

Nota van de Hoge Raad voor de Statistiek – 18 november 2021

Aan de leidinggevendenden van de betrokken statistiek- en gezondheidsinstellingen op federaal niveau en op regionaal en gemeenschapsniveau en aan de bevoegde ministers

De crisis die de wereld en ons land doormaken als gevolg van de covid-19 pandemie heeft het belang van een snelle, accurate en omvattende statistiekproductie haarscherp duidelijk gemaakt. Op de eerste plaats was er in deze gezondheids crisis natuurlijk nood aan een goede opvolging van epidemiologische gegevens. De alomvattendheid van de crisis had echter repercussies in alle domeinen van de samenleving.

De Covid-19-crisis toont hoe statistiekproductie een strategische opdracht is voor een goed beleid. Tijdens crisistijden wordt extra in de verf gezet dat relevante en tijdige statistieken onontbeerlijk zijn als basis voor het nemen van gepaste maatregelen. Goede statistiekinstellingen zijn daarom cruciaal en dienen adequaat te worden uitgebouwd en ondersteund in personeel en middelen. In deze crisis is duidelijk gebleken hoe belangrijk langdurige structurele investeringen in dataproductie zijn om snel adequate gegevens te kunnen verstrekken wanneer zich een crisissituatie voordoet. Tegelijk maken periodes van crisis pijnlijk duidelijk welke de gebreken en lacunes zijn in de dataproductie.

1. De HRS wenst vooreerst de verschillende overheidsinstellingen en hun personeel te feliciteren met de aanpak van de statistiekproductie naar aanleiding van de Covid-19 pandemie in ons land.

Dankzij de inspanningen die werden geleverd door de statistiek- en gezondheidsinstellingen zowel op federaal niveau als op het niveau van de gemeenschappen en gewesten, was ons land vrij snel in staat om de impact en de gevolgen van de epidemie goed op te volgen.

De HRS wenst zijn waardering uit te drukken voor de manier en de snelheid waarmee Sciensano een snelle en goede data-inzameling en -verwerking tot stand bracht en daarover uitstekend communiceerde. De gegevens werden helder en transparant doorgegeven met punctuele en degelijke commentaar en interpretatie die gezorgd heeft voor een goede informatiestroom naar het beleid, naar de media en naar de bevolking. Ook de bijdrage vanop het terrein en vanuit de ziekenhuizen, in soms moeilijke omstandigheden, verdient te worden te benadrukt.

De HRS ondersteunt de beslissing die Statbel nam om op weekbasis de overlijdens in ons land te publiceren. In die omstandigheden was het correct om de afweging tussen nauwkeurigheid en tijdigheid bij te stellen in het voordeel van die laatste en daarbij te benadrukken dat het om voorlopige gegevens gaat die later kunnen worden bijgesteld. Dankzij de snelle verwerking van de gemeentelijke gegevens door het Rijksregister en de verwerking van deze data door Statbel was het mogelijk om de sterftcijfers snel en vrij accuraat op te volgen. Deze monitoring heeft toegelaten om al in de loop van de eerste besmettingsgolf de oversterfte op dagelijkse basis te kunnen vaststellen en valideerde de door Sciensano gepubliceerde sterftcijfers door Covid-19. De toetssteen van de oversterfte

heeft toegelaten om aan te tonen dat de sterftcijfers die België via Sciensano en de gezondheidsdiensten van de gemeenschappen rapporteerde correct de impact van de epidemie op de sterfte in ons land weergaf.

Statbel heeft ook aanzienlijke inspanningen geleverd om de sociaaleconomische gevolgen van de gezondheids crisis beter te kunnen opvolgen; dit gebeurde door de productieperiode van bepaalde conjunctuurindicatoren in te korten (industriële productie, omzet in de detailhandel) of door de frequentie van de productie van bepaalde statistieken te verhogen (faillissementen, werkgelegenheid en werkloosheid, reizen van de Belgische bevolking).

De verschillende macro-economische statistieken die onder de verantwoordelijkheid van het INR en de NBB vallen, werden bijgewerkt en gepubliceerd volgens de van tevoren vastgestelde planning. Er waren geen vertragingen. De leveranciers van brongegevens konden informatie van voldoende kwaliteit tijdig leveren voor de opstelling van de kwartaalindicatoren, de nationale rekeningen en de betalingsbalans. Over het algemeen zijn zowel het INR als de NBB tijdig kwalitatieve statistieken en publicaties blijven leveren, waardoor het publiek geïnformeerd kon worden over de economische en financiële gevolgen van de crisis.

Het tijdig opvolgen van de sociaal-economische impact van de gezondheids crisis werd in het kader van de federale ECOSOC-crisiscel mogelijk gemaakt door een unieke samenwerking tussen een reeks federale instellingen (WG Social Impact COVID-19). Deze maakte een geïntegreerde monitoring mogelijk vanuit verschillende domeinen (werk, armoede, sociale bescherming) en creëerde een kader om stappen te zetten in de exploitatie van gegevens die een meer tijdige weergave van de situatie toelaten en eveneens zorgen voor een versnelde integratie van administratieve data.

De gezondheids crisis 2020-2021 zorgde ook voor een impact op de werkzaamheden van de regionale statistische autoriteiten. Zo heeft de Vlaamse Statistische Autoriteit/Statistiek Vlaanderen vanaf het voorjaar 2020 ingespeeld op de vraag naar meer frequente updates van Vlaamse openbare statistieken ter ondersteuning van het beleid en van het maatschappelijk debat.

Nog in het voorjaar 2020 werd in samenwerking met de entiteiten van de Vlaamse overheid en de universiteiten ook gestart met een Covid-19-bevraging waaraan uiteindelijk ruim 10.000 respondenten deelnamen. Deze gegevens zijn beschikbaar op de website van Statistiek Vlaanderen.

2. Tegelijk heeft de crisis een aantal zwakheden of verbeterpunten bevestigd of aan het licht gebracht.

De HRS wil de producenten en gebruikers van statistische gegevens aansporen om de lessen uit de crisis te systematiseren, de nodige conclusies te trekken en een verbeterstrategie voor te stellen. Ter illustratie wijzen we hieronder op een aantal belangrijke lacunes zonder daarom volledigheid na te streven.

Ontbrekende, onvolledige of laattijdige gegevens

Laattijdige of onvolledige gegevens kunnen zware gevolgen hebben. Het heeft bijvoorbeeld enige tijd geduurd vooraleer de dramatische situatie in onze woonzorgcentra duidelijk werd. De doorstroming van de cijfers van de overlijdens in de woonzorgcentra was in de eerste maanden problematisch met soms ontbrekende registratie van leeftijd en geslacht en dubbelstellingen tot gevolg. Het gebrek aan monitoring is mee verantwoordelijk voor de trage beleidsreactie op wat zich in onze woonzorgcentra heeft afgespeeld. De oorzaak voor deze laattijdigheid is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de overdracht van bevoegdheden waarbij een adequate overdracht van de bijhorende informatiestroom onderschat werd.

De crisis heeft duidelijk gemaakt dat bepaalde cijfers volledig ontbreken of onvoldoende snel kunnen worden geproduceerd.

Dit is bijvoorbeeld het geval met de oorzaak-specifieke sterfte. De gegevens over de oorzaak van een overlijden volgen altijd een lange administratieve weg, wat betekent dat de gegevens pas na lange tijd voor statistische doeleinden kunnen worden verwerkt. Daardoor zijn de uiteindelijke resultaten doorgaans slechts drie jaar na de referentiedatum beschikbaar. Gedurende de Covid-19 epidemie heeft het gebrek aan dergelijke gegevens mee aanleiding gegeven tot speculaties over verhoogde sterfte ten gevolge van de coronamaatregelen. Zo werd bij herhaling, zowel door de media als door een aantal beleidsmakers, gewag gemaakt van verhoogde zelfmoordcijfers terwijl de data ontbraken om dit te bevestigen.

Op sociaaleconomisch vlak ontbraken lange tijd gegevens over de impact op de (huishoud)inkomens en financiële armoede. Verdere stappen op het vlak van de integratie en modellering van administratieve data kan deze lacune in de toekomst verhelpen.

Gebrek aan kwaliteitscontrole en aan cruciale metadata

Statistiekproductie is meer dan het vrijgeven van cijfers. Niet alleen is er in elk stadium een voldoende intense kwaliteitscontrole nodig op de gegevens, maar statistieken moeten ook worden voorzien van gepaste metadata en soms is het ook aangewezen om commentaar toe te voegen zodat foute interpretaties zoveel mogelijk worden vermeden.

Illustratief in dit opzicht is de mededeling van de brute cijfers over de aanlevering van vaccins en de vaccinatie wat in de eerste weken van de vaccinatie ten onrechte aanleiding gaf tot speculaties over een slechte organisatie van de vaccinatie.

Een ander voorbeeld zijn de sterftcijfers waarbij het ontbreken van commentaar over de niet ingevoerde cijfers van neonatale sterfte tot foutieve besluiten leidde over zeer lage sterftcijfers bij kinderen.

Toegankelijkheid van data voor beleidsondersteuning

Voor het beheersen van de epidemie was het essentieel dat biostatistici en epidemiologen snel toegang hadden tot de nodige gegevens om de voortgang van de epidemie te kunnen modelleren en de efficiëntie van de genomen maatregelen te kunnen evalueren.

De ervaring in dit opzicht toont aan dat heel wat verbetering mogelijk is. Verschillende instellingen hebben vrij snel de nodige gegevens ontsloten. Maar vooral wat de opvolging van hospitalisatie betreft is het duidelijk dat hier nog veel lacunes zijn. Tot op vandaag is hier nog een gebrek aan harmonisatie, standaardisatie en coördinatie van gegevensstromen. Uiteraard vormt de bekommernis om de privacy hier een belangrijke uitdaging. Maar verdere initiatieven zijn nodig om, met respect voor de privacy, goede datadoorstroming te organiseren.

3. Aanbevelingen

De inspanningen om de statistiekproductie op nationaal vlak te coördineren en te harmoniseren verdient sterker te worden ondersteund. De goede samenwerking tussen de diverse statistische autoriteiten en statistiekproducenten is essentieel om de coherentie van de statistiekproductie te waarborgen en tegelijk maximale efficiëntie door taakverdeling en onderlinge afspraken te realiseren. Er dient te worden onderzocht in welke mate het Interfederaal Instituut voor de Statistiek (IIS), de organisatie die hiervoor instaat, over voldoende slagkracht beschikt.

Dat statistieken niet tijdig worden geproduceerd of ontbreken is niet altijd te vermijden. Sommige problemen duiken slechts op in een moment van crisis. De oefening door het IIS en de statistische autoriteiten om lacunes in de statistiekproductie in kaart te brengen is in dit opzicht van strategisch belang en verdient te worden verdergezet.

Er moet worden vermeden dat belangrijke data ten gevolge van reorganisaties plots niet langer beschikbaar zijn. Bij hervormingen van overheidsdiensten of bij het herschikken van bevoegdheden, vraagt goed bestuur ook dat de productie van essentiële gegevensstromen gewaarborgd blijft.

Structurele hervormingen waarbij overheidsdiensten worden gereorganiseerd moeten worden begeleid door een evaluatie over hoe de informatiestromen die onder de desbetreffende diensten vallen in de toekomst zullen worden georganiseerd.

De HRS acht het aangewezen dat ontwikkelingen op het vlak van data en statistieken die in het kader van de crisismonitoring versneld werden doorgevoerd ook in het post-crisis tijdperk zouden behouden worden, zonder dat hierbij niet-covidgerelateerde initiatieven vertraging oplopen. De HRS verwijst in dit verband naar de vertrouwensverbintenis voor de statistiek die op 31 mei 2017 door het Overlegcomité, waarin de federale regering en de regeringen van de Gewesten en Gemeenschappen vertegenwoordigd zijn, werd goedgekeurd.

Een hervorming van de datadoorstroming van oorzaak-specifieke sterfte en met name van het gebruik van nieuwe mogelijkheden zoals het globaal medisch dossier, moet worden

onderzocht, waarbij de aandacht zowel moet gaan naar de bescherming van de privacy als naar een snelle dataverzameling.

Een verdere ontsluiting van administratieve gegevens voor statistische doeleinden is essentieel voor efficiënte monitoring en beleidsondersteuning.

De HRS is verheugd over de vaak uitstekende manier waarop verschillende media in ons land erin geslaagd zijn om soms moeilijke statistische begrippen te populariseren voor een breed publiek zonder afbreuk te doen aan de wetenschappelijke correctheid. Dit was niet altijd evident en veel journalisten hebben in de beginperiode grote inspanningen geleverd om dit te realiseren. De HRS stelt voor dat Statbel, in samenwerking met de HRS, de NBB, het Federaal Planbureau en de regionale statistiekinstellingen een jaarlijkse training/conferentie organiseert voor de media waarbij toelichting gegeven wordt over statistische gegevens.