



aan DG CBS
van Hoofddirecteuren RAD en SERuimtelijke Statistieken

onderwerp audit verdeelmodel onderwijsachterstandsmiddelen
datum 26 november 2019

Geachte Directeur-Generaal,

In uw opdracht heeft de onafhankelijke auditdienst van het CBS een audit uitgevoerd naar het project verdeelmodel onderwijsachterstandsmiddelen.

Op verzoek van OCW heeft het CBS in de periode 2016-2019 een nieuwe verdeelsystematiek ontwikkeld om onderwijsachterstandsmiddelen over scholen te verdelen. Aanvankelijk ging het om een onderzoek om een nieuwe systematiek te ontwikkelen. OCW heeft het CBS vervolgens gevraagd de achterstandsscores vanaf 2019 jaarlijks te berekenen. Met deze achterstandsscores berekent DUO daarna de verdeling van de financiële middelen.

Ondanks het feit dat het CBS het onderzoek met grote zorgvuldigheid heeft uitgevoerd en de nodige waarborgen heeft ingebouwd, zijn er in totaal drie fouten geconstateerd. Over de drie afwijkingen is direct met OCW gecommuniceerd en gereviseerde cijfers zijn aangeleverd zodat OCW voor hen passende maatregelen heeft kunnen nemen.

Sommige scholen hebben ten gevolge van de fouten te veel middelen ontvangen, andere te weinig. Als wordt opgeteld hoeveel de scholen die te weinig hebben ontvangen, bij elkaar te weinig hebben ontvangen, dan is dat ca. 1% van het totaalbedrag aan uitgekeerde achterstandsmiddelen. OCW heeft de benadeelde scholen hiervoor gecompenseerd. Voor de gemeentes leidden de fouten tot een beperkte herverdeling van de toegekende middelen.

Hoewel fouten nooit 100% zijn uit te sluiten, wil het CBS het risico op fouten zoveel mogelijk reduceren. Het CBS werkt continu aan de kwaliteit van de statistische processen, resultaten en andere bedrijfsprocessen om de betrouwbaarheid van statistische data nu en in de toekomst te blijven borgen. In dit kader is daarom een audit uitgevoerd om goed in kaart te brengen welke proces- en statistisch inhoudelijke stappen niet goed zijn gegaan, en hoe dat in de toekomst anders kan worden vormgegeven. Doel van de audit is om hiervan te leren, om de processen te verbeteren en toekomstige fouten te voorkomen.

Op 22 november jl. ontvingen wij het rapport van de audit. Wij willen het team van auditoren en alle betrokken medewerkers danken voor hun betrokkenheid, transparantie, integriteit en inzet.

Wij waarderen de kwaliteit van het auditrapport en de verbetermogelijkheden die het biedt. Het rapport geeft een goed beeld welke proces- en statistisch inhoudelijke stappen niet goed zijn gegaan en hoe dat anders kan worden vormgegeven. Wij gaan aan de slag met de aanbevelingen. In onderstaande geven we per aanbeveling een korte reactie.



Aanbeveling 1 is om bij ontwikkelprojecten expliciet de afweging te maken of ze (kunnen) leiden tot reguliere statistische output en dan rekening te houden met de code-aanbevelingen. Wij nemen deze aanbeveling over. Hierover worden – organisatiebreed - afspraken gemaakt in de stuurgroep Aanvullende Statistische Dienstverlening.

Aanbeveling 2. We zijn het eens met de bevinding dat dit project specifieke managementaandacht verdient. We zullen hier een passende keus in maken, dat kan zijn via een stuurgroep of de lijn. Meer in zijn algemeenheid zullen we dit organiseren voor projecten waarvan de resultaten een grote impact kunnen hebben.

Aanbeveling 3 is om bij projecten met grote maatschappelijke impact of met een innovatief karakter op hoger managementniveau contact te houden met de partij die het CBS heeft verzocht de betreffende werkzaamheden op te nemen in zijn werkprogramma. Op dit moment loopt er een traject binnen het CBS om het relatiebeheer met zware gebruikers van CBS-informatie verder te professionaliseren. Daar sluit deze aanbeveling op aan. Rond dit specifieke project zullen we de reguliere contacten op hoger managementniveau versterken.

Aanbeveling 4. We gaan na hoe groot de gevoeligheid van de gehanteerde aggregatieformule voor kleine inputvariaties is en bespreken dit met OCW, conform de aanbeveling.

Aanbeveling 5 is om ook bij projecten buiten het reguliere werkprogramma van het CBS te zorgen voor een expliciete overdracht van de onderzoeksfase naar productie, met een afweging van risico's en alternatieven, en om deze laatste ook met de partij die het CBS heeft verzocht de betreffende werkzaamheden op te nemen in zijn werkprogramma, te bespreken. Wij nemen deze aanbeveling over. Er zal voorafgaand aan een nieuw project een expliciete check plaatsvinden wat de mogelijke impact is van een project en of er een overgang naar reguliere productie gaat plaatsvinden. Bij een grote impact en/of een overgang naar reguliere productie worden interne afspraken gemaakt over de organisatie hiervan. Dit wordt ook meegenomen in de plannen die met de gebruiker worden besproken, inclusief de kosten hiervan, mogelijke risico's en eventuele alternatieven. In de CBS-stuurgroep Aanvullende Statistische Dienstverlening zullen hierover nadere afspraken worden gemaakt. We volgen hiermee de aanbeveling op.

Aanbeveling 6. We nemen de aanbeveling over: bij nieuwe projecten waarbij sprake is van een overgang naar reguliere productie maken we een implementatieplan voor de inrichting van het productieproces. Hierbij maken we gebruik van advies en waar nodig ondersteuning van CBS kenniscentra. We zullen zorgen dat de ontwikkeling van een systeem en de productie gescheiden plaatsvinden.

Aanbeveling 7 is om de transparantie te verbeteren door een adequate procesbeschrijving te maken. Dit is een terechte aanbeveling, die extra kosten met zich meebrengt. Wij gaan aan de slag met het maken van een adequate procesbeschrijving en passende werkinstructies, brengen tevens de kosten hiervan in kaart en gaan hierover in gesprek met OCW.



Aanbeveling 8 is om afspraken te maken over de omgang met incidenten en om de Algemene Voorwaarden voor Aanvullende Statistische Dienstverlening onderdeel te maken van het contract. Tevens wordt aanbevolen om gespreksverslagen te maken van de gesprekken over plausibiliteitsanalyses met OCW en hierin eventuele bijzonderheden en uitzonderingen op te nemen. De bevindingen van de audit stellen dat bij opgetreden fouten steeds snel, binnen één dag, contact is opgenomen met OCW en dat incidenten steeds snel zijn opgelost. Tevens stellen de bevindingen dat er een proces was voor de afhandeling van de incidenten, waaronder het bespreken in het directiebestuur en het instellen van deze audit. De auditoren hebben echter geen beschrijving van dit proces aangetroffen. Tenslotte stelt de audit dat de incidentenprocedure onderdeel uitmaakt van de Algemene Voorwaarden voor aanvullende statistische dienstverlening van het CBS. In dit geval maakten de Algemene Voorwaarden echter niet integraal onderdeel uit van het contract met OCW. We gaan daarom met de gebruiker in gesprek over de wijze van opname van de Algemene Voorwaarden in het contract. Ten slotte maken we verslagen van de gesprekken over plausibiliteitsanalyses.

Aanbeveling 9. In contracten voor Aanvullende Statistische Dienstverlening zal, conform de aanbeveling, vooral als ze leiden tot reguliere statistiekproductie, aandacht worden besteed aan het neerzetten van een goed productieproces en –systeem en de kosten hiervan. Hierover worden afspraken gemaakt in de CBS-brede stuurgroep Aanvullende Statistische Dienstverlening.

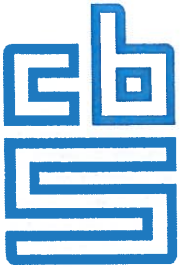
Aanbeveling 10. Voor zover redelijkerwijs mogelijk zullen we, conform de aanbeveling, het aantal handmatige bewerkingen beperken.

Aanbeveling 11. We zullen, conform de aanbeveling, de specificaties van de inputbestanden goed vastleggen en checken of de feitelijke inputbestanden hieraan voldoen, conform de aanbeveling. We zullen zorgen voor het systematisch testen, met name van de meest risicovolle onderdelen.

Aanbeveling 12. We zullen specificaties maken van tussenresultaten en tussenbestanden, bijvoorbeeld over frequentieverdelingen, coderingen, labels en afrondingen. We nemen hiervoor controles op in de code. Dit is conform de aanbeveling.

Aanbeveling 13. Eerder dit jaar is in het directiebestuur besloten om ook voor aanvullende statistische dienstverlening onafhankelijke methodologische en verdiepende audits uit te voeren. Hiermee kan worden nagegaan of de code- en kwaliteits-richtlijnen worden toegepast conform aanbeveling. We zullen de aanbevelingen in het directiebestuur delen zodat het toetsen of de richtlijnen nog adequaat en bruikbaar zijn kan worden opgepakt en aandacht kan worden gegeven aan het vergroten van de bekendheid van de richtlijnen.

Aanbeveling 14 is om de verbeterpunten uit de code review over te nemen. Aanbevelingen die gericht zijn op concrete verbeteringen voor de korte termijn van het gehanteerde systeem zullen met prioriteit worden opgepakt. Hiervoor is al een stuurgroep aan de slag. Voor de overige punten zal een plan van aanpak worden opgesteld.



Het is goed te kunnen vaststellen dat de auditoren constateren dat de projectmedewerkers de opgetreden incidenten snel hebben opgelost. De auditoren hebben verder een review gedaan op de code aan de hand van de daarvoor geldende richtlijnen. Op hoofdlijnen voldoet de code aan de richtlijnen, maar deze heeft nog wel verbeteringen, onder andere op het punt van systematisch testen. De auditoren hebben daarom nog geen check kunnen doen op integrale juistheid van de code. Met de implementatie van de belangrijkste verbetermaatregelen zullen wij voldoende waarborgen kunnen bieden voor de juistheid van de code.

Wij hebben na lezing van het rapport geconstateerd dat een belangrijke les is dat het traject te lang is benaderd als een onderzoekstraject, en er te weinig maatregelen zijn getroffen om de resultaten van het onderzoeksproject om te zetten in een regulier productieproces conform de CBS-praktijk en richtlijnen. Omdat bekend was dat de cijfers door de gebruiker zouden worden ingezet bij de verdeling van middelen, had het op dat moment ingericht moeten worden als een productieproces. Wij hadden hierover, en over de hiermee gepaard gaande extra kosten, afspraken moeten maken met de opdrachtgever. Deze en andere lessen uit het rapport zullen we delen binnen de organisatie om daarmee breed te leren en verbeteren.

Hoewel het CBS streeft naar foutloos werken, zijn in dit project helaas fouten opgetreden. Dat doet niets af aan de inzet en betrokkenheid van de betrokken medewerkers. Wij zien de audit als een nadrukkelijke kans om hieruit lessen te trekken en de processen van het CBS nog verder te verbeteren.

Hoogachtend,

Hanneke Imbens
Hoofddirecteur Sociaal-economische en Ruimtelijke Statistiek

Astrid Boeijen

Hoofddirecteur Research&Development, Aanvullende Statistische Dienstverlening en Dataservices