

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.8.2009
COM(2009) 404 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de productiemethode voor EU-statistieken: een visie voor de komende tien jaar

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de productiemethode voor EU-statistieken: een visie voor de komende tien jaar

1 Inleiding

De officiële statistiek speelt een fundamentele rol in de huidige maatschappij. Onpartijdige en objectieve statistische informatie is van essentieel belang voor iedereen die beslissingen moet nemen. Zij vormt de grondslag voor een transparant en open beleid; daarom zijn officiële statistieken een zaak van algemeen belang en een van de pijlers voor een goede werking van de maatschappij.

Wat de EU betreft, zijn Europese statistieken van steeds groter belang geworden voor de ontwikkeling, uitvoering, controle en evaluatie van het EU-beleid. De Europese statistiek levert zo een essentiële bijdrage aan de opbouw van de informatiecapaciteit die nodig is voor de instandhouding van de strategische doelstellingen van de EU, het daaraan ten grondslag liggende beleid en de ondersteunende instrumenten.

Europese statistieken worden ontwikkeld, geproduceerd en verspreid op basis van uniforme normen en geharmoniseerde methoden. De nationale bureaus voor de statistiek (NBS) van de lidstaten verzamelen en produceren geharmoniseerde gegevens, die door Eurostat worden samengevoegd tot EU-statistieken. Dit gebeurt in talrijke parallelle processen, in elk land en voor elk gebied afzonderlijk: het traditionele "stovepipe"-model.

Deze manier om statistieken te produceren is evenwel niet meer goed afgestemd op de veranderende omstandigheden. Bij de nieuwe statistiekverordening¹ is het Europees statistisch systeem (ESS) ingevoerd, waardoor de doeltreffendheid kan worden verbeterd door een systematische samenwerking tussen de partners in het systeem.

In deze mededeling wordt een visie inzake de hervorming van de productiemethode voor Europese statistieken ontvouwen. Hoewel de voorgestelde veranderingen van invloed zullen zijn op het ESS-productiesysteem in zijn totaliteit, wordt het subsidiariteitsbeginsel volledig in acht genomen. Omdat sommige lidstaten al met de uitvoering van een aantal van deze veranderingen zijn begonnen, wordt met deze mededeling bovendien beoogd hun inspanningen te coördineren, zodat dubbel werk wordt vermeden en waar mogelijk synergieën tot stand komen.

Punt 2 geeft een overzicht van de huidige, op het "stovepipe"-model gebaseerde werkwijze bij de productie van Europese statistieken. In punt 3 wordt een beschrijving gegeven van de veranderingen die ten grondslag liggen aan dit voorstel voor een nieuwe productiemethode voor statistieken in de EU. Punt 4 geeft een analyse van de gevolgen van deze veranderingen voor de bedrijfsarchitectuur van het ESS, terwijl ook de geïntegreerde productiemethode voor de Europese statistiek als alternatief voor de huidige methode wordt gepresenteerd. In punt 5 komen enkele beleids- en managementaspecten aan de orde die voortvloeien uit de uitvoering van het nieuwe model, zowel voor de NBS als voor Eurostat. Ten slotte worden in punt 6 de volgende stappen voor de uitvoering van de in deze mededeling uiteengezette strategische visie uit de doeken gedaan.

2 De huidige situatie: het uitgebreide "stovepipe"-model

¹ Verordening (EG) nr. 223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek.

Al tientallen jaren berust de productie van Europese statistieken op een model waarbij de NBS elk afzonderlijk hun eigen nationale statistieken voor een bepaald gebied produceren. Om de vergelijkbaarheid en de onderlinge samenhang van de gegevens uit alle lidstaten te waarborgen, wordt de productie van de NBS aan de hand van overeengekomen normen geharmoniseerd. De door elk van de NBS geproduceerde statistieken worden door Eurostat samengevoegd tot Europese totalen.

KADER 1: De ontwikkeling van het huidige productiesysteem voor Europese statistieken*

De productie van Europese statistieken begon bij de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in het begin van de jaren vijftig. Er was kwantitatieve en kwalitatieve informatie nodig waarop beleidsbeslissingen ten aanzien van de Europese kolen- en staalmarkt konden worden gebaseerd. Om vergelijkbare gegevens voor de zes lidstaten te hebben, moesten er naast de nationale statistieken, die onvolledig en niet vergelijkbaar waren, ook nieuwe geharmoniseerde statistieken worden opgesteld. De harmonisatie van de methoden vormde de grondslag voor de Europese statistiek.

Tientallen jaren lang werden er Europese statistieken geproduceerd door de in de lidstaten beschikbare gegevens te verzamelen en daarbij de vergelijkbaarheid van de begrippen, definities en methoden te waarborgen.

Het Verdrag van Rome betreffende de Europese Economische Gemeenschap (EEG) markeerde het ontstaan van de Europese statistiekwetgeving, die werd gebaseerd op artikel 213 van dat Verdrag (later artikel 284). Toch bleef de arbeidsmethode hoofdzakelijk gebaseerd op goodwill en samenwerking tussen Eurostat en de nationale bureaus voor de statistiek (NBS), wat leidde tot vrijwillige gegevensverzamelingen op basis van zogenaamde "gentlemen's agreements". Vóór 1990 was er nog maar weinig statistiekwetgeving; deze was geconcentreerd op de gebieden waarop een echt beleid van de Commissie bestond: landbouw en buitenlandse handel.

Sinds 1990 is een deel van het Europese beleid rechtstreeks op de statistiek gebaseerd; het belangrijkste voorbeeld hiervan zijn de convergentiecriteria voor de EMU in het Verdrag van Maastricht. Deze ontwikkeling droeg in hoge mate bij aan de meer algemene uitbreiding van de statistiekwetgeving. Toch werden Europese statistieken in wezen nog steeds op dezelfde wijze geproduceerd als in het verleden: de NBS verzamelen en produceren geharmoniseerde gegevens, die door Eurostat worden samengevoegd tot EU-statistieken. Deze aanpak werd verder "uitgebreid": aan het nationale niveau werd een Europees niveau toegevoegd.

De verordening betreffende de Europese statistiek** benadrukt de noodzaak de samenwerking in het ESS te versterken, bv. door invoering van het kosteneffectiviteitsbeginsel (artikel 2, onder f)), het Comité voor het Europees statistisch systeem (artikel 7), samenwerkingsnetwerken (artikel 15) en een Europese aanpak van de statistiek (artikel 16). In het algemeen kan men stellen dat een nieuwe fase voor de officiële statistiek in Europa is ingeluid. De geïntegreerde productiemethode voor de Europese statistiek beoogt de intenties van de wetgeving ten uitvoer te leggen, namelijk de invoering van een echt "systeem" dat waar mogelijk gebruik maakt van samenwerking en normalisering, maar het subsidiariteitsbeginsel in acht neemt.

* Dit kader is gebaseerd op De Michelis, Alberto en Alain Chantraine, Memoirs of Eurostat, Luxemburg, 2003.

** Verordening (EG) nr. 223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek.

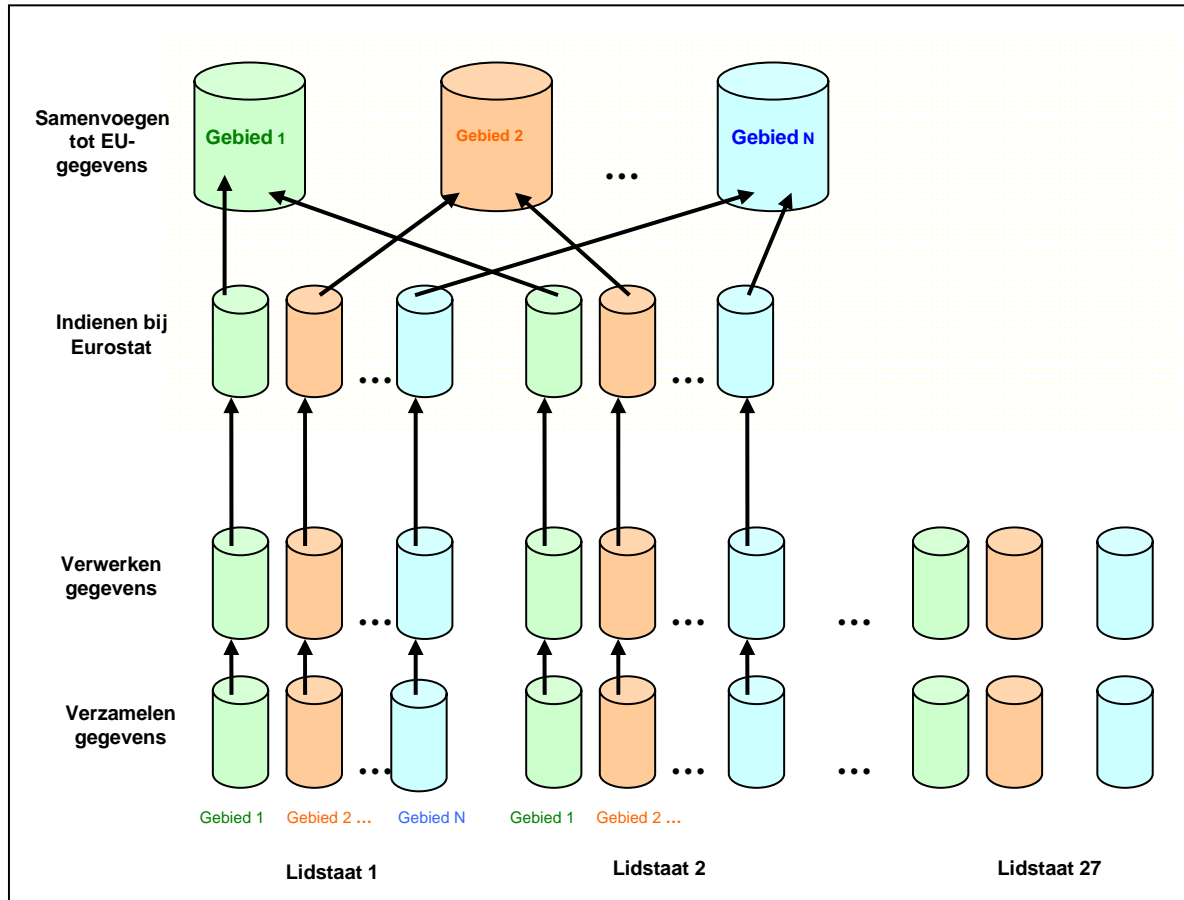
Binnen elk van de NBS vindt de productie van statistieken plaats via productielijnen of -processen die voor elk van de statistische gebieden anders zijn. Het geheel van productieprocessen van een bureau voor de statistiek wordt zijn bedrijfsarchitectuur genoemd. Momenteel is de bedrijfsarchitectuur van de meeste NBS in de EU nog vooral gebaseerd op een model met een "stovepipe" per product. Elk van de "stovepipes" komt daarbij overeen met een specifiek statistisch gebied in combinatie met het daarbij behorende productiesysteem. Voor elk gebied vindt het gehele productieproces, van de opzet van de enquête via de verzameling en verwerking van de gegevens tot de verspreiding ervan, onafhankelijk van andere gebieden plaats en zijn er afzonderlijke gegevensverstrekkers en gebruikersgroepen.

Voor de productie van **Europese statistieken** voegt Eurostat de van elk van de NBS afkomstige gegevens samen, eveneens per gebied. Van een "stovepipe" per product is dus ook sprake bij Eurostat, waar de geharmoniseerde gegevens voor een specifiek statistisch gebied worden samengevoegd om Europese statistieken voor dat gebied te produceren. De traditionele aanpak om Europese statistieken op basis van het "stovepipe"-model te produceren, kan dus als een "uitgebreid" "stovepipe"-model worden aangemerkt, omdat het Europese niveau aan het nationale niveau wordt toegevoegd.

Het "stovepipe"-model is het resultaat van een lang historisch proces, waarbij statistieken voor afzonderlijke gebieden los van elkaar tot ontwikkeling kwamen. Het heeft een aantal voordelen: het productieproces is precies toegesneden op het product in kwestie, het is flexibel omdat het snel kan worden aangepast aan kleinere veranderingen in de door de gegevens beschreven verschijnselen, de beheerder van het gebied heeft er grip op en het resulteert in een bedrijfsarchitectuur zonder veel risico's omdat een probleem in een van de productieprocessen normaliter niet van invloed zal zijn op de rest van de productie. Vanuit Europees oogpunt heeft het als voordeel dat een vrij beperkte specifieke verordening volstaat.

Het "stovepipe"-model heeft echter ook nadelen. Om te beginnen legt het een onnodig zware last op de respondenten. Omdat de gegevens voor de verschillende gebieden onafhankelijk van elkaar en op ongecoördineerde wijze worden verzameld, komt het vaak voor dat respondenten meer dan eens om dezelfde informatie wordt gevraagd (zie kaders 2 en 3). Ten tweede is het "stovepipe"-model niet erg geschikt voor het verzamelen van gegevens over gebiedsoverschrijdende verschijnselen, zoals de mondialisering of klimaatverandering. Ten slotte, maar daarom niet minder belangrijk, is deze productiewijze zeer ondoelmatig en kostbaar omdat er geen sprake is van normalisering tussen gebieden of van samenwerking tussen lidstaten. Overbodig en dubbel werk, zowel bij de ontwikkeling als bij de productie en de verspreiding, is onvermijdelijk. Is de productie van nationale gegevens al ondoelmatig en kostbaar, de problemen zijn nog groter bij het verzamelen en samenvoegen van regionale gegevens, die onontbeerlijk zijn voor het ontwikkelen, volgen en evalueren van bepaald EU-beleid.

Het "uitgebreide" "stovepipe"-model



3 Veranderingen in de ESS-bedrijfsomgeving

Elke ontwikkeling op statistisch gebied wordt bepaald door twee hoofdfactoren: enerzijds de noodzaak rekening te houden met nieuwe statistische behoeften, en anderzijds de noodzaak de last voor de respondenten te verminderen en de productiekosten te verlagen. Bovendien zijn de omstandigheden voor de productie van statistieken door nieuwe ontwikkelingen in de informatietechnologie veranderd.

Ten eerste zullen er steeds **nieuwe eisen** aan de statistiek gesteld worden, zowel kwantitatief als kwalitatief. Op alle terreinen van de statistiek wordt de behoefte aan informatie voortdurend groter. De gebruikers hebben meer behoefte aan geïntegreerde, samenhangende gegevens naarmate de gemeten verschijnselen complexer worden en meer onderlinge verbanden laten zien. Er komen nieuwe onderwerpen naar voren, zoals mondialisering, klimaatverandering, vergrijzing, energie-efficiëntie enz. Veel van deze onderwerpen hebben gemeen dat zij betrekking hebben op diverse met elkaar verband houdende en van elkaar afhankelijke onderliggende verschijnselen. Daarom is een "stovepipe"-model, waarbij statistieken voor verschillende gebieden onafhankelijk van elkaar worden geproduceerd, niet erg geschikt om aan de behoeften aan geïntegreerde datasets voor het beleid te voldoen.

Ten tweede is de **vereenvoudiging en verbetering van de regelgevingsomgeving** voor bedrijven en burgers in de EU al lang een prioriteit van de Commissie. Op statistisch gebied vonden de strategische aanpak en het werkprogramma in de Mededeling van de Commissie betreffende verlichting van de responslast, vereenvoudiging en prioritering op het gebied van communautaire statistieken² een gunstig onthaal bij de Raad. De uitvoering ervan vordert gestaag, in het bijzonder op het gebied van de bedrijfs- en handelsstatistiek, door de goedkeuring van het MEETS-programma³ en de herziening van de Intrastat-verordening⁴. De werkzaamheden op het gebied van de lastenverlichting zullen in de nabije toekomst worden voortgezet en tot andere statistische gebieden moeten worden uitgebreid. Zoals in punt 2 is uiteengezet, is een van de belangrijkste nadelen van het "stovepipe"-model juist dat het de respondenten zwaar belast. Dit is een andere belangrijke reden om dat model aan de orde te stellen.

Ten derde worden er steeds **nieuwe ICT-instrumenten** ontwikkeld om de efficiëntie te verbeteren, de lasten te verminderen en de statistische kwaliteit te vergroten. Wanneer nieuwe technologieën beschikbaar komen, is er uiteraard een stimulans om ze ook zoveel mogelijk te gebruiken en de statistische methoden erop af te stemmen. Waarschijnlijk zullen nieuwe vormen van communicatie met gebruikers en producenten, zoals web 2.0 en andere nieuwe ontwikkelingen in de informatietechnologie, tot ingrijpende veranderingen in de communicatiekanalen en de behandeling en opslag van gegevens leiden. De samenvoeging van gegevens van de NBS door Eurostat wordt al in toenemende mate interactief door aansluitende iteraties van leveringen en de validering van gegevens, wat de kwaliteit van de statistieken ten goede komt. Deze factoren zullen tot uiting moeten komen in de verspreidings- en productieprocessen. Door deze ontwikkelingen is de productie van

² Mededeling betreffende verlichting van de responslast, vereenvoudiging en prioritering (COM(2006) 693).

³ Besluit nr. 1297/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende een programma tot modernisering van de Europese bedrijfs- en handelsstatistiek (MEETS).

⁴ Verordening (EG) nr. 222/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 638/2004 betreffende de communautaire statistieken van het goederenverkeer tussen de lidstaten (PB L 87).

statistieken bovendien steeds minder uit de economie en uit de maatschappij als geheel weg te denken. De ontwikkeling, productie en verspreiding van officiële statistieken moeten dus aan de voorwaarden van de "kennismaatschappij" worden aangepast. Ook dit lijkt bij het "stovepipe"-model niet het geval te zijn.

Al deze ontwikkelingen leiden tot de conclusie dat het "stovepipe"-model niet meer geschikt is voor de huidige omstandigheden en door een beter alternatief moet worden vervangen.

Het hoofddoel en de strategische richting van de in deze mededeling ontvouwen visie is een efficiëntere statistiekproductie. Alleen een voortdurende aanpassing van het assortiment producten en diensten door innovatie en nieuwe ontwikkelingen zal waarborgen dat het ESS ook in de toekomst een belangrijke rol voor de besluitvorming kan blijven spelen. Een op efficiëntie gericht beleid zal het ESS in staat stellen het hoofd te bieden aan het conflict tussen een toenemende behoefte aan informatie enerzijds en beperkte middelen anderzijds.

Kader 2: Gevolgen voor de burgers en de overheid

Het komt niet vaak voor dat burgers een vragenlijst voor een officiële statistiek moeten beantwoorden.

Gewoonlijk werken enquêtes bij huishoudens met zeer kleine steekproeven.

Van oudsher vinden volkstellingen slechts om de tien jaar plaats.

Bepaalde gebeurtenissen tijdens het leven (bv. geboorte, naar school gaan, ongeval, pensionering) worden in sociale en bevolkingsstatistieken opgetekend. Deze statistieken worden gewoonlijk evenwel geproduceerd door bronnen bij de overheid of uit onderwijs- of gezondheidssystemen te gebruiken.

Toch is een optimalisering van de statistiek door de integratie en een groter gebruik van administratieve bronnen een belangrijke doelstelling. Een afnemende bereidheid om enquêtes te beantwoorden heeft al geleid tot innovatieve, ongecompliceerde oplossingen voor de volgende ronde van volkstellingen in 2010/11. Het is nu van essentieel belang op de ingeslagen weg voort te gaan en de Europese sociale en bevolkingsstatistiek voor de tijd na de volkstelling te reorganiseren. Indien voor statistische doeleinden persoonlijke gegevens worden verzameld, d.w.z. informatie over een bepaalde of identificeerbare natuurlijke persoon, dan moet de desbetreffende gegevensbeschermingswetgeving volledig van toepassing zijn en moeten de gegevens in beginsel worden geanonimiseerd voordat ze verder worden verwerkt voor statistische doeleinden. Een essentiële voorwaarde voor haalbare oplossingen op dit gebied is dat rekening wordt gehouden met de noodzaak van gegevensbescherming overeenkomstig de desbetreffende EU-wetgeving⁵. Bovendien is het van wezenlijk belang te zorgen dat de administratieve bronnen ook aan de statistische eisen (definities, gegevensstromen, toegang tot de gegevens) voldoen.

4 Gevolgen voor de ESS-bedrijfsarchitectuur: de geïntegreerde productiemethode voor de Europese statistiek

Op het niveau van de lidstaten

⁵ Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 (PB L 281) en Verordening (EG) nr. 45/2001 of 18 december 2000 (PB L 8).

De strategie in verband met bovengenoemde veranderingen is gebaseerd op een holistische, en niet op een fragmentarische, aanpak, wat betekent dat het "stovepipe"-model door een geïntegreerd model wordt vervangen. De in punt 2 genoemde nadelen van het "stovepipe"-model kunnen namelijk goed worden voorkomen door datasets te integreren en gegevens uit verschillende bronnen te combineren.

Bij de NBS worden statistieken voor specifieke gebieden dan niet langer los van elkaar geproduceerd, maar als **geïntegreerde delen van uitgebreide productiesystemen** (zogenaamde datawarehouses) voor clusters van statistieken. Deze systemen worden gebaseerd op een gemeenschappelijke (technische) infrastructuur, maken waar mogelijk gebruik van gestandaardiseerde software en benutten alle beschikbare gegevensbronnen die kwalitatief geschikt zijn.

Daartoe moet worden onderzocht hoe informatie uit verschillende bronnen voor verschillende doelen kan worden samengevoegd en gebruikt, bv. door eliminatie van verschillen in de methodiek, opstelling van uniforme statistische classificaties enz.

Een optimale, voor de lidstaten uiterst doeltreffende oplossing zou zijn een netwerk van databanken in te richten, waaraan alle relevante informatie kan worden ontleend. Omdat een dergelijke oplossing alleen op lange termijn volledig ten uitvoer kan worden gelegd, wordt voor de middellange termijn voorgesteld gegevens op microniveau met elkaar te verbinden. Dat is een belangrijk instrument, niet alleen om de lasten te verlagen, maar ook om beter vergelijkbare datasets te verkrijgen. Dit proces zou ook een kans moeten bieden de op regionaal niveau beschikbare statistische informatie uit te breiden en beter te benutten, zodat het aanzienlijk zou bijdragen aan de verbetering van het toepassingsgebied en de kwaliteit van de regionale gegevens. Op korte termijn moet de nauwe samenwerking binnen het ESS en de oprichting en ontwikkeling van gezamenlijke structuren, instrumenten en processen door middel van samenwerkingsnetwerken de ESS-bedrijfsarchitectuur op het goede spoor voor de langetermijndoelen zetten.

Kader 3: Implicaties voor bedrijven

Bij het huidige productiemodel kan zich bijvoorbeeld het volgende worstcasescenario afspelen. Een bedrijf met 200 werknemers produceert auto-onderdelen. Aan het begin van elk jaar beantwoordt het aan twee enquêtes die voor de structurele bedrijfsstatistiek worden gebruikt. Deze betreffen de omzet, de aankoop van goederen en diensten, het exploitatieoverschot, de werkgelegenheid, de personeelskosten en de investeringen. Ook verstrekt het bedrijf gegevens over zijn energieverbruik voor de energiestatistiek. Maandelijks rapporteert het over de waarde en de omvang van zijn intra-EU-handel (Intrastat). Verder dient het bedrijf maandelijks een verslag in over de ontwikkelingen in het bedrijf ten behoeve van de kortetermijnstatistieken (omzet, werkgelegenheid, nieuwe orders). En brengt het maandelijks verslag uit over de waarde en de omvang van zijn productie van goederen. Voor elke gegevensverzameling afzonderlijk moet het bedrijf dezelfde informatie verstrekken over enkele van zijn basiskennmerken, zoals de omzet.

In een geïntegreerd systeem kunnen veel van die gegevens worden ontleend aan bestaande administratieve gegevens en/of rechtstreeks aan de jaarrekening van het bedrijf. Voor de rest moet één maandelijks enquête voldoende zijn om de informatie te verzamelen die anders niet beschikbaar is.

Het geïntegreerde model is gebaseerd op het feit dat de overheid gegevens verzamelt voor tal van niet-statistische doelen, zoals de belastingen en het arbeidsmarktbeleid. De efficiëntie kan toenemen door deze **administratieve gegevens opnieuw te gebruiken voor statistische doelen**. Ook gegevens uit andere (externe) bronnen kunnen een bijdrage leveren, bv. door gebruik te maken van particuliere informatieverschaffers of door gegevens rechtstreeks aan de jaarrekening van ondernemingen te ontleen. Maar er moet wel worden gewerkt aan de kwaliteit van de gegevens, want de administratieve en andere externe gegevens zijn zeer vaak niet beschikbaar in de vorm die voor de statistiek noodzakelijk is.

Kader 4: Enquêtegegevens koppelen aan administratieve gegevens

De Europese arbeidskrachtenenquête is de basis voor de berekening van geharmoniseerde werkloosheidscijfers. De enquête levert rechtstreeks kwartaalschattingen op. Deze zijn volledig vergelijkbaar tussen de lidstaten, want ze zijn geproduceerd aan de hand van overeengekomen begrippen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Beleidsmakers, analisten en het grote publiek hebben echter vergelijkbare maandcijfers over de werkloosheid nodig.

Terwijl die maandcijfers voor een paar lidstaten direct uit de arbeidskrachtenenquête kunnen worden afgeleid, is dit voor de meeste andere landen niet mogelijk. Voor hen heeft Eurostat een methode ontwikkeld om maandelijkse schattingen te produceren door de kwartaalcijfers uit de arbeidskrachtenenquête te combineren met maandelijkse informatie over ingeschreven werklozen. Die cijfers zijn afkomstig van de nationale arbeidsmarktinstanties. Ze worden beïnvloed door de specifieke administratieve voorschriften van elk land. Hoewel de hoogte van de cijfers daarom niet vergelijkbaar is, kunnen de maandelijkse veranderingen wel worden gebruikt als indicator voor kortetermijnontwikkelingen. In de Eurostatmethodiek levert de arbeidskrachtenenquête de vergelijkbare kwartaalreferentie voor de werkloosheidscijfers, waaraan de indicator van de op de geregistreerde gegevens gebaseerde maandelijkse bewegingen gekoppeld is. Op die manier kan dankzij de combinatie van enquêteresultaten en administratieve gegevens snel en doeltreffend op de openbare behoeften aan informatie worden gereageerd.

Op het niveau van de EU

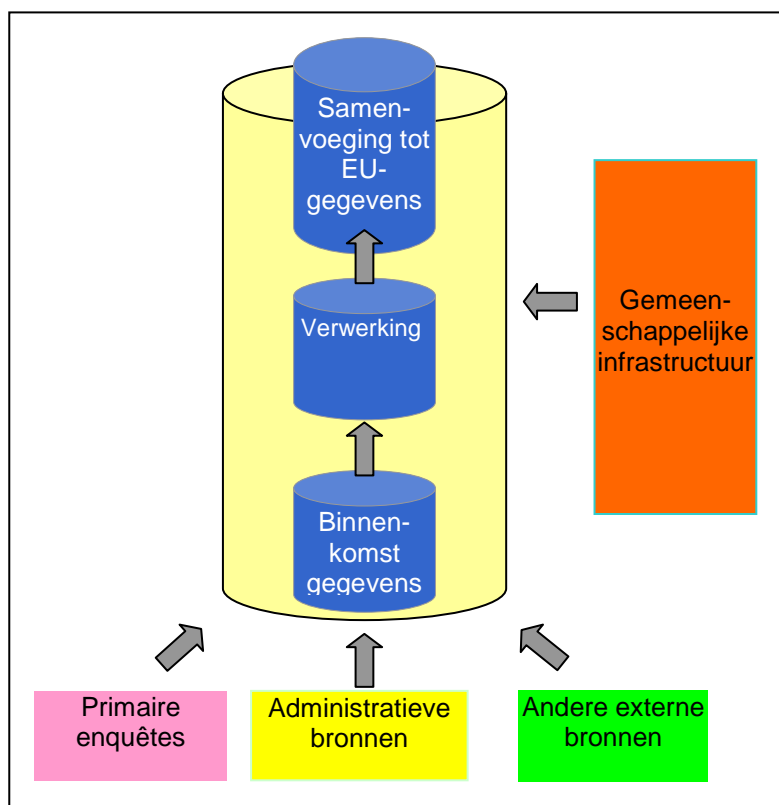
Op Europees niveau heeft het geïntegreerde model twee aspecten: een horizontaal en een verticaal aspect. De combinatie van beide aspecten resulteert in de **nieuwe geïntegreerde productiemethode voor de Europese statistiek**.

De **horizontale integratie** op Europees niveau is gelijk aan wat voor de lidstaten is beschreven. Het verlaten van het "stovepipe"-model door de NBS heeft rechtstreeks tot gevolg dat ook de Europese statistieken niet meer per gebied worden geproduceerd, maar op geïntegreerde wijze.

Het **verticale aspect** van het geïntegreerde Europese model bestaat uit twee elementen. Ten eerste zullen voor de afzonderlijke statistische acties binnen het ESS synergieën worden ontwikkeld. Door middel van **samenwerkingsnetwerken**, bestaande uit de nationale statistische autoriteiten en Eurostat, kunnen gezamenlijke structuren, instrumenten en processen worden ontworpen of verder worden ontwikkeld. Zoals in artikel 15 van de

Verordening betreffende de Europese statistiek⁶ is bepaald, zullen deze samenwerkingsnetwerken tussen ESS-partners de specialisatie van bepaalde lidstaten op het gebied van specifieke statistische activiteiten ten behoeve van de gehele ESS vergemakkelijken. Hierdoor zal dubbel werk worden vermeden, waardoor de efficiëntie toeneemt en onnodige lasten voor de respondenten worden verminderd.

Het geïntegreerde model



Het tweede element betreft de **Europese aanpak van de statistiek** (artikel 16 van de Verordening betreffende de Europese statistiek). Het hieraan ten gronde liggende idee is dat de beschikbaarheid van betrouwbare nationale gegevens een voldoende, maar niet een noodzakelijke voorwaarde is voor de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens op geaggregeerd Europees niveau. Indien het enige doel van de gegevens is informatie op EU-niveau te verschaffen, dan is het niet nodig te beschikken over een volledige set nationale gegevens, waardoor de efficiëntie dankzij het systeem kan worden verbeterd. Steekproeftrekking op EU-niveau is een mogelijke aanpak om deze winst te concretiseren. Op gebieden waar men niet over nationale gegevens behoeft te beschikken, kan steekproeftrekking op EU-niveau ertoe leiden dat de last voor de respondenten wordt verminderd, de actualiteit van de gegevens toeneemt en de kwaliteit verbetert. De Europese aanpak van de statistiek kan ook betekenen dat er Europese statistieken worden geproduceerd op basis van niet-gepubliceerde nationale bijdragen of bijdragen uit slechts enkele lidstaten of dat er door modeltechnieken met gedeeltelijke informatie kan worden volstaan.

Conclusie: op EU-niveau heeft het geïntegreerde model voor de productie van statistieken twee aspecten: horizontale integratie van diverse statistische gebieden op het niveau van de

⁶ Zie voetnoot 1.

NBS en Eurostat en verticale integratie van het nationale en het EU-niveau. Dit model voor de productie van Europese statistieken wordt de geïntegreerde productiemethode voor de Europese statistiek genoemd.

5 Enkele beleids- en managementuitdagingen

5.1 Uitdagingen voor het ESS

Enkele elementen van het voorgestelde geïntegreerde model vergen een totaal andere manier van denken voor statistici: van "gegevensverzamelaar" worden zij "hergebruiker van gegevens". Terwijl de bureaus voor de statistiek controle hebben over op traditionele wijze verzamelde gegevens, is dit bij hergebruikte gegevens veel minder het geval, en dit brengt bepaalde risico's met zich mee: de eigenaars van de gegevens kunnen begrippen en definities veranderen, bepaalde gegevensverzamelingen kunnen worden stopgezet of veranderd, enz. Om te waarborgen dat rekening wordt gehouden met de legitieme belangen van statistici, moet hun positie ten opzichte van de eigenaars van de hergebruikte gegevens (overheidsinstanties, regelgevers en anderen) herijkt en eventueel versterkt worden.

Er zijn belangrijke uitdagingen van technische en methodologische aard. Voor de normalisering en integratie van voorheen afzonderlijke productieprocessen zijn grote inspanningen nodig en een doelmatig beheer van de veranderingen. De omvorming van een productiesysteem met een groep van ongeveer dertig producenten is alleen haalbaar bij een stapsgewijze aanpak en intensieve samenwerking. Verder wordt de kwaliteitsbeoordeling van statistieken veel ingewikkelder. Zo worden de traditionele kwaliteitsmaatregelen (bv. steekproeffouten) minder belangrijk omdat bij de gegevensverzameling minder gebruik zal worden gemaakt van steekproeftechnieken. Er zullen daarom nieuwe kwaliteitsbeoordelingsmethoden moeten worden ontwikkeld.

Ten derde zal de nieuwe bedrijfsarchitectuur als gevolg van de invoering van deze innovatieve kenmerken het ESS in staat stellen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het productieproces te verbeteren. **Deze strategische oriëntering** moet evenwel worden **aangevuld door een betere communicatie** met de gebruikers. Statistische informatie is nooit vanzelfsprekend geweest; integendeel, voor veel gebruikers zijn statistieken een zeer abstracte weerspiegeling van reële verschijnselen. Naargelang de statistische productie meer op ingewikkelde methoden is gebaseerd, moeten de resultaten beter worden uitgelegd. Vertrouwen in het statistische systeem en het besef van de kwaliteit van statistische informatie zijn nauw met elkaar verweven. Verder zou een basisopleiding in eenvoudige statistische beginselen ertoe kunnen bijdragen dat het grote publiek zijn ongecijferdheid overwint en het statistische materiaal minder vaak onjuist interpreteert. In de communicatie moet gerichtheid op de gebruiker daarom het leidende beginsel zijn.

Kader 5: Nieuwe wijzen van communiceren met de gebruikers.

Statistics Explained is een nieuw instrument voor de verspreiding van (meta)gegevens via de Eurostatwebsite. Het zal gedrukte publicaties vervangen en de mogelijkheid bieden gegevens en metagegevens met toelichtingen te combineren. Het zorgt daardoor voor een naadloze integratie van statistische publicaties en databanken. *Statistics explained* zal worden gebaseerd op wiki-technologie, een web 2.0-toepassing. De inhoud zal gedecentraliseerd worden geproduceerd door het voor het gebied verantwoordelijke directoraat, terwijl de eenheid "Verspreiding" bij de redactionele bewerking zal streven naar harmonisatie en een

goede kwaliteit. Er is al een prototype ontwikkeld dat intern is gepresenteerd; in de tweede helft van 2009 kan een eerste versie ter beschikking van het grote publiek worden gesteld.

Ten slotte zal het met name op het niveau van de NBS noodzakelijk zijn de interne organisatie aan de nieuwe omstandigheden aan te passen. De kwalificaties waaraan het personeel moet voldoen, moeten aan de nieuwe eisen zijn aangepast (bv. wat de technologische en communicatieve vaardigheden betreft). Er zal nieuw personeel met afwijkende kwalificaties moeten worden aangeworven en het huidige personeel zal moeten worden bijgeschoold.

5.2 Uitdagingen voor Eurostat

Naarmate de productieprocessen in het kader van het ESS ingewikkelder worden en meer met elkaar verweven zijn, moet Eurostat zijn methode voor het waarborgen van de kwaliteit in al zijn aspecten heroverwegen.

Sinds een jaar of tien wordt ernaar gestreefd het verzamelen van statistieken binnen het ESS op wetgeving te baseren en niet meer op vrijwillige overeenkomsten met de lidstaten. Dit beleid werd enerzijds gemotiveerd door de wens van lidstaten en Eurostat uitdrukkelijk vast te leggen dat de lidstaten verplicht zijn om gegevens over te dragen, en anderzijds door het streven naar een betere kwaliteit van de gegevens. Deze wetgevingsaanpak is zeer succesvol geweest waar het de waarborging van de kwaliteit in al haar dimensies betreft, met inbegrip van de vergelijkbaarheid en de volledigheid van de EU-statistieken. Maar naarmate de statistische productieprocessen ingewikkelder worden en meer met elkaar verweven zijn, zal de kwaliteit in de toekomst moeten worden gewaarborgd door een combinatie van een nieuwe generatie statistiekwetgeving en andere instrumenten.

De uitvoering van de geïntegreerde productiemethode voor de Europese statistiek omvat drie componenten. De eerste blijft de **communautaire wetgeving**, die vooral op de output gericht zal blijven en minimumnormen voor de productie van statistieken op een bepaald gebied zal blijven vaststellen. Een van de uitvloeisels van dit beginsel zal zijn dat de lidstaten geen financiële steun zullen ontvangen om aan dergelijke minimumnormen te voldoen. Dat betekent dat de voorstellen van Eurostat voor toekomstige communautaire statistiekwetgeving op zodanige wijze worden geformuleerd dat de architectuur van onderling afhankelijke, uit meerdere bronnen puttende productiesystemen vorm kan krijgen en wordt bevorderd. De nieuwe generatie statistiekwetgeving zal betrekking hebben op ruimere statistiekgebieden dan nu, waarbij de nadruk komt te liggen op het gebruik van diverse bronnen, van innovatieve methoden voor de gegevensverzameling, van op regionaal niveau beschikbare informatie en van begrippen die op verschillende terreinen van toepassing zijn. De meeste technische aspecten van de wetgeving zullen niet langer te vinden zijn in de basiswetgeving voor een specifiek statistisch gebied, maar worden opgenomen in uitvoeringswetgeving. Hierdoor wordt de flexibiliteit van de wetgevingsaanpak vergroot. Overigens is de voorgestelde wetgevingsaanpak volledig in overeenstemming met de aanbevelingen van de Eurostat Peer Review⁷.

⁷ Alle nationale bureaus voor de statistiek en Eurostat werden in 2006-2008 onderworpen aan een collegiale toetsing om na te gaan in hoeverre zij zich hielden aan de Praktijkcode Europese statistieken. Deze code bevat de basisbeginselen voor de productie en verspreiding van Europese officiële statistieken en het institutionele klimaat waarin de nationale en communautaire statistische instanties werkzaam zijn, teneinde hun integriteit, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid te vergroten.

De op de output gerichte aanpak van de wetgevingscomponent van de strategie kan worden aangevuld met een harmonisatie van de input door het **gebruik van gemeenschappelijke instrumenten binnen het ESS**. Deze tweede component heeft derhalve betrekking op de aanvulling van de productharmonisatie met procesharmonisatie door middel van de bevordering van op gemeenschappelijke instrumenten gebaseerde methoden. Dit is niet alleen nodig voor de ontwikkeling van beter geïntegreerde systemen, maar maakt het ook mogelijk synergieën en schaalvoordelen volledig te benutten. Het verschaffen van gemeenschappelijke methodologische en ICT-instrumenten voor het ESS als geheel is evenwel bijzonder moeilijk, omdat de verantwoordelijkheid (en dus ook de kosten) voor de ontwikkeling van die instrumenten door Eurostat en de NBS moeten worden gedeeld. De voorgestelde strategie voorziet daarom in een aanzienlijke financiële bijdrage aan deze ontwikkeling op EU-niveau, waardoor Eurostat ook in staat zal zijn het systeem in de gewenste richting te sturen. Hiertoe kunnen diverse vormen van samenwerking binnen het ESS worden gemobiliseerd. Opmerking verdienen in dit verband de ESS-samenwerkingsnetwerken (ESSnet), die bestaan uit projecten die door een team van instellingen worden uitgevoerd, waarbij ernaar wordt gestreefd resultaten te ontwikkelen die door de gehele ESS-gemeenschap kunnen worden gebruikt. ESSnet-projecten worden door de Commissie en de deelnemende instellingen samen gefinancierd.

De derde component is de bevordering van gemeenschappelijke waarden en het **uitwisselen van kennis** binnen het ESS. De wetgevingscomponent (vaststelling van een minimumnorm) en de technische component (aanbieden van de beste instrumenten die beschikbaar zijn) moeten worden aangevuld met een component die de in het systeem beschikbare kennis en knowhow, d.w.z. het menselijk kapitaal binnen het ESS, betreft. Weliswaar heeft de praktijkcode een grote bijdrage geleverd aan de bevordering van gemeenschappelijke waarden binnen het ESS, maar op het gebied van het uitwisselen van kennis is veel minder bereikt, ook al komt personeel dat in identieke methoden is opgeleid de vergelijkbaarheid het meest ten goede. Daarom wordt voorgesteld een echte Europese onderzoeks- en opleidingsfaciliteit voor de statistiek op te richten.

Kader 6: Gevolgen voor de rol van Eurostat binnen de Commissie

De statistiek van de internationale handel in goederen tussen de EU-lidstaten en derde landen wordt op basis van douanegegevens opgesteld. In de loop van 208 vond uitgebreid overleg tussen DG TAXUD en Eurostat plaats over wijzigingen in deze gegevensverzameling in verband met een toekomstige herziening van de douanecode. Het resultaat was een overeenkomst tussen beide DG's die waarborgt dat bij de herziening van de douanecode ook rekening zal worden gehouden met statistische behoeften. Zonder een dergelijke overeenkomst had het risico bestaan dat voortaan enquêtegegevens hadden moeten worden verzameld, waardoor de lasten voor het bedrijfsleven danig zouden worden vergroot. Ook op andere gebieden zal er, vooral wegens een toenemend gebruik van niet bij enquêtes verzamelde gegevens, voor moeten worden gezorgd dat de statistiekbelangen bij de hervorming van administratieve bronnen in het oog worden gehouden. Er is politieke steun op het hoogste niveau nodig om te garanderen dat andere diensten van de Commissie de legitieme belangen van de statistiekproducenten in acht nemen.

Bovendien hebben de in punt 3 beschreven veranderingen in de ESS-bedrijfsomgeving geleid tot een grootscheepse reorganisatie van het governancestelsel van het ESS. De nieuwe verordening betreffende de Europese statistiek* versterkt de opdracht van Eurostat. Naast de oprichting van een Europese Adviescommissie voor statistische governance (ESGAB) en een Europees Raadgevend Comité voor de statistiek (ESAC) vormt de modernisering van de

wettelijke eisen een wezenlijke bijdrage tot verruiming en aanvulling van de governance van het ESS. De governance is de laatste jaren ook verbeterd door de goedkeuring en uitvoering van de Praktijkcode Europese statistieken, dat een centraal element van een geformaliseerd en systematisch kwaliteitsbeheer is.

Hoewel deze ontwikkelingen geen direct gevolg van de reorganisatie van de productiesystemen voor de EU-statistiek zijn, hebben ook zij ertoe geleid dat de opdracht van Eurostat meer is gaan omvatten dan alleen de coördinatie met de NBS. Enerzijds zal Eurostat een uitgebreidere statistische dienstverlening aan andere instellingen van de Gemeenschap moeten bieden (technisch advies; kwaliteitscontroles), terwijl het anderzijds meer met die instellingen moet communiceren om te anticiperen op statistische behoeften en het gebruik van bestaande statistieken uit te breiden. Dit betekent ook dat er nauwere banden met andere diensten van de Commissie tot stand moeten worden gebracht, niet alleen door jaarlijkse hearings, maar ook door gemeenschappelijke analyses. Hiertoe zal een netwerk van statistiekcorrespondenten bij de Commissie worden opgezet.

* Verordening (EG) nr. 223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek.

6 Op weg naar de nieuwe geïntegreerde productiemethode voor de Europese statistiek

Uiteraard kan bovenstaande visie over de modernisering van de bedrijfsarchitectuur in de EU niet door Eurostat alleen ten uitvoer worden gelegd. Het betreft veeleer een gezamenlijke inspanning van alle ESS-partners die elk met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel hun specifieke rol moeten vervullen. De visie kan alleen met succes worden verwezenlijkt wanneer zij hun steun verlenen. Het is dus van groot belang dat Eurostat zijn partners in het ESS hierbij al in een vroeg stadium betreft. Te dien einde wordt voorgesteld dat Eurostat zijn visie onmiddellijk na de goedkeuring ervan aan het ESS-comité voorlegt. Het is namelijk de bedoeling dat de NBS de verantwoordelijkheid voor het project op zich nemen, omdat anders het gevaar bestaat dat alleen de elementen ten uitvoer worden gelegd die op EU-niveau kunnen worden ingevoerd.

De Commissie zal ook het Europees Parlement en de Raad om steun vragen; die vormt namelijk de sleutel tot een succesvolle tenuitvoerlegging van de voorgestelde visie voor de modernisering van de bedrijfsarchitectuur in de EU. De lidstaten zullen in het bijzonder bij het proces worden betrokken door de discussies in de Ecofin-Raad. Zoals de laatste jaren gebruikelijk is, zal de Raad in november een aantal statistiekgerelateerde onderwerpen (het zogenaamde statistiekpakket) bespreken, en dit voorstel zal deel uitmaken van dat pakket. Zodra de mededeling door de Commissie is goedgekeurd, zal zij ter discussie aan het Economisch en Financieel Comité worden voorgelegd.

Maar ook andere belanghebbenden moeten bij de strategie worden betrokken. Ook gebruikersgroepen zullen al in een vroeg stadium moeten worden geraadpleegd aangezien de nieuwe bedrijfsarchitectuur onvermijdelijk tot gevolg zal hebben dat de kenmerken en zelfs de inhoud van de Europese statistiek ingrijpend zullen veranderen. Bij de uitvoering van de veranderingen in de nieuwe bedrijfsarchitectuur zal rekening moeten worden gehouden met hun belangen en moet actief naar hun instemming worden gestreefd. Daarom zal het voorstel ook aan het ESAC worden voorgelegd.

Ondertussen zullen de huidige inspanningen om de productieprocessen te reorganiseren, worden voortgezet. Dit betreft diverse initiatieven zoals de rationalisering van de IT-architectuur in het kader van het Data Life Cycle (CVD)-project, de invoering van een meer interactieve productieketen op basis van een "data at the source"-oplossing in het kader van het Census hub-project en door de milieudatacentra, en de reorganisatie van de bedrijfs- en handelsstatistiek in het kader van het MEETS-programma.