren beoordeeld heeft als ordelijk, deugdelijk en controleerbaar. Uit sommige gesprekken blijkt dat men tevreden is over de gekozen prestatie-indicatoren waaraan de doelmatigheid van het CBS afgemeten kan worden. Andere gesprekspartners vragen zich juist af in hoeverre de juiste indicatoren gekozen zijn, en of de streefwaarden voldoende ambitieus zijn.

De prestatie-indicatoren laten over de periode 2010-2015 zien dat er in de jaren 2011-2012 weliswaar op een aantal indicatoren een daling plaats heeft gevonden, maar de prestaties zijn niet onder de gestelde streefwaarden gekomen. Vanaf 2013 laten de indicatoren verbeterde prestaties zien. In algemene zin heeft het CBS in de gehele periode prestaties gerealiseerd die voldeden aan de streefwaarden. In de figuur hieronder is weergegeven wat de prestaties van het CBS zijn voor een aantal indicatoren (zie bijlage 5 voor een volledig overzicht).

¹¹² Eurostat en Europees Statistisch Systeem (2011), 'Praktijkcode voor Europese Statistieken; voor de nationale statistische autoriteiten en voor de statistische autoriteiten van de Europese Unie', ISBN 978-92-79-25412-3



Figuur 25: Prestaties CBS t.o.v. prestatie-indicatoren (Bron: Jaarverslagen CBS)

Ook de *peer review* doet uitspraken over de doelmatigheid van het CBS.¹¹³ Eurostat heeft in de Praktijkcode beginselen vastgesteld die betrekking hebben op het institutioneel kader, het statistisch productieproces en de statistische output. Voor elk beginsel zijn indicatoren geformuleerd die de mogelijkheid bieden de naleving van de Praktijkcode te beoordelen. In 2015 heeft in opdracht van Eurostat een *peer review* plaatsgevonden van het CBS door onafhankelijke deskundigen om te beoordelen in hoeverre het CBS gehandeld heeft volgens de beginselen van de Praktijkcode. De indicatoren voor de voor doelmatigheid relevante beginselen, beginselen 3 en 10, zijn opgenomen in de tabel hieronder.

Beginsel 3 schrijft voor dat het CBS moet beschikken over voldoende middelen om te voldoen aan Europese statistische verplichtingen. Beginsel 10 van de Praktijkcode gaat over een doelmatige besteding van middelen. Aan de hand van de indicatoren heeft het *peer review* team beoordeeld in welke mate het CBS voldoende middelen had om aan de Europese verplichtingen te voldoen en in hoeverre het CBS deze middelen doelmatig ingezet heeft.

Het oordeel van de *peer review* over het functioneren van het CBS op basis van deze indicatoren is positief. Het CBS heeft volgens de *peer review* verschillende veranderingen doorgevoerd om de statistiekproductie meer kosteneffectief in te richten, zoals het gebruik van registerdata in plaats van enquêtes, het herontwerpen van productieprocessen en toepassen van de principes van LSS en LOM.

Nr.	Indicator
3.1	De personele, financiële en IT-middelen zijn zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht toereikend om te voldoen aan de huidige statistische behoeften.
3.2	De omvang, gedetailleerdheid en kosten van de statistieken staan in juiste verhouding tot de behoeften

¹¹³ Id. 31

Nr.	Indicator
3.3	Er zijn procedures om verzoeken voor nieuwe statistieken in het licht van de kosten te beoordelen en te rechtvaardigen.
3.4	Er zijn procedures om te beoordelen of alle statistieken nog steeds nodig zijn, of dat sommige ervan kunnen worden stopgezet of beperkt om middelen vrij te kunnen maken.
10.1	Er wordt toezicht gehouden op het gebruik van de beschikbare middelen door de statistische autoriteit door middel van interne en onafhankelijke externe maatregelen.
10.2	Het productiviteitspotentieel van de informatie- en communicatietechnologie wordt optimaal benut voor het verzamelen, verwerken en verspreiden van data.
10.3	Anticiperend op toekomstige behoeften wordt getracht het statistische potentieel van beschikbare administratieve data te verbeteren en rechtstreekse enquêtes te beperken.
10.4	Statistische autoriteiten bevorderen gestandaardiseerde oplossingen die de doeltreffendheid en doelmatigheid bevorderen en voeren deze uit.

Tabel 4: Relevante indicatoren uit de Praktijkcode voor Europese Statistieken

4.5.2 Deelconclusies

AEF beoordeelt het functioneren van het CBS positief op basis van de prestatie-indicatoren van het CBS zelf en de indicatoren uit de Praktijkcode. De prestatie-indicatoren van het CBS en de bijbehorende streefwaarden zijn vastgesteld in afstemming met de CCS en overgenomen door het ministerie van EZ. Het CBS presteert erg goed op basis van deze indicatoren, zo ook op de prestatie-indicator over de leveringen aan Eurostat wat een belangrijk deel vormt van het CBS takenpakket. Gezien de constant positieve prestaties van het CBS op deze indicatoren, vragen we ons af in hoeverre de indicatoren ambitieus genoeg zijn. Ons beeld is dat de streefwaarden eerder bodemwaarden zijn en hierdoor mogelijk onvoldoende stimuleren tot steeds betere prestaties. Hiernaast constateren we dat de gekozen prestatie-indicatoren zich richten op een beperkt aantal aspecten van de werkzaamheden van het CBS, zoals tijdigheid en correctheid van publicaties, accuraatheid bij een relatief klein aantal statistieken en administratieve lasten, en doen daarmee beperkt recht aan de algehele prestaties van het CBS.

5 Onderzoek governance CBS

Dit hoofdstuk behandelt de *governance* van het CBS en gaat specifiek in op drie aspecten: de inrichting van de *governance* van het CBS, de *checks & balances* op het functioneren van de DG CBS en de borging van de onafhankelijkheid van de statistiekproductie van het CBS.

5.1 Inrichting governancestructuur CBS

5.1.1 Rolverdeling in governancestructuur

In het rapport ‘Onderzoek naar de herpositionering van zbo’s’ wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen de rollen die de betrokkenen hebben bij een zbo.¹¹⁴ Op basis van de indeling in dit rapport zijn de rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer te onderscheiden.

De rol van eigenaar is belegd bij de Secretaris-Generaal (SG) van het ministerie van EZ, die daarbij wordt ondersteund door de stafdirectie Financieel Economische Zaken (FEZ). De SG is vanuit de rol van eigenaar tevens toezichthouder op het CBS. Naast het reguliere toezicht op de bedrijfsvoering, zoals dat in de Kaderwet zbo’s beschreven is, gaat het hierbij ook om het in de Wet CBS vastgelegde toezicht op mededinging, microdata en lastendruk. Omdat het CBS tevens een onafhankelijk toezichthouder kent, de Centrale commissie voor de statistiek (CCS), zijn de verschillende toezichtstaken over het ministerie van EZ en de CCS verdeeld. In de praktijk is het toezicht op mededinging, microdata en lastendruk voornamelijk belegd bij de CCS in lijn met de Wet CBS. Het toezicht op de bedrijfsvoering vindt door beide organisaties plaats, waarbij het ministerie van EZ gebruik maakt van het toezicht door de CCS.

Het toezicht door het ministerie van EZ en de CCS vindt plaats op basis van nadere sturingsafspraken tussen het CBS, de CCS en het ministerie van EZ.¹¹⁵ De hierin opgenomen afspraken bevatten onder meer voorschriften over rapportages die de eigenaar ontvangt (zoals het meerjarenprogramma en de werkprogramma’s) en afspraken over ontmoetingen die plaatsvinden tussen het CBS, de CCS en het departement.

In de rol van eigenaar dient de SG van het ministerie van EZ tevens de begroting en de jaarstukken goed te keuren. Deze rol is ook bij de CCS belegd. Een deel van de rapportages wordt gedeeld met de opdrachtgever van het CBS (zie paragraaf 5.1.4).

¹¹⁴ Algemene bestuursdienst (2013). Onderzoek naar de herpositionering van zbo’s

¹¹⁵ Sturingsafspraken Minister van EZ, DG CBS en CCS, 2006

De rol van opdrachtgever is formeel eveneens bij de SG van het ministerie van EZ belegd. Op basis van het rapport over de herpositionering van zbo's behelst deze rol het zorgdragen voor een goede opdrachtformulering, het opstellen van prestatie-indicatoren ten aanzien van de gegeven opdracht en het maken van rapportageafspraken. In de praktijk wordt deze rol op basis van de nadere sturingsafspraken tussen het CBS, de CCS en het ministerie van EZ vrijwel volledig ingevuld door de CCS. De CCS doet dit onder meer door het vaststellen van de meerjaren- en werkprogramma's en het goedkeuren van de jaarverslagen conform de Wet CBS.

De rol van opdrachtnemer is belegd bij de DG CBS. Volgens het rapport over herpositionering van zbo's draagt de opdrachtgever verantwoordelijkheid voor het realiseren van een optimale prijs-kwaliteitverhouding van het uitvoeringsproces, het bestendigen van de interne organisatie, het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de taken en opdrachten, de bredere bedrijfsvoering en het financieel en materieel beheer. De DG CBS is ook de contactpersoon voor de eigenaar en de opdrachtgever.

5.1.2 Externe governance

CCS

Artikel 20 van de Wet CBS bepaalt dat er een Centrale commissie voor de statistiek is, de CCS. De CCS is op basis van de wet medebestuurder van het CBS en heeft de vorm van een onafhankelijke zbo (artikel 10). De CCS bestaat uit een voorzitter en ten minste zes en ten hoogste tien leden, die allen worden benoemd door de Minister van EZ. De secretaris van de CCS wordt door de DG CBS aangewezen. Leden worden benoemd voor ten hoogste vier jaren en zijn éénmaal herbenoembaar.¹¹⁶ De CCS draagt de leden voor aan de Minister van EZ. De huidige CCS bestaat sinds april 2014 naast de voorzitter uit zes leden en één secretaris. Het aantal leden varieerde in de jaren 2010-2015 van zeven tot negen. De CCS kwam van 2010 tot en met 2015 3 tot 6 keer per jaar bijeen.

De CCS kent de volgende wettelijke taken:¹¹⁷

- Het bevorderen van een statistische informatievoorziening van overheidswege die voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap.
- Het bevorderen van de nauwkeurigheid en de volledigheid van de van overheidswege openbaar te maken statistieken.
- Het beoordelen van het meerjarenprogramma en het werkprogramma van het CBS.
- Het coördineren bij het instellen van nieuw statistisch onderzoek of het wijzigen van onderzoek dat reeds plaatsvindt.
- Het erop toezien dat de verwerving van gegevens door het CBS op zodanige wijze geschiedt dat daaruit voortvloeiende administratieve lasten voor ondernemingen en instellingen zo laag mogelijk zijn.
- Het erop toezien dat de door het CBS verrichte statistische werkzaamheden voor derden niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is.
- Het toezien op de uitvoering door de directeur-generaal van de bevoegdheid tot het beschikbaar stellen van verzamelingen van gegevens ten behoeve van statistisch of wetenschappelijk onderzoek.

¹¹⁶ Wet CBS, artikel 21 t/m 23

¹¹⁷ Wet CBS, artikel 25

Audit comité

Op het terrein van bedrijfsvoering werkt de CCS met een auditcomité, dat de taak heeft om de besluitvorming voor de CCS op dit gebied voor te bereiden. Het audit comité kent een wettelijke basis in artikel 29 van de Wet CBS en bestond in de periode van 2010-2015 uit wisselend drie en vier leden. Documenten zoals de begroting, managementrapportages en de jaarrekening worden eerst door de DG CBS met het audit comité besproken, voordat deze in de plenaire vergadering van de CCS worden geagendeerd.¹¹⁸ Het auditcomité kwam in de jaren 2010-2015 ieder jaar vijf keer bij elkaar.

Ministerie van EZ

Vanuit het ministerie van EZ zijn naast de Minister en de Secretaris-Generaal (SG) primair twee directies betrokken¹¹⁹: Financieel Economische Zaken (FEZ) en Algemene Economische Politiek (AEP). FEZ is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en monitoren van de begroting en houdt zich bezig met de financiële kaders van het CBS en regeldruk. Het directe contact vanuit het ministerie van EZ met de DG CBS verloopt via de SG en minimaal éénmaal per jaar via de Minister van EZ. AEP is beleidsverantwoordelijk voor het CBS en houdt zich bezig met bijvoorbeeld de Wet CBS en governance gerelateerde vraagstukken, zoals het bewaken van de onafhankelijkheid van het CBS en de meerjarenprogramma's van het CBS.

Adviesraden

Iedere hoofddirecteur van het CBS wordt daar waar het gaat om het statistisch programma geadviseerd door één of meerdere adviesraden. Naast de adviesraden per directie bestaat er een centrale adviesraad die de DG CBS adviseert. Deze adviesraad bestaat uit de voorzitters van de zes andere adviesraden. De adviesraden variëren op dit moment van 6 tot 14 leden. De adviesraden functioneren op basis van een reglement van orde, waarin zaken staan als termijnen, taken,¹²⁰ vergaderstructuur en besluitvorming.

Op basis van de jaarverslagen van het CBS blijkt dat de adviesraden eveneens het CBS adviseren over de invulling van het statistische programma.¹²¹ Er bestaan 6 adviesraden:

- Adviesraad bedrijfseconomische statistieken
- Adviesraad macro-economische statistieken
- Adviesraad sociale statistieken
- Adviesraad statistieken van de leefomgeving
- Adviesraad methodologie en kwaliteit
- Adviesraad berichtgevers.

De voorzitters van deze adviesraden vormen gezamenlijk een adviesorgaan voor de DG CBS, de CBS Adviesraad. Vanwege overlap in leden en een nieuwe organisatiestructuur van het CBS heeft in 2011 een herschikking plaatsgevonden in de adviesraden.¹²² De twee voormalige adviesraden sociale statistieken en maatschappij en economie zijn omgevormd naar de adviesraad sociale statistieken (die zich richt op personen en huishoudens) en de adviesraad

¹¹⁸ Jaarverslagen CCS 2010-2011

¹¹⁹ Andere betrokken bedrijfsonderdelen van het ministerie van EZ zijn: Regeldruk en ICT, directies Bedrijfsvoering, Markt en Consument en Wetgeving en Juridische Zaken.

¹²⁰ De raad heeft tot taak de hoofddirecteur gevraagd en ongevraagd te adviseren over: het programma van de hoofddirectie; de prioriteiten bij de uitvoering van het statistisch programma; de methoden en technieken die gehanteerd worden bij de uitvoering van het programma; relevante grootschalige externe ontwikkelingen; het gebruik van registers en administratieve bestanden; de samenwerking met externe dataleveranciers en klanten (artikel 2 reglement van orde).

¹²¹ Zie bijvoorbeeld CBS (2015) Jaarverslag, pp. 68

¹²² Evaluatie adviesraden (2011)

van de leefomgeving (die zich richt op alles wat met de leefomgeving te maken heeft). De adviesraad leefomgeving is daarmee breder dan de voormalige adviesraad maatschappij en economie, omdat landbouw en energie voorheen niet vertegenwoordigd waren in een adviesraad.

De voormalige adviesraden prijzenstatistieken en macro-economische statistieken zijn samengevoegd, vanwege grote verwevenheid van de economische achtergrond van de onderwerpen en de overlap in organisaties die in de raden vertegenwoordigd waren. De nieuwe adviesraad macro-economische statistieken richt zich primair op adviezen ten aanzien van onderwerpen zoals de overheid, financiële instellingen, prijzen, macro-economie, Nationale Rekeningen en de Nederlandse conjunctuur. De nieuwe adviesraad bedrijfseconomische statistieken adviseert over onderwerpen als financiële en zakelijke diensten, handel en horeca, industrie, bouw, en internationale handel.

Expertgroepen

In aanvulling op de adviesraden heeft het CBS volgens zijn kwaliteitsverklaring “vele directe contacten met gebruikers en voert het actief relatiebeheer uit.”¹²³ Dit manifesteert zich in expertgroepen. Deze expertgroepen zijn ingericht rond een concreet thema en hebben geen formele rol in besluitvorming of uitvoering binnen het CBS. Doelstelling is vooral het uitwisselen van informatie en het delen van kennis. Voor het CBS is het contact met externen relevant om goede aansluiting te houden met de wensen en behoeften van gebruikers en ook hiermee nog eens extra te toetsen of de statistieken voldoende aansluiten bij de realiteit. Het CBS heeft regelmatig contact met deelnemers uit de expertgroepen. In de periode 2010-2015 zijn de volgende expertgroepen actief geweest:

- Expertgroep arbeid
- Platform regio & ruimte
- Expertgroep gezondheid
- Expertgroep sociale demografie en prognoses
 - Subgroep prognoses
- Expertgroep overheidsfinanciën
- Expertgroep bouwen & wonen
- Expertgroep industrie
- Expertgroep wegvervoer.

Naast deze expertgroepen bestaat er ook een afnemersraad microdataservices. Deze raad bestaat uit gebruikers van microdata en fungeert als klankbord en overlegplatform voor het CBS. De raad geeft gevraagd en ongevraagd advies over de producten en diensten binnen microdataservices.

5.1.3 Externe sturingscyclus

Externe planning en rapportages

Onderstaand is de externe planning en control cyclus opgenomen zoals deze formeel is opgenomen in de wet en in de sturingsafspraken tussen het ministerie van EZ, de CCS en het CBS:

- Ten minste iedere vijf jaar dient de DG een meerjarenprogramma op te stellen voor het CBS, waarin op hoofdlijnen wordt vastgelegd welke werkzaamheden het CBS zal uitvoeren in de komende jaren. Dit meerjarenprogramma bevat een beschrijving van de

¹²³ CBS (2014) CBS kwaliteitsverklaring, pp. 11

op middellange en lange termijn te realiseren doelstellingen, de hoofdlijnen van het daarop toe te richten beleid en de financiële en organisatorische voorwaarden die daartoe vervuld moeten worden.¹²⁴ Dit meerjarenprogramma wordt voor 1 november (t-1), 14 maanden voordat de periode ingaat, voorgelegd aan de CCS. De CCS beoordeelt de inhoud van het programma en de evenwichtige toedeling van middelen aan de taken van het CBS. De CCS dient het meerjarenprogramma voor 1 december aan de Minister van EZ te sturen.¹²⁵ In de onderzoeksperiode is één strategisch meerjarenprogramma opgesteld, 2014-2018.

- Jaarlijks ontvangt de DG CBS een brief van de directie FEZ van het ministerie van EZ. In deze brief kondigt het ministerie het proces van de begrotingsvoorbereiding voor het jaar t+1 aan. Op basis hiervan kan het CBS beleidsmatige claims en wijzigingsvoorstellen doen.
- Ieder jaar stelt de DG CBS een werkprogramma vast voor het daaropvolgende jaar. Het werkprogramma kan tussentijds gewijzigd worden. In dit programma wordt vastgelegd welke werkzaamheden het CBS zal uitvoeren in het aankomende jaar. Daarnaast bevat het werkprogramma een beschrijving van een statistiek voor praktijk, beleid en wetenschap, de vraag of een statistiek noodzakelijk is op grond van Europese of andere regelgeving, een verantwoording omtrent de belangrijkste niet-gehonoreerde verzoeken om statistieken en een paragraaf met de kosten en opbrengsten voor statistieken. Het werkprogramma dient uiterlijk voor 1 november aan de CCS te worden toegezonden.¹²⁶
- Ieder jaar dient de DG een begroting in met een raming van de baten en lasten, een raming van de voorgenomen investeringsuitgaven en een raming van inkomsten en uitgaven. Deze begroting dient voor 1 februari aan de CCS te worden verzonden en voor 1 april aan de Minister van EZ.¹²⁷ In de praktijk heeft het CBS in de jaren 2010-2015 de jaarplannen en de begrotingen gecombineerd. Dit op basis van de sturingsafspraken die tussen het CBS, de CCS en het ministerie van EZ zijn gemaakt.
- De CCS ontvangt ieder kwartaal van de DG CBS een rapport over de voortgang over de stuurvariabelen die door de CCS en de DG CBS worden vastgesteld.¹²⁸ Onderdeel hiervan zijn een knelpuntenrapportage, financiën en personeelszaken.
- Het CBS stelt ook jaarlijks een halfjaarrapportage op ten behoeve van het ministerie van EZ, waarin wordt gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot de bedrijfsvoering, het jaarplan en de stuurvariabelen.¹²⁹
- Jaarlijks controleert een externe accountant het jaarverslag en brengt op grond hiervan een accountantsverslag uit. Daarnaast levert de accountant jaarlijks een management-letter ter controle of voldoende maatregelen getroffen zijn om de risico's die inherent zijn aan de bedrijfsvoering.
- Het jaarverslag wordt jaarlijks opgesteld door de DG. Dit verslag dient voor 1 maart aan de CCS te worden verzonden en voor 1 april ter goedkeuring aan de Minister van EZ.¹³⁰ Het jaarverslag beschrijft de taakuitvoering, het gevoerde beleid, het beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg en de omgang met administratieve lastendruk.¹³¹

¹²⁴ Wet op het CBS artikel 14

¹²⁵ Wet op het CBS artikel 16 en 17

¹²⁶ Wet op het CBS artikel 15 en 16

¹²⁷ Wet op het CBS artikel 61, 63, 64 en kaderwet zbo's artikel 26 t/m 29

¹²⁸ Bestuursreglement CCS, 2003

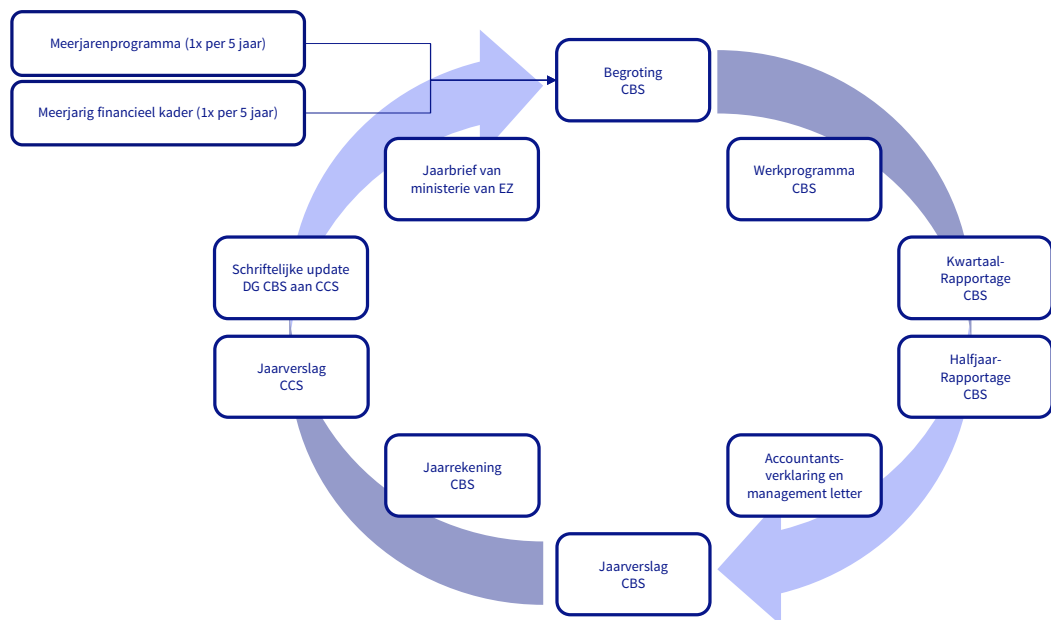
¹²⁹ Sturingsafspraken Minister van EZ, DG CBS en CCS, 2006

¹³⁰ Wet op het CBS artikel 53 en 54

¹³¹ Kaderwet op zbo's artikel 18, Wet op CBS artikel 53

- De DG stelt jaarlijks een jaarrekening op, die voor 1 maart aan de CCS wordt toegezonden en voor 1 april aan de Minister van EZ.¹³² In de praktijk worden het jaarverslag en de jaarrekening door het CBS gecombineerd. Dit eveneens op basis van de sturingsafspraken die tussen het CBS, de CCS en het ministerie van EZ zijn gemaakt.
- De Minister van EZ dient iedere vijf jaar een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer te zenden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan.¹³³ Het meest recente evaluatieonderzoek is in 2012 afgerond en betreft de evaluatieperiode 2004-2009. De nu voorliggende evaluatie betreft de periode van 2010-2015.
- Ook de CCS is wettelijk verplicht een jaarverslag op te stellen.¹³⁴ Dit jaarverslag bevat zowel een kort overzicht van de ontwikkelingen binnen het CBS als de activiteiten en ontwikkelingen binnen de CCS.
- De CCS wordt ten minste één keer per jaar door de DG CBS schriftelijk op de hoogte gesteld van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van het CBS.¹³⁵

De sturingscyclus is weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 26: Externe sturingscyclus CBS

Externe overlegcyclus

- Ten minste eens per jaar vindt overleg plaats tussen de minister van EZ en de CCS. De DG CBS kan bij dit overleg aanwezig zijn. In ieder geval wordt tijdens dit overleg het jaarverslag van de CCS en de stand van zaken van de bedrijfsvoering van het CBS besproken.
- Eens per 4 maanden vindt overleg plaats tussen de DG CBS en de departementsleiding van EZ, waarvan ten minste één keer met de minister.

¹³² Wet op CBS artikel 70

¹³³ Kaderwet zbo's artikel 39

¹³⁴ Kaderwet op zbo's artikel 18

¹³⁵ Bestuursreglement CCS, 2003

- De CCS vergadert ten minste vier keer per jaar in aanwezigheid van de DG CBS. De voorzitter van de CCS en de DG CBS voeren daarnaast diverse reguliere gesprekken. In de praktijk vindt dit ongeveer éénmaal per maand plaats.
- De adviesraden komen op reguliere basis bij elkaar, ten minste éénmaal per jaar, en adviseren de hoofddirecteuren van het CBS.
- Aanvullend worden tussen het ministerie van EZ, de CCS en de DG CBS regelmatig brieven verzonden en is er frequent informeel contact.

5.1.4 Interne governance

Directeur-Generaal van het CBS

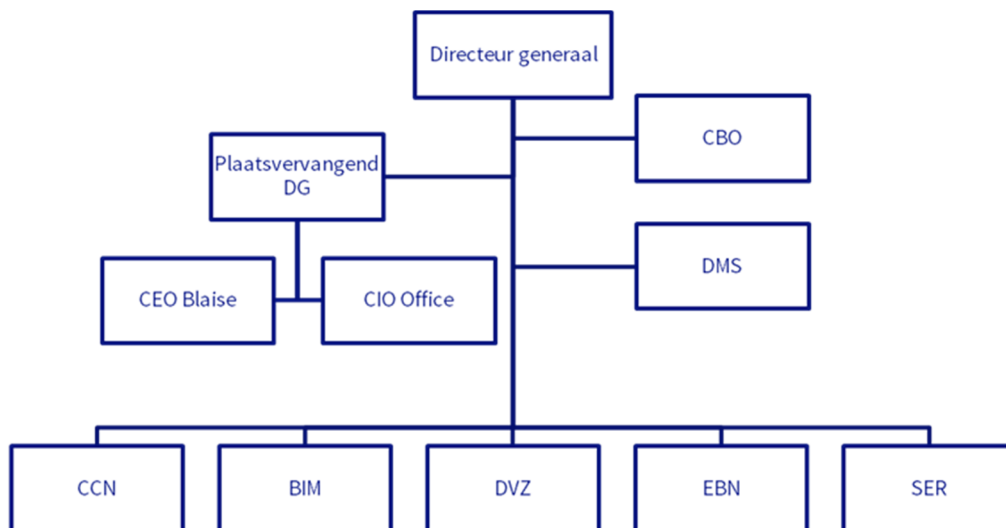
De DG CBS is op basis van artikel 13 van de Wet CBS belast met het besturen van het CBS en vertegenwoordigt het CBS. De DG CBS heeft de organisatorische vorm van een zbo. Waar in de Wet CBS een verplichting is opgenomen voor het CBS, betreft deze verplichting daarmee een verplichting voor de DG CBS. De DG CBS wordt voorgedragen door de CCS aan de Minister van EZ, die deze benoemt. De benoeming geldt voor een periode van ten hoogste zeven jaren en kan éénmaal worden verlengd met een periode van ten hoogste drie jaren.¹³⁶ De huidige DG is met zijn werkzaamheden gestart per 1 april 2014 en volgde toen de vorige DG op, die deze rol 10 jaar lang heeft bekleed.

De DG CBS kent een aantal wettelijke verplichtingen, die voortkomen uit de Wet CBS en de Kaderwet zbo's. Enkele belangrijke verplichtingen zijn het besturen van het CBS (art. 13 Wet op het CBS), het zorg dragen voor zo laag mogelijke administratieve lasten voor ondernemingen (art. 36 Wet CBS) en het opstellen van het meerjarenprogramma, het jaarprogramma, de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening (Wet CBS artikelen 14, 15, 53, 64 en 70).

¹³⁶ Wet op het CBS, artikel 10

Organisatie CBS

Onderstaande figuur laat zien hoe het CBS op directieniveau is ingedeeld. Het betreft hier de indeling per 31 december 2015.



Figuur 10: Organogram CBS

CBO: centrale beleids- en managementondersteuning. DMS: directie methoden en statistisch beleid. CCN: CBS communicatie en nieuws. BIM: hoofddirectie bedrijfsvoering, IT en methodologie. DVZ: hoofddirectie dataverzameling. EBN: hoofddirectie economie, bedrijven en nationale rekeningen. SER: hoofddirectie sociaaleconomische en ruimtelijke statistieken.

De bevoegdheden van de (hoofd)directeuren en sectormanagers zijn vastgelegd in een mandaatregeling.¹³⁷ In deze mandaatregeling is onder andere opgenomen voor welke bedragen de verschillende directeuren overeenkomsten mogen afsluiten en wat de bevoegdheden zijn met betrekking tot personele aangelegenheden. In 2014 is deze mandaatregeling herzien op initiatief van de huidige DG CBS, waarbij de insteek was de bureaucratie terug te dringen en de efficiëntie te verbeteren. De belangrijkste wijziging betreft het onderscheid tussen hoofddirecteuren en directeuren, waarbij de afspraak is gemaakt dat hoofddirecteuren in de nieuwe situatie een grotere volmacht hebben (voorheen tot € 125.000 per overeenkomst, nu is dit tot € 500.000 per overeenkomst). Daarnaast wordt in de nieuwe mandaatregeling onderscheid gemaakt tussen inkoopovereenkomsten en dienstverlening, waarvoor hiervoor verschillende volmachten zijn afgegeven.

De DG CBS sluit jaarlijks met alle hoofddirecteuren afzonderlijk een managementcontract af. Dit managementcontract bevat een overzicht van de verantwoordelijkheden van de hoofddirecteur, waaronder het uitvoeren van de taken binnen het toegekende budget en het rapporteren over knelpunten, afwijkingen en de realisatie van afgesproken output.

Directieberaad

Op centraal niveau is er het directieberaad (DB), waarin naast de DG CBS en de plaatsvervangend DG CBS (pDG) de hoofddirecteuren, de directeur centrale beleidsstaf en de

¹³⁷ Besluit mandaat, volmacht en Machtiging centraal Bureau voor de Statistiek (2005), Besluit mandaat, volmacht en Machtiging centraal Bureau voor de Statistiek (2014) en Uitgangspunten bij CBS mandaat (2014)

CEO Blaise (softwareorganisatie) zitting hebben. In dit directieberaad worden thema's behandeld die de individuele directies overstijgen.

Centrale portfolioraad

De centrale portfolioraad (CPR), onder voorzitterschap van de pDG CBS in zijn rol van CIO, besluit over de toewijzing van middelen aan vernieuwingsprojecten en bestuurt de vernieuwing. Dit betreffen vernieuwingen die niet gaan over het statistisch programma zelf. Het accent ligt op vernieuwingsprojecten met een grote IT-component. Het doel is om het grote aantal wensen ten aanzien van capaciteit en middelen te coördineren door het organiseren van een vorm van centrale sturing. Viermaal per jaar vindt een herijking plaats van de inhoud en de reserveringen voor het Lange Termijn Ontwikkelfortfolio. Daarnaast selecteert het CPR de projecten die in de komende periode van 6 à 9 maanden van start gaan of gecontinueerd worden. De raad brengt direct advies uit aan de DG CBS. De uiteindelijke vaststelling van de ontwikkelportfolio's en budgetten gebeurt door de DG CBS. De CPR bestaat uit de hoofddirecteuren, een vertegenwoordiger namens de zogenaamde BIM Suppliers (de business-analisten, projectleiders en IT-specialisten die centraal vanuit de hoofddirectie Bedrijfsvoering, IT en Methodologie (BIM) worden aangestuurd), de controller procesvernieuwing en de CIO.

De CPR kent daarnaast een tactische programmaraad (TPR) als bestuursorgaan voor het Korte Termijn Ontwikkelfortfolio, die bestaat uit het hoofd CIO office, vijf interfacemanagers en vertegenwoordiger namens BIM suppliers en de senior controller procesvernieuwing. De TPR heeft het mandaat het Korte Termijn Ontwikkelfortfolio goed te keuren en de daarvoor gevraagde middelen vrij te geven.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de ontwikkelprojecten ligt bij de hoofddirecteuren, de voortgang wordt op hoofdlijnen gemonitord door de CIO.¹³⁸

Ondernemingsraad

De medewerkers van het CBS zijn vertegenwoordigd door de ondernemingsraad (OR). Leden van de OR krijgen vrijstelling voor de medezeggenschap, tot maximaal 2,5 dag per week voor de voorzitter. Er bestaat een formeel overleg, waarbij de OR en de DG CBS éénmaal per maand samenkomen ter bespreking van agendapunten die door beiden zijn ingebracht. Ook overlegt de OR jaarlijks met de voorzitter van de CCS en speelt de OR een rol in de benoeming van de DG.

Naast het formele overleg met de bestuurder stemt de OR meer informeel op vele niveaus binnen de organisatie af. De OR gebruikt hiervoor een netwerk met een ambassadeur vanuit iedere divisie en vanuit HR en IT. Nieuwe plannen worden door de directie regelmatig getoetst in dit netwerk.

In het jaarverslag van het CBS wordt gerapporteerd over de onderwerpen die aan bod zijn gekomen in de OR. Enkele belangrijke onderwerpen zijn:

- De gevolgen van de efficiencytaakstelling
- Reorganisaties en de effecten daarvan
- Strategisch personeelsplan

Naast het overleg tussen de bestuurder en de OR is er ook een georganiseerd overleg tussen de bestuurder en vakbonden. Ook hier worden thema's als reorganisatie en de effecten

¹³⁸ Interne stukken: portfoliomanagement

hiervan op het personeel besproken. Ook bestaat er een Arbocommissie die onderwerpen als verzuim en 'het nieuwe werken' bespreekt.

5.1.5 Interne sturingscyclus

Interne planning en rapportage

De interne sturingscyclus is gebaseerd op de externe cyclus zoals hierboven is beschreven.

Aanvullend kent de interne cyclus nog enkele andere werkwijzen en rapportages:

- De jaarcyclus start met een aanschrijvingsbrief van de DG CBS aan de (hoofd)directeuren. Op basis van deze brief en de daarin opgenomen kaders worden de jaarplannen en de budgetten voor de (hoofd)directies opgesteld.
- De hoofddirecteuren ontvangen een managementcontract. Dit managementcontract bevat een overzicht van de verantwoordelijkheden van de hoofddirecteur, waaronder het uitvoeren van de taken binnen het toegekende budget en het rapporteren over knelpunten, afwijkingen en de realisatie van afgesproken output. Het jaarplan van de hoofddirectie maakt integraal onderdeel uit van het managementcontract.
- De externe rapportages worden intern voorbereid en besproken, ten minste op hoofddirectieniveau. Input voor de meerjarenprogramma's, jaarplannen en bijvoorbeeld kwartaalrapportages vindt plaats vanuit de hoofddirecties, die informatie over de voortgang ontvangen van de directies. Iedere hoofddirectie levert informatie aan voor deze rapportages, waarna deze informatie ingedikt wordt tot één centrale rapportage. De rapportages worden vervolgens afgestemd in het directiebestuur alvorens de rapportages worden verzonden aan de CCS.
- Intern worden daarnaast budgetten opgesteld op centraal niveau, op directieniveau, op sectorniveau en per projectplan.
- Naast de rapportages op kwartaal- en jaarbasis wordt er zowel op centraal niveau als op (hoofd)directieniveau en sectorniveau een maandrapportage opgesteld. In deze maandrapportages worden de realisatie van de begroting en voortgang op overige afspraken gerapporteerd. Daarnaast wordt ingegaan op nieuwe ontwikkelingen.
- Voor projecten worden aparte rapportages opgesteld, die ingaan op de inhoudelijke en procesmatige voortgang van een project.
- Prognoses en bijstellingen worden gemaakt per (hoofd)directie en per sector. Ook deze worden geaggregeerd en verwerkt in het centrale jaarplan.
- Viermaal per jaar vindt binnen de portfolioraad een herijking plaats van de inhoud en de reserveringen voor het Lange Termijn Ontwikkelfortfolio. Daarnaast selecteert het CPR de projecten die in de komende periode van 6 à 9 maanden van start gaan of gecontinueerd worden. De raad brengt advies direct uit aan de DG CBS.

Interne overlegcyclus

De volgende overleggen zijn belangrijk voor de sturing en planning en control cyclus:

- Binnen het CBS vindt wekelijks overleg plaats in het directiebestuur. In dit directiebestuur worden thema's behandeld die de individuele directies overstijgen. Zo worden onder andere belangrijke stukken uit de planning & control cyclus besproken en zijn in de afgelopen jaren bijvoorbeeld planning en voortgang van Lean Operational Management projecten, financiën en het embargobeleid ten aanzien van publicaties aan de orde gekomen in dit directiebestuur.
- Op decentraal niveau overleggen de hoofddirecties met de onderliggende directies. Hier worden de thema's besproken die van belang zijn op directieniveau. Ook hierin komt de planning & control cyclus aan bod en worden vraagstukken rondom projecten en besturing besproken. Onder de directies vallen sectoren. Met het hoofd van elke sector

worden afspraken gemaakt over onder andere de hoogte van het beschikbare budget voor de desbetreffende sector, de formatie en de gestelde doelen.

- Er bestaat een formeel traject waarin de ondernemingsraad éénmaal per maand samenkomt ter bespreking van agendapunten die door henzelf of door de DG zijn ingebracht. Naast het overleg met de OR, voeren de bestuurders ook gesprekken in het georganiseerd overleg tussen bestuurders en bonden. Ook hier werd onder andere de hoofdstructuur van het CBS en HR besproken. Ook bestaat er een Arbocommissie die onderwerpen als verzuim en ‘het nieuwe werken’ bespreekt.

5.2 Checks & balances op functioneren DG CBS

Checks & balances op het functioneren van de DG vinden voornamelijk plaats door de CCS en het ministerie van EZ. De CCS heeft op grond van de Wet CBS diverse taken gekregen met betrekking tot toezicht op het CBS en vormt mede het bestuur van het CBS. Daarnaast heeft het ministerie van EZ op grond van de Wet CBS en de Kaderwet zbo's een groot aantal bevoegdheden met betrekking tot de DG CBS.

De belangrijkste *checks & balances* op het functioneren van de DG zijn:

- De CCS dient het meerjarenprogramma en werkprogramma vast te stellen en het jaarverslag van het CBS goed te keuren. De minister van EZ dient het jaarverslag van de CCS goed te keuren. De DG CBS stelt de begroting en jaarrekening vast met goedkeuring van de CCS. De minister van EZ keurt vervolgens de begroting en jaarrekening goed.
- De CCS doet een aanbeveling voor de benoeming van de DG CBS. Tevens dient de CCS gehoord te worden bij schorsing of ontslag van de DG CBS. De minister van EZ benoemt de DG CBS;
- De CCS wordt door de DG CBS voorzien in alle informatie die de CCS nodig acht haar taak uit te voeren;
- Bij ministeriële regeling kunnen nadere eisen aan statistieken worden gesteld;
- De minister van EZ evalueert iedere 5 jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het CBS.

Deze *checks & balances* zijn geformaliseerd. In het geval de CCS of de Minister van EZ zich van goedkeuring onthouden, dient de DG CBS aanpassingen te maken totdat goedkeuring verleend wordt. Intern bestaan dergelijke *checks & balances* niet. Voor een totaaloverzicht van wettelijke *checks & balances* en overige nadere afspraken die deze betrokken partijen hebben gemaakt zie Bijlage 6: *Checks & balances* DG.

Naast de *checks & balances* die in de Wet CBS zijn vastgelegd, is er een aantal aanvullende mechanismen die zorgen voor *countervailing power* in het functioneren van de DG, waaronder:

- De jaarlijkse accountantscontrole
- De check op het volgen van de ARAR/BBRA/cao-Rijk
- Het toezicht van ACTAL op de administratieve lasten
- Het toezicht van de Autoriteit Persoonsgegevens op de gegevensbescherming

Naast de mechanismen in de externe *governance* is er ook sprake van *checks & balances* in de interne *governance*. Deze hebben vooral het karakter van advisering en afstemming. Medewerkers die betrokken worden bij deze afstemming kunnen formeel geen besluiten goed- of afkeuren. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt conform de Wet CBS geheel bij de DG CBS. De advisering en afstemming vindt onder meer plaats in het directiebestuur. Hierin

bespreken de DG CBS, de pDG CBS, de hoofddirecteuren en de CEO Blaise de belangrijkste zaken rondom bedrijfsvoering, beleid en financiën.

Tot slot opereert de DG CBS binnen het kader van de Wet op de ondernemingsraden en is sprake van een zelfstandige OR en in samenhang daarmee georganiseerd overleg. Ook deze biedt *checks & balances* voor het functioneren van de DG CBS.

5.3 Onafhankelijke statistiekproductie

De centrale vraag in deze paragraaf is in hoeverre het CBS onafhankelijk opereert in de productie van statistiek.

5.3.1 Kaders voor onafhankelijkheid van het CBS in de statistiekproductie

Wet CBS

In de Wet CBS is onafhankelijkheid op diverse manieren geborgd. Allereerst wordt de DG benoemd op aanbeveling van de CCS. De CCS keurt onder andere de meerjarenprogramma's en werkprogramma's van het CBS goed (artikel 16). De DG CBS bepaalt de methoden waarmee in de werk- en meerjarenprogramma's opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten van die onderzoeken worden openbaar gemaakt (artikel 18). Dit artikel bepaalt dat het CBS volledige onafhankelijkheid kent in de methoden waarmee het werkt.

Praktijkcode Eurostat (2011)

De praktijkcode voor Europese statistieken is gebaseerd op 15 beginselen die betrekking hebben op het institutionele kader, het statistische productieproces en statistische output. Het eerste beginsel van deze praktijkcode is: "professionele onafhankelijkheid van statistische autoriteiten ten opzichte van andere beleidsbepalende, regelgevende en bestuurlijke departementen en instanties, als ook ten opzichte van de private sector, waarborgt de geloofwaardigheid van de Europese statistieken." Om deze onafhankelijkheid te toetsen zijn acht indicatoren opgesteld. Deze indicatoren hebben onder andere betrekking op de wettelijke onafhankelijk van het CBS, het publiceren van statistische werkprogramma's en het scheiden van statistische informatie van politieke en beleidsverklaringen.¹³⁹

Ook beginsel 6 heeft betrekking op onafhankelijkheid: "Statistische autoriteiten ontwikkelen, produceren en verspreiden Europese statistieken met inachtneming van de wetenschappelijke onafhankelijkheid en op objectieve, professionele en transparante wijze, waarbij alle gebruikers gelijkelijk worden behandeld." Indicatoren die onpartijdigheid van de statistieken kunnen aantonen zijn onder andere het objectief opstellen van statistieken op basis van alleen statistische overwegingen, datum en tijdstip van de publicatie worden vooraf aangekondigd en alle gebruikers hebben op hetzelfde tijdstip dezelfde toegang tot statistische informatie.¹⁴⁰

¹³⁹ Voor een totaaloverzicht van de onafhankelijkheidsindicatoren zie Eurostat(2011). Praktijkcode voor Europese Statistiek, p. 3

¹⁴⁰ Voor een totaaloverzicht van de onafhankelijkheidsindicatoren zie Eurostat(2011). Praktijkcode voor Europese Statistieken, p. 5

In de Eurostat peer review is gekeken of het CBS voldoet aan alle beginselen van de Eurostat praktijkcode voor Europese statistieken.¹⁴¹ De peer review benoemt dat de status van het CBS als een autonome autoriteit. Dit betekent dat de professionele onafhankelijkheid en de onafhankelijkheid van het CBS zowel juridisch als in de praktijk verzekerd zijn. De wettelijke basis voor professionele onafhankelijkheid is volgens de peer review uiterst sterk. Volgens de peer review wordt de onafhankelijkheid van het CBS verder versterkt door het feit dat het CBS een zbo is. Op grond van de kaderwet zbo's is de minister politiek verantwoordelijk voor de begroting en de verstrekking van statistische informatie voor de overheid, maar is er geen hiërarchische relatie tussen de minister en de DG CBS.

Ten tijde van de peer review speelde ook het debat rondom het opheffen van de CCS. De peer review doet de concrete aanbeveling dat de overheid ervoor zou moeten zorgen dat, in de situatie de CCS opgeheven wordt, er passende vervanging voor de statische *governance* en de adviesstructuren in de plaats komt, zodat aan de behoeften van het statistisch systeem kan worden voldaan op een effectieve manier.

CBS Kwaliteitsverklaring (2013)

In de kwaliteitsverklaring geeft het CBS aan op welke wijze het CBS de kwaliteit van zijn producten en diensten en alle elementen die hieraan een bijdrage leveren, waarborgt. Hierin verklaart het CBS de Praktijkcode voor Europese statistieken te onderschrijven en in de praktijk te brengen.

In het kwaliteitskader geeft het CBS aan welke wijze de onafhankelijkheid van het CBS geborgd is:

- De professionele onafhankelijkheid van het CBS van andere onderdelen van de overheid en van de particuliere sector verzekert de geloofwaardigheid van gepubliceerde statistieken.
- De wettelijke grondslag voor het CBS is de Wet CBS van 20 november 2003 (Staatsblad 2003, 516).
- Het onderzoeksprogramma (meerjarenprogramma en werkprogramma) van het CBS wordt vastgesteld door de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS). Dit is een onafhankelijke commissie die waakt over de onafhankelijkheid, onpartijdigheid, relevantie, kwaliteit en continuïteit van het statistische werkprogramma. Dit werkprogramma wordt gepubliceerd en er wordt regelmatig verslag uitgebracht over de geboekte vooruitgang.
- De DG CBS is onafhankelijk als het gaat om de keuze van onderzoeksmethoden en de beslissing om uitkomsten te publiceren. Deze bepaalt de methoden waarmee statistische onderzoeken worden uitgevoerd en de wijze waarop de uitkomsten van die onderzoeken openbaar worden gemaakt.
- Het CBS geeft publiekelijk commentaar op statistische vraagstukken als daar aanleiding voor bestaat. Kritiek op officiële statistieken en misbruik van die statistieken kunnen hiervoor een aanleiding zijn.
- Het CBS gaat wetenschappelijk, onafhankelijk, objectief, professioneel en transparant te werk bij het maken en publiceren van statistieken. De statistieken van het CBS worden gemaakt met verantwoorde, wetenschappelijk onderbouwde statistische methoden.
- Het CBS maakt jaarlijks een publicatieplanning. Deze planning is beschikbaar op de website van het CBS.

¹⁴¹ Eurostat (2015), 'Peer review report; On compliance with the Code of Practice and the coordination role of the National Statistical Institute'

- Indien het CBS constateert dat er een fout is gemaakt in gepubliceerde statistieken, wordt deze gecorrigeerd en worden de correcties bekendgemaakt.

Gedragscode CBS

Om het belang van onafhankelijkheid aan te geven is in de gedragscode van het CBS beschreven waar de statistiekproductie aan moet voldoen. Een belangrijk onderdeel hiervan is onpartijdigheid. De statistische informatie moet voor alle partijen in de maatschappij toegankelijk en beschikbaar zijn. Alle partijen moeten op hetzelfde moment over dezelfde informatie kunnen beschikken. Om onpartijdigheid te waarborgen maakt het CBS vooraf aan de maatschappij kenbaar op welk moment er nieuwe informatie beschikbaar komt. Deze publicatiedata worden op de website weergegeven in de publicatieplanning. Het CBS geeft in hun gedragscode aan dat daarmee wordt voorkomen dat de schijn wordt gewekt dat het CBS statistische informatie publiceert op het moment dat dit voor bepaalde belangengroepen gunstig of ongunstig uitkomt.

In specifieke gevallen kan het CBS echter inzage onder embargo verlenen.¹⁴² Het CBS geeft op hun website aan dat geen enkele partij recht heeft op verstrekking onder embargo, per geval beoordeelt het CBS of en aan wie informatie onder embargo wordt opgeleverd. “In geen geval mag de verstrekking onder embargo leiden tot (pogingen tot) beïnvloeding van het CBS ten aanzien van de inhoud en/of het tijdstip van publicatie van de boodschap. Bij schenden van het embargo vervalt de mogelijkheid tot voorinzage.” Voorinzage kan worden verleend aan de media, aan departementen en aan opdrachtgevers om te kunnen beoordelen of aan de opdracht is voldaan. In specifieke gevallen is sprake van reguliere verstrekking onder embargo ten behoeve van departementen, het Centraal Planbureau (CPB) en De Nederlandsche Bank (DNB).

In de gedragscode geeft het CBS ook aan dat toegewerkt wordt naar definities, waarover consensus bestaat bij de verschillende belangengroepen. In de praktijk is het merendeel van de definities die het CBS hanteert internationaal vastgelegd en hanteert de organisatie slechts een beperkt aantal nationale definities.

Voor de gebruikers geldt op basis van de gedragscode dat zij geen zeggenschap hebben over de methoden en technieken die het CBS gebruikt voor het produceren van statistische informatie. Ook geeft het CBS aan dat berichtgevers (partijen die data aanleveren aan het CBS) kunnen erop vertrouwen dat hun gegevens niet gebruikt worden voor het maken van ‘gekleurde statistieken’. De gedragscode betekent voor CBS medewerkers dat deze zich niet laten beïnvloeden door politieke en/of maatschappelijke belangengroepen om statistieken in een bepaalde richting te sturen. In het geval medewerkers namens het CBS optreden, leggen zij het accent op resultaten en statische analyses en kiezen zij geen positie in partijpolitieke debatten.

De gedragscode werkt door in de algemene voorwaarden voor betaald werk die gelden voor het CBS wanneer zij werk op aanvraag verrichten. Hierin is opgenomen dat Het CBS zelf de methoden voor het onderzoek bepaalt en dat het CBS geen beleidsmatige uitspraken doet over de uitkomsten.¹⁴³

¹⁴² Publicatiebeleid CBS, geraadpleegd op 20-09-2016 <https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/organisatie/publicatiebeleid>

¹⁴³ CBS (2016) Algemene voorwaarden betaald werk, artikel 5.3 en 5.4

Samenwerkingsovereenkomst met andere partijen

In de situatie dat het CBS samenwerkt met andere partijen dient een samenwerkingsbijeenkomst door beide partijen te worden ondertekend. Ten aanzien van onafhankelijkheid zijn in deze samenwerkingsovereenkomst enkele artikelen opgenomen:

- Het CBS onderschrijft de Europese Praktijkcode voor statistische autoriteiten en brengt deze in de praktijk. Daarin geldt onder meer het principe dat (statistische) informatie waarbij het CBS is betrokken, voor iedereen gelijktijdig beschikbaar moet komen.
- Het CBS doet in publicaties geen politieke dan wel beleidsuitspraken.
- Ten minste drie maanden voor de publicatiedatum komen de aangewezen projectleiders en de leidinggevendenden van de communicatieafdelingen bijeen om een plan van aanpak op de stellen voor wat betreft de publiciteit.

Onafhankelijkheid in besluiten over statistiekproductie

De keuze voor het starten met of het stopzetten van bepaalde statistieken heeft slechts betrekking op een klein aantal statistieken. Het grootste deel van de statistieken betreft wettelijk verplichte artikelen, zowel uit nationale als uit Europese verplichtingen. De wensen voor het niet verplichte deel van de statistiekproductie worden op diverse wijzen geïnventariseerd:

- De CCS heeft een belangrijke taak rondom controle en advies van statistiekproductie. De CCS beoordeelt vooraf de meerjarenprogramma's en jaarplannen van het CBS, met daarin nieuwe thema's en suggesties voor het stopzetten van statistieken. De CCS dient erop toe te zien dat de meerjaren- en werkprogramma's tot stand komen na goed overleg met de gebruikers.
- De adviesraden hebben een adviestaak rondom het starten of stoppen met statistieken en het wijzigen ervan. Door de taakstelling komt dit in de praktijk voornamelijk neer op advies over welke statistieken stopgezet zouden moeten worden. Hiermee wil het CBS informatie inwinnen over de behoeften van het veld.
- Daarnaast speelt ook het netwerk van de CCS een rol in de besluiten rondom starten met of stopzetten van statistieken. De CCS leden consulteren ook bij stakeholders de wensen rondom statistieken.

5.3.2 Functioneren van kaders onafhankelijke statistiekproductie in praktijk

Over de onafhankelijkheid van de statistiekproductie van het CBS bestaat in de praktijk geen enkele zorg. Alle belanghebbenden zijn van mening dat de cijfers van het CBS betrouwbaar zijn en in termen van methoden en resultaten onafhankelijk te stand komen.

Vanwege het grote aantal wettelijk verplichte statistieken is de ruimte die het CBS heeft voor besluiten over statistieken relatief beperkt gegeven het financiële kader. Deze ruimte is gedurende de evaluatieperiode onder invloed van gemaakte keuzes ook verder afgenomen. De besluiten over het stopzetten van statistieken zijn naar het beeld van belanghebbenden wel evenwichtig genomen, doordat wensen van het hele veld in deze besluiten zijn meegenomen.

Een beperkt aantal belanghebbenden geeft aan een zorg te hebben over onafhankelijkheid door de afname aan vaste financiering aan het CBS. De zorgen betreffen de (mogelijk politieke) inmenging van derde partijen in het statistisch programma van het CBS, doordat het CBS afhankelijker wordt van de financiering van deze partijen. Een tweede zorg betreft de invloed van het verdwijnen van de CCS op de onafhankelijkheid van het CBS. Van belang is dat deze rol in de toekomst voldoende belegd wordt bij andere partijen, zodat de onafhankelijkheid geen gevaar loopt.

5.3.3 Deelconclusie

Op basis van de evaluatie concludeert AEF dat de onafhankelijkheid van het CBS in de statistiekproductie op een goede manier gewaarborgd is. Dit als gevolg van de kaders die geformuleerd zijn als ook de wijze waarop hiermee in de praktijk wordt omgegaan en de controles die hierop plaatsvinden, vooral vanuit de CCS. Er bestaat ook geen enkele twijfel over het belang van de onafhankelijkheid van het CBS. Deze wordt door belanghebbende partijen breed onderkend en onderschreven.

De zorgen over de onafhankelijkheid van de statistiekproductie van het CBS in de toekomst zijn naar het beeld van AEF wel serieus te beschouwen, maar nopen vooralsnog niet tot actie. De bestaande wettelijke en aanvullende kaders bieden voldoende borging om invloed van derde opdrachtgevers, dat wil zeggen andere dan het ministerie van EZ, op de statistiekproductie te voorkomen. Er is vanuit ons perspectief ook voldoende toezicht op het op een adequate wijze gebruiken van deze kaders.

Met het vervallen van de CCS worden de toezichthoudende taken van de CCS in de toekomst bij andere partijen belegd. AEF concludeert dat de inrichting van de toezichtstaken zodanig gebeurt, dat hierin geen gevaar schuilt voor de onafhankelijke rol van het CBS.

Bijlage 1: Begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
<i>Voorzitter</i>	
Martie van Essen	Ministerie van Economische Zaken
<i>Leden</i>	
Philip Hans Franses	Erasmus Universiteit Rotterdam
Inge Groot	Ministerie van Economische Zaken
Gerlant Lettinga	INretail
Petra Smits	Ministerie van Economische Zaken
Carina van Vliet	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
<i>Secretarissen</i>	
Sander de Does	Ministerie van Economische Zaken
Maarten van der Wagt	Ministerie van Economische Zaken

Bijlage 2: Brondocumenten

Wet- en regelgeving

- Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (2003), *geldend van 26 juli 2014 t/m heden*.
- Wet van 22 juni 2016 tot wijziging van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek in verband met de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2016, 262.
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2007), *geldend van 1 januari 2015 t/m heden*.
- Besluit gegevensverwerving CBS (2008), *geldend van 1 juli 2016 t/m heden*.
- Besluit mandaat, volmacht en machtiging Centraal Bureau voor de Statistiek, *Staatscourant*, 29 december 2014.

Bronnen Centraal Bureau voor de Statistiek

- Strategische meerjarenprogramma's 2009-2013 en 2014-2018.
- Jaarplannen 2010-2015.
- Jaarverslagen 2010-2015.
- Accountantsverslagen 2010-2015.
- Management letters 2010-2015.
- Halfjaarrapportages 2010-2015.
- Rapportage efficiency-maatregelen CBS inclusief bijlagen 2010-2015, 2016.
- Kwaliteitsverklaring CBS, 2014.
- Klanttevredenheidsonderzoeken 2010-2015.
- Evaluaties microdataservices 2013-2015.
- Rapportages arbeidssatisfactieonderzoek 2010-2015.
- Follow-up aanbeveling uit evaluatie CBS 2005-2009.
- Dienstencatalogus microdataservices CBS.
- Strategische Agenda 2015, met onderliggende documenten zoals de Visie op de informatievoorziening en HR speerpunten.
- Algemene voorwaarden betaald werk, 2016.
- Verslagen vergaderingen Adviesraad Berichtgevers, 2010-2015.
- Memo financiering niet-verplichte statistieken, 2016.
- Reglement van Orde voor Adviesraden CBS, 2012.
- Evaluatie adviesraden, 2011.
- Documenten privacyrichtlijnen CBS, zoals richtlijn Wpb-melding en samenwerkingsovereenkomst, 2013-2016.

Bronnen Centrale Commissie voor de Statistiek

- Bestuursreglement CCS inclusief uitvoeringsdocument, 2003.
- Jaarverslagen CCS 2004-2015.

Bronnen ministerie van Economische Zaken

- Nadere afspraken over de sturingsrelatie tussen minister EZ, DG CBS en CCS, 2006.
- Toezicht op zbo's, rwt's, stichtingen en overige externe organisaties, 2014.
- Controleprotocol accountantscontrole CBS, 2009.
- Ontvlechtigingsafspraken doelmatigheid CBS met EZ, 2004.

Correspondentie CBS, EZ en andere departementen

- Correspondentie betreffende meerjarenprogramma's, 2009-2013 en 2014-2018.
- Correspondentie betreffende werkprogramma's, 2010-2015.
- Correspondentie betreffende begrotingen, 2010-2015.
- Correspondentie betreffende jaarverslagen en jaarrekeningen, 2010-2015.
- Correspondentie betreffende taakstelling en besparingsmogelijkheden, 2012-2015.
- Correspondentie betreffende kostprijsmodel, 2010.
- Correspondentie betreffende EU-claims, 2010-2015.
- Correspondentie betreffende toepassing profijtbeginsel naar ministeries, 2014.
- Correspondentie betreffende normenkader financieel beheer en toezicht semipublieke instellingen, 2014.

Overig

- Analyse verificatie extern verantwoordingsmodel CBS, *PwC*, 2009.
- Samenvattend beeld efficiëntieprogramma CBS, *PwC*, 2013.
- Praktijkcode Europese statistieken, *Eurostat en ESS*, 2011.
- Peer Review Report on the Compliance with the Code of Practice and the Coordination Role of the National Statistics Institute: Netherlands, *O'Hanlon, Szép, Smrekar*, 2015.
- Onderzoek dubbele uitvraag ondernemers, *Berenschot*, 2013.
- Omgevingsanalyse CBS bevindingen per doelgroep, *Twynstra Gudde*, 2012.
- Handleiding tarieven personeelskosten, *Eurostat*, 2015.
- Handboek statistische vereisten, *Eurostat*, 2015.

Bijlage 3: Gesprekspartners

Gesprekspartners	Organisatie
Blokpoel, Hans	Belastingdienst
Boeijen, Astrid	Centraal Bureau voor de Statistiek
Bosch, Maloe	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Brakman, Inge	Centrale Commissie voor de Statistiek
Burger, Cees	Ministerie van Economische Zaken
Camps, Maarten	Ministerie van Economische Zaken
Claassen, Pim	De Nederlandsche Bank
Dood, Ruben	Centrum voor Beleidsstatistiek
Doornbosch, Richard	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dorenbos, Joke	Ministerie van Economische Zaken
Geerts, Ton	Panteia
Gelauff, George	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Gielens, Lindy	Ministerie van Economische Zaken
Groot, Henri de	Vrije Universiteit
Hall, Johan van	Centrale Commissie voor de Statistiek en Audit Comité
Kriens, Jantine	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Kroese, Bert	Centraal Bureau voor de Statistiek
Manting, Dorien	Planbureau voor de Leefomgeving
Nunspeet, Wim van	Centraal Bureau voor de Statistiek
Oprel, Leo	Ministerie van Economische Zaken
Peeters, Henri	Centraal Bureau voor de Statistiek
Roelandt, Theo	Ministerie van Economische Zaken

Gesprekspartners	Organisatie
Rooij, Ric de	Ministerie van Economische Zaken
Salemink, Irene	Centraal Bureau voor de Statistiek
Schepper, Magdaleen de	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Schriki, Ilanah	Centraal Bureau voor de Statistiek
Stoop, Ineke	Sociaal Cultureel Planbureau
Straalen, Michaël van	MKB Nederland
Tjin-A-Tsoi, Tjark	Centraal Bureau voor de Statistiek
Veen, Gosse van der	Canisius-Wilhelmina Ziekenhuis (voorheen: Centraal Bureau voor de Statistiek)
Waard, Jan van der	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Wagt, Maarten van der	Ministerie van Economische Zaken
Wel, Frans van der	Centrale Commissie voor de Statistiek en Audit Comité

Bijlage 4: Prestatie-indicatoren

Indicator	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Streefwaarde
Realisatie publicatiekalender - persberichten Percentage op de geplande datum gepubliceerde persberichten (streefwaarde 90%)	91%	94%	94%	99%	100%	100%	90% van de geplande persberichten moet op de geplande publicatiedatum zijn gehaald.

Realisatie publicatiekalender - verplichte leveringen aan Eurostat Percentage op de geplande datum gerealiseerde leveringen aan Eurostat (streefwaarde 90%)	93%	93%	90%	91%	96%	97%	90% van de dataleveringen aan Eurostat heeft op de geplande datum plaatsgevonden.
Aantal formele correcties op publicaties Aantal persberichten dat met een (nieuw) persbericht wordt gecorrigeerd.	0	1	0	0	0	1	Maximaal 3 persberichten per jaar.
Afwijking voorlopige en definitieve cijfers - economische groei Het aantal keer dat de definitieve kwartaalcijfers voor de economische groei van een jaar meer dan 0,75% punt afwijken van de flash-ramingen voor de kwartalen van dat jaar.	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voor minimaal 3 kwartalen van een jaar moet de afwijking kleiner zijn dan 0,75%punt.
Afwijking voorlopige en definitieve cijfers - internationale handel Het aantal afwijkingen van meer dan 4% tussen de voorlopige en definitieve cijfers (streefwaarde: <80% van de verschillen is >4%)	92%	98%	88%	96%	100%	100%	Minimaal 80% van de verschillen moet minder dan 4% bedragen.

Afwijking voorlopige en definitieve cijfers - bevolkingsgroei Deelindicator jaarcijfer: de absolute afwijking van de som van de voorlopige maandcijfers van de bevolkingsgroei met het definitieve jaarcijfer.	2623	820	4446	1550	1514	1420	Gecumuleerd over de 12 maanden mag de afwijking niet groter zijn dan 16 duizend.
Afwijking voorlopige en definitieve cijfers - bevolkingsgroei Deelindicator maandcijfers: het aantal keren dat de definitieve cijfers van de bevolkingsgroei voor de maanden van het voorafgaande kalenderjaar meer dan 4 duizend afwijken van de voorlopige cijfers.	<4000	<4000	<4000	<4000	<4000	<4000	Voor minimaal 8 van de 12 maanden moet de afwijking van het maandcijfer kleiner zijn dan 4 duizend.
Reductie enquêtedruk Uitkomst van de jaarlijkse administratieve lasten	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende	De administratieve last door enquêtedruk voor het bedrijfsleven mag in 2014 niet meer bedragen dan de lastendruk in 2013 en wordt zoveel mogelijk gereduceerd in lijn met de doelstelling om in 2015 een reductie tussen de 20% en 30% te realiseren (peiljaar 2009).
Reductie enquêtedruk Uitkomst van de jaarlijkse administratieve lasten zoals gemeten door de 'enquêtedrukmeter'	€ 20.000	€ 19.000	€ 19.000	€ 19.000	€ 21.000	€ 19.000	HEDM, *1.000

Bijlage 5: Verhouding meerjaren- programma en werkprogramma's

De verhouding tussen de programmavernieuwing van de meerjarenprogramma's en de werkprogramma's is onderzocht, met als doel inzicht te geven in hoe inhoudelijke speerpunten in de meerjarenprogramma's door de jaren heen verwerkt zijn in afzonderlijke werkprogramma's.

De verhouding tussen het meerjarenprogramma 2009-2013 en de werkprogramma's 2010, 2011, 2012 en 2013 is opgenomen in twee tabellen. De verhouding tussen het meerjarenprogramma 2014-2018 en de werkprogramma's 2014 en 2015 is opgenomen in één tabel. In de tabellen hanteren wij de volgende kleurcodering om aan te geven wanneer specifieke punten uit het meerjarenprogramma benoemd worden in de werkprogramma's:

Kleur		
Betekenis	Expliciet benoemd in werkprogramma	Indirect genoemd in werkprogramma of jaarplan

Tabel 1. Samenvatting Meerjarenprogramma 2009-2013		Jaarplan			
1. Economische ontwikkeling		2010	2011	2012	2013
Globalisering					
Economische structuur en inkomstenverdeling					
Regionaal economische statistieken					
2. Sociaal economische en maatschappelijke ontwikkelingen		2010	2011	2012	2013
Sociale samenhang					
Jongeren					
Ouderen					
Veiligheid					
3. Grootstedelijke problematiek		2010	2011	2012	2013
Wijk- en buurtinfo (afgerond in 2012)					
Woningmarkt					
Kwaliteit van bestaan		2010	2011	2012	2013
Welzijn					
Gezondheid					
Duurzaamheid					

De volgende onderwerpen zijn in de periode 2009-2013 systematisch toegevoegd aan het werkprogramma ten opzichte van het meerjarenprogramma 2009-2013.

- Conjunctuur
- Prijsontwikkeling (in 2010 en 2011)
- Impact ICT
- Belevingen.
- Transport en logistiek en mobiliteit (2011-2013)

Tabel 2. Meerjarenbeleidsplan 2009-2013		Jaarplan			
1. Economische ontwikkeling		2010	2011	2012	2013
Globalisering					
	<i>concurrentiekracht</i>				
	<i>ondernemerschap</i>				
	<i>innovatie van het bedrijfsleven</i>				
	<i>relatie internationale migratie en arbeid</i>				
	<i>relatie tussen werkgelegenheidsverplaatsingen en bedrijfsprestaties</i>				
Economische structuur en inkomsten verdeling (afgerond in 2012)					
	<i>diensteneconomie (creatieve industrie, leisure en kennissector)</i>				
	<i>veranderende arbeidsrelaties, bedrijven zonder vast personeel, los-vaste verbanden kleine bedrijven</i>				
	<i>inkomensverschillen/ verdelingseffecten</i>				
	<i>gedragwijzigingen door heffingen (milieugedrag)</i>				

Regionaal economische statistieken				
<i>regionale clustering van bedrijven en diensten, woon-werkverkeer en kennismigratie.</i>				
<i>relatie tussen regionale bedrijvigheid en opleidingsmogelijkheden in de regio, regionale werkloze beroepsbevolking e.d.</i>				
2. Sociaal economische en maatschappelijke ontwikkelingen	2010	2011	2012	2013
Sociale samenhang (afgerond in 2012)				
<i>sociale cohesie (o.a. sociale contacten, activiteiten in organisaties en verenigingen, vrijwilligerswerk)</i>				
<i>segregatiethema's (uitbreiding van inburgering en integratie van allochtonen)</i>				
Jongeren				
<i>schooluitval</i>				
<i>aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt</i>				
Ouderen (afgerond in 2012)				
<i>opbouw pensioenvermogens en vermogensoverdrachten</i>				
<i>relatie tussen vergrijzing en ruimte, de verdeling van specifieke ouderenzorg, ouderenvoorzieningen, mobiliteit, arbeidsparticipatie en de vraag naar zorg.</i>				
Veiligheid				
<i>indicatoren voor de gevolgen van marktwerking in de veiligheidssector</i>				
3. Grootstedelijke problematiek	2010	2011	2012	2013

Wijk- en buurtinfo (afgerond in 2012)					
	<i>verder ontwikkelen van het ruimtelijk en het vastgoed statistisch bestand</i>				
	<i>mobiliteit en binnengemeentelijke economische ontwikkelingen</i>				
Woningmarkt					
	<i>financieel-economische aspecten (o.a. hypotheekrenteaftrek, de waarde- en prijsontwikkeling)</i>				
	<i>rol van woningcorporaties en hun bijdragen aan wijkverbetering</i>				
4. Kwaliteit van bestaan		2010	2011	2012	2013
Welzijn	<i>(Subjectief) welzijn (beleving van de leefsituatie, effecten van beleid en waardering publieke dienstverlening)</i>				
Gezondheid					
	<i>Kostenontwikkeling (relatie tussen zorgkosten en gebruik en kwaliteit in de zorg)</i>				
	<i>Ontwikkeling indicatoren marktwerking in de zorg</i>				
	<i>Vergrijzing, veranderende samenstelling bevolking en veranderende leefstijl en eetgewoonten</i>				
Duurzaamheid	<i>Natuur en milieu, mobiliteit, energieverbruik en -voorziening en duurzame energie.</i>				

Tabel 3. Meerjarenbeleidsplan 2014-2018		Jaarplan	
1. Ontwikkelingen in het bedrijfsleven		2014	2015
Globalisering			
Digitalisering van de handel			
Vraag en aanbod/ prijzen van beschikbare grondstof en energie			
Duurzaamheid en groen groei (energie besparen en MVO)			
Regionale (economische) statistieken			
2. Flexibilisering van de arbeidsmarkt		2014	2015
Inzicht in omvang, structuur en aard van de flexibele arbeidsschil rond bedrijven			
In relatie tot bedrijfsomvang, bedrijfssector, internationale oriëntatie en levensfase			
Nieuwe 'groepen' op de arbeidsmarkt (zzp'ers en payrollers) en hun motieven			
Cijfers arbeidsmigratie			
En de gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt en het sociale zekerheidsstelsel			
3. Vermogensposities		2014	2015
Vermogenspositie van diversie groepen			
in relatie tot positie op de woningmarkt, levensloop, economische positie en arbeidsmarkt positie.			

Bijlage 6: Checks & balances DG CBS

Orgaan	Checks & balances	Verplichting
CCS	De CCS doet een aanbeveling voor de benoeming van de DG CBS. Ook bij schorsing of ontslag dient de CCS te worden gehoord.	Wet op het CBS artikel 10
CCS	Het meerjarenprogramma, zoals besproken in paragraaf 5.1.4, dient ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de CCS.	Wet op het CBS artikel 14 en 16
CCS	Het jaarprogramma, zoals besproken in paragraaf 5.1.4, ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de CCS	Wet op het CBS, artikel 15 en 16
CCS	De begroting en de jaarrekening, zoals besproken in paragraaf 5.1.4, wordt vastgesteld in overeenstemming met de CCS	Wet op het CBS artikel 64 en 70
CCS	De DG CBS levert een halfjaarrapportage op aan de CCS	Sturingsafspraken Minister van EZ, DG CBS en CCS 2006
CCS	De DG CBS levert een kwartaalrapportage op aan de CCS	Bestuursreglement CCS, 2003
CCS	De DG CBS rapporteert in het jaarverslag over de inspanningen ten behoeve van verlaging van administratieve lastendruk. De CCS relateert dit aan voorgenomen doelen en spreekt daarover oordeel uit	Document bij bestuursreglement CCS, 2003
CCS	De CCS stelt criteria vast waaraan werk voor derden voor het CBS moet voldoen. De CCS beoordeelt een jaarlijks overzicht van de ondernomen van werken voor derden.	Document bij bestuursreglement CCS, 2003
CSS	Nieuw onderzoek kan slechts ingesteld of gewijzigd worden nadat de CCS is gehoord.	Wet op het CBS, artikel 27
CCS	De CCS dient geraadpleegd te worden wanneer DG een AMvB wil instellen (Art. 33)	Wet op het CBS, artikel 33
CCS	Dient gehoord te worden voor het verstrekken van data, zoals aan De Nederlandsche Bank (DNB), het ministerie van VWS, onderzoeksafdelingen van ministeries en andere diensten	Wet op het CBS, artikel 40, 41 en 42a

Orgaan	Checks & balances	Verplichting
CCS	De CCS wordt door de DG CBS voorzien in alle informatie die zij nodig acht haar taak uit te voeren	Bestuursreglement CCS, 2003
CCS en de Minister van EZ	Dienen te worden geïnformeerd over eventuele aanmerkelijke verschillen (groter dan 10%) tussen de werkelijke begroten baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven.	Kaderwet zbo's artikel 30, Wet op het CBS artikel 66, sturingsafspraken Minister van EZ, DG CBS en CCS 2006
CCS	Brieven tussen de DG CBS en EZ gaan in afschrift naar de CCS	Sturingsafspraken Minister van EZ, DG CBS en CCS 2006
Minister van EZ	De minister van EZ ontvangt het meerjarenprogramma en het werkprogramma	Wet op het CBS, artikel 17 en 63
Minister van EZ	Benoemt de DG CBS	Kaderwet zbo's artikel 12
Minister van EZ	Neemt een besluit over goedkeuring van het besluit tot vaststelling van de jaarrekening en kan nadere regels stellen over de inrichting daarvan	Sturingsafspraken Minister van EZ, DG CBS en CCS 2006, wet op het CBS artikel 73
Minister van EZ	Neemt een besluit over goedkeuring van het jaarverslag en kan nadere regels stellen aan het jaarverslag	Wet op het CBS artikel 54 en 55
Minister van EZ	Besluit tot vaststellen van de begroting, kan regels stellen over de inrichting van de begrotingen kan goedkeuring onthouden indien de minister bezwaar heeft tegen de hoogte	Kaderwet zbo's artikel 29, wet op het CBS artikel 63 t/m 65
Externe accountant van het CBS	Voert jaarlijks een accountantscontrole uit	Kaderwet zbo's artikel 35
Minister van EZ	Kan uitoefening van openbaar gezag opdragen en ontnemen aan het CBS	Kaderwet zbo's artikel 5
Minister van EZ	Kan, indien daar aanleiding toe is, in overleg met CCS bedrijfsvoeringsonderzoeken laten uitvoeren bij het CBS	Sturingsafspraken Minister van EZ, DG CBS en CCS 2006
Minister van EZ	Kan nadere regels stellen over werkzaamheden voor derden	Wet op het CBS, artikel 5
Minister van EZ	Stelt regels ten aanzien van de plaatsvervangende directeur-generaal	Wet op het CBS, artikel 8 tweede lid
Minister van EZ	Bij ministeriële regeling worden nadere eisen aan statistieken vastgesteld	Wet op het CBS, Artikel 38c
Minister van EZ	Stelt nadere regels met betrekking tot het verstrekken van gegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek	Wet op het CBS, artikel 42a
Minister van EZ	Kan inlichtingen opvragen aan het CBS en kan nadere regels stellen met betrekking tot de gegevensuitwisseling	Kaderwet zbo's artikel 20, wet op het CBS artikel 57
Minister van Financiën en Minister van EZ	Stellen regels over het beheer en de verantwoording van financiële middelen	Wet op het CBS, Artikel 67

Orgaan	Checks & balances	Verplichting
Minister van EZ	Dient vooraf instemming te geven voor de handelingen genoemd in artikel 32 van de Kaderwet zbo's.	Kaderwet zbo's artikel 32 en wet op het CBS artikel 68
Minister van EZ	Het CBS heeft voor instemming met mandaatverlening de goedkeuring van de Minister	Kaderwet op zbo's artikel 8
Minister van EZ	Dient de vastgestelde tarieven door het CBS goed te keuren	Kaderwet zbo's artikel 17
Minister van EZ	Kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zbo	Kaderwet zbo's artikel 21
Minister van EZ	Kan een besluit van een zbo vernietigen	Kaderwet zbo's artikel 22
Minister van EZ	Kan, indien een zbo zijn taak ernstig verwaarloost, noodzakelijke voorzieningen treffen	Kaderwet zbo's artikel 23
Minister van EZ	Evalueert iedere vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het CBS	Kaderwet zbo's artikel 39

Bijlage 7: Prognoses en realisatie van output

	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	<i>prognose</i>	<i>realisatie</i>	<i>prognose</i>	<i>realisatie</i>	<i>prognose</i>	<i>realisatie</i>	<i>prognose</i>	<i>realisatie</i>	<i>prognose</i>	<i>realisatie</i>	<i>prognose</i>	<i>realisatie</i>
Publicaties papier en elektronisch	263	264	139	272	175	231	157	236	202	251		231
Nieuwsberichten	121	456	204	421	206	506	290	522	243	532		613
Nieuwe StatLine tabellen	3618	179	4180	231	4038	155	430	178	584	215		207
Microdatabestanden	106	323	98	688	133	610	194	497		1009		620
Eurostat leveringen	903	935	868	955	868	887	893	947	962	945		909

Bijlage 8: Overzicht verplichte en niet-verplichte statistieken¹⁴⁴

CBS maakt in sommige gevallen “extra’s” bovenop EU-verplichtingen, bijvoorbeeld specificaties naar bepaalde demografische kenmerken, regio’s of branches. De bekostiging van deze extra’s vindt op 2 manieren plaats:

- Vanuit de lumpsumbekostiging van EZ aan het CBS. De output is dan opgenomen in het Meerjarenprogramma en in de achtereenvolgende jaarlijkse werkprogramma’s. In het algemeen zijn de kosten verbonden aan deze extra’s laag omdat het meedraait in het bestaande productieproces voor het maken van een EU-verplichting en omdat er veel gewerkt wordt met behulp van brongegevens uit registraties waardoor het maken van een extra indeling naar bijvoorbeeld leeftijd of geslacht, sector of regio een snelle bijvangst is. Deze output maakt onderdeel uit van de niet-verplichte statistieken.
- Door betaling door andere departementen of decentrale overheden (betaald werk in opdracht).

Europese verplichtingen

Het Statistical Requirements Compendium van Eurostat bevat een volledig en gedetailleerd overzicht van het acquis in statistics op grond waarvan CBS uitvoering geeft aan de verplichtingen (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/ess/-/statistical-requirements-compendium-2015-edition>)¹⁴⁵.

Deze statistiekverplichtingen omvatten naast het leveren van datasets ook diverse verplichtingen ten aanzien van het leveren van onderliggende kwalitatieve informatie aan de hand waarvan Eurostat de kwaliteit van cijfers kan evalueren. Dit geldt in het bijzonder voor de cijfers m.b.t. overheidsfinanciën en de bepaling van het BBP.

¹⁴⁴ In deze bijlage zijn de indeling, de gegevens en de bewoording van het CBS aangehouden.

¹⁴⁵ Het Statistical Requirements Compendium bevat meer dan de Europese verplichtingen: bepaalde data requirements zijn niet verplicht, maar vastgelegd in een zgn. gentlemen’s agreement (wanneer dit het geval is, is dat vermeld in het compendium). CBS maakt deze laatste gegevens alleen wanneer er ook een nationale behoefte aan deze cijfers bestaat. Dit betreft dus niet-verplichte statistieken welke zijn opgenomen in het overzicht niet-verplichte statistieken.

EUROPEES VERPLICHTE STATISTIEKEN

Arbeid en Sociale Zekerheid

- Statistieken over sociale verzekeringen, personen met een uitkering
- Werkloosheidscijfers, maand- en kwartaalcijfers over arbeid en opleiding
- Vacaturestatistiek
- Banenstatistiek
- Kwartaalstatistiek ziekteverzuim
- Jaarstatistiek vakverenigingen en stakingen
- Kwartaalstatistiek productieve uren
- Banen naar bedrijfstak en regio
- Woon- werkafstanden naar bedrijfstak en regio
- Arbeidsrekeningen
- CAO-lonen
- Salarissen bij de overheid
- Gegevens over lonen en salarissen (arbeidskosten)
- Gender pay gap
- Minimumloners
- Buitenlandse werknemers in Nederland
- EU-statistiek inkomens en levensomstandigheden
- Werkgelegenheidsprojecten (eens per 2 jaar)
- Arbeidsomstandigheden en arbeidsongevallen

Bedrijven

- Bedrijvenregister t.b.v. Europees geharmoniseerd bedrijvenregister en register van multinationals
 - Bedrijvendemografie, naar branche en grootteklasse, naar rechtsvorm, snelgroeierende ondernemingen
 - Bedrijfsvestigingen naar gemeente
 - ICT-gebruik bedrijven
 - Investerings bedrijven
 - Zelfstandige ondernemingen
 - Buitenlandse filialen van Nederlandse bedrijven (outward foreign affiliates)
 - Filialen van buitenlandse bedrijven in Nederland (inwards foreign affiliates)
 - Maand- dan wel kwartaalstatistieken alle bedrijfstakken
 - Productiestatistieken alle bedrijfstakken (zowel goederen als diensten) in Nederland
 - Industriële productie ("Prodcom statistieken")
 - Productie indexcijfers bouw en industrie
 - R&D statistieken
 - Innovatiestatistieken (2-jaarlijks)
-

Bevolking	— Stand bevolking naar leeftijd, geslacht, woonplaats, geboorteland — Geboorte — Sterfte — Immigratie — Emigratie — Huishoudens — Relatievorming en –ontbinding
Bouwen en Wonen	— Voortgang burgerlijke en utiliteitsbouw — Verleende bouwvergunningen — Prijsindex grond- weg en waterbouw
Financiële en Zakelijke Diensten	— Productiestatistieken holdings — Concerndiensten holdings — Jaar en kwartaalcijfers financiën van ondernemingen — Statistiek financiën van grote ondernemingen
Gezondheid en Welzijn	— Gezondheidsenquête (eens per 5 jaar) — Financieel economische statistieken zorgpraktijken en zorgaanbieders — Financieel-economische statistieken (winst- en verliesrekening, personeel, capaciteit en de productie van zorgaanbieders) over zorginstellingen — Beroepen en werkgelegenheid in de gezondheidszorg — Medisch specialistische zorg — Ziekenhuiszorg naar diagnose — Doodsoorzaken natuurlijke en niet-natuurlijke doden — Zorgrekeningen
Handel en Horeca	— Zie statistieken Bedrijven
Industrie en Energie	— Aanbod en verbruik van aardolie en aardolieproducten en productie van aardolieproducten — Energiebalansen — Productie van hernieuwbare energie naar techniek — Verbruik van elektriciteit en aardgas door huishoudens, landbouw en dienstensector — Verbruik van energiedragers binnen de industrie. — Energievoorraden industrie — Aanbod en verbruik van gas, kolen, elektriciteit en warmte en productie van elektriciteit en warmte — Industrie: zie statistieken Bedrijven
Inkomen en Bestedingen	— Consumptie huishoudens — Vierjaarlijkse statistiek over banen van werknemers naar achtergrondkenmerken beroep en opleidingsniveau. — Gegevens over de omvang en structuur van arbeidskosten van bedrijven en instellingen

Internationale handel	— Internationale handel diensten, diverse verplichtingen op maand-, kwartaal- en jaarbasis — Internationale handel goederen, diverse verplichtingen op maand-, kwartaal- en jaarbasis
Landbouw	— Geoogste hoeveelheden gewassen — Omvang veestapels, prognose vleesproductie, slachtingen, melkaanvoer en zuivelproductie — Hoeveelheden gevangen vis door Nederlands-gevlagde schepen, hoeveelheden en prijzen van in Nederlands aangelande vis, structuur en productie van oesters, mosselen en kweekvis. — Structuurinformatie over de Nederlandse landbouw: aantallen bedrijven en arbeidskrachten, arealen van gewassen, aantallen dieren, bedrijfstypering en economische omvang. — Biologische landbouw
Macro-economie	— Nationale rekeningen conform methodologie beschreven in European System of Accounts (ESA), o.a.: - Toegevoegde waarde, bruto nationaal product in basisprijzen en marktprijzen - Finale consumptie van huishoudens - In- en export van goederen en diensten - Kapitaalformatie - Vaste en niet-vaste activa - Aanbod- en gebruiktabellen - Input- en outputtabellen - Arbeidsrekeningen - Bruto binnenlands product - Kwartaalramingen economische groei (2 ramingen) - Overheidstekort en -schuld (EMU-saldo en EMU-schuld) - Productiviteit - Regionale Rekeningen - Sectorrekeningen (per kwartaal en per jaar) - Financiële rekeningen NB. Zeer veel andere statistieken vormen input voor onderdelen van de nationale rekeningen: bijv. het basisregister bedrijven, productiestatistieken en kortetermijnstatistieken bedrijven, statistieken over financiën van de overheid, zorgrekeningen, consumptie huishoudens, internationale handelscijfers, prijsindexcijfers, bevolkingsaantallen, etc. etc.

Natuur en Milieu	— Milieurekeningen — Kwaliteitsborging en berekenen statistische uitkomsten Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) — Kosten en financiering milieubeleid uitgesplitst per overheidssecto — Milieukosten bedrijven binnen de industrie. — Afvalstatistieken, zoals hoeveelheid afval, afvalverwerking, hergebruik van afval — Waterstatistieken — Luchtemissierekeningen, MFA (materiaalstromen), milieubelastingen, energierekeningen, milieusector en milieukosten — Bestrijdingsmiddelen in de landbouw en gebruikt door de overheid
Onderwijs	— Loopbaan gepromoveerden — Onderwijsinstellingen — Onderwijspersoneel — Leerlingen — Doorstroom van leerlingen — Volwasseneneducatie, bijscholing, levenslang leren — Participatie en voltooiing van onderwijsprogramma's, zowel particulier onderwijs als door de overheid gefinancierd onderwijs — Kosten en typen uitgaven die voor onderwijs gedaan worden, zowel particulier onderwijs als door de overheid gefinancierd onderwijs
Overheid en Politiek	— Overheidsfinanciën: - Overheidsinkomsten en – uitgaven naar functie - Tekort- en schuldbalans - Belastingen en sociale verzekeringspremies - Kwartaal- en jaarrekeningen centrale overheid — Kwartaal- en jaarstatistiek overheidsfinanciën — Begrotingsgegevens over gemeenten, provincies en waterschappen — Kwartaal- en jaarrekeningen en financiële balansen decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) — EMU-enquête over raming EMU-saldo van decentrale overheden

Prijzen	– Consumentenprijsindexcijfers, inflatie – Consumentenprijsindexcijfers – constante taxes – Prijsinformatie t.b.v. bepaling koopkrachtpariteiten – Prijsontwikkeling bestaande koopwoningen – Prijsontwikkeling nieuwbouw koopwoningen – Kostenontwikkelingen woningeigenaren – Prijsindex grond-, weg en waterbouw – Producentenprijsindex woningen en gebouwen – Huurprijsindex – Prijsindexcijfers output bouwnijverheid – Prijsindexcijfers output dienstensector (producentenprijsindexcijfers) – Prijsindexcijfers output industrie (producentenprijsindexcijfers) – Importprijsindex industrie – Elektriciteits- en gasprijzen industrie en huishoudens
Veiligheid en Recht	– Asiel en verblijf naar o.a. geslacht, leeftijd, status, reden verblijf (maand- en jaarcijfers) – Misdaadstatistieken
Verkeer en Vervoer	– Goederenvervoer vrachtauto's – Goederenvervoer zeevaart – Goederen- en personenvervoer spoor – Goederenvervoer binnenvaart – Goederen- en personenvervoer luchtvaart – Verkeersprestaties – Verkeersintensiteiten – Motorvoertuigenpark
Vrije tijd en Cultuur	– Logiesaccommodaties, populatie – Logiesaccommodaties, bezettingsgraad, zakelijke bezoekers en toeristen – Vakantieonderzoek
Thema-overschrijdend	– Implementatie INSPIRE-richtlijn (infrastructure for spatial information in Europe): betreft Europese verplichting t.a.v. het leveren van geodata op verschillende terreinen – ICT-gebruik bedrijven, personen en huishoudens – Informatie over plattelandsontwikkeling – Informatie over stedelijke ontwikkeling (urban statistics) – Regionale indeling (gemeenten, landsdelen, COROP-gebieden, provincies)

Voor enkele (onderdelen van) Europees verplichte statistieken geldt dat in nationale wetten een of meerdere verwijzingen zijn vastgelegd naar officiële CBS-statistieken.

NATIONAAL VERPLICHTE STATISTIEKEN (tevens Europees verplicht)

Financiële verhoudingswet	— Bevolkingsstatistieken — Gegevens over banen naar regio — Variabelen voor alle provincies, COROP-gebieden en alle gemeenten in Nederland
Art. 402a boek 1 BW	— CAO-lonen
Gemeentewet	— Gegevens over begrotingen, betaalrekeningen, balansen, jaarrekeningen en EMU-saldi van decentrale overheden
Diverse Nederlandse wetgeving	— Consumentenprijsindex

In enkele gevallen bevat nationale wetgeving verwijzingen naar CBS-statistieken die niet onder de Europese verplichtingen vallen.

NATIONAAL VERPLICHTE STATISTIEKEN (niet Europees verplicht)

Financiële verhoudingswet	— Gegevens over de voorraad woningen — Een deel van de gegevens over sociale verzekeringen en personen met een uitkering
Algemene Ouderdomswet	— Bevolkingsprognoses voor de AOW en pensioengerechtigde leeftijd.

Op een aantal maatschappelijke terreinen is (nog) geen sprake van Europese beleidscoördinatie of is deze nog in ontwikkeling, zodat er op deze terreinen geen of slechts beperkt Europese statistiekverplichtingen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van criminaliteit en rechtshandhaving, gezondheidszorg, woningmarkt en cultuur. Niettemin is er op nationaal niveau wel behoefte aan statistische informatie over deze thema's. Daarnaast is op een aantal gebieden bij gebruikers behoefte aan andere of meer specifieke informatie dan waarin de Europese verplichtingen voorzien. Deze statistieken zijn opgenomen in het meerjarenprogramma van het CBS als onderdeel van zijn wettelijke taak om van overheidswege statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap te verrichten.

De kosten van alle statistieken waarop geen EU-verplichting rustte bedroegen in 2015 ca. € 13 mln, ca. 8% van de totale EZ-bijdrage aan CBS. Het gaat hierbij om *vermijdbare kosten*, met andere woorden, kosten die niet langer behoeven te worden gemaakt wanneer gestopt zou worden met het produceren van deze informatie.

EZ heeft in verband met de taakstelling Rutte II besloten het budget van CBS voor niet-verplichte statistieken per 1-1-2017 terug te brengen van € 13 miljoen tot € 6 miljoen.¹⁴⁶ De CCS heeft zich gebogen over de vraag welke statistieken binnen het centraal gefinancierde

¹⁴⁶ Een zeer gedetailleerde beschrijving van de inhoud en de bijbehorende kosten van de niet-verplichte statistieken is te vinden in de brief *Financiering niet verplichte statistieken* van 1 april 2016 die CBS aan de verschillende departementen heeft gestuurd.

werkprogramma zullen blijven, gegeven het budget van € 6 miljoen. Aan de belanghebbende departementen is vervolgens de vraag voorgelegd welke niet-verplichte statistieken buiten deze categorie zij per 1-1-2017 op hun kosten willen laten voortzetten door CBS.

NIET VERPLICHTE STATISTIEKEN

Bedrijven en bedrijvendemografie	— Dynamiek van bedrijven zoals een uitbreiding van het bedrijfsdemografische beeld voor zover niet-verplicht (demografie van zorg, onderwijs en overheid).
ICT en R&D	— Aanvullend onderzoek naar ICT-indicatoren, innovatie, R&D en E-commerce
Conjunctuur en productiviteit	— Diverse conjuncturele cijfers om trends in de Nederlandse economie weer te geven (integratie van en aanvulling op EU-verplichte informatie). — Factoren achter economische groei en productiviteitsgroei (groei-rekeningen).
Financiële markten en beleggingsfondsen	— Overzicht van standen en stromen op de openbare kapitaalmarkt — Overzicht van dividenduitkeringen per bedrijf/beleggingsfonds
Globalisering	— Rol, positie en ontwikkelingen van bedrijven in de internationale context in termen van handel, investeringen en innovatie. — Trends en sociaaleconomische oorzaken en gevolgen van de internationalisering van de Nederlandse economie
Internationale waardeketens	— Effecten van de internationale fragmentatie van productieketens voor de nationale productie, verdienmodellen en werkgelegenheid
Emissieregistratie	— Emissies naar water, lucht, bodem, cijfers over meststatistieken en mineralenbalansen
Duurzaamheid, groene groei, circulaire economie en sustainable development goals (SDG's)	— Groene groei en duurzaamheid van de Nederlandse economie en samenleving
Inkomens- en vermogensposities huishoudens	— Inkomen en vermogens van Nederlandse personen en huishoudens (hypotheekschulden, de bijbehorende opgebouwde vermogens, overige schulden).
Budgetonderzoek	— Geen details

Samenhangende statistische informatie over armoede, welvaart, kwaliteit van leven verbijzonderd naar bevolkingsgroepen en persoonskenmerken	— Geen details
Flexibilisering en arbeidsmigratie	— Arbeidsmarktstatistieken over zzp'ers, flexibele schil, arbeidsmigratie en motieven arbeidsmarktgedrag
Beroepsbevolking, arbeidsdeelname, mobiliteit	— Maand-, kwartaal- en jaarcijfers over arbeidsdeelname, arbeidsmarktmobiliteit, werkloze en werkzame beroepsbevolking naar demografische achtergrondkenmerken, naar regio (tot op gemeentelijk niveau), en kenmerken van de werkkring.
Sociale verzekering en personen met een uitkering	— Gegevens over WW, AO en AOW
Pensioen- en AOW-aanspraken	— Pensioen- en AOW-aanspraken, naar type huishouden en kenmerken van personen
Regionalisering algemeen en regionale omzet	— Regionalisering van diverse informatie, onder meer omzet (diverse branches op provinciaal niveau), structuurinformatie en conjuncturele ontwikkelingen.
Producten voor decentrale overheden	— Kerncijfers wijken en buurten, regionale kerncijfers, nabijheidsstatistieken, vierkantstatistieken, portal decentrale overheden en nieuwsbrieven.
Ruimtelijke statistieken	— Bestand Bodemgebruik geeft Inzicht in het gebruik van de beschikbare ruimte in Nederland (naar gebruikscategorie) en in de veranderingen die zich daarin voordoen. — Monitor Infrastructuur en Ruimte (MIR), Lengte der Wegen — Compendium voor de Leefomgeving (gezamenlijke website van PBL, CBS en WUR met feiten en cijfers op het gebied van milieu, natuur en ruimte.
Verkeer en vervoer	— In-, uit- en doorvoerstatistiek van internationale transportstromen. — Statistiek van nieuw en tweedehands verkochte motorvoertuigen. — Motor- en bromfietsen enquête (MBF) — Publicatie Transport en Mobiliteit geeft het totaalbeeld van Verkeer en Vervoer.

Demografie, prognoses	— Nationale en regionale prognoses t.a.v. bevolking, huishoudens en gezonde levensverwachting
Onderzoek gezinsvorming	— 5-jaarlijks onderzoek betreft verwachtingen over geboorte en relatievorming, niet-formele relaties en netwerken.
Zorggebruik en zorgkosten o.b.v. registraties en arbeidsmodule zorgrekeningen	— Dataset bestaande uit LBZ, DBC's, NZR Huisartsenzorg, geneesmiddelen, PRN en basisdeel CAK/CIZ, Zvw zorgkosten Vektis) voor statistiek en (longitudinaal) onderzoek, door koppeling aan BRP en persoonskenmerken (b.v. herkomst, inkomen, sociaal-economische status, werk.
Gezondheidsenquête	— Is eenmaal per vijf jaar Europese verplichting; wordt jaarlijks uitgevoerd
Sociale Samenhang(deel van onderzoek Belevingen)	— Landelijke cijfers over sociale en maatschappelijke participatie (sociale contacten, het doen van vrijwilligerswerk, het geven van informele hulp) — Outcome-indicatoren w.o. eenzaamheid, tevredenheid met het leven, subjectief welzijn
Basisstatistieken	— Criminaliteit — Vervolging — Berechting — Tenuitvoerlegging — Rechtsbijstand — Burgerlijk recht — Uitgaven veiligheidszorg — Publicaties criminaliteit en rechtshandhaving, civiel en bestuur — Monitor Jeugdcriminaliteit
Analyses microbestanden Veiligheid en Recht	— Verdiepende analyses over vluchtelingen, criminaliteit, rechtshandhaving en asiel/migratie
Brandweerstatistiek	— Informatie over personeel, uitgaven en opkomsttijden, brandmeldingen en inzetten.
Onderwijsstatistieken	— Stroomcijfers, cijfers over voortijdig schoolverlaten en cijfers over de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt — Financiën onderwijsinstellingen — Uitgaven per diploma
Arbeid en opleiding	— Onderwijsniveau van de bevolking, van verschillen tussen bevolkingsgroepen, geboortegeneraties en regio's, en van de positie van Nederland t.o.v. andere landen

Diverse statistieken woningmarkt	— Voorraad woningen en niet-woningen, bouwfasen, doorlooptijden en projectgrootte — Eigendom woningvoorraad en Woningen en bewoners, doorstroming en leegstand — Woningen in verkoop — Nieuwe opdrachten architecten
Toerisme	— Publicatie Toerisme in Nederland (i.s.m. NRIT), statistieken die inzicht geven in de werkgelegenheid en toegevoegde waarde van toerisme (in relatie tot de nationale economie) en tweejaarlijkse waarneming onder recreatie-instellingen.
Cultuurstatistieken	— Statistieken over musea — Statistieken over openbare bibliotheken — Statistieken over podiumkunsten — Statistieken over kunstzinnige vorming