

K4304

Heroverweging 1984

Statistische informatievoorziening

Deelrapport nr.71



HEROVERWEGING STATISTISCHE INFORMATIEVOORZIENING

Naar dit rapport kan worden verwezen als: deelrapport nr. 71,
"Heroverweging Statistische Informatievoorziening",
Heroverweging 1984.

Rapporten zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de Centrale Directie
Voorlichting van het Ministerie van Financiën, Postbus 20201,
2500 EE 's-Gravenhage.

Het Samenvattend Eindrapport van de Heroverweging 1984, waarin onder
meer de samenvattingen van de verschillende deelrapporten zijn
opgenomen, is binnenkort (medio maart 1985) verkrijgbaar bij het
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, Christoffel Plantijnstraat 1,
2515 TZ 's-Gravenhage.

INHOUD

	blz.
A. Beschrijving van het beleid	5
1. Het huidige beleid	5
Doelstelling van het beleid	6
Kenmerken van de ambtelijke statistiek	7
Coördinatie en Centralisatie van de statistiek	8
De Centrale Commissie voor de Statistiek	9
Het Centraal Bureau voor de Statistiek	10
2. Realisatie van de doelstelling	10
Aspiratieniveau	11
3. Inventarisatie statistische informatievoorziening	19
Inleiding	19
Het resultaat van de inventarisatie	21
Kosten statistische informatievoorziening (ijkpunt)	22
4. Beleidsvoornemens regeerackoord	22
B. Evaluatie van het beleid	23
I. Doelstellingen	23
1. Veranderingen ten opzichte van de uitgangssituatie	23
2. Veranderingen in aspiratieniveau	25
II. Instrumenten	27
1. De instrumentele betekenis van de CCS en het CBS	27
2. Besluitvorming door de CCS	28
3. Meerjarenprogramma's	28
4. Werkprogramma's en begrotingen	29
5. Totstandkoming van programma's	29
6. Prioriteitenstelling	30
7. Integrale prioriteitenstelling	31
8. Lasten voor het particuliere bedrijfsleven	36
III. De inrichting van allocatie en distributie	37
1. Privatisering en deregulering	37
2. Decentralisatie	44
3. Profijtbeginnsel	50
IV. Beleid in het buitenland	56
1. Algemeen	56
2. Vergelijking aspiratieniveau en realisatie doelstellingen	59
3. Vergelijking budgettair beslag	60
V. Efficiency-maatregelen bij het CBS	60
C. Beleidsvarianten	63

Bijlagen

A1. Wetten die activiteiten van het CBS voorschrijven en/of tot gevolg hebben	70
A2. Overzicht van belangrijke voorbeelden van beleidsuitvoering, gebaseerd op statistische gegevens van het CBS	71
B. Organisationschema CBS	74
C. Personeelsoverzicht CBS naar geslacht en opleiding, resp. arbeidstijd per week en rangniveau.	75
D. Inventarisatie statistische informatievoorziening	76
Samenvatting	84

HEROVERWEGING STATISTISCHE INFORMATIEVOORZIENING

INLEIDING

Bij besluit van de Ministerraad van 22 april 1983 tot voortzetting van de heroverwegingsprocedure is de Statistische Informatievoorziening als onderwerp van heroverweging aangewezen.

In bijlage 2 van de brief van de Minister van Financiën over Heroverweging collectieve uitgaven (zitting 1982-1983, 16625 nr.59) is als omschrijving van het onderwerp het volgende opgenomen: "Het heroverwegingsonderzoek zal zich moeten concentreren op een kritisch onderzoek van de effectiviteit en efficiëntie van de produktie van cijfermatige gegevens door het CBS. Ook zullen de activiteiten van overige overheidsinstellingen -diensten die zich bezig houden met statistische informatievoorziening, alsmede hun relatie tot het CBS in het onderzoek moeten worden betrokken. De werkgroep kan daarbij gebruik maken van de resultaten van de t.a.v. het CBS in gang gezette activiteiten m.b.t. een integrale afwegingsprocedure van het statistische produktieproces".

Vermelding verdient verder dat in het overleg tussen de Minister van Financiën en de Vaste Kamercommissie voor de Rijksuitgaven, op 13 april 1983, over de heroverwegingsprocedure, door de Commissie is verzocht om bij het onderhavige onderwerp te betrekken de lasten voor het particuliere bedrijfsleven m.b.t. het opleveren van gegevens en de suggestie van deze commissie om bij het onderzoek te betrekken een analyse van de voor- en nadelen van een (gedeeltelijke) toerekening aan andere departementen van de begrotingspost die thans voor het CBS in hoofdstuk XVII (EZ) is opgenomen. Gelet op de eerdergenoemde integrale prioriteitenstelling bij het CBS, en de rol van de Centrale Commissie voor de Statistiek in deze, is met de Ambtelijke Commissie Heroverweging de afspraak gemaakt dat de werkgroep de taakopdracht zou uitvoeren met dien verstande dat de doorlichting van en prioriteitenstelling binnen het statistisch pakket van het CBS niet in het kader van de derde ronde heroverweging kon worden voltooid. Wel zouden de werkzaamheden van het CBS en de CCS met betrekking tot deze doorlichting en prioriteitenstelling worden voortgezet en geïntensiveerd. Er zal een nadere afspraak met de Ambtelijke Commissie worden gemaakt over het tijdstip van voltooiing van dit onderdeel van de taakopdracht.

In verband hiermee ging de Ambtelijke Commissie ermee accoord dat de werkgroep in het eindrapport alleen beleidsvarianten zou opnemen met betrekking tot interne en externe efficiëntie en met betrekking tot de allocatie van kosten, en niet zou ingaan op produktiebeperkingsvarianten.

Genoemde varianten behoeften niet tot een besparing van 20% te leiden. De onderdelen van dit rapport en hun volgorde zijn grotendeels conform de algemene taakopdracht aan heroverwegingsgroepen.

Paragraaf A1 beschrijft de wettelijke basis van het huidige beleid, alsmede de doelstellingen daarvan. Er wordt een beschrijving gegeven van de kenmerken van de ambtelijke statistiek, en van de coördinatie en centralisatie daarvan. Positie en taken van de Centrale Commissie en het Centrale Bureau voor de Statistiek worden kort beschreven.

Paragraaf A2 beschrijft de realisatie van de doelstelling en geeft nadere informatie over het aspiratieniveau.

Paragraaf A3 behandelt de inventarisatie van statistische activiteiten bij departementen en diensten ter vaststelling van het ijkpunt.

Paragraaf A4 citeert een voor het beleidsterrein relevante passage uit het Regeeraccoord.

De paragrafen BI.1 en BI.2 geven tegen de achtergrond van de doelstelling de veranderingen in de maatschappij en in het aspiratieniveau weer.

Paragraaf BII beschrijft de besluitvorming over het statistische beleid door middel van het samenspel der "instrumenten" CBS en CCS.

Uitgebreide aandacht wordt besteed aan het systeem van integrale prioriteitenstelling dat bij CBS en CCS in ontwikkeling is.

Afzonderlijke aandacht wordt besteed aan de lasten voor het particuliere bedrijfsleven, naar aanleiding van een vraag der Tweede Kamer.

In paragraaf BIII.1 worden de (on)mogelijkheden van privatisering en deregulering nader belicht.

Paragraaf BIII.2 behandelt de decentralisatieproblematiek op statistisch terrein.

Paragraaf BIII.3 gaat in op de toepassing van het profijtbeginsel.

Paragraaf BIV. geeft een overzicht van systemen van openbare statistische informatievoorziening in het buitenland.

In paragraaf BV. worden enkele belangrijke efficiencyverhogende maatregelen bij het CBS besproken.

Hoofdstuk C behandelt een tiental varianten en aanbevelingen op basis van de Evaluatie in hoofdstuk B, waarbij in een aantal gevallen nader onderzoek wordt voorgesteld.

A. BESCHRIJVING VAN HET BELEID

1. Het huidige beleid

Formele grondslagen

Grondslag voor het beleid inzake de ambtelijke statistiek in Nederland is het Koninklijk Besluit van 9 januari 1899 (Staatsblad 43), laatstelijk (op ondergeschikte punten) gewijzigd bij K.B. van 21 januari 1967 (Staatsblad 89), ook wel bekend als het Organisatiebesluit van het Centrale Bureau en de Centrale Commissie voor de Statistiek.

De eerste alinea van artikel 2 van genoemd K.B. luidt:

"Het Centrale Bureau voor de Statistiek verzamelt, bewerkt en publiceert voor zover de beschikbare middelen het toelaten, de statistische opgaven, die door de Directeur-Generaal voor praktijk of wetenschap nuttig geacht worden".

Hieruit blijkt dat het statistisch beleid in eerste aanleg is gelegd in handen van de Directeur-Generaal van het CBS. Zijn beleid is evenwel aan beperkingen en aan een verantwoordingsplicht gebonden.

Eën der beperkingen is reeds genoemd: de beschikbare middelen. De Minister van Economische Zaken is politiek verantwoordelijk voor het CBS en de CCS. Hij voert beleid met betrekking tot de statistiek, in eerste instantie door - behoudens goedkeuring door het Parlement - de middelen beschikbaar te stellen.

Ook in het geval dat wettelijke maatregelen op het terrein van de statistiek (Volks- en Woningtelling, Algemene Bedrijfstelling, werking van de Wet op de economische statistieken van 1936 e.d.) aan de orde zijn, treedt de Minister op.

De tweede beperking die aan het beleid van de Directeur-Generaal is gesteld is te vinden in de tweede alinea van artikel 2. Deze luidt:

" Door het Bureau worden geen nieuwe statistische onderzoeken of uitgaven ondernomen, noch onderzoeken of uitgaven gestaakt, dan met machtiging van de Centrale Commissie voor de Statistiek".

Dit machtigingenstelsel geeft de Centrale Commissie voor de Statistiek uiteraard een zeer gewichtige invloed op het statistisch beleid.

Zoals elke ambtenaar is de Directeur-Generaal verantwoording verschuldigd aan zijn Minister. In het kader van die verantwoordingsplicht kan hij zich evenwel beroepen op de uitvoering van het machtigingsbeleid van de CCS.

Anderzijds kan ook de Minister zich in het kader van zijn verantwoordingsplicht tegenover het Parlement op het aan de CCS toegekende machtigingsbeleid beroepen.

De derde beperking die aan het beleid van de Directeur-Generaal is gesteld volgt uit de derde alinea van eerdergenoemd artikel 2.

Deze luidt:

" De Centrale Commissie draagt, op eigen initiatief, of in opdracht van onze Minister van Economische Zaken, het verzamelen, bewerken en publiceren van statistische opgaven aan de Directeur-Generaal van het Bureau op, aan welke opdracht deze verplicht is te voldoen, behoudens ingeval van bezwaar tegen een opdracht op eigen initiatief der Commissie, beroep op onze Minister".

De genoemde beperking is een beleidsmiddel voor de Minister en een recht van de CCS, echter onder de eindverantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken. Het geheel van artikel 2 vormt een evenwichtsconstructie, waarbij in alle gevallen Regering en Parlement het sluitstuk vormen, onverlet de aan de CCS en Directeur-Generaal van het CBS toegekende verantwoordelijkheden.

Het hiervoor geschetste had betrekking op het statistisch programma van het CBS. De specifieke statistische uitkomsten komen uitsluitend voor verantwoordelijkheid van de Directeur-Generaal. Onder de strikte beperking dat geen individuele gegevens openbaar gemaakt zullen worden is er geen macht die hem kan dwingen uitkomsten te onderdrukken of bij te stellen. Het CBS publiceert wat hij nuttig acht voor praktijk of wetenschap. Deze eigen, wetenschappelijke verantwoordelijkheid is in het instellingsbesluit bij een onafhankelijke functionaris gelegd, zodat geen belanghebbende partij de cijfers kan (doen) manipuleren.

Doelstelling van het beleid

Uit het Organisatiebesluit blijkt de doelstelling van het beleid: het verschaffen van statistische informatie ten behoeve van praktijk of wetenschap.

Statistische informatie beoogt in kwantitatieve termen een juist beeld te geven van relevante maatschappelijke verschijnselen, structuren en ontwikkelingen. Voorts wordt deze informatie gepubliceerd, dat wil zeggen aan het publiek beschikbaar gesteld. De CBS-informatie is voor een ieder toegankelijk, ongeacht de doeleinden die de gebruikers eraan willen verbinden. Er is slechts sprake van een algemene beperking in die zin dat de statistische informatie "nuttig wordt geacht voor praktijk of wetenschap". Het is duidelijk dat de doelstelling het aspect dienstverlening inhoudt. Heden ten dage wordt de dienstverlening op statistisch terrein aan "praktijk of wetenschap" verwoord als aan "beleid, praktijk of wetenschap". Het woord "beleid", als verbijzondering van "praktijk", werd in het kader van de statistische informatieverschaffing voor het eerst geregeld gebruikt vanaf de jaren vijftig, hetgeen kan worden gezien als een afspiegeling van de groeiende mate van overheidsregulering op sociaal-economisch terrein in die periode. De verschafte statistische informatie vormt een "instrument" binnen het democratische bestel. Beleidvoerders kunnen statistische informatie gebruiken voor beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie of -controle. Wetgevende of controlerende organen, maar ook belangengroepen en individuele burgers kunnen in principe over dezelfde informatie beschikken als de beleidvoerders.

Vermelding verdient nog dat ter voldoening aan nationale verplichtingen ten opzichte van internationale organen betreffende de statistische informatievoorziening (met name in EG-verband) de samenstelling van statistieken aan het CBS is opgedragen. Daarnaast is er sprake van verschillende door Nederland aangegane "verplichtingen" ten aanzien van het verstrekken van statistische gegevens aan internationale organen (Verenigde Naties, OESO e.a.), waarbij het Bureau, evenals zusterinstellingen in het buitenland, optreedt als Nederlands "correspondent".

Op tal van plaatsen in bestuurlijke wetgeving is bovendien een bepaling opgenomen dat een CBS-gegeven van beslissend belang is. Een overzicht van een aantal wetten die activiteiten van het CBS voorschrijven en/of tot gevolg hebben (Bijlage A1), alsmede een overzicht van belangrijke beleidsuitvoeringen, gebaseerd op statistische gegevens van het CBS (Bijlage A2) is toegevoegd.

Kenmerken van de ambtelijke statistiek

Hierboven werd reeds het doel van statistische informatie genoemd. Wil dit doel worden bereikt, dan moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden die - althans voor wat betreft de statistische informatie, verzorgd door het CBS - zijn vervuld. Zij zijn bepalend voor het eigen karakter van deze informatie. Het gaat namelijk om:

- a. onafhankelijkheid van het orgaan dat de statistische informatie verzorgt;
- b. vrijwaring van degenen omtrent wie informatie wordt verkregen tegen uitvoeringsmaatregelen;
- c. objectiviteit en
- d. representativiteit van de verzorgde informatie.

- ad a: Uit de taakomschrijving van het CBS komt naar voren, dat de verzameling, bewerking en publikatie van gegevens uitsluitend wordt bepaald door statistisch-wetenschappelijke overwegingen. De onderzoeksresultaten van het Bureau zijn gevrijwaard van politieke beïnvloeding.
- ad b: Informatie, door het CBS verkregen omtrent ondernemingen, instellingen en (natuurlijke) personen wordt uitsluitend gebruikt voor het samenstellen van statistische overzichten. Deze informatie ligt niet ten grondslag aan beslissingen of uitvoeringsmaatregelen, waarmee de belangen van afzonderlijke betrokkenen zijn gemoeid, zoals toekenning van subsidie, controle op de naleving van wettelijke bepalingen, het opleggen van een heffing e.d.. Zij onderscheidt zich hierin van informatie, opgenomen in bijvoorbeeld bepaalde registraties van bestuursorganen. Deze wordt juist gebruikt om dergelijke beslissingen of maatregelen te nemen. Het ligt voor de hand, dat voor de betrokkenen te verwachten gevolgen van invloed zijn op de kwaliteit van die registraties. Waar dit (m.b.t. de kwaliteit) verantwoord is maakt het CBS om doelmatigheidsredenen toch zoveel mogelijk gebruik van door andere instanties ten behoeve van administratieve toepassingen verzamelde gegevens. In dergelijke gevallen geldt de genoemde vrijwaring uiteraard niet van de zijde der betrokken administraties.
- ad c: Statistische informatie, verzorgd door het CBS, is erop gericht, een zo objectief mogelijk beeld te geven van relevante maatschappelijke verschijnselen, structuren en ontwikkelingen. Haar vermogen daartoe wordt ook bepaald door de onder a en b genoemde factoren. Haar bereik is ruimer dan bijvoorbeeld dat van kwantitatieve overzichten, die door een bestuursorgaan op basis van een eigen registratie worden opgesteld ter verantwoording of toelichting op uitgevoerde werkzaamheden in de administratieve sfeer. Bij statistische informatie gaat het meestal niet om de gegevens van één orgaan, maar om die van een verzameling vergelijkbare organen. Deze gegevens worden bovendien op onderlinge consistentie getoetst.

ad d: Als het CBS een terrein van onderzoek betreedt, tracht het eerst de gehele (deel)populatie vast te stellen en benadert deze ofwel in haar geheel ofwel via steekproefmethoden die de representativiteit van onderzoeksuitkomsten waarborgen. Daarentegen gaan instanties die gebruik maken van een deelregistratie met het oog op bijvoorbeeld contrôle op de naleving van wettelijke bepalingen - overigens terecht - selectief te werk. Aan sommige subjecten wordt om welke reden dan ook meer aandacht besteed dan aan andere. De betrokken registraties kunnen dan ook onvolledig zijn. In die gevallen zou een hieruit afgeleide "statistiek" een vertekend beeld kunnen geven.

Coördinatie en Centralisatie van de statistiek

Niet uit het oog mag worden verloren dat bepaalde basisgegevens niet uitsluitend voor een bepaalde statistiek worden gebruikt. In toenemende mate vormt de ambtelijke statistiek een informatiesysteem, d.w.z. een verzameling elementen met onderlinge relaties. Het stelsel van Nationale rekeningen vormt een voorbeeld van een systeem waaraan door veel statistieken wordt bijgedragen. Andere voorbeelden zijn te vinden in samenvattende overzichten van de gehele industrie, in kosten- en financieringsoverzichten van de kwartaire sector, in de stelsels van bevolkingsstatistieken, van onderwijsstatistieken, van arbeidsstatistieken, van prijsindexcijfers e.d. Deze systeemgedachte onderstreept het belang van centralisatie der ambtelijke statistiek, zoals die reeds in 1899 in gang werd gezet. Het Centraal Bureau voor de Statistiek is thans verantwoordelijk voor bijna alle overheidsstatistieken.

Het beginsel van coördinatie, binnen de rijksoverheid, van statistische werkzaamheden is tot uitdrukking gebracht in artikel 8 van het Organisatiebesluit dat luidt als volgt:

" Spoedeisende gevallen uitgezonderd, wordt van Regeringswege omtrent een nieuw onderwerp van de statistiek geen onderzoek ingesteld of in een bestaand onderzoek wijziging aangebracht, dan nadat de Commissie is gehoord". Ministeries en andere instellingen van de centrale overheid moeten de Commissie raadplegen alvorens statistische activiteiten te ontplooiën. Bij besluit van de Ministerraad van 10 november 1972 is laatstelijk onderstreept, dat ministers en staatssecretarissen medewerking dienen te verlenen aan de integrale nakoming van de verplichting tot vroegtijdige voorlegging van nieuwe activiteiten op het gebied van de kwantitatieve informatieverzorging aan de CCS. De departementale vertegenwoordigers in de Commissie hebben een bijzondere verantwoordelijkheid, op de naleving van deze verplichting toe te zien. Hoewel er geen verplichting is al het statistische werk door het CBS te laten uitvoeren, is het beleid van de Centrale Commissie steeds erop gericht geweest, de eenheid van statistische werkzaamheden te bevorderen. Zij komt de efficiency ten goede en draagt bij tot het samenbrengen van gegevens in hun onderlinge samenhang. Door het vermijden van dubbel werk kan de last voor de verstrekkers van gegevens, speciaal die bij particuliere ondernemingen, beperkt blijven. De centralisatie van statistische activiteiten maakt het mogelijk een geïntegreerd en (ook internationaal) gecoördineerd statistisch programma te ontwikkelen. Zij stelt de overheid tevens in staat een goed overzicht te behouden op de totale Rijksuitgaven voor statistische doeleinden.

De Centrale Commissie voor de Statistiek

Sinds 1892 heeft de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) zeggenschap over programma's van overheidsstatistieken. Oorspronkelijk verzamelde en publiceerde de Commissie de statistische gegevens zelf, doch in 1899 werd deze taak van het secretariaat van de Commissie aan het Bureau overgedragen. Sinds die tijd is de Commissie verantwoordelijk voor de coördinatie van de statistische informatievoorziening op rijksniveau. Voorts worden alle werk- en meerjarenprogramma's van het CBS aan haar ter goedkeuring voorgelegd.

De CCS bestaat thans uit een 50-tal leden, enerzijds ambtelijke vertegenwoordigers (één van elk departement) en anderzijds representanten uit de wetenschappelijke wereld en uit kringen van het bedrijfsleven, de vakbeweging, maatschappelijke organisaties e.d. De Commissie heeft een voorzitter en twee ondervoorzitters. De Directeur-Generaal is ambtshalve lid, alsmede de Geneeskundige Hoofdinspecteur van de Volksgezondheid, terwijl de secretaris een ambtenaar van het CBS is. Alle leden worden door de Kroon benoemd. De niet-ambtelijke vertegenwoordigers worden door de Commissie zelf voorgedragen ter benoeming voor een zittingsperiode van 6 jaar; om de drie jaar treedt de helft van hen af. Hun benoeming geschiedt op persoonlijke titel. De ambtelijke vertegenwoordigers worden door hun Minister ter benoeming voorgedragen. Met de samenstelling der Commissie is beoogd garanties te scheppen voor een objectief beleid met betrekking tot de statistiek; zowel belangrijke groepen berichtgevers als gebruikers van statistieken zijn erin vertegenwoordigd. De CCS komt tweemaal per jaar in algemene vergadering bijeen. Tijdens de voorjaarsvergadering (meestal in mei) komen veelal gevarieerde actuele onderwerpen aan bod. Tijdens de najaarsvergadering worden zowel het werk- en/of meerjarenprogramma voor het CBS als de financiële consequenties van deze programma's besproken.

De bespreking van de werkprogramma's en meerjarenprogramma's van het CBS wordt jaarlijks voorbereid door drie vaste subcommissies van de CCS, te weten de Programmacommissies voor economische, sociaal-economische en sociaal-culturele statistieken, die veelal in de maand november bijeen komen.

De bespreking van de financiële consequenties van de programma's wordt in de vierde vaste subcommissie, de Begrotingscommissie, voorbereid. Het resultaat van haar beraadslagingen wordt tezamen met de adviezen van de Programmacommissies aan de algemene vergadering der Commissie voorgelegd. Naast de hierboven genoemde subcommissies (die alle bestaan uit leden van de CCS), is er een 20-tal zgn. Commissies van Advies (CvA's). Deze Commissies van Advies houden zich over het algemeen bezig met een bepaald terrein van statistiek, vaak het terrein dat door één hoofdafdeling van het CBS wordt bestreken. In deze CvA's hebben voornamelijk niet-CCS-leden zitting, waarbij het accent ligt op inhoudelijke deskundigheid of betrokkenheid. Via de CvA's houdt de Centrale Commissie direct voeling met vele groepen informatieverstrekkers en informatiegebruikers uit de Nederlandse samenleving.

Taken en bevoegdheden van de CvA's worden door het Presidium van de CCS in een instructie vastgesteld. Hun adviezen worden aan de voorzitter van de CCS ter kennis gebracht, die beslist over verdere afdoening.

Aan het Presidium is het dagelijks bestuur der Commissie opgedragen. Het Presidium bestaat uit de voorzitter van de CCS, de beide ondervoorzitters der Commissie en de voorzitters der programmacommissies, alsmede de Directeur-Generaal van de Statistiek, en wordt bijgestaan door de secretaris.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is een dienst van het Ministerie van Economische Zaken.

Aan het hoofd van het Bureau staat een Directeur-Generaal met de titel van Directeur-Generaal van de Statistiek. Deze wordt thans bijgestaan door vier directeuren, onderscheidenlijk belast met Methoden en Ontwikkeling (DMO), Economische Statistieken (DES), Sociale Statistieken (DSS), en Algemeen Beheer (DAB). Eén van hen (thans de Directeur Sociale Statistieken) is tevens plaatsvervangend Directeur-Generaal. Onder de vier directies ressorteren hoofdafdelingen.

De hoofdafdelingen van DES en DSS zijn in het algemeen belast met de samenstelling van statistieken over een bepaalde sector van de samenleving (bijv. landbouw, verkeer en vervoer, onderwijs), dan wel over een bepaald facet van het economisch of maatschappelijk leven (bijv. prijzen, bevolking, inkomen en consumptie). Enkele hoofdafdelingen van DES en DSS hebben een speciale taak: coördinatie en/of integratie (Coördinatie Economische Statistieken, Nationale rekeningen, Sociale rekeningen).

De hoofdafdeling Persoons- en gezinsenquête is belast met de methodologische voorbereiding, organisatie en uitvoering van enquêtes onder personen, huishoudens en gezinnen.

De hoofdafdelingen van DMO en DAB verzorgen verschillende, het statistisch proces of de organisatie betreffende ondersteunende taken (bijv. methodologie, automatisering en gegevensverwerking, het personeel, financiële en materiële beheer). Voor een organisatieschema zie Bijlage B.

Het CBS telde ultimo 1982 3347 personeelsleden (Kernpersoneel 3295; Tijdelijk personeel 52). Voor overzichten naar geslacht en opleiding, resp. arbeidstijd en rangniveau zie Bijlage C.

Het CBS heeft twee hoofdvestigingen: Voorburg (ca. 1850 personeelsleden) en en Heerlen (ca. 1450 personeelsleden) en één nevenvestiging (data-invoercentrum) te Apeldoorn (ca. 50 personeelsleden).

2. Realisering van de doelstelling

Het vaststellen van de mate waarin de doelstelling van het beleid op het gebied van de statistische informatievoorziening wordt gerealiseerd is niet eenvoudig.

Kwantitatieve indicaties omtrent de bevrediging van de behoeften aan statistische informatie zouden enerzijds kunnen worden gevonden in:

- de verkoop van publikaties: ca. 64.000 per jaar, naast een aantal gratis verstrekkingen (voornamelijk aan leden der CCS, parlementsleden, enkele zeer belangrijke verschaffers van basisinformatie en - op ruilbasis - zusterinstellingen in het buitenland);

- het aantal verstrekte inlichtingen: ca. 182.000 per jaar.

Anderzijds is er een moeilijk kwantificeerbare hoeveelheid verzoeken om statistische informatie, waaraan niet kan worden voldaan.

Opgemerkt kan worden, dat de CCS eerst machtiging verleent tot het houden van statistische onderzoeken als is komen vast te staan, dat belangrijke groepen van gebruikers van statistische informatie hieraan behoefte hebben. Statistieken worden bij herhaling, ofwel min of meer bij voortdoring gemaakt. Een eenmaal voor het eerst gemaakte statistiek wordt in het algemeen regelmatig herhaald, zij het met voortdurende aanpassingen en verbeteringen van de opzet en uitwerking.

Ook wordt echter regelmatig bezien, of bepaalde lopende statistische onderzoeken kunnen worden gestaakt. Bovendien is bij het CBS sedert enige tijd een multicriteria-analyse in ontwikkeling ten dienste van het stellen van prioriteiten in de statistische informatievoorziening door het Bureau. Bij deze analyse speelt als wezenlijk element een rol de mate waarin de hier bedoelde doelstelling wordt bereikt.

Bij een overigens gelijkblijvend niveau van statistische informatievoorziening is er sprake van een "autonome" groei van de werklast, die een gevolg is van bijv. de groeiende bevolking, meer berichtgevers of de toegenomen aantallen basisdocumenten inzake de waargenomen verschijnselen. Deze groei vormt een toenemende belasting, ook indien van een verbetering of uitbreiding van de statistieken nog geen sprake is.

Daarnaast worden geregeld nieuwe statistieken opgezet omdat andere of meer gedetailleerde of geregionaliseerde statistische informatie over het maatschappelijk proces gewenst is of omdat maatschappelijke veranderingen nieuwe waarnemingsterreinen of waarnemingsfacetten oproepen. Gegeven de sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen vanaf 1945 tot heden is dit niet verwonderlijk.

Tegemoetkoming aan de groeiende statistische informatiebehoefte werd mede mogelijk door de toegestane groei van het CBS.

Aspiratieniveau

Een concreet beeld van het aspiratieniveau komt naar voren uit de opeenvolgende Meerjarenprogramma's van het CBS. Werd, te beginnen met het Meerjarenprogramma (MJP) 1972-1976, steeds een overzicht gegeven van plannen tot verbetering en uitbreiding van verschillende statistieken, in het MJP 1983-1987 is voor het eerst sprake van een integraal programma. Hierin is zowel in tekst- als tabelvorm aangegeven welke totale statistiekproductie op middellange termijn wordt nagestreefd.

Wat het "aspiratieniveau" aangaat zijn er voorts enkele aspecten die vermelding verdienen:

- a) Handhaven van de kwaliteit der bestaande statistieken bij op sommige terreinen toenemende moeilijkheden.
Met name bij het ontwerpen van steekproeven en bij het samenstellen van indexcijfers werd en wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de structuren waarop de steekproeven c.q. wegingsschema's gebaseerd zijn gedurende een bepaalde periode weinig veranderen.
Onder de huidige omstandigheden treden structuurveranderingen sneller op dan vroeger, met het gevolg dat nieuwe steekproeven thans met grotere frequentie moeten worden getrokken en de basis van de indexcijfers frequenter verlegd moet worden. Andere voorbeelden van problemen die ontstaan door externe invloeden zijn de opheffing van de waarneming aan de intra-Beneluxgrenzen en de behoeften van het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen waardoor problemen rijzen die bij gebruik voor alleen Nederlandse doeleinden niet of nog niet zouden optreden.
In dit verband kan ook opgemerkt worden dat de medewerking aan statistische onderzoeken in bepaalde gevallen moeilijker te verkrijgen is. Dit geldt voor verschillende categorieën respondenten, waaronder gemeenten, universiteiten en andere instanties die zich beroepen op privacy-motieven, "geen tijd" of kostenargumenten. Een ander markant voorbeeld is de Volkstelling, die in 1981 in verband met maatschappelijke weerstanden niet is gehouden. Het hierdoor geleden statistische informatieverlies wordt door velen, zowel binnen als buiten het overheidsapparaat alsmede in het parlement, als ernstig beschouwd.

b) Verbetering in de zin van verdergaande detaillering, grotere frequentie, versnelling en flexibiliteit.

Vanuit specifiek onderzoek en beleid bestaat steeds meer behoefte aan verfijnde gegevens. De snelheid waarmee maatschappelijke verschijnselen veranderen maakt meer frequente statistische waarneming noodzakelijk. De waarde van statistische informatie wordt in toenemende mate bepaald door haar actualiteit.

c) Bevordering van coördinatie en integratie.

1. Economische statistieken

Met het toenemen van het aantal statistieken die het economische proces beschrijven, groeide het inzicht dat deze moeten worden gezien als onderdelen van een samenhangend stelsel, waarvan de Nationale rekeningen één der sluitstukken vormen. Om de gewenste samenhang te bewerkstelligen en de integratie van de basisstatistieken in de Nationale rekeningen mogelijk te maken, is coördinatie nodig.

Kort samengevat houdt coördinatie in de vastlegging van regels terzake van:

de keuze van de statistische eenheden en de typering van die eenheden naar economische activiteit, sector van de Nationale rekeningen, rechtsvorm en grootteklasse, de keuze en toepassing van uniforme economische definities van de economische categorieën, alsmede regels omtrent de methoden van steekproeftrekking.

Bij het CBS is een register van statistische eenheden opgebouwd dat alle ondernemingen (excl. de landbouw), instellingen en beoefenaren der vrije beroepen, alsmede hun vestigingen zal omvatten (ca. 850 000 eenheden). Dit "Algemeen Bedrijfsregister" (ABR) is een belangrijk instrument om de coördinatie te realiseren doordat daarin, behalve de naam en het adres, de genoemde typering van de eenheden worden vastgelegd op grond waarvan kan worden bepaald welke eenheden in de waarneming zullen worden betrokken en dus het berichtgeversbestand zullen vormen voor de onderscheiden statistieken. Met name ten aanzien van de kleinere ondernemingen en instellingen kan zonder meer worden gesteld dat het niet mogelijk is betrouwbare statistieken - op basis van steekproeven - samen te stellen zonder een dergelijk register.

Het ABR als zodanig zal voorts de basis gaan vormen van een statistiek welke het aantal eenheden (ondernemingen, vestigingen) bevat naar de stand aan het begin van een kalenderjaar, ingedeeld naar de geregistreerde kenmerken, waaronder de regio, alsmede een statistiek welke inzicht zal geven in de oorzaken van de mutaties welke zich gedurende een kalenderjaar in het bestand voordeden.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat, indien het desbetreffende wetsontwerp wordt aanvaard, ook overheidsinstanties buiten het CBS het ABR zullen kunnen benutten voor statistische doeleinden.

Dit betekent dat het CBS daarmee ook extern een coördinerende en voorlichtende taak krijgt.

Voorts is de coördinatie gericht op het bijstellen van de Standaardbedrijfsindeling (SBI) en het opstellen van een standaardgoederennomenclatuur en daarop gebaseerde goederenclassificaties. Een terugblik op de ontwikkeling van de economische statistieken leidt tot de constatering dat daarin twee fasen te onderscheiden zijn, die overigens geleidelijk in elkaar zijn overgegaan. In de eerste fase was het streven gericht op uitbreiding van de statistische waarneming tot onderwerpen waarvoor van gebruikerszijde serieuze belangstelling werd getoond. In de tweede fase is en wordt gestreefd naar het bereiken van een volledig en evenwichtig stelsel van economische statistieken.

Enerzijds zijn deze statistieken gericht op de specifieke behoeften van gebruikers ervan, anderzijds zijn zij zodanig ontworpen dat zij in onderlinge relatie kunnen worden benut en kunnen worden geïntegreerd in het stelsel der Nationale rekeningen.

De theoretische grondslagen voor dit stelsel zijn gelegd in de vijftiger en zestiger jaren en als resultaat van internationaal overleg beschreven in "A System of National Accounts" van de Verenigde Naties en het "Europees stelsel van Economische Rekeningen" van het Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen. Met name sinds ca. 1970 worden bij de ontwikkeling van nieuwe statistieken en bij het verbeteren van bestaande, met behulp de instrumenten van de coördinatie, de mogelijkheden tot integratie in het stelsel der Nationale rekeningen bevorderd.

2. Sociale statistieken

Bij de sociale statistieken, die een veel minder homogene verzameling vormen dan de economische statistieken, is er sprake van een tweeledige samenhang.

Er is allereerst een eenduidige formele samenhang doordat de sociale statistieken waarnemen op het niveau van personen en gezinnen (huishoudens). Dit houdt in dat enerzijds de bevolking als zodanig wordt waargenomen naar een aantal relevante gezichtspunten w.o. de wijze van samenwonen, terwijl anderzijds allerlei verschijnselen op een zodanige wijze worden doorgelicht dat zij zijn te betrekken op, c.q. toe te rekenen aan de waargenomen bevolkingscategorieën of groepen van gezinnen (huishoudens).

In de tweede plaats is er ook samenhang tussen de verschijnselen die worden waargenomen. Die samenhang is echter veel minder eenduidig. Het gaat nl. behalve om demografische verschijnselen mede om sociale, economische en culturele verschijnselen die bij gebrek aan een algemeen aanvaarde macro-theorie betreffende sociale systemen niet in één algemeen integratiekader zijn in te passen. Zij zijn echter wel onder te brengen in een aantal partiële integratiekaders, waardoor de statistieken die deze verschijnselen doorlichten zijn te groeperen als volgt:

- demografische en sociaal-demografische statistieken
- sociaal-economische statistieken
- statistieken van de maatschappelijke en sociale dienstverlening
- statistieken betreffende beleving en waardering.

Bij deze indeling is als uitgangspunt gekozen de inhoudelijke samenhang binnen de gevormde complexen. Daarbij zij aangetekend dat zich ook binnen de complexen nog weer partiële integratiekaders aftekenen, die steunen op logische verbanden tussen de waargenomen verschijnselen. Het bovenstaande houdt niet in dat de eerdergenoemde vier complexen geen samenhang zouden vertonen. Zo fungeren de demografische en sociaal-demografische statistieken als formele achtergrond voor het doorlichten op hun relatieve betekenis van alle verschijnselen die in de overige sociale statistieken worden waargenomen. Zij verschaffen nl. gegevens over de omvang en structuur van de bevolking en van de bevolkingscategorieën die deelnemen aan de gezinsvorming, via hun arbeid bijdragen tot de inkomensvorming, deelgenoot zijn in de inkomensherverdeling en de gezinsconsumptie of doelgroep in het kader van de maatschappelijke of sociale dienstverlening. Doordat ook stroomgegevens worden verzameld stellen de desbetreffende statistieken ook in staat ontwikkelingen per demografische en sociaal-demografische categorie vast te stellen waarmee de mogelijkheid wordt geopend om de effecten van de demografische en sociaal-demografische ontwikkelingen op de overige waargenomen verschijnselen door te rekenen.

Voorts sluiten de sociaal-economische statistieken en de statistieken van de maatschappelijke en sociale dienstverlening nauw op elkaar aan.

De sociaal-economische statistieken vormen nl. een stelsel dat een naar demografisch, sociaal-demografisch en inkomenscategorieën gedifferentieerd beeld geeft van de beroepsarbeid, de loon- en inkomensvorming en de inkomenshervreiding, uitmondend in een naar genoemde categorieën gedifferentieerd beeld van de gezinsconsumptie, terwijl de statistieken van de maatschappelijke en sociale dienstverlening naar een zodanig patroon worden ontwikkeld dat op grond daarvan de (belangrijkste) overheidsuitgaven aan collectieve dienstverlening aan die categorieën kunnen worden toegerekend. Daarmede kan op basis van deze beide complexen van statistieken tezamen een beeld worden geschetst van de totale Nederlandse consumptie en de verdeling daarvan naar categorieën van de Nederlandse bevolking. De statistieken betreffende beleving en waardering ten slotte vormen een sluitstuk op de zojuist behandelde complexen van statistieken doordat zij daaraan de subjectieve dimensie toevoegen. De desbetreffende statistieken bewegen zich op elk van de eerdergenoemde terreinen. Zij onderscheiden zich daarvan doordat de waarneming van de situatie waarin personen en gezinnen zich bevinden wordt aangevuld met de waarneming van de wijze waarop die personen en gezinnen hun situatie beleven en waarderen. Daarbij gaat het om de subjectieve evaluatie door de bevolking van de wijze waarop onze samenleving is ingericht, van de plaats die de verschillende bevolkingscategorieën binnen deze constellatie innemen en van de verdeling van de welvaart zoals deze zich daarin voltrekt. Dit evaluatieve onderzoek heeft niet alleen plaats per deelgebied, doch tevens in meer algemeen - meerdere deelgebieden omvattend - onderzoek waardoor ook de onderlinge samenhang terzake kan worden bestudeerd.

d) Nadere aandacht voor deelproblemen.

1. De regio's

De belangstelling voor regionale statistieken is altijd groot geweest. In de laatste jaren is die belangstelling echter nog sterk toegenomen. Er bestaat terzake behoefte aan meer statistische gegevens, enerzijds regionale specificaties voor materiaal waarvoor deze nog niet bestonden, anderzijds gegevens waaruit de onderlinge beïnvloeding der regio's kan blijken.

Het eerste onderdeel levert bij integrale tellingen weinig extra werk op. In de gevallen waar nationale totaalcijfers uit steekproeven worden afgeleid zou, als aan regionale gegevens dezelfde nauwkeurigheidseisen worden gesteld als aan nationale cijfers, de verzameling en bewerking van regionale gegevens de kosten van de bedoelde statistieken sterk doen stijgen. De keuze is hier dus tussen vergroting van de steekproeven en beperkingen van de aan het materiaal te onttlenen detailleringen. In verband hiermede moet de keuze van voor regionalisering in aanmerking komende statistieken met grote zorg worden verricht.

De vraag naar gegevens over de onderlinge beïnvloeding der regio's heeft in principe betrekking op gegevens over de stromen goederen, inkomen en kapitaal van gebied naar gebied.

2. De bedrijfstakken

In de middellange-termijnplanning concentreert de aandacht zich onder meer op gegevens betreffende de ontwikkeling per bedrijfstak. Voor thans van belang zijnde reeksen uit het verleden wordt gedacht aan nadere specificatie van het materiaal voor de input-outputtabellen, gevolgd door, waar mogelijk, een splitsing van de belangrijkste waardereeksen in hun prijs- en hoeveelheidscomponenten.

Het feit dat in de loop der jaren nieuw of verbeterd grondmateriaal beschikbaar is gekomen heeft in sommige gevallen tot breuken in de reeksen geleid, een omstandigheid die een der nog op te lossen problemen vormt.

3. Functies en doelstellingen

Functionele classificaties zijn al geruime tijd in gebruik bij de presentatie van gegevens over de overheidsuitgaven. In de vijftiger jaren is de gedachte die hieraan ten grondslag ligt nader uitgewerkt, waarbij werd nagegaan welke bedragen in de gehele Nederlandse volkshuishouding werden besteed aan één functie nl. de gezondheidszorg.

De volgende stap houdt in dat getracht moet worden de gegevens over de binnenlandse bestedingen en die over de uitgaven van verschillende sectoren te verdelen naar doelstellingen of functies.

Het belang van deze opstellingen is duidelijk: het beleid, - economisch, sociaal, cultureel of anderszins - werkt met doelstellingen en met daaraan te besteden bedragen. Doordat in de cijferopstellingen de kosten van alle aan bepaalde doelstellingen bijdragende sectoren op overzichtelijke wijze worden bijeengebracht, wordt de bruikbaarheid der gegevens voor de verschillende beleidsinstellingen groter. Behoud van de economische classificaties garandeert daarbij dat het verband met de macro-economische analyse blijft bestaan.

Voorts zij opgemerkt dat de hier bedoelde opstellingen een schakel zullen vormen tussen de economische gegevens en de sociale en culturele statistieken, in die zin, dat aan de daarvoor in aanmerking komende verschijnselen zowel de specifieke gegevens als die betreffende de kosten en de financiering worden verzameld en in onderling verband worden gepresenteerd.

e) Belang van statistische analyse

Processen van verbetering en modernisering van statistieken, zowel wat betreft hun inhoudelijke als methodologische kwaliteit en de wijze van presentatie en gebruiksmogelijkheden, maken een bijzondere inspanning en aandacht voor analyse en methodologische ontwikkeling noodzakelijk. Zoals algemeen het geval is voor statistische bureaus in de wereld heeft dit de opzet en handhaving noodzakelijk gemaakt van een centrale statistische-methodologische afdeling naast specifieke onderwerpelijke studiediensten.

Het belang van analyse binnen ambtelijke statistische diensten moet niet worden onderschat.

Het rapport van de Verenigde Naties "The organization of national statistical services: a review of major issues" (New York, 1977) onderstreept het belang van analyse en research ten behoeve van de methodologische vooruitgang, efficiënte statistische processen, incl. automatisering, de totstandkoming van statistische databanken en de verbetering van publikaties. Door analyse wordt een beter beeld verkregen van de waarde der statistische uitkomsten en van lacunes en inconsistenties daarin.

In het Report of the American president's Reorganization project for the Federal statistical system (Washington 1981) wordt gesteld dat: " It became quite clear that it is analysis that holds a statistical system in place, makes possible most communication with decision-makers about their data needs, and informs them of current statistical capability. Analysis is the glue that holds all information systems together".

Sir Claus Moser, destijds directeur van het Central Statistical Office (Verenigd Koninkrijk) zei in 1979 in een toespraak tot de Royal Statistical Society: "One more aspect of quality needs mentioning, namely the need for the government statistical service to devote more attention and resources to methodological work..... The CSO has much to gain from constantly improving its technical standards, indeed has a duty to do so and to publish its findings".

In de werkgroep is uitvoerig gediscussieerd over de vraag of het CBS zijn taak op het gebied van analyse al dan niet te ruim opvat en daarbij al dan niet het werk doet dat aan instellingen voor wetenschappelijk onderzoek zou dienen te worden voorbehouden.

Uitgangspunt bij deze discussie is het Koninklijk Besluit van 1899, waarin staat dat het CBS de statistische opgaven verzorgt die nuttig worden geacht voor praktijk of wetenschap. Aangezien een K.B. niet vergezeld gaat van een memorie van toelichting, kan daarin geen steun worden gevonden voor de interpretatie van de taakopdracht aan het CBS. Wel is beschikbaar een beschrijving van de hand van de heer Methorst *), de tweede Directeur van het CBS, van de omstandigheden en over de gang van zaken die tot de instelling van de (huidige) CCS en het CBS hebben geleid. Uit deze geschiedschrijving blijkt dat vooral representanten van de wetenschap, zowel in organisatorisch verband als individueel er bij voortduring op hebben aangedrongen dat het CBS zou worden opgericht. Bezielt men de in dit kader gehouden verhandelingen, beschouwingen en gedane uitspraken, dan mag geconcludeerd worden dat de omschrijving "praktijk of wetenschap" zeer bewust is gekozen.

Voorts kan geconstateerd worden dat er parallele ontwikkelingen zijn geweest in de maatschappijwetenschappen en de aard van het werk van het CBS. Er kan gesproken worden van een simultane ontwikkeling en van beïnvloeding over en weer. De banden tussen de universitaire instellingen en het CBS blijken uit het feit dat in de loop der jaren een aanzienlijk aantal oud CBS-ers tot het wetenschappelijk corps van verschillende universiteiten is toegetreden en uit de vele werkrelaties. De grenzen tussen "statistische opgaven", statistiek en statistisch onderzoek zijn niet aan te geven. Elke statistiek of statistisch onderzoek komt - als het goed is - tot stand naar aanleiding van een vraagstelling. De aard en reikwijdte van de vraagstelling bepalen de opzet, de uitvoering en het resultaat van de statistiek of het statistisch onderzoek. Statistisch onderzoek is per definitie een bepaalde wijze van wetenschappelijk onderzoek.

*) Geschiedenis van de statistiek in het Koninkrijk der Nederlanden; bijdragen tot de Statistiek van Nederland, nieuwe volgrees, deel XIV, (1902)

Stelt men zich in het kader van een vraagstelling tevreden met een uitkomst die in de vaktaal een "rechte telling" wordt genoemd, dan kan de vragenlijst of het enquêteformulier een eenvoudige vorm hebben. Wil men echter samenhangen tussen eigenschappen, variabelen of verschijnselen vaststellen, dan moet hiermee bij de opzet van het onderzoek rekening worden gehouden en dient de gegevensverzameling hierop te worden ingericht. Er kan in feite slechts in graduele zin over een meer of minder op analyse gerichte werkwijze worden gesproken. Deze gradaties doen zich zowel voor bij de opzet van het onderzoek (omvang enquêteformulier, voorziene tabellenset) als bij de uitwerking nadat het grondmateriaal is verzameld. Indien eenmaal "rijk" waarnemingsmateriaal is verzameld, kan men alsnog besluiten dit materiaal meer of minder diepgaand te analyseren. Talloze vragen vanuit de praktijk (beleid) of de wetenschap wijzen op de noodzaak de gegevensverzameling in een breed verband op te zetten. Het vraagstuk m.b.t. sterftecijfers bijvoorbeeld richt zich niet op een eenvoudig quotiënt ontleend aan de breuk sterfgevallen: levenden, maar op achtergrondvariabelen als leeftijd, geslacht e.d., en - recentelijk - op uitgeoefend beroep. Een ander voorbeeld vormt de inkomensstatistiek, waarbij het niet gaat om een simpele verdeling naar individuele personen of huishoudens; er dient in toenemende mate rekening te worden gehouden met onderscheidingen als leeftijd, opleidingsniveau, sociale categorie, al of niet in huishoudenverband samenwonend, kindertal e.d., terwijl ook aan de afzonderlijke inkomensbestanddelen aandacht moet worden besteed. Bij dit laatste dient gedacht te worden aan de verschillende primaire inkomensbestanddelen en aan de verschillende typen inkomensoverdrachten en -afdrachten. Eerst op deze wijze kan verantwoord over nivellering of denivellering worden gesproken. In dit verband zij verwezen naar de betrekkelijk recente vraagstellingen m.b.t. de "echte minima" en de "tweeverdieners". Als derde voorbeeld wordt het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie genoemd. Aan dit cijfer worden bijzonder hoge eisen gesteld, zowel qua betrouwbaarheid als qua detaillering. Dit heeft consequenties voor het er aan ten grondslag liggende budgetonderzoek en voor de regelmatige prijswaarneming.

Herhaaldelijk is gebleken dat het onderzoekmateriaal zich leent voor verdere analyse met het oog op mogelijke verschillen tussen sociale categorieën, de mogelijke invloed van veranderingen in de BTW-tarieven e.d. Dergelijke analyses worden in voorkomende gevallen door het CBS verricht, in andere gevallen door onderzoeksinstituten waaraan het (anonieme) grondmateriaal of gedesaggregeerde materiaal hiertoe ter beschikking wordt gesteld.

Op een geheel ander terrein, nl. dat van de Volkstelling 1971 wordt herinnerd aan de reeks monografieën die door onderzoekers van buiten het CBS zijn geschreven.

Het vorenstaande kan de indruk wekken dat het terrein onbegrensd is. Deze indruk zou onjuist zijn.

Ten eerste past het CBS welbewust beperking toe tot hetgeen als de hoofdtaak van het CBS wordt beschouwd ofwel hiermee verbonden is. Dit houdt in dat het bij het onderzoek in CBS-verband steeds gaat om statistisch onderzoek, gericht op het verschaffen van statistische resultaten naar buiten toe, die als zodanig relevant geacht kunnen worden. Voor de eigen analyse en voor de gevallen waarin het CBS zelf de nadruk legt op "eerste" resultaten en er rekening mee houdt dat (een deel van de) verdere analyses door derden zal plaatsvinden, dient met het oog op de opzet van het onderzoek en de daaropvolgende gegevensverzameling en terbeschikkingstelling een hoeveelheid kennis en ervaring van specifieke aard binnen het CBS aanwezig te zijn, die kan uitgaan boven het niveau bij onderzoeksinstellingen indien deze zich tot analyse beperken:

- de benodigde (voor)kennis om een goed steekproefontwerp samen te stellen. Efficiënte steekproefsystemen vergen een grote kennis van achtergrond variabelen en hun relaties met de doelvariabelen, alsmede een voortdurende aandacht voor de ontwikkelingen in "sampling techniques";
- de formulering van de vragen op een enquêteformulier, de opbouw van de vragen, de techniek van het stellen van vragen e.d. vereisen a priori de conceptie van de diverse tabellen die uit het materiaal zullen moeten worden samengesteld. Een "gemiste" vraag kan er de oorzaak van zijn dat bepaalde samenhangen niet kunnen worden vastgesteld;
- het ophogen en schatten aan de hand van de steekproefuitkomsten vereist kennis van en ervaring met multivariate analysemethoden om relaties tussen non responsgedrag, doelvariabelen en achtergrondvariabelen op te sporen;
- voor de gegevens die aan derden worden vestrekt is het in verband met het gevaar van onthulling van identificeerbare gegevens nodig dat binnen het CBS kan worden overzien welke verdere analysetechnieken gebruikt zouden kunnen worden.

Al deze genoemde operationaliseringsproblemen vereisen dat van CBS-wege wordt gewerkt op de zelfde onderzoeksvelden als waarmee de externe onderzoekers zich bezig houden en dat bovendien specifieke expertise wordt ontwikkeld.

Niet onvermeld mag blijven dat een deel der analyses vereist dat met het identificeerbare grondmateriaal wordt gewerkt. Dit mag in verband met de geheimhoudingsplicht het CBS niet verlaten. De hieruit verkregen gegevens, t.w. enkelvoudige en meervoudige frequentieverdelingen, bepaalde (mate van) samenhangen, elasticiteiten e.d. zijn naar hun aard te beschreven als (geaggregeerde) "statistische opgaven" waarin het K.B. voorziet en waaraan buiten het CBS behoefte blijkt te bestaan.

Resumerend gesteld: het CBS beperkt zich tot het statistisch onderzoek (direkt en indirekt) dat uitmondt in "opgaven" die voor praktijk of wetenschap nuttig worden geacht. Een tweede beperking is gelegen in de beschikbare middelen. Al het statistische werk door het CBS maakt deel uit van de Werkprogramma's die aan de CCS worden voorgelegd. Dit houdt in dat al het werk onderhevig is aan de prioriteitenstelling in het totale verband. Aan de hand van de opeenvolgende Werkprogramma's kan worden aangetoond dat in tijden van groei in sterkere mate voor de nadere analyse van het grondmateriaal en voor een ruimer publikatiepakket is gekozen. Nu, in het tijdperk van bezuinigingen ziet men in de Werkprogramma's - bedoeld wordt op het Werkprogramma 1983-1984 en op de in behandeling zijnde bijstellingen - dat bezuinigd wordt op "analyse" en op "publicaties". Dit houdt in dat de statistische informatievoorziening een beperking in de diepte ondergaat. Soms wordt expliciet gekozen voor slechts "rechte tellingen", opdat in ieder geval de meest globale informatie beschikbaar blijft komen. Daarbij mag niet worden vergeten dat dit kan betekenen dat ook de verzameling van het grondmateriaal in de diepte beperkt wordt, zodat aan derden geen analysemateriaal kan worden verschaft. Voor zover het laatste nog wel het geval is, is het de vraag of externe onderzoeksinstellingen over de middelen zullen beschikken om het materiaal nader te analyseren. Minder analyse betekent in veel gevallen een verschraving van de statistische informatievoorziening. Op verschillende manieren stelt het CBS gedesaggregeerd materiaal of zelfs geïndividualiseerd grondmateriaal ter beschikking van externe onderzoekers. Zo is er een vaste procedure om bepaald materiaal bij het Steinmetz archief "op te slaan" en wordt er gewerkt aan de samenstelling van standaardbanden die als regulier produkt van het CBS beschikbaar kunnen worden gesteld. Deze laatste opzet heeft een efficiëntiefacet omdat dan niet meermalen een band "op maat" behoeft te worden samengesteld. Een tweede facet heeft te maken met de beveiliging van individuele gegevens. Een standaardband kan met inachtneming van alle eisen worden samengesteld terwijl verschillende "maatwerk"-banden, indien gecombineerd, tot ongewenste onthullingen zouden kunnen leiden.

3. Inventarisatie statistische informatievoorziening

Inleiding

Bij de besluitvorming in de Ministerraad inzake onderwerp nr. 6 "Statistische Informatievoorziening" in het kader van de 3e ronde Heroverweging is gesteld:

"Ook zullen de activiteiten van overige overheidsinstellingen en -diensten die zich bezighouden met statistische informatievoorziening, alsmede hun relatie tot het CBS in het onderzoek moeten worden betrokken".

Een tweede relevante verwijzing is te vinden in de brief van de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging waar het om het ijkpunt gaat. Op pag. 2 vindt men onder b. "(voorzover het onderwerpen betreft waarbij zinnig kan worden gewerkt met een budgettair ijkpunt:) een inventarisatie van de begrotingsposten die op het te bestuderen onderwerp betrekking hebben en de berekening van het ijkpunt."

De geciteerde omschrijvingen bieden geen ondubbelzinnige definitie van het te onderzoeken gebied. De werkgroep heeft in eerste instantie een globale begrenzing toegepast. Het CBS heeft vervolgens een overzicht samengesteld van een aantal onderwerpen die eventueel in de beschouwing zouden kunnen worden betrokken. Dit overzicht is door de vertegenwoordigers van de verschillende ministeries kritisch bezien. In de daarop volgende discussies is enigszins pragmatisch te werk gegaan. Er is gestreefd naar een zo gelijk mogelijke behandeling van de onderwerpen. Het uiteindelijk resultaat is in de bijlage D verwerkt. Er is dus tastend en zoekend naar een eindresultaat toegewerkt. Mede op basis van de toegepaste overwegingen kunnen de volgende criteria worden genoemd die bij de selectie zijn gehanteerd.

- a) Naar bestuurlijk niveau gezien, is de inventarisatie beperkt tot Rijksniveau. Vanzelfsprekend zijn de Ministeries zelf in de beschouwing betrokken. Moeilijk wordt het om bij (semi)zelfstandige instellingen die een binding hebben met één of meer ministeries de grens te trekken. Een duidelijk voorbeeld van een zelfstandige instelling die - gegeven de betrokkenheid bij de landbouwstatistiek - niet mocht ontbreken, is de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen. Van andere stichtingen moest echter geconcludeerd worden dat de binding met een bepaald ministerie wel aanwezig was, maar dat activiteiten op het terrein van de statistische informatievoorziening geen onderwerp waren van de financieringsvoorwaarden, zodat aan de directe beïnvloeding van het betrokken ministerie grenzen gesteld zijn. In dit verband vormen stichtingen die opgericht zijn om bepaalde registraties te vormen met o.a. als doel dat daaruit statistische informatie kan worden afgeleid, een speciale categorie. Hierbij is van belang dat in het ene geval het CBS betaalt voor de verschaft basisinformatie, in andere gevallen niet.
- b) Onder de "activiteiten inzake statistische informatievoorziening" is zowel verstaan het zelf verzorgen van statistische informatievoorziening als het geven van betaalde opdrachten aan derden. In bepaalde gevallen komt het voor dat een Ministerie de financiering voor zijn rekening neemt en de volledige uitvoering aan het CBS overlaat, al dan niet met inschakeling van derden. Dit criterium heeft uitsluitend betrekking op het financieringsaspect.
- c) De inhoudelijke bepaling van de "activiteiten inzake de statistische informatievoorziening" is (eveneens) niet eenvoudig. Van bepaalde vormen van informatie(voorziening) kan onomstreden worden gezegd dat het geen statistische informatie betreft, zoals indien per individueel geval een hoeveelheid gegevens geregistreerd wordt, in al dan niet openbare registraties. Dergelijke registraties kunnen wel een bron vormen voor statistische informatie. Er is statistische informatie die bedoeld is voor interne beheers- of bestuursdoeleinden, dan wel voor het afleggen van verantwoording door een bestuurlijke instantie. Dergelijke vormen van statistische informatie rekent de werkgroep tot "bedrijfsstatistische informatie". Hierbij zij opgemerkt dat naarmate de bestuurlijke eenheid groter wordt, bijvoorbeeld een geheel ministerie omvat, en de betrokken statistische informatie het karakter krijgt van het afleggen van beleidsverantwoordelijkheid, het moment aanbreekt dat deze vorm van statistiek wél tot de statistische informatievoorziening in algemene zin wordt gerekend. Dit overgangsmoment is niet steeds precies vast te stellen. Het is onvermijdelijk dat de Werkgroep van tijd tot tijd een "arbitersbeslissing" heeft genomen.

- d) Als verdere criteria heeft de Werkgroep gehanteerd:
- de informatie wordt met een zekere mate van regelmaat periodiek samengesteld (geen incidenteel onderzoek)
 - de informatie is publiek toegankelijk
 - de informatie is in behoorlijke mate representatief ten aanzien van de beschreven verschijnselen.
- e) Niet tot de statistische informatievoorziening is gerekend hetgeen door de onderhavige instellingen door nadere bewerking van statistisch materiaal is verkregen en al dan niet gepubliceerd. Hierdoor wordt het werk van o.a. bepaalde statistische afdelingen bij ministeries uitgesloten, evenals grote delen van het werk van planbureaus.

Het resultaat van de inventarisatie

Bij de weergave van het resultaat van de inventarisatie in de bijlage wordt als eerste indeling aangehouden het onderscheid naar ministerie. Aangezien sommige "opdrachten" aan CBS of derden van meer dan één ministerie afkomstig zijn, is er ook een paragraaf gewijd aan combinaties van ministeries.

Vervolgens is er per ministerie een onderverdeling gemaakt naar vier categorieën.

- A. Statistieken van het CBS.
- B. Statistieken van het betrokken ministerie of hieronder ressorterende diensten.
- C. Statistieken van gelieerde instellingen.
- D. Verleende opdrachten aan derden, waarbij het CBS niet onder "derden" begrepen is.

Aangezien het - conform de doelstelling van de heroverweging - om financiële aspecten gaat, is getracht deze te achterhalen en is er voor gezorgd dat deze geen aanleiding geven tot dubbeltellingen.

Wat het eerste betreft, moet worden opgemerkt dat het niet steeds gaat om duidelijk aanwijsbare begrotingsposten. De relevante bedragen zijn veelal begrepen in de totale begroting onder personeelsuitgaven of uitgaven voor onderzoek. Elk betrokken ministerie heeft een zo getrouw mogelijke raming opgesteld.

Met betrekking tot het gevaar van dubbeltellingen wordt opgemerkt dat indien een bepaald ministerie aan het CBS betaalt, het desbetreffende bedrag hetzij afzonderlijk moet worden opgevoerd hetzij als vermindering van de ontvangsten van het CBS moet worden aangemerkt.

Aangezien voor het CBS de bruto-lasten zijn opgevoerd en de ontvangsten hierop niet in mindering zijn gebracht, houdt dit in dat betalingen door ministeries aan het CBS reeds begrepen zijn in de bruto-lasten van het CBS en derhalve niet nog eens afzonderlijk mogen worden opgevoerd. Voor betalingen door ministeries aan derden geldt vanzelfsprekend dat zij zijn opgevoerd.

Kosten statistische informatievoorziening (ijkpunt)

	1970	1975	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988
	x 1000 gld								
1) <u>CBS</u>									
personele *)									
kosten	30379	75906	142999	171684	172814	169752	166406	165737	169238
materieële **)									
kosten	5731	17394	31452						
bijzondere ***)				48057	47604	51987	50143	53637	53752
begrotings- objecten	3583	7668	5390						
Totaal	39693	100968	179841	219741	220418	221739	216549	219374	222990

* 2%-operatie is verwerkt

** aandeel CBS in versobering is nog niet verwerkt

*** Arbeidskrachtentelling: 1983, 1985, 1987 gebaseerd op 3%-steekproef.
Algemene Bedrijfstelling in 1987.

2) Statistische activiteiten bij departementen

Op grond van ramingen door de betrokken departementen (zie bijl. D) worden hiervoor kosten geraamd die (begrotingsjaar 1983) ca. fl. 9.605.000,- belopen.

4. Beleidsvoornemens regeerakkoord

In Bijlage IIa van het rapport van de werkgroep A, dat onderdeel uitmaakt van het regeerakkoord staat bij de positief beoordeelde ombuigingsmaatregelen: beperking materieële en personele uitgaven CBS en instituten (toerisme, midden- en kleinbedrijf): 1983: nihil; 1984 15 mln gulden; 1985: 20 mln gld; 1986: 20 mln gld (Staatscourant 21 oktober 1982).

B. EVALUATIE VAN HET BELEID

I. Doelstellingen

1. Veranderingen ten opzichte van de uitgangssituatie

Het is duidelijk dat de maatschappelijke veranderingen sedert het ontstaan van het huidige ambtelijk statistisch systeem in Nederland groot zijn geweest.

Zoals in de meeste andere landen is de statistiek met de demografische en economische ontwikkelingen meegegroeid. In 1900 had het CBS 5 personeelsleden, in 1970 ca. 1500, in 1980 ca. 3000.

Ook is het belang dat aan statistische informatieverschaffing werd toegekend in de loop der tijd groter geworden.

Voorals sinds de grote crisis in de jaren dertig, toen de gebreken van het ongeremde marktmechanisme duidelijk bleken, is de overheid in de westerse landen gaan ingrijpen in het economisch proces. Aanvankelijk gebeurde dit ingrijpen zonder veel systeem, samenhang of regelmaat. Pas na de Tweede Wereldoorlog werden in verschillende landen pogingen gedaan om ten aanzien van de economie een meer samenhangend overheidsbeleid te voeren, gericht op een gelijktijdige verwezenlijking van een aantal algemeen wenselijk geachte doeleinden, zoals volledige werkgelegenheid, een rechtvaardige inkomensverdeling, stabiele prijzen, evenwicht op de betalingsbalans, economische groei, sociale zekerheid.

In het aldus ontstane stelsel van gemengde economie speelden economische planning en het in 1947 officieel opgerichte Centraal Planbureau een rol van toenemende betekenis. Ten behoeve van de kwantitatieve uitspraken van het CPB over de te verwachten economische ontwikkelingen bestond er uiteraard groeiende behoefte aan door het CBS samen te stellen statistische informatie over een breed scala van sociaal-economische structuren en verschijnselen. Naast economische planning kwam later de vraag naar planning op het gebied van andere sectoren en facetten op.

"De gemeenschap heeft aan de overheid de zorg toevertrouwd voor een bevredigende ontwikkeling op een groot aantal sectoren", zo stelde de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur (onder voorzitterschap van prof.dr.P.de Wolff; eindrapport in de vorm van kamerstuk 10914/1970). Dit brengt de noodzaak van planning met zich mede, waaronder door de Commissie werd verstaan "de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding gericht op het bevorderen van een systematisch en consistent beleid". Naast sector- en facetplanning diende er naar het oordeel van de Commissie ook integrale planning plaats te vinden. Wil de planning tot zijn recht komen dan moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Onder meer moet er voldoende kwalitatieve, statistische en wetenschappelijke informatie zijn. Door de Commissie werd de instelling bepleit van een Raad voor de Planning (de latere Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) en van een Sociaal Planbureau (het latere Sociaal en Cultureel Planbureau). Voor wat laatstgenoemde instelling betreft werd nogmaals gewezen op de noodzaak van empirische gegevens ten behoeve van de wetenschappelijke doorlichting en de advisering aan beleidsinstanties. De kwantitatieve informatie t.b.v. deze research zou, evenals bij de bestaande planbureaus het geval is, voornamelijk door het CBS moeten worden verstrekt.

In rapport nr. 5 van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1974), over Verbetering van de Bevolkingsprognoses, wordt onder meer gepleit voor een uitbreiding van de middelen op dit terrein bij het CBS. Voorts zou een samenwerkingsverband voor de bevolkingsprognose moeten worden gevormd tussen CBS, CPB, Rijks Planologische Dienst, SCP en NIDI (Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut), te institutionaliseren binnen de CCS. Geconstateerd werd dat het CBS zou worden belast met de uitvoering van de prognose, met het verzamelen van aanvullend statistisch materiaal, en tezamen met anderen met de verdere verwerking van de resultaten tot prognose van de regionale en categorale deelpopulaties. Op hetzelfde terrein besloot de regering in 1974, op advies van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB), verder tot het opzetten van een Nationaal Programma van Demografisch Onderzoek (NPDO). De RAWB adviseerde tevens tot het opzetten van een Nationaal Programma Arbeidsmarktonderzoek, dat in 1975 van start ging.

Het spreekt vanzelf dat de uitvoering van deze programma's een toenemende vraag naar statistische informatie inhield.

Ook op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek in de maatschappijwetenschappen zijn ontwikkelingen opgetreden die voor het beleid met betrekking tot statistische informatievoorziening relevant zijn. Voor een aantal maatschappijwetenschappen geldt dat zij een accentverschuiving hebben ondergaan van "philosophy" naar "science". Dat wil zeggen dat het empirisch onderzoek een grotere rol is gaan spelen. Vooral in Nederland geldt dat de eigen "veldresearch" geen grote vormen heeft aangenomen, mede omdat men gebruik kon maken van de CBS-gegevens. Voor een deel betreft dat de gepubliceerde gegevens die aan deze ontwikkeling zijn en worden aangepast. Daarnaast is er een toenemende vraag naar op specifieke wijze gedesaggregeerd materiaal en naar gedeïndividualiseerd micromateriaal. In bepaalde opzichten vervult het CBS voor de maatschappijwetenschappen de rol die in de technische wetenschappen het laboratorium vervult.

Lag in de negentiende eeuw het accent bij de ambtelijke statistiek nog sterk op het demografische element, in de twintigste eeuw verschoof dit geleidelijk naar de sociaal-economische sector. Deze verschuiving is ook tot uiting gekomen in de plaats van het CBS binnen de overheidsorganisatie: tot 1932 onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken, daarna onder het Ministerie van Economische Zaken.

Daarnaast werden toenemende kwaliteitseisen gesteld en ontwikkelde zich het statistisch (systeem) denken, mede door steeds intensiever internationaal overleg en internationale samenwerking. Verwezen moge worden naar hetgeen reeds is vermeld onder paragraaf A2.

Ten dele houden de uitbreidingen van het CBS in het recente verleden verband met de inhaal van achterstanden, omdat eerdere personeelsuitbreidingen niet toereikend waren om de groei van werkzaamheden ten behoeve van bestaande statistieken op te vangen.

Inhaal van achterstanden, kwaliteitsverbetering en vernieuwing zijn niet altijd scherp van elkaar te onderscheiden. In de praktijk treden ze al doende dikwijls gelijktijdig op. Kwaliteitsverbetering houdt in ruimere zin niet alleen in bijv. een grotere nauwkeurigheid van uitkomsten, maar ook een betere presentatievorm, duidelijker toelichting, een grotere mate van detaillering enz.

De hierboven beoogde resultaten zijn niet alleen tot stand gekomen door meer statistisch personeel. Er is ook sprake van betere infrastructurele voorzieningen, in de eerste plaats door voortschrijdende automatisering. Voorts moet erop worden gewezen dat de vergroting van werkzaamheden, het aanvatten van nieuwe objecten en een meer efficiënter uitvoering van taken bijzondere eisen stellen aan administraties en bedrijfsbureaus, aan buitendiensten en onderdelen voor externe controle (accountantsdiensten). De groei in de behoefte, zowel vanuit de praktijk als vanuit de wetenschap is dus onmiskenbaar gebleken.

Anderzijds is het aanbod eveneens toegenomen. In hoeverre van een evenredigheid hiertussen sprake is, valt niet vast te stellen. Gezien de geformuleerde behoefte in de vorm van de Meerjarenprogramma's 1980-1984 en 1983-1987 aan de ene kant en de recente maatregelen m.b.t. de begrotingen van het CBS aan de andere kant, kan gesteld worden dat de discrepantie tussen "vraag" en "aanbod" omschreven is.

Tegenover de in het begin van deze paragraaf geschetste toenemende overheidsbemoeienis staan de beleidsvoornemens van het huidige kabinet tot deregulering en privatisering. In hoeverre dit gevolgen voor de behoeften aan statistische informatie zal hebben is niet te voorzien. Enerzijds zou kunnen worden verondersteld dat deregulering leidt tot een verlaagd niveau van de behoeften (althans van de zijde van de rijksoverheid), anderzijds wordt vernomen dat de gehandhaafde eindverantwoordelijkheid van de rijksoverheid juist tot een versterking van de behoeften aanleiding zal geven, resp. tot een accentverlegging van administratieve gegevens (die mogelijk ten dele wegvallen) naar statistische gegevens.

2. Veranderingen in aspiratieniveau

Eerder kwam reeds de groeiende behoefte aan statistische informatie ter sprake. In deze toenemende behoefte kon voor een belangrijk deel worden voorzien, doordat - vooral gedurende de laatste tien jaren - aan het CBS een betrekkelijk hoog groeitempo werd toegestaan. In het begin van de zeventiger jaren kwam het CBS in aanmerking om een bijdrage te leveren tot de spreiding van rijksdiensten. Tegelijk met de gedeeltelijke overplaatsing naar Heerlen is een ingrijpende reorganisatie doorgevoerd. In dezelfde periode is een versterkte groei aan het CBS toegestaan, o.a. omdat uit onderzoek gebleken was, dat er achterstanden in de ontwikkeling waren ontstaan.

In 1979 werd een voortzetting van de groei toegestaan, onder de voorwaarde dat een aanzienlijk gedeelte van deze groei de Heerlense vestiging ten goede zou komen. Het een en ander vond zijn beslag in de Perspectievennota Zuid-Limburg, waarin voor het CBS een taakstellende groei van 470 plaatsen werd opgedragen. Het CBS heeft de nodige voorzieningen getroffen in de vorm van een tweede spreidingsplan en is onmiddellijk met de uitvoering daarvan begonnen. De daadwerkelijke voltooiing zal, naar het zich thans laat aanzien, niet gerealiseerd kunnen worden door de inmiddels aan het Bureau opgelegde bezuinigingen en de 2%-operatie.

De regeringsbesluiten inzake de toegestane uitbreidingen werden gebaseerd op de CBS-Meerjarenprogramma's die door het Bureau zijn opgesteld en door de CCS - na discussie en amendering - zijn bekrachtigd.

De feitelijke formatie-ontwikkeling t/m de niet herziene begroting 1982 van het CBS (sec, d.w.z. zonder Bijzondere Begroting Objecten) was in de afgelopen tien jaar als volgt.

ultimo	formatie	toename t.o.v. voor- afgaand jaar
1973	1676	
1974	1703	+ 27
1975	2128	+425
1976	2427	+299
1977	2585	+158
1978	2760	+175
1979	2947 *)	+187
1980	3119 **)	+172
1981	3333	+214
1982	3531***)	+198

*) waarvan 5 verkregen van de RPD t.b.v. hoofdafdeling Landbouwstatistiek

***) waarvan 2 verkregen van Binnenlandse Zaken t.b.v. het Ambtenarenpanel

***) minus 210 i.v.m. 2%-operatie.

Enkele malen is er op gewezen dat de Regering door het bepalen van het budget van het CBS de omvang van de statistische informatievoorziening bepaalt. Indien de Werkgroep zich beperkt tot de periode vanaf het begin van de zeventiger jaren, dan blijkt het volgende.

De beslissing om het CBS een rol van betekenis te laten spelen in het spreidingsbeleid werd gevolgd door een onderzoek betreffende de reorganisatie van het CBS. Zoals opgemerkt toonde dit onderzoek tevens aan dat er achterstanden in de ontwikkeling waren ontstaan. Dit leidde tot het besluit om aan het CBS een versterkte groei toe te staan. Mede op basis van de Meerjarenprogramma's 1972-1976 en 1977-1981 is door de Regering bewust besloten om aan de gestegen en stijgende behoefte aan statistische informatie tegemoet te komen. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat een gedeelte van de toegestane groei bedoeld was voor noodzakelijke "reparaties". Dat wil zeggen dat meer middelen nodig waren om bestaande statistieken op peil te houden.

In een volgende ronde werd een soortgelijk besluit genomen. Op basis van het Meerjarenprogramma 1980-1984 werd een uitbreiding van mensen en middelen toegestaan die correspondeerde met de "reparaties" en uitbreidingen vallende in de eerste en tweede prioriteitsklasse. Over verdere uitbreidingen die correspondeerden met de derde en vierde prioriteitsklassen werd de besluitvorming opgeschort. De daarna optredende budgettaire ontwikkelingen hebben de verdere besluitvorming eerst doorkruist en later - in de richting van bezuinigingen - bepaald. Niet onvermeld mag blijven dat de positieve beslissing inzake het Meerjarenprogramma 1980-1984 mede beïnvloed werd door het feit dat de geplande Algemene Volks- en Woningtelling, waarmee 80 tot 100 mln gulden gemoeid zou zijn geweest, wegviel.

Tot en met de voorbereiding van de begroting 1982 kan er gesproken worden van een bewust beleid om de statistische informatievoorziening op een hoger peil te brengen; daarna is de bezuinigingsdruk zo groot geworden dat ook het CBS niet aan ombuigingen kon ontkomen. De begrotingsreducties op de post personeel van de begrotingen 1982 en 1983, alsmede de 2%-operatie moeten worden gezien als bezuinigingsmaatregelen waarvan de consequenties voor de statistische informatievoorziening niet bij voorbaat zijn overzien.

In de paragraaf Instrumenten wordt nader ingegaan op de rol die de CCS en het CBS vervullen bij de voorbereiding en uitwerking van het beleid inzake de statistische informatievoorziening, alsmede op de betekenis van Meerjarenprogramma's en Werkprogramma's.

II. Instrumenten

Vanuit de doelstelling van het beleid kunnen CBS en CCS als instrumenten worden beschouwd. In dat kader is het zinvol de werkwijze van die instrumenten in hun onderlinge relatie kort te schetsen.

1. De instrumentele betekenis van de CCS en het CBS

Zoals later, bij de behandeling van de totstandkoming van de programma's zal blijken, fungeert het CBS als ontvanger van signalen omtrent de behoeften aan statistische informatie. Het filtert en waardeert deze signalen en verwerkt ze tenslotte in programmavoorstellen. Deze voorstellen worden beoordeeld door de CCS via een uitgebreide procedure.

Beide instanties gaan er bij de voorbereiding en behandeling van de voorstellen van uit dat de Regering uiteindelijk het budget zal bepalen. Dit leidt ertoe dat om te beginnen alleen die voorstellen worden gedaan en bekrachtigd waarvoor behoorlijke motivering is te geven en waarbij tevens aan de lasten in de meest ruime zin aandacht is besteed. In dit verband mag niet worden vergeten dat in de CCS en haar organen gebruikers en berichtgevers, in bepaalde gevallen in één persoon vertegenwoordigd, elkaar ontmoeten.

Omdat niet van tevoren vaststaat tot welke budgettaire middelen de Regering zal blijken te willen gaan en omdat de CCS en het CBS zich bij voorbaat willen vastleggen in hun keuze, wordt elk ingediend programma in een aantal prioriteitsklassen ingedeeld. Hoezeer men zich in een periode van groei bewust was van de consequenties van deze handelwijze moge blijken uit het feit dat aan de toekenning van een bepaalde prioriteit aan een bepaald onderwerp veel aandacht werd besteed in Commissies van Advies, in de Programmacommissies en tenslotte in de plenaire CCS-vergadering.

De pluriforme samenstelling van de CCS en haar organen heeft een bepaalde mate van evenwichtigheid tussen baten en lasten, alsmede evenwicht tussen algemene belangen en specifieke interessen bewerkstelligd.

Vanzelfsprekend is de taak van de CCS een betrekkelijk lichte indien van groei sprake is en van verdere mogelijke groei wordt uitgegaan. Toen de CCS eind 1982 voor de noodzaak stond om de programmabijstellingen in neerwaartse richting te effectueren, voortvloeiende uit de bezuinigingen met betrekking tot de begrotingen 1982 en 1983, is dit gebeurd op een wijze die vergelijkbaar is met die waarbij over groei kon worden beslist. De noodzakelijke bijstellingen in neerwaartse richting die verband houden met de 2%-operatie zijn vóór de zomer van 1983 op gang gebracht met een discussienota betreffende eerste voorstellen van het CBS, gevolgd door bestudering in de Commissies van Advies. Op grond van de reacties heeft het CBS vervolgens een definitief voorstel voor de eerstkomende jaren voorbereid, waarover in de CCS-vergadering in december 1983 een besluit zal worden genomen.

In het bijzonder bij de 2%-operatie blijkt dat het CBS zich, in verband met de bevoegdheden van de CCS, moet richten op de bijstelling van het programma van werkzaamheden. Een invulling van de 2%-operatie door gebruik te maken van toevallig openstaande of door natuurlijk verloop vrij vallende personeelsplaatsen is in de geldende constructie uitgesloten. Het primaat ligt bij de optimale allocatie van de beschikbare middelen en in het aanwijzen van werkzaamheden waaraan de laagste prioriteit wordt toegekend. Nadat hierover door de CCS is beslist, dient het CBS op verantwoorde wijze het personeelsbeleid hieraan aan te passen.

Nog in de periode van groei hebben het CBS en de CCS de behoefte gevoeld om aan de besluitvorming inzake het programma van werkzaamheden een meer expliciteerbare en objectiveerbare basis te geven, waarbij ook het begrip kosten-en-baten analyse een rol speelt. In een der volgende paragrafen wordt de stand van zaken op dit punt beschreven.

2. Besluitvorming door de CCS

Hetgeen tot dusverre onder de aanduiding Evaluatie is gesteld is voornamelijk een beschrijving van de bestaande praktijk bij de totstandkoming van programma's en van de wijze, waarop getracht wordt een en ander in de toekomst vorm te geven. In de evaluatie zou voorts ook met name moeten worden ingegaan op de vraag in hoeverre de huidige praktijk van de totstandkoming van programma's voldoende kritisch nieuwe wensen relateert aan baten en lasten. Hieronder wordt getracht daarover kort iets op te merken.

Allereerst kan worden geconstateerd dat een afweging tussen baten en lasten per statistiek zeer gecompliceerd is. In het verleden vond dit dan ook slechts globaal plaats (elders in dit rapport omschreven als "aan toekenning van een bepaalde prioriteit aan een bepaald onderwerp (werd) veel aandacht besteed in Commissies van Advies, Programmacommissies en tenslotte de plenaire CCS-vergadering").

De regering baseerde de groei van het CBS op de door de CCS vastgestelde meerjarenprogramma's. Een goede aftasting van de wensen heeft in het verleden zeker plaatsgevonden. In hoeverre echter de baten voor de samenleving voldoende aandacht hebben gekregen is, gezien de geringe beschikbare informatie over daadwerkelijk gebruik, moeilijk te meten. Zoals hierboven aangekondigd en verderop nader beschreven wordt, ontwikkelt het CBS een multi-criteria-analyse teneinde de totstandkoming van programma's zo geobjectiveerd mogelijk te laten plaatsvinden met behulp van criteria. Deze criteria kunnen worden opgevat als een concrete invulling van het begrip nuttigheid uit het KB.

Deze opzet kan als een verbetering worden beschouwd daar getracht wordt een oplossing te vinden voor het ontbreken van een toetsbare prioriteitenstelling in de huidige procedure. Ook kunnen door de nieuwe procedure de mogelijkheden voor Regering en Parlement tot oordeelsvorming over het statistische pakket in relatie tot de beschikbaar te stellen middelen worden vergroot.

3. Meerjarenprogramma's

Sedert het eind van de jaren zestig is het gebruik, dat het CBS Meerjarenprogramma's (MJP's) aan de CCS ter beoordeling voorlegt. Tot op heden zijn vijf MJP's samengesteld, te weten over de perioden 1969-1973, 1972-1976, 1977-1981, 1980-1984, en 1983-1987. Naarmate de tijd verstrijkt neemt de betekenis van een bepaald Meerjarenprogramma af. Vandaar dat er in principe naar wordt gestreefd om de MJP's een voortschrijdend karakter te geven, althans MJP's over elkaar ten dele overlappende periodes (dakpanstructuur) op te stellen.

Met de MJP's wordt in de eerste plaats beoogd om een inzicht te geven in de gewenste ontwikkeling van het statistisch programma op middellange termijn. Zij vormen de achtergrond voor de jaarlijkse Werkprogramma's (WP's).

De WP's vormen meer specifieke opstellingen die - met kleine bijstellingen - uit de MJP's worden gelicht.

Het karakter van MJP's en WP's is in beginsel van dien aard dat aangegeven wordt met welke veranderingen in het lopende werk een begin zou moeten worden gemaakt. Die veranderingen betreffen bepaald niet alleen uitbreidingen, maar ook wijzigingen in de opzet van statistieken en het staken van statistieken. In dat opzicht bieden ze een beeld van gewenste netto-aanpassingen.

Afzonderlijke vermelding verdient het MJP 1983-1987 dat zich, in tegenstelling tot de andere, niet beperkt tot voorgestelde veranderingen, maar tevens een integrale beschrijving geeft van het bestaande werkterrein van het CBS, inclusief de statistieken waarvan realisatie binnen de planperiode mogelijk werd geacht met de beschikbare en ten tijde van de opstelling in het vooruitzicht gestelde middelen.

De laatste omschrijving houdt in dat voor dit MJP het Werkprogramma 1982 en de daarbij behorende begroting 1982 als "ijkpunt" waren gekozen. Bij verschillende gelegenheden is gebleken dat de Regering aan de hand van de door de CCS goedgekeurde MJP's besluiten nam over de ontwikkeling op middellange termijn van de statistische informatievoorziening. Vooral de MJP's 1977-1981 en 1980-1984 hebben geleid tot beslissingen over de personele groei van het CBS, die vervolgens in de jaarlijkse begrotingen en meerjarenramingen zijn verwerkt. Gezien de budgettaire omstandigheden hebben CBS en CCS het MJP 1983-1987 niet vergezeld doen gaan van een opstelling betreffende de voor uitvoering van dit programma benodigde personele en materiële middelen.

4. Werkprogramma's en begrotingen

De jaarlijkse Werkprogramma's vormen de basis voor de begrotingsvoorstellen van het CBS. De personele en materiële begroting worden als onderdeel van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken ter autorisatie aan het parlement voorgelegd.

Bij de opstelling van een WP wordt veelal uitgegaan van een min of meer als gegeven beschouwd begrotingscijfer. Tegen de achtergrond van het lopende MJP wordt met inachtneming van de meest recente ontwikkelingen gestreefd naar een optimale allocatie van de middelen. Dit houdt o.a. in dat bepaalde tegenvallers met een exogeen karakter geheel of ten dele intern worden gecompenseerd.

Recent is m.b.t. de begroting 1982 (en 1983) een bezuiniging opgelegd in de personele sfeer, hetgeen neerkwam op een vermindering met 210 personeelsplaatsen. Deze kortingen - die doorwerken in de meerjarenramingen - zijn verwerkt in een Werkprogramma voor de jaren 1983 en 1984. Hierbij hebben opnieuw CBS en CCS gezamenlijk trachten te voldoen aan de in het KB van 1899 voorkomende restrictie: "voor zover de beschikbare middelen het toelaten". In feite is dit WP 1983-1984 weer achterhaald omdat inmiddels de 2% maatregel met ingang van 1983 is getroffen. In de voorjaarsvergadering van de CCS is daarom een discussienota betreffende noodzakelijke bijstellingen in eerste aanleg besproken.

5. Totstandkoming van programma's

De talloze contacten die het CBS zowel met "berichtgevers" (dat zijn degenen die de basisinformatie verschaffen) als met gebruikers van de statistische informatie onderhoudt, vormen één bron om de informatiebehoefte te actualiseren. Er bereiken in dit verband het CBS verzoeken van (onderdelen van) ministeries, universitaire onderzoekinstellingen, ondernemingen, instellingen en andere organisaties om bepaalde statistieken samen te stellen. Ook bereiken het CBS direct of indirect klachten dat de statistische informatievoorziening tekort schiet.

Een tweede belangrijke bron, die zowel CBS als de CCS ten dienste staat, vormen de ca. 20 Commissies van Advies (CvA's), die sedert 1974 geleidelijk tot stand zijn gekomen. In formele zin adviseren ze de CCS omtrent voorstellen van het CBS, maar tegelijkertijd vormen ze voor het CBS een belangrijk klankbord. De Commissies van Advies bestaan overwegend niet uit leden van de CCS, maar uit deskundigen op het specifieke statistische terrein, waarvoor de CvA is ingesteld.

Een derde bron, die meer dient om inzicht te verkrijgen in het gebruik van en de waardering voor de statistische gegevens die eenmaal zijn samengesteld en gepubliceerd, is het gebruikersonderzoek waarmee het CBS in recente jaren een bescheiden aanvang heeft gemaakt. De bedoeling van dit gebruikersonderzoek is om vast te stellen wie de belangrijkste gebruikers van statistische informatie zijn en of de door het CBS gepubliceerde dan wel op andere wijze verstrekte gegevens in hun behoeften voorzien.

Het is de taak van de Directeur-Generaal al deze signalen te bezien en op hun betekenis te beoordelen. Bij deze beoordeling spelen veel factoren een rol: is de behoefte reëel, is zij algemeen of specifiek, past een eventuele nieuwe statistiek in het werk van het Bureau, is de statistiek haalbaar in technische zin en haalbaar met het oog op de belasting van de berichtgevers, welke kosten zijn er gemoeid met een nieuwe statistiek en zijn er wellicht bestaande werkzaamheden die door een nieuwe statistiek kunnen wegvallen. Bij al deze overwegingen worden veelal derden geconsulteerd (o.a. de reeds genoemde CvA's, waarin zowel potentiële gebruikers als -vaak-potentiële berichtgevers participeren).

Naast het vraagstuk van het opzetten van nieuwe statistieken, het wijzigen of staken van bepaalde statistieken is er nog het verschijnsel dat een bestaande statistiek meer of minder middelen gaat vereisen. Enerzijds kunnen veranderingen in de wijze van toelevering van basisinformatie en de automatiseringsontwikkelingen kostenverlichtend werken. Anderzijds kan een bestaande statistiek meer menskracht en middelen vereisen omdat bijvoorbeeld de documentenstroom autonoom groeit of omdat het moeilijker wordt de noodzakelijke basisgegevens te verwerven of te verwerken.

Uiteindelijk dient de Directeur-Generaal een concept-programma in bij de CCS.

Om gebruikers van statistieken een beter inzicht te verschaffen in de gegevens die het CBS ter beschikking heeft is voorts in 1983 een CBS-gids uitgegeven die het mogelijk maakt om na te gaan of en in welke publikatie(s) het CBS over een bepaald onderwerp gegevens openbaar heeft gemaakt.

6. Prioriteitenstelling

In de paragraaf "Formele grondslagen" is reeds uiteengezet op welke wijze de regering door het instrument van de budgettaire middelen beleid voert met betrekking tot de statistiek. De Directeur-Generaal is gehouden het CBS te beheren met inachtneming van de hem toegestane middelen, maar de regering bepaalt via de middelentoe wijzing in algemene zin de omvang van het statistisch programma.

Teneinde het programmatische besluitvormingsproces te verhelderen, alsmede de terugkoppeling van budgettaire besluiten naar het programma te vereenvoudigen, is in de meeste MJP's en WP's met prioriteitsklassen gewerkt, in die zin dat bij voorgestelde programmawijzigingen en daarmee gemoeide menskracht werd aangegeven of en in welke mate van meer of minder belangrijk geachte voorstellen sprake was.

De Regering kon dan een zodanige keuze doen dat tot en met een bepaalde prioriteitenklasse de middelen werden verstrekt, zodat een nieuwe discussie in de CCS na een Regeringsbeslissing niet meer nodig was. Bovendien kon de Regering precies vaststellen aan welke statistische informatiebehoefte wel zou worden voldaan en aan welke (nog) niet.

Overigens moet nog worden opgemerkt dat in de programma's veelal een aantal personeelsplaatsen werd opgevoerd teneinde tegemoet te kunnen komen aan het behoud van een statistiek - althans indien en naar de mate dat behoud nuttig werd geacht - onder verzwarende omstandigheden of ontwikkelingen zoals eerder genoemd. Deze "exogene" claim ging aan de eigenlijke prioriteitenklassen vooraf. Hij maakte deel uit van de vraag om additioneel personeel, maar vormde niet de weerslag van een uitbreiding van het programma.

7. Integrale prioriteitenstelling

Het toekennen van prioriteiten binnen de MJP's en WP's van het CBS geschiedt, zoals eerder gesteld, reeds sinds geruime tijd. Deze prioriteitenstelling bleef echter beperkt tot veranderingen in het werk van het CBS.

Sinds enige tijd vinden bij het CBS evenwel activiteiten plaats die erop gericht zijn te komen tot prioriteitenstelling binnen het integrale werkprogramma. In principe houdt dit de mogelijkheid in dat sommige nieuw overwogen werkzaamheden een hogere prioriteit krijgen dan bepaalde bestaande. Opgemerkt dient te worden dat dit verschijnsel als zodanig niet nieuw is: ook in WP's uit het verleden werden soms bestaande activiteiten opgeofferd voor nieuwe.

Nieuw in de integrale prioriteitenstelling is, dat gewerkt wordt met enerzijds een nomenclatuur van eenheden en anderzijds een stelsel van criteria. De tot dusver gestelde prioriteiten berustten op consensus binnen de CCS, zonder dat uitvoerig werd geëxpliciteerd waarop de prioriteitenstelling was gebaseerd.

Eenheden

Als eenheid bij de prioriteitenexercitie geldt in principe "een statistiek". Daarbij moet worden bedacht dat bij het samenstellen van "een statistiek" modaliteiten kunnen worden onderscheiden, zoals omvang van de vragenlijst, omvang van de steekproef, frekwentie in de tijd enz.

Bij een doorsnee "statistiek" komen verschillende, te onderscheiden statistische gegevens aan de orde. Een "statistiek" is in de meeste gevallen een samengesteld geheel. In het kader van prioriteitenstelling kan verschillend worden gedacht over de verschillende onderdelen.

Een ander aspect dat aandacht vraagt is of het een integrale statistiek betreft of een statistiek op steekproef-basis, en in het laatste geval om welke steekproefomvang het gaat. Het is mogelijk dat de steekproefomvang alleen van belang is voor de mate van nauwkeurigheid van de uitkomsten. In veel gevallen is het evenwel tevens zo, dat een relatief grote steekproef de mogelijkheid van regionalisering van gegevens biedt. Dit kan een rol spelen bij de prioriteitenstelling.

Door de introductie van het begrip "samengesteld geheel" kan de indruk ontstaan dat met een onoverzichtelijke massa elementen moet worden gewerkt. Het is echter juist ook de bedoeling dat wordt getracht te komen tot meer inzicht in het totale systeem van statistieken, op basis waarvan deelverzamelingen van elementen kunnen worden gevormd die onderwerp van prioriteitenstelling kunnen vormen.

Er heeft een zeer gedetailleerde inventarisatie van thans geproduceerde statistieken plaatsgevonden, waarbij ook een groot aantal kenmerken van elke statistiek is vastgelegd, waaronder de bron van de input, de aard en de richting van de output, alsmede eventuele relaties met andere statistieken. De inventarisatie en de nadere bewerking hiervan hebben geleid tot een nomenclatuur van eenheden waarop de prioriteitenstelling kan worden toegepast. Deze nomenclatuur zal een tamelijk verfijnd karakter hebben (basiselementen) en tegelijk samengestelde elementen aangeven, waarbij verschillende niveaus van samengesteldheid kunnen worden onderscheiden.

Criteria

Bij prioriteitenstelling gaat het om het belang van bepaalde werkzaamheden. Het is evident dat dit belang als zodanig geconstrueerd moet worden. Immers, aan bepaalde werkzaamheden (resp. statistieken of statistische gegevens) kan vanuit verschillende gezichtspunten een verschillend belang worden toegekend.

Ordeningen van werkzaamheden naar verschillende gezichtspunten kunnen tot conflicterende volgorden leiden, die op enigerlei wijze tot een algemene volgorde moeten worden getransformeerd.

Een bij multicriteria-analyse soms gehanteerde eenvoudige "oplossing" wordt gevonden door het hanteren van "gewichten" en het opstellen van een gewogen volgorde. Dit zal vrij gemakkelijk bereikbaar zijn in gevallen waarin één beoordelaar of één besluitvormer optreedt.

Bij commissoriale besluitvorming (i.c. door de CCS) is het veel moeilijker. Beoordelaars kunnen het

- niet eens zijn over de in acht te nemen gezichtspunten;
- de werkzaamheden onder een bepaald gezichtspunt verschillende volgorden geven;
- de gezichtspunten van uiteenlopende gewichten voorzien.

Wat betreft de te hanteren gezichtspunten is inmiddels in de CCS overeenstemming bereikt. Deze zullen zijn:

- 1) Betekenis voor andere statistieken of voor een groter deel van statistieken.
Dit criterium is in het kader van de systeemgedachte fundamenteel. Het gaat vooral om de vraag of en in hoeverre de resultaten van de betrokken statistiek in enigerlei vorm worden gebruikt in één of meer andere statistieken. Het criterium heeft de meeste relevantie op het niveau van de basiselementen. Naarmate op een meer geaggregeerd niveau wordt gewerkt (deel verzamelingen) worden de onderlinge relaties minder talrijk.
- 2) De geldwaarde die bestreken wordt, gemeten bijvoorbeeld in termen van omzetten, toegevoegde waarde, consumptieve uitgaven of collectieve uitgaven.
Er is enig verband tussen het hier genoemde criterium en het voorgaande. Immers, de genoemde meetwaarden kunnen wijzen op de betekenis die bepaalde basisstatistieken hebben voor andere die zich o.a. richten op macro-grootheden, zoals de Nationale rekeningen. Een "produktiestatistiek" in een bepaalde branche kan bijvoorbeeld x% van het Netto Binnenlands Produkt bestrijken. De statistiek van de buitenlandse handel bestrijkt een "omzetwaarde" die voor de Nationale Rekeningen van groot belang is.
Behalve dat de omvang van de grootheid die in geaggregeerde vorm aan een andere statistiek wordt toegeleverd als zodanig van belang kan worden geacht, kan deze zelfde omvang een positieve waardering met zich brengen voor de "eigen betekenis" van de onderhavige basisstatistiek omdat deze omvang een gedetailleerde specificatie rechtvaardigt. Hoewel er duidelijk enig verband kan zijn met het eerstgenoemde criterium voegt het thans besproken criterium daar iets aan toe. Zodra echter op grond van onderlinge relaties tussen de statistieken grotere gehelen van statistieken worden gedefinieerd krijgt het criterium een grotere mate van zelfstandige relevantie.
- 3) De omvang van, resp. de maatschappelijk gebleken interesse voor de bestreken (sub)populatie.
Bepaalde statistieken bestrijken de gehele Nederlandse populatie (ook al vindt het onderzoek in veel gevallen steekproefsgewijze plaats), andere statistieken gaan diep in op relatief kleine subpopulaties. Dit onderscheid kan op zich van belang worden geacht, echter niet zonder aandacht te schenken aan de gebleken interesse voor de betrokken (sub)populatie.

In het criterium 2 werd een geldmaatstaf geïntroduceerd, hetgeen als een (beperkt) economisch criterium kan worden beschouwd. Het thans besproken criterium kan als een meer sociaal geïntendeerd criterium worden opgevat.

- 4) De mate van veranderlijkheid van de beschreven verschijnselen.
Een maatschappelijk verschijnsel dat niet of nauwelijks aan verandering onderhevig is, behoeft niet, of althans niet vaak, statistisch te worden gemeten. De aan snelle en veelvuldige veranderingen onderhevige verschijnselen daarentegen in principe wel. In dit kader dient nog een nader onderscheid te worden gemaakt naar ontwikkelingen in structuren (bijvoorbeeld van de Nederlandse "produktie" of van de beroepsbevolking) en naar gegevens van minder samengestelde aard. De bedoelde structuren zijn aan geleidelijke veranderingen onderhevig, terwijl omzetten, werkgelegenheid, e.d. vrij snel en met fluctuaties kunnen veranderen.
Veranderlijke verschijnselen roepen de vraag op naar achtergronden, opsplitsingen en detailleringen; stabielere verschijnselen behoeven slechts globaal te worden gevolgd.
Met dit criterium wordt niet alleen het bestaansrecht van een bepaalde statistiek als zodanig geraakt, maar ook de frequentie en mate van detaillering van waarneming. Tegelijkertijd rijst ook de vraag naar de onvermijdelijke, gewenste, dan wel toelaatbare tijdsvertraging waarmee de statistische resultaten beschikbaar komen. Dit laatste aspect zal bij criterium 5 aan de orde komen.
- 5) De produktieduur en de gebruiksduur.
Bij de toelichting op het vorige criterium is het thans te behandelen criterium aangekondigd. Bij de toelichting is ook al gesproken over ontwikkelingen van structuren. Statistieken die hierop betrekking hebben, vergen in het algemeen relatief lange produktieduur; een vrij lange duur is onvermijdelijk door de gecompliceerdheid van de desbetreffende vragenlijsten, de omvang van de steekproef en de ingewikkelde bewerking. Zoals eerder gezegd veranderen veel structuren slechts geleidelijk, zodat een gedateerde statistiek vrij lang als in redelijke mate aktueel kan worden beschouwd. Hiertegenover kan het hypothetische geval worden gesteld van een aan snelle verandering onderhevig verschijnsel. Wanneer de statistische meting van dit verschijnsel een lange produktieduur vergt, zullen de resultaten snel door de ontwikkeling van de feiten achterhaald worden. Wanneer men bijvoorbeeld meent dat de aard van het verschijnsel om kwartaalcijfers vraagt en deze komen met een tijdsvertraging van een jaar beschikbaar, dan zijn produktieduur en gebruiksduur slecht op elkaar afgestemd. De waarde van dergelijke cijfers kan uit hoofde van het thans besproken criterium niet hoog worden gesteld. Een lage prioriteit of een geheel nieuwe constructie van de statistiek ligt dan voor de hand.
- 6) Het al dan niet "verplichte" karakter.
Bij dit criterium wordt gedacht aan dwingende (evt. internationale) voorschriften, de verwijzing naar het desbetreffende statistische gegeven in wettelijke bepalingen e.d. Verwezen moge worden naar de paragraaf "Doelstelling van het beleid" (onder A1), met bijlage A1. Het ligt voor de hand dat een wettelijke verplichting vrijwel altijd wijst op een hoge prioriteitstelling van een desbetreffende statistiek, zeker voor de korte termijn. Op langere termijn kunnen wetswijzigingen het "verplichte" karakter opheffen. Maar zelfs op de korte termijn behoeft op grond van een verplichting slechts aan minimumvoorwaarden te worden voldaan. Een verplichting ten aanzien van nauw omschreven statistische uitkomsten dient slechts hierop te worden betrokken.

Gaat de in het geding zijnde statistiek in verschillende opzichten (omvang van de waarneming, naar inhoud of aantal berichtgevers) boven de minimum voorwaarden uit, dan dienen daar andere criteria op te worden betrokken.

- 7) Maatschappelijke consequenties verbonden aan statistische uitkomsten. Dit criterium sluit aan bij het voorgaande. In bepaalde gevallen zal een wettelijke bepaling de bedoelde consequenties aangeven. Aan de uitkomsten van bepaalde statistieken worden maatschappelijke consequenties verbonden die niet op wettelijke bepalingen zijn gebaseerd. In dit opzicht is het thans voorgestelde criterium in veel meer gevallen relevant dan het voorgaande criterium. Men zou in dit opzicht aan alle mogelijke vormen van gebruik van statistieken kunnen denken, zoals bij het bedrijfsleven, bij marktonderzoek e.d. Deze ruime interpretatie is hier niet bedoeld. Onder het thans behandelde criterium wordt bijvoorbeeld gedacht aan het feit dat 1 punt prijsstijging via prijscompensatie het loonbedrag met tientallen miljoenen kan doen stijgen of dat een verandering in de hoogte van de regelingslonen een dergelijke, te becijferen impact heeft. Verder denke men aan uitkeringen uit het Gemeentefonds e.d. Uit deze voorbeelden moge blijken dat het om vrij directe vormen van koppelingen gaat. Hieraan zal niet alleen het bestaan van de statistiek als zodanig een hoge prioriteit kunnen ontlenen, maar de bedoelde directe koppelingen kunnen een hoge mate van validiteit en nauwkeurigheid vereisen. (Zie ook "Doelstelling van het beleid", bijlage A2).
- 8) De aard van het gebruik. Bij dit criterium gaat het om het aantoonbare gebruik door ministeries, planbureaus, researchinstituten, bedrijfsleven e.d. Het gaat hierbij niet om een vaag en soms moeilijk te bewijzen "belang voor het beleid" of woorden van die strekking, maar om aantoonbaar gebruik. Het komt voor dat vanwege een bepaalde instantie beweerd wordt dat er wel, resp. geen behoefte bestaat aan een bepaalde statistiek, terwijl het feitelijk gebruik het tegengestelde aantoont. Voor bestaande statistieken dient het feitelijk gebruik doorslaggevend te zijn. Voor nieuw overwogen statistieken zal met uitspraken genoegen moeten worden genomen. Eén van de meest harde bewijzen van daadwerkelijk gebruik bestaat uit verwijzingen naar publikaties, rapporten, beleidsnota's e.d. waarin het CBS als bron wordt genoemd.
- 9) De aantoonbare omvang van het gebruik. Bij dit criterium wordt de nadruk gelegd op kwantitatieve indicaties inzake het gebruik. In dat verband wordt gedacht aan aantallen verkochte publikaties, aantallen speciale opgaven, aantallen verzochte inlichtingen e.d.
- 10) Wetenschappelijke betekenis. In het Koninklijke Besluit van 1899 wordt het belang van de statistiek voor de wetenschap uitdrukkelijk genoemd. Onder de vorige criteria zal het gebruik van CBS-materiaal bij wetenschappelijk onderzoek reeds naar voren komen. Toch zijn er redenen om een afzonderlijk criterium onder de uitdrukking "wetenschappelijke betekenis" op te nemen.

Het is in het verleden meermalen voorgekomen dat het CBS initiatieven ontplooid met betrekking tot nieuwe statistieken of statistische gegevens terwijl buiten het CBS het belang of nut daarvan nog niet werden ingezien. De gedetailleerde kennis van economische en maatschappelijke ontwikkelingen en probleemgebieden die bij het CBS aanwezig is, alsmede de vele contacten met onderzoekers, beleidsmedewerkers, praktijk toepassers, e.d. buiten het CBS, inspireert gedachten over gewenste nieuwe statistieken. Dit anticiperend vermogen is van groot belang voor de ontwikkeling van de statistiek.

In veel gevallen is daarbij een aanloopperiode nodig waarin gezocht wordt naar de vorm die de statistiek uiteindelijk zal aannemen. Deze innoverende activiteiten zullen kunnen worden gezien onder het thans behandelde criterium.

Een andere reden tot het vermelden van dit criterium is hierin gelegen dat het CBS bij uitstek in staat is bepaalde analyses uit te voeren op micro-gegevens die om redenen van geheimhouding niet aan externe onderzoekers ter beschikking kunnen worden gesteld. Het CBS moet dus in staat worden gesteld bepaalde vormen van wetenschappelijk onderzoek te beoefenen die volkomen vergelijkbaar zijn met onderzoek dat aan universiteiten of speciale onderzoekinstellingen wordt verricht.

11) Speciale samenwerkingsverbanden met externe instanties.

Zoals eerder in dit rapport vermeld, maakt het CBS vrij veel gebruik van informatie die in eerste instantie op administratieve gronden wordt verzameld. Om doelmatigheidsredenen worden er bij het CBS werkzaamheden uitgevoerd, leidende tot specifieke vormen van output, die men tot de taak van de "administratie" zou kunnen rekenen. Dergelijke werkzaamheden berusten op afspraken met andere instanties. Deze samenwerkingsvormen met een enigszins bijzondere taakverdeling zijn in het algemeen in het belang van statistieken op het desbetreffende gebied. Indien het CBS de bedoelde werkzaamheden niet zou uitvoeren, zou een Ministerie of andere Rijksdienst dit moeten doen, hetgeen tot een dubbele benadering van de berichtgevers zou leiden en mogelijk tot decentralisatie van de statistiek.

12) De kosten.

Dit criterium is in het kader van prioriteitenstelling uiteraard van groot belang. Een statistiek die een relatief groot beslag op personeel en middelen legt, zal ten aanzien van "positieve" criteria hoger moeten scoren dan relatief goedkopere statistieken.

Door het in de beschouwing betrekken van de kosten, samen met de andere criteria, gaat men in de richting van cost-benefit analysis.

Het expliciet aandacht schenken aan de kosten zal in veel gevallen aanleiding geven tot bezinning op modaliteiten binnen dezelfde "statistiek" en een stimulans vormen voor het onderzoek naar de doelmatigheid.

De kosten moeten in dit verband niet volgens te eenvoudige calculaties worden bepaald. Een telling van enige omvang die bijvoorbeeld slechts om de twee jaar wordt gehouden, kan met zich brengen dat de last voor het Bureau veel groter is dan uit een eenvoudige kostencalculatie zou worden afgeleid. In sommige gevallen moet met tijdelijk personeel worden gewerkt, dat steeds opnieuw moet worden geworven en ingewerkt. Er kan sprake zijn van piekbelastingen bij ondersteunende afdelingen die tot ongewenste spanningen of ongewenste overcapaciteit op andere tijden dan de piekperiode leiden.

- 13) Externe lasten en maatschappelijke belemmeringen.
Dit criterium kan ten dele als verdere uitwerking van het vorige criterium worden beschouwd. Behalve het CBS maken ook berichtgevers kosten ten behoeve van de statistiek. Veel instellingen en bedrijven moeten hetzij de tijd van zichzelf aan de beantwoording van vragenlijsten besteden hetzij deze werkzaamheden tegen betaling laten uitvoeren door accountants of belastingadviseurs.
Ook personen of gezinnen zien het beantwoorden van vragen als een last. Algemeen wordt geklaagd over enquêtemoetheid.
Deze factoren moeten mede in acht worden genomen bij de bepaling van prioriteiten.
In het algemeen dient ernstig rekening te worden gehouden met eventuele maatschappelijke belemmeringen en weerstanden ten aanzien van enquêtes. Voor zover het als last ervaren en weerstand in het algemeen tegen enquêtes leidt tot een relatief hoge non response, kan dit aanleiding zijn tot òf een herziening van de betrokken statistiek òf tot het toekennen van een lage prioriteit.

Met de hierboven genoemde criteria is een checklist gevormd van voor de toekenning van prioriteiten relevante overwegingen. Over de implementatie ervan zijn de gedachten reeds vrij ver ontwikkeld. Tevens is reeds een groot aantal gegevens verzameld, noodzakelijk voor de toepassing van het geschetste multi-criteria-model. Het is de bedoeling dat een en ander op afzienbare termijn tot concrete resultaten leidt.

8. Lasten voor het particuliere bedrijfsleven

Blijkens Kamerstuk 16625, nr. 60, zitting 1982-1983 (Verslag van een mondeling overleg) is in de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven de vraag aan de orde gesteld naar de belasting van de statistische informatievoorziening voor het particuliere bedrijfsleven. Hieruit is voortgevloeid dat de werkgroep aan dit facet aandacht diende te besteden. In dit verband wordt verwezen naar de onder 12) en 13) omschreven criteria voor integrale prioriteitenstelling bij het CBS, in het bijzonder naar 13): Externe lasten en maatschappelijke belemmeringen. Uit de gehanteerde omschrijvingen blijkt dat de CCS en het CBS zowel de door het CBS gemaakte kosten als de externe lasten en maatschappelijke belemmeringen als min-posten willen laten gelden bij de kosten/baten-analyse met betrekking tot de statistieken.

De door de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven gestelde vraag past in het gestelde kader, zij het dat in de vraag een beperking ligt opgesloten tot de lasten voor het particuliere bedrijfsleven.

Door de recente ontwikkelingen betreffende de budgettaire moeilijkheden en bezuinigingsoperaties is de uitwerking van de multicriteria-analyse vertraagd, zodat ter beantwoording van de gestelde vraag nog geen pasklare antwoorden gereed lagen. Door het CBS is een speciaal gericht, partieel onderzoek gepleegd naar de lasten voor het bedrijfsleven die verbonden zijn aan het leveren van basisgegevens aan het CBS.

Aangezien het om een eerste onderzoek ging, dat in snel tempo moest worden afgewikkeld, dienen de resultaten met de nodige voorzichtigheid te worden gezien. In verband hiermee wordt ook uitsluitend een totaalcijfer gepresenteerd. Het totaal is ongetwijfeld nauwkeuriger en meer verantwoord dan het corresponderende gegeven per statistiek.

Bij wijze van verantwoording worden de volgende opmerkingen gemaakt.

1. De last voor de "berichtgever" is uitgedrukt in een geraamd aantal uren. De ramingen zijn eenzijdig door het CBS gemaakt en op generlei wijze empirisch getoetst bij de berichtgevers. Wanneer het CBS in de toekomst de multicriteria-analyse kan gaan operationaliseren dient hieraan aandacht te worden geschonken.

2. Een deel van het grondmateriaal is van secundaire aard. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat het grondmateriaal om uiteenlopende redenen aan bestuurlijke organen moet worden geleverd en dat het CBS slechts een copie voor statistische doeleinden ontvangt. In dergelijke gevallen is geen last ten behoeve van het CBS in aanmerking genomen. Voor bepaalde statistieken wordt gebruik gemaakt van reeds samengestelde jaarverslagen. Ook in die gevallen is er geen sprake van dat de statistiek een extra belasting betekent. In nog weer andere gevallen waarin expliciet is gesteld dat een enquêteformulier zowel administratieve als statistische doeleinden dient, is de geraamde last voor de helft voor rekening van de statistiek gebracht.
3. In de berekeningen is rekening gehouden met de periodiciteit van de enquêtes, met de omvang van het berichtgeversbestand e.d., zodat met betrekking tot iedere statistiek een cijfer op jaarbasis is bepaald.
4. Voor de duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat alleen het bedrijfsleven in de gebruikelijke zin van het woord in aanmerking is genomen. Overheidsinstellingen, onderwijsinstellingen, andere openbare instellingen, instellingen op het terrein van de gezondheidszorg en maatschappelijke organisaties e.d. zijn in dit stadium buiten beschouwing gelaten.

Het uiteindelijk resultaat komt neer op een jaarlijkse belasting van ca 650 directe arbeidsjaren (à 2000 uur per jaar). Dit getal dient met grote voorzichtigheid te worden gezien, als voorlopig resultaat van een niet empirisch getoetste raming door het CBS.

Het begrip "externe lasten en maatschappelijke belemmeringen" speelt een rol in de multi-criteria-analyse die het CBS zal verrichten. Daarbij komen, naast het particuliere bedrijfsleven, ook andere categorieën van berichtgevers aan de orde. Gegevens daarover zijn op dit moment niet in presenteerbare vorm voorhanden.

III. De inrichting van allocatie en distributie

1. Privatisering en deregulering

In de brief van de Minister van Financiën d.d. 25 mei 1983 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17938, nr.1) worden de volgende drie vormen van privatisering onderscheiden:

- a) Overheidsvoorzieningen worden afgestoten naar de particuliere sector.
- b) Werkzaamheden worden aan particuliere bedrijven uitbesteed.
- c) Onder bepaalde voorwaarden biedt zogenaamde verzelfstandiging binnen de overheidssector mogelijkheden om een doelmatiger handelen te verwezenlijken.

ad a. "Daarbij is het de bedoeling, dat in de nieuwe situatie de particuliere sector zowel het bepalen van de omvang van de voorziening, als de produktie en financiering van die voorziening overneemt. Hierbij treedt het marktmechanisme ten aanzien van de hier onderscheiden drie functies (planning, produktie en financiering) in de plaats van het budgetmechanisme. Dit zou in sommige gevallen kunnen betekenen dat de voorziening zou verdwijnen." (pag. 2, op cit).

ad b. "Bij de tweede hoofdvorm van privatisering blijft de overheid wel de omvang van de voorziening vaststellen. De planningsfunctie blijft in handen van de overheid, de produktie wordt uitbesteed aan een particulier bedrijf, terwijl doorgaans ook de financieringsfunctie bij de overheid blijft." (pag. 2, op cit.).

ad c. "Van een veel minder duidelijk vorm van privatisering is sprake als taken worden overgedragen aan verzelfstandigde organisaties met indirect overheidstoezicht. Voorbeelden daarvan zijn een staatsbedrijf, een stichting en een NV waarvan de aandelen in handen van de overheid zijn. Vanuit privatiseringsoogpunt kan deze derde vorm van belang zijn, indien zij als middel wordt gehanteerd om een betere afweging tot stand te brengen tussen kosten en baten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van budgetteringssystemen en capaciteitsplanning. Wel zijn uit een oogpunt van budgettaire en bestuurlijke beheersbaarheid risico's aan deze vorm van privatisering verbonden, daar de overheid meestal financieel zal blijven bijdragen, terwijl de invloed van de overheid een meer indirecte vorm krijgt. Er zullen dan ook waarborgen dienen te worden geschapen, dat bij de grotere zelfstandigheid ook werkelijk doelmatiger zal worden gehandeld". (pag. 2, op cit.).

In de brief worden drie motieven voor privatisering genoemd:

- 1) budgettaire besparingen;
- 2) het bestuurlijke motief tot afslanking en stroomlijning van overheidsapparaat;
- 3) particuliere ondernemingen of branches krijgen meer kansen voor ontwikkeling en innovatie.

De werkgroep heroverweging statistische informatievoorziening is er van uitgegaan dat het niet tot haar taak behoort een volledig privatiseringsonderzoek uit te voeren. Binnen het kader van de heroverweging vormt het facet privatisering slechts een onderdeel.

Vooreerst zij gememoreerd dat het CBS een rijksdienst is, ressorterende onder het Ministerie van Economische Zaken. Dit impliceert dat de overheid de financiering voor haar rekening neemt en daarmee de omvang van de statistische informatievoorziening door het CBS bepaalt. Het impliceert ook dat het CBS in de bedrijfsvoering onderworpen is aan alle regelingen, voorschriften en procedures die bij de overheid gelden. Daar staat tegenover dat de inhoud van de door het CBS verzorgde statistische informatievoorziening in principe niet door de overheid wordt bepaald. De CCS stelt de inhoud van het statistische programma vast, terwijl de uitvoering inhoudelijk in handen van de Directeur-Generaal van de Statistiek ligt. Er is dus voor wat betreft de inhoud van de statistische informatievoorziening sprake van verzelfstandiging. Deze verzelfstandiging is aan bepaalde grenzen geboden. Om te beginnen kan de Minister van Economische Zaken de CCS instrueren aan de Directeur-Generaal het samenstellen van een bepaalde statistiek op te dragen. Voorts komen in de CBS-begroting enige statistische onderzoeken voor, waarover gericht een beslissing wordt genomen. Het gaat hierbij voornamelijk om enige grote tellingen dit tot sterk wisselende begrotingsbedragen in de tijd aanleiding geven. Twee van deze tellingen, t.w. de Volks- en woningtelling en de Algemene Bedrijfstelling moeten op grond van een wettelijke verplichting worden gehouden, terwijl een derde, t.w. de Arbeidskrachtentelling krachtens een EG-verordening dient te worden gehouden.

Voor zover het om statistieken van overheidswege gaat die weliswaar door het CBS worden samengesteld maar die gefinancierd worden door bepaalde Ministeries, geldt dat de (bestuurlijke) overheid naast de omvang ook het onderwerp van de statistische informatievoorziening bepaalt.

Tenslotte komt het voor dat ministeris zelf statistische informatie verzamelen en verschaffen. Omvang, onderwerp en inhoud worden dan door de (bestuurlijke) overheid bepaald.

De rol van de overheid is met het vorenstaande nog niet volledig beschreven. Voor een groot aantal statistieken is door de overheid bepaald dat potentiële verschaffers van basisinformatie hiertoe verplicht zijn of kunnen worden. Tegenover een dergelijke verplichting geldt een verplichting van het CBS, nl. die van geheimhouding van individuele gegevens en het uitsluitend gebruik van individuele gegevens voor statistische doeleinden. De aan "berichtgevers" opgelegde verplichting tot het verschaffen van basisinformatie heeft in ieder geval twee belangrijke consequenties. Ten eerste vormt de verplichting een garantie dat de onderhavige statistiek een zo representatief mogelijk beeld geeft van de te beschrijven verschijnselen. Ten tweede wordt de basisinformatie om niet geleverd. Niet onvermeld mag blijven dat het CBS regelmatig verzoeken bereiken om betaling voor de geleverde basisinformatie en dat het CBS geconfronteerd wordt met een toeneming van de kosten voor het verwerven van basisinformatie in de gevallen dat geen beroep op een verplichting kan worden gedaan. Dit laatste speelt in het algemeen geen grote rol bij individuele personen of huishoudens, maar wel bij lagere bestuursorganen en speciaal in het leven geroepen instituties die registers of databestanden beheren.

1.1. Afstoting naar de particuliere sector

De mogelijke consequenties van afstoting van statistische informatieverschaffing naar de particuliere sector zullen niet voor iedere te onderscheiden statistiek gelijk zijn. Aangezien - zoals opgemerkt - de Werkgroep het niet tot haar taak rekent een volledig privatiseringsonderzoek uit te voeren, wordt volstaan met een algemene beschouwing.

Hoewel er veel afzonderlijke statistieken zijn te onderscheiden, naar verzamelingsbron, naar be- of verwerkingsproces of naar verschijningsvorm, zijn zij veelal onderdelen van een groter geheel, in die zin dat elementen uit de ene statistiek bouwstenen vormen voor andere statistieken. Men kan verschillende (sub)systemen van statistieken aanduiden. Een der bekendste systemen wordt gevormd door de (groep van statistieken der) Nationale rekeningen. Het eventueel wegvallen van één of meer bouwstenen tast het geheel aan. Het geheel zou ook worden aangetast indien op het eerste gezicht de bouwstenen en nog wel waren, maar niet meer in het geheel zouden passen.

Hetgeen opgemerkt is over Nationale rekeningen kan uitgebreid worden met andere voorbeelden. Volledigheidshalve zij nog vermeld dat niet gedacht wordt aan subsystemen met elk een eigen groep statistieken als bouwstenen. Bepaalde statistieken zijn - geheel of gedeeltelijk - bouwstenen voor meer dan één subsysteem. Voorts is er een heel gering aantal statistieken die geheel op zich zelf staan. Een voorbeeld hiervan is de Verkiezingsstatistiek.

Bij afstoting van de statistische informatievoorziening naar de particuliere- of marktsector zou de situatie ontstaan, dat de producent van statistische informatie zijn produkten tegen een commerciële prijs verkoopt aan één of meer afnemers. In het algemeen wordt de koper, aan wie een produkt is geleverd, daarvan met uitsluiting van ieder ander eigenaar. Voor wat betreft het produkt "informatie" kan echter onderscheid worden gemaakt tussen het eigendomsrecht op de drager, waarin of waarop zij is vastgelegd (geschrift, band, plaat) en het (intellectuele) eigendomsrecht op de informatie zelf.

Informatie die uitsluitend voor één cliënt wordt geproduceerd, zal gewoonlijk een hoge prijs (kunnen en moeten) opbrengen. Daar staat tegenover dat de cliënt geneigd zal zijn, naast het eigendomsrecht op de informatiedrager(s), ook een exclusief eigendomsrecht op de geleverde informatie voor zichzelf te bedingen. Als dezelfde informatie aan verschillende cliënten wordt geleverd, zal de informatieproducent zich meestal het (intellectuele) eigendomsrecht op de informatie voorbehouden, terwijl de koper eigenaar wordt van de informatiedrager en de daarin of daarop vastgelegde informatie mag gebruiken. In die gevallen kunnen potentiële kopers naar wegen zoeken om op indirecte wijze aan de informatie te komen, bijvoorbeeld door het lenen uit een bibliotheek of van een koper en het - al dan niet gerechtigd - kopiëren van de informatie. De bescherming van het eigendomsrecht op de informatie als zodanig blijkt in veel gevallen een moeilijke aangelegenheid. In de praktijk zijn er meestal meer gebruikers dan kopers. In het geval van statistische informatie geldt dat het merendeel der (primaire) gebruikers werkt in de sfeer van de overheid of van de wetenschap en dat in veel gevallen de gebruiker de informatie overdraagt naar anderen. Een overheidsorgaan gebruikt de statistische informatie in het kader van beleidsvoorbereiding, -uitvoering of -evaluatie. Bij de presentatie of bij de verdediging van het beleid wordt de gebruikte informatie geheel of gedeeltelijk overgedragen. Een wetenschapsbeoefenaar gebruikt de statistische informatie in het kader van hypothesevorming of -toetsing en draagt de verkregen resultaten over, veelal met de gebruikte statistische informatie als bewijs- of adstructiemateriaal. Het een en ander houdt in dat de statistische informatievoorziening van overheidswege in belangrijke mate - althans in eerste instantie - wordt afgenomen door de overheid zelf en door de wetenschap.

Bovenstaande beschouwingen leiden tot de conclusie dat afstoting van de statistische informatievoorziening naar de particuliere sector met een grote mate van waarschijnlijkheid de volgende consequenties zal hebben:

- er ontstaat een min of meer stringente exclusiviteit van de eigendom van statistische informatie;
- i) de overheid en de wetenschap worden de voornaamste "kopers" van de statistische informatie. De statistische informatie die thans geproduceerd wordt zal in stand blijven naar de mate waarin de budgetten toereikend zijn;
- ii) indien overheid en wetenschap als gebruikers terugtreden, zullen grote delen van de huidige statistische informatie verdwijnen. Het is ondenkbaar dat, bijvoorbeeld, de statistieken der Nationale rekeningen behouden blijven op basis van door particulieren gevoelde en in geld tot uitdrukking gebrachte behoeften;

- aannemende dat de overheid volledig afziet van enige directe bemoeienis met de statistische informatievoorziening en dientengevolge geen verplichtingen oplegt aan berichtgevers, zullen ook de kosten van de statistische informatie stijgen omdat de berichtgevers een tegenprestatie zullen vragen voor de door hen geleverde basisinformatie. Om tot representatieve informatie te komen zal de marginale aanbieder (d.w.z. de meest onwillige) de prijs van de basisinformatie bepalen;
- indien de overheid verplichtingen blijft opleggen, dan is dat een verplichting tot het leveren van basisinformatie aan particuliere bedrijven, hetgeen ondenkbaar is.

De werkgroep is op basis van het vorenstaande van mening dat afstoting naar de particuliere sector van de statistische informatievoorziening zal leiden tot het verloren gaan van grote delen van de statistische informatie, tenzij overheid en wetenschap als belangrijke kopers zullen optreden. In dit laatste geval ontstaan mogelijkheden tot selectief gebruik van de informatie of zelfs bepaling van de aard van de informatie. Indien de overheid slechts als "koper" optreedt en geen verplichtingen aan berichtgevers oplegt, zal de statistische informatie zeer kostbaar worden. Eventueel te behalen budgettaire voordelen kunnen beter op andere wijze worden nagestreefd dan door deze variant.

1.2. Werkzaamheden worden aan particuliere bedrijven uitbesteed

Gezien de toelichting onder 1. ad. b., ontleend aan de eerder genoemde brief van de Minister van Financiën, kan als essentie van deze vorm van privatisering beschouwd worden dat de overheid de omvang van de voorziening blijft vaststellen en doorgaans ook de financieringsfunctie blijft uitoefenen. Dit houdt in dat de voorziening niet aan het marktmechanisme wordt onderworpen doch deel uitmaakt van de budget-economie. De produktie wordt uitbesteed aan een particulier bedrijf.

De laatste omschrijving komt de werkgroep wat beperkend voor, zolang letterlijk gedacht moet worden aan de produktie in zijn geheel en aan alle te onderscheiden fasen van het produktieproces.

Bij de letterlijke interpretatie ("de produktie") voorziet de werkgroep de noodzaak van een coördinerend orgaan dat uitbesteding verzorgt. Immers, de statistische informatievoorziening is een complex geheel. Er zal moeten worden vastgesteld welke statistische informatie over welke sectoren of facetten moet worden geproduceerd. Een alternatief is dat verschillende onderdelen van de overheid, bijvoorbeeld ministeries, elk een deel van de produktie definiëren en uitbesteden. Er is dan wel de moeilijkheid op te lossen van eventueel elkaar ten dele overlappende onderdelen van de produktie.

Dan rijst vervolgens de vraag aan wie wordt uitbesteed. Is dit één particulier bedrijf of zijn het er meer. Gezien de systeemgedachte in de statistische informatievoorziening en de mogelijkheden van overlapping komt slechts de uitbesteding aan één of enkele bedrijven in aanmerking. Vanwege het specialistische karakter van het produkt zal dit ene bedrijf (of zullen enkele bedrijven) de overheid als grote cliënt hebben. Dit betekent enerzijds een grote mate van macht bij de opdrachtgever, anderzijds ook macht aan de andere kant omdat uitwijking naar een andere leverancier op korte termijn niet mogelijk is.

Een probleem is voorts dat bij het produkt "statistische informatie" contrôle op de kwaliteit heel moeilijk is, waardoor het risico dat inferieure produkten worden samengesteld in die situatie niet mag worden uitgesloten.

Van belang is dat ook in deze variant van privatisering de overheid zal moeten beslissen of een verplichting voor de berichtgevers moet (blijven) gelden. In het geval van geen verplichting bestaat het gevaar van kostenstijging i.v.m. vergoedingen aan berichtgevers. Wordt wel een verplichting opgelegd, dan betekent dit een verplichting om aan een particulier bedrijf basisinformatie te verstrekken, hetgeen de Werkgroep ondenkbaar acht.

Tenslotte kleeft ook aan deze variant het probleem dat de overheid niet alleen de omvang, maar ook het programma en de aard van de statistische informatie geheel in handen heeft. Immers, de particuliere leverancier zal aan de opdrachtgever datgene leveren wat deze verlangt.

Het valt naar de mening van de werkgroep niet in te zien dat met behulp van deze variant budgettaire voordelen zijn te behalen anders dan door budgetbeperking. Het budget waartoe besloten wordt zal "voor het zelfde geld" hoogstwaarschijnlijk geen meerwaarde opleveren ten opzichte van de huidige situatie, terwijl zich belangrijke problemen aandienen m.b.t. de specificatie van het produkt, de uitbesteding, de kwaliteitscontrôle, het verkrijgen van de basisinformatie en de geloofwaardigheid van de informatie voor parlement en publiek.

In tegenstelling tot het voorgaande gelden de bezwaren niet onverkort indien deze vorm van privatisering zou worden toegepast op onderdelen van het produktieproces in de bestaande situatie. In dit verband kunnen bijvoorbeeld worden genoemd het enquêteringsproces, de automatisering, het proces van terbeschikkingstelling van de informatie (drukkerij, databank).

Het enquêteringsproces wordt momenteel door het CBS uitbesteed in die gevallen dat de omvang van de werkzaamheden uitzonderlijk groot is.

Er zijn geen indicaties dat dit tot kostenvermindering leidt. Wel zijn er ervaringen met minder gunstige neveneffecten, omdat het de respondenten niet altijd duidelijk is dat de enquête onder verantwoordelijkheid van het CBS wordt gehouden (geheimhouding) en het CBS het optreden van de enquêteurs/enquêtrices niet of veel minder in de hand heeft. Dit is een klemmend probleem omdat de enquêtering betrekking heeft op de basisgegevens, d.w.z. de individuele gegevens.

Bij de automatisering is een ontwikkeling gaande dat deze in mindere mate als een afzonderlijk, functioneel deelproces kan worden beschouwd. De hoofdfunctie statistiek en de hulpfunctie automatisering worden steeds sterker geïntegreerd. Ook de manier waarop basisinformatie binnenkomt laat een ontwikkeling zien in de richting van informatiedragers die geautomatiseerd moeten worden verwerkt. Dit is dus ook een integratieproces. Voor zover bijvoorbeeld het intoetsen nog als een afzonderlijk deelproces kan worden onderscheiden, komt uitbesteding incidenteel en in specifieke gevallen wel voor maar alleen om een extra piek in de werkbelasting op te vangen. Er zijn ook hier geen indicaties dat dit tot kostenvermindering leidt, terwijl hier eveneens behoedzaamheid geboden is in verband met de eis van geheimhouding van individuele gegevens.

Het belangrijkste gedeelte van de statistische produktie verlaat het CBS in gedrukte vorm. Hierbij is de Staatsuitgeverij en -drukkerij betrokken en de huisdrukkerij van het CBS. Deze functie is onderwerp 2 van de privatiseringsonderzoeken, zodat het de werkgroep niet juist voor komt hierop thans in te gaan.

Er zijn ontwikkelingen gaande waarbij statistische informatie op andere dragers dan (bedrukt) papier het CBS verlaat. Het laat zich voorzien dat naast de traditionele informatiedragers op den duur informatiebanken zullen ontstaan. Het belang van het ontstaan van statistische databanken wordt steeds duidelijker onderkend. Het CBS beschouwt de exploitatie van dergelijke databanken niet als zijn taak, hoewel het er wel statistische informatie voor zal dienen te leveren. Het moet naar de opvatting van het CBS in de eerste plaats strikt duidelijk zijn dat er geen toegangsmogelijkheid is tot het werkmateriaal van het CBS, doch slechts tot publiceerbare statistische informatie. Voorts zullen databanken een multifunctioneel karakter hebben, d.w.z. zich niet beperken tot statistische informatie. Tenslotte is het exploiteren van een databank een bezigheid van zodanig commercieel karakter dat deze geacht moet worden vreemd te zijn aan het normale werk van een ambtelijk statistisch bureau. Op dit terrein wordt dan ook gezocht naar vormen van toelevering aan private organisaties, waarbij door het gebruik verkregen baten gedeeltelijk naar het CBS vloeien (royalties). Dergelijke vormen treft men ook aan in het buitenland. Het meest bekende voorbeeld is het BSEG (Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen, ook wel EUROSTAT), dat de exploitatie van zijn databank CRONOS heeft toevertrouwd aan een aantal particuliere databankexploitanten (hosts). Het is bekend dat enkele centrale bureaus voor statistiek in het buitenland een ander beleid willen voeren dan het CBS. Voor een meer uitgebreide uiteenzetting van het beleid in het buitenland moge worden verwezen naar paragraaf B.IV.

1.3. Verzelfstandiging

Zoals uit 1.ad c. blijkt is hier sprake van een minder duidelijke vorm van privatisering. Het doel is om een doelmatiger handelen te verzekeren.

Reeds uiteengezet is dat het CBS in bepaalde opzichten verzelfstandigd is. Dit is niet het geval vanuit beheersoptiek. Onder 1. ad c. wordt gesteld dat deze vorm van privatisering veel minder duidelijk is. In feite wordt gedacht aan een meer zakelijke bedrijfsvoering m.b.v. budgetteringssystemen en capaciteitsplanning. Er kan op gewezen worden dat het CBS een produktie-instelling is, nl. van statistische informatie. Passend bij de aard van een dergelijke instelling heeft het CBS al geruime tijd een aantal instrumenten in gebruik, dan wel in ontwikkeling, waarmee getracht wordt een zakelijk beheer te voeren. Vermeld kunnen worden de Meerjarenprogramma's, de Werkprogramma's en de Werkplannen (in de laatste wordt tevens de mate van realisatie van de jaarlijkse plannen weergegeven). Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een kostencalculatiesysteem (zowel vóór- als na-calculatie), welk systeem momenteel verdiept wordt.

Als Rijksdienst is het CBS onderworpen aan alle regelingen, voorschriften en procedures die bij de overheid gelden. Het is algemeen bekend (Commissie Vonhoff) dat een aantal hiervan een doelmatig beheer belemmeren.

Het komt de werkgroep voor dat de huidige status van het CBS de beste waarborg biedt voor de kwaliteit van de statistische informatievoorziening. De uit deze status voortvloeiende nadelen op het gebied van een zakelijk beheer kunnen wellicht mettertijd verzacht worden in de mate dat voor de gehele Rijksoverheid verbeteringen op dit terrein worden doorgevoerd.

2. Decentralisatie

Het CBS produceert in hoofdzaak nationale statistische informatie. Deze kan niet door lagere overheden geproduceerd worden.

Een en ander laat onverlet dat het voor het CBS in een aanzienlijk aantal gevallen mogelijk is regionale specificaties te geven. Daar is veel vraag naar. Verwezen moge worden naar paragraaf A2, onder Aspiratieniveau sub d.1. In toenemende mate blijken regionale organen statistische informatie nodig te hebben voor hun werkzaamheden. Het CBS produceert geregeld overzichten van de bij het Bureau beschikbare regionale specificaties van statistische informatie.

Regionalisering / regionale statistiek

Het is noodzakelijk een onderscheid te maken tussen regionalisering van CBS-statistieken en regionale statistische informatie. Het CBS heeft als taak statistische informatie te verzamelen en te publiceren vanuit een nationale optiek. Statistische informatie kan gebaseerd zijn op integrale tellingen, maar in veel gevallen is daar geen sprake van. Bij statistische informatie worden de waargenomen objecten, eigenschappen, verschijnselen e.d. onderscheiden naar verschillende aspecten.

Onderscheid naar regio's is één dezer aspecten. Onderscheid naar regio's noemt het CBS regionalisering. Bij niet-integrale waarneming is er een grens aan het aantal aspecten dat in combinatie met elkaar kan worden gehanteerd. Bij het simultaan hanteren van veel aspecten ontstaan meerdimensionale tabellen waarvan veel cellen empirisch leeg zullen blijken te zijn ofwel de mate van nauwkeurigheid van de vullingen van veel cellen zal uiterst gering zijn. Dit leidt ertoe dat statistische informatie die gebaseerd is op niet-integrale waarneming slechts naar een beperkt aantal aspecten simultaan kan worden verbijzonderd of dat binnen een aspect met een betrekkelijk grove indeling in klassen moet worden gewerkt. Een gegeven hoeveelheid waarnemingsmateriaal kan dus verbijzonderd worden naar veel aspecten met een grove klasse-indeling of naar minder aspecten met een meer verfijnde klasse-indeling. Vanuit een nationale optiek behoeft het geen bezwaren op te leveren indien naar veel regio's wordt verbijzonderd, mits het aantal overige aspecten gering is of indien naar relatief veel aspecten wordt verbijzonderd waarbij (o.a.) de mate van regionalisering beperkt blijft.

Beziet men de situatie vanuit een betrekkelijk kleine regio, dan is in feite dezelfde problematiek aan de orde. Het kan zijn dat men binnen de regio verder wil regionaliseren, maar zelfs indien dat niet het geval is, zal de omvang van het waarnemingsmateriaal een bepaald minimum moeten overtreffen om naar veel (fijnmazige) aspecten te kunnen onderscheiden. Het is niet ongebruikelijk dat een steekproef op nationaal niveau een omvang heeft waarmee naar relatief veel aspecten wordt verbijzonderd, mits niet of althans niet te fijnmazig wordt geregionaliseerd. Zou men dezelfde statistische informatie op één specifieke kleine regio willen betrekken, dan schiet het aantal waarnemingen binnen de betrokken regio's te kort.

Het formuleren van wensen ten aanzien van de statistische informatie betreffende een regio leidt tot het tweede aangekondigde begrip, t.w. de regionale statistische informatie. Wil men voor een bepaalde regio statistische informatie die als het ware een geminiaturiseerde afspiegeling is van de statistische informatie vanuit de nationale optiek, dan vergt dat in bepaalde gevallen steekproeven van het 10- tot 100-voudige van de omvang van steekproeven voor nationale statistieken, of zelfs integrale tellingen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het voorgaande voornamelijk betrekking heeft op onderzoeken bij, c.q. naar personen en huishoudens. Daarnaast is het ook van toepassing op de kleine ondernemingen, waarbij veelal met relatief kleine steekproeven moet worden volstaan.

Er is een problematiek van andere aard die in het kader van regionalisering en regionale statistische informatie aan de orde moet worden gesteld.

Bij veel typisch economische statistieken is de onderneming een belangrijke eenheid van waarneming. Ondernemingen met vestigingen in meer dan één regio kunnen slechts vanuit de nationale optiek benaderd worden indien de onderneming als waarnemingseenheid fungeert. Zodra het om vestigingen als eenheid gaat is dit probleem afwezig, tenzij de activiteitentyping van de onderneming de doorslag geeft.

Tenslotte is er een derde soort problematiek die eveneens in de typisch economische statistiek van belang is, ten dele echter ook betrokken kan worden op verschijnselen als forensisme en verplaatsing. De nationale eenheid kent nationale grenzen, die tot op zekere hoogte "bewaakt" worden. Grensoverschrijding bij regio's is veelal niet waarneembaar. Dat betekent dat regio's zich vanuit statistisch oogpunt niet als land tussen andere landen kunnen opstellen.

De wensen van de zijde van regionale bestuurlijke instanties zijn ten dele te vertalen in een veelvoud van de gebruikelijke inspanning. Voor een deel zijn ze principieel nagenoeg onvervulbaar. In zoverre een vergroting van de huidige inspanning aan wensen vanuit regio's tegemoet kan komen, kan dit niet zonder meer vertaald worden in een vergrote claim op het CBS met vermenigvuldigingsfactoren in de orde van 10 tot 100, of zelfs in de omzetting van steekproefbenaderingen in integrale tellingen. Als argument wordt wel het beleidsstreven naar (versterkte) decentralisatie naar voren gebracht. Indien decentralisatie als positieve waarde wordt ervaren, zullen de kosten niet afgewenteld kunnen worden op het CBS. Het is voorgekomen dat politieke beslissingen niet geflankeerd werden door het beschikbaar stellen van mensen en middelen om de gewenste, c.q. noodzakelijke statistische informatievoorziening mogelijk te maken. Decentralisatie van bestuur kan een gedecentraliseerde extra inspanning op het gebied van de statistische informatievoorziening vergen. Een extra inspanning omdat de centrale behoefte aan statistische informatie vanuit de nationale optiek niet vermindert, maar soms zelfs - eventueel in aangepaste vorm - toeneemt (zie hiervoor ook onder B.I.1.). Een bestuurlijk model dient zijn spiegelbeeld te vinden in een statistisch informatie model.

Voor zover regionale statistische informatie uitsluitend verkregen kan worden door regionalisering van CBS-statistieken omdat er als het ware "van boven af" via sleutels e.d. verdeeld moet worden, ligt het voor de hand deze taak aan het CBS toe te wijzen. Zou deze taak door de bestuurlijke decentralisatie verzaagd worden, dan zijn hiervoor extra middelen vereist. Zowel op regionaal als op nationaal niveau kan er een prijs betaald moeten worden met het oog op de gewenste, c.q. noodzakelijke statistische informatie.

Soms krijgen regionale organen de gewenste informatie op een aantal terreinen naar hun mening in onvoldoende mate of niet tijdig genoeg van het CBS. Bij het in "onvoldoende mate" gaat het veelal om gedetailleerder en meer op regio's toegespitste gegevens dan het CBS - gezien de beperkte middelen - kan verschaffen. Achter het "niet tijdig genoeg" ligt o.a. als oorzaak dat het CBS met grotere massa's gegevens moet werken en op trage informatie-verschaffers moet wachten alvorens het nationale beeld - al dan niet verbijzonderd naar regio's - kan worden afgerond. Specifiek op de regio betrekking hebbende statistische informatie, al dan niet met een grotere mate van aktualiteitswaarde, kan in principe op verschillende manieren tot stand komen. Registraties kunnen daarbij een voorname rol spelen.

Overigens zijn registraties niet alleen voor de regionale statistiek van betekenis. Het is daarom zinvol er in dit kader een fundamentele beschouwing aan te wijden.

Registraties

Een der bekendste vormen van een registratie zijn de bevolkingsregisters. Ieder natuurlijk persoon die voor enigszins langere tijd in Nederland is gevestigd of gevestigd is geweest, wordt geacht in een der registers voor te komen met vermelding van een beperkt aantal - in het algemeen duurzaam geachte - eigenschappen.

Hoewel deze openbare registers niet feilloos zijn, hebben ze in Nederland een behoorlijke graad van betrouwbaarheid. Niet onvermeld mag blijven dat de thans nog vigerende wet op de Volkstellingen aangeeft dat deze tellingen gebruikt moeten worden om de bevolkingsregisters te controleren. De doeleinden van de bevolkingsregisters zijn meervoudig; ze liggen op het bestuurlijke terrein. Het CBS heeft geen eigen register van de Nederlandse bevolking, maar maakt gebruik van de bestaande registers voor het voor het samenstellen van statistieken.

Voor zover het gaat om bevolkingsstatistieken in engere zin, is aan het CBS onder andere opgedragen om de gemeentelijke bevolkingsaantallen per 1 januari van elk kalenderjaar vast te stellen. Deze officiële aantallen zijn van groot belang voor de gemeenten omdat o.a. bepaalde uitkeringen eraan gerelateerd zijn. Het is duidelijk dat aan het CBS als het ware de functie van accountant is opgedragen. Het CBS is daartoe o.a. in staat omdat het gegevens van alle gemeenten op onderlinge consistentie kan toetsen. Een ander voorbeeld van een openbare registratie zijn de registers van de Kamers van Koophandel. Hoewel het CBS van mutaties in deze registers zo veel mogelijk gebruik maakt, onderhoudt het CBS met behulp van gegevens van verschillende herkomst een eigen register van maatschappelijke objecten. Een belangrijke, aan verandering onderhevige "eigenschap" van maatschappelijke objecten is de activiteitscode (SBI-code). De code als zodanig is door het CBS ontwikkeld met inachtneming van de vereiste coördinatie met de in internationaal verband afgesproken systemen (EG en VN).

De SBI als systeem is voor iedereen beschikbaar, echter de toekenning van de code aan een bepaalde onderneming is een complexe aangelegenheid. De door - en alleen voor - het CBS toegekende codes berusten op gegevens die onder de geheimhouding vallen. Het ondernemingenregister van het CBS dient dan ook uitsluitend statistische doeleinden.

In dit rapport wordt in paragraaf A2 onder "Bevordering van coördinatie en integratie" vermeld dat:

"indien het desbetreffende wetsontwerp (wet verstrekking gegevens CBS) wordt aanvaard ook overheidsinstanties buiten het CBS het ABR (Algemeen Bedrijfsregister) zullen kunnen benutten voor statistische doeleinden". Zie verder ook BIV (Beleid in het buitenland). Weliswaar wordt hiermee voorkomen dat allerlei afzonderlijke instanties bedrijfsregisters opzetten t.b.v. statistische doeleinden, echter diverse instanties houden toch een dergelijk register aan voor administratieve doeleinden.

Om ook deze duplicatie van gegevensvastlegging te voorkomen heeft de minister van Binnenlandse Zaken aan zijn ambtgenoot van Economische Zaken in 1981 kenbaar gemaakt te streven naar een landelijke basisregistratiesysteem voor maatschappelijke objecten. Dit basisregistratiesysteem zal niet alleen ten dienste staan van de statistische informatievoorziening maar zal in tegenstelling tot het bovengenoemde wetsontwerp tevens betrekking hebben op de behoefte aan informatie die herleidbaar is tot herkenbare individuele objecten. Ook in de bedoelde basisregistratie is behoefte aan een indeling naar economische categorieën. Aan de uitwerking van een en ander wordt nog gewerkt. Een voorstel over de basisregistratie heeft de staatssecretaris van Biza onlangs aan zijn ambtgenoot van EZ doen toekomen.

Bepaalde (diensten van) ministeries, provinciale en gemeentelijke organen werken met eigen ondernemingenregisters. Deze hebben in het algemeen een beperkt karakter (bepaalde groepen of een bepaald regionaal gebied). Deze registers worden gebruikt voor uiteenlopende doeleinden (vergunningen, controles, subsidies e.d.). Voor vrijwel elk van de hier bedoelde instanties blijkt de SBI-code interessant, voornamelijk met het oog op bestuurlijke handelingen. Door dit laatste wordt de SBI-code een gegeven waar belangrijke, zakelijke consequenties aan verbonden kunnen worden. Het ligt voor de hand dat een bepaalde onderneming met het oog op het ene mogelijke gevolg als SBI-x en met het oog op het andere mogelijke gevolg als SBI-y getypeerd zou willen zijn. Ook de bestuurlijke instantie krijgt belang bij de toegekende code. Hier komt het onderscheid tussen statistiek en administratie in het geding.

Administratie en statistiek

Er bestaat in Nederland een duidelijke scheiding tussen bestuurlijke organen en het CBS, een scheiding die kan worden verwoord in het onderscheid tussen administratie (waaronder te verstaan bestuur en beheer) en statistische informatieverwerving, -verwerking en -verschaffing.

Bij elke handeling in de sfeer van de administratie is er sprake van een (mogelijk) interactieproces tussen twee of meer betrokken partijen. Bij de statistiek wordt de elementaire basisinformatie uitsluitend verzameld en gebruikt voor het samenstellen van statistische informatie. Deze statistische informatie betreft groepen, totalen e.d. en nimmer individuele informatie-eenheden. Het gaat hierbij om meer dan geheimhouding, privacy e.d.; het gaat om onafhankelijkheid ten opzichte van belanghebbenden bij de samenstelling en verschaffing van statistische informatie, om deskundigheid en om vrijwaring van de verschaffer van elementaire informatie voor administratieve handelingen.

De onder deze condities samengestelde statistische informatie heeft een speciale vorm van betrouwbaarheid, omdat verschaffers van elementaire informatie er geen belang bij hebben zaken anders voor te stellen dan zij zijn.

Voorzover een registerhouder als uitvloeisel van de uitoefening van zijn taak statistische overzichten verschafft, moet dit niet worden beschouwd als een substituut voor de ambtelijke statistiek. De betekenis van die statistische overzichten ligt op het gebied van de verantwoording van, c.q. een kwantitatieve toelichting op het uitgevoerde werk in de administratieve sfeer.

Registraties en statistiek

Over andere dan de reeds genoemde registraties kan beknoptheid worden betracht. Er bestaan legio registraties met een niet openbaar karakter. Zij leveren de basisinformatie voor een hoofdtaak (vergunningen, controles heffingen, belastingen, subsidies, uitkeringen e.d.). De betrokken instantie onderhoudt deze registers en vult ze voortdurend aan met gegevens die uit de uitvoering van de taak voortvloeien. Meer dan bekend is, maakt het CBS van dergelijke informatiebronnen gebruik.

Talrijke statistieken zijn in belangrijke mate op registraties gebaseerd. Dit aantal neemt, onder andere door de groeiende automatiseringsmogelijkheden, nog voortdurend toe. De desbetreffende registraties moeten echter wel aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Zo kan het gebeuren dat een orgaan van de administratie - vanuit zijn eigen optiek terecht - een bepaalde selectiviteit hanteert bij de registratie van objecten of verschijnselen. Dit kan de registratie voor statistische doeleinden minder geschikt maken. Dan is er verder het probleem van coördinatie op het gebied van de hantering van definities, classificaties en eenheden. Het CBS is in dezen onder bepaalde voorwaarden in staat te fungeren als "Bureau of Standards". Wat betreft de samenwerking op dit terrein met regionale organen is er recentelijk sprake van nieuwe ontwikkelingen.

Samenwerking met regionale statistische organen.

In het voorafgaande werd het accent gelegd op andere dan statistische werkzaamheden bij ministeries, provincies en gemeenten. Vanzelfsprekend worden bij deze instanties ook statistische werkzaamheden verricht. Er is al gerefereerd aan statistische uitkomsten als uitvloeisel van de hoofdtaak. Daarnaast worden uit diverse bronnen speciale statistische overzichten samengesteld. Hierbij wordt op enigerlei wijze gebruik gemaakt van het basismateriaal dat door anderen (o.a. CBS) is verzameld.

Tenslotte wordt op provinciaal en gemeentelijk niveau enig statistisch werk gedaan waarbij eigen verzamelende werkzaamheden een rol spelen. Zolang het uitsluitend om statistisch werk gaat, dat weliswaar ten behoeve van het beleid, maar beleidsonafhankelijk plaats vindt, zou het CBS het toejuichen indien zodanige voorwaarden konden worden geschapen dat bepaalde vormen van samenwerking en uitwisseling van elementaire gegevens zouden kunnen worden toegepast. Eén der belangrijkste voorwaarden is dat individuele gegevens die ten behoeve van de statistiek worden verzameld, niet voor andere doeleinden worden gebruikt. Een tweede voorwaarde is die van de beleidsonafhankelijkheid van de statistiek, zoals deze ook voor het CBS geldt.

Naar de mening van het CBS is voor een nauwere vorm van samenwerking nodig dat op provinciaal en gemeentelijk niveau organen ontstaan die qua status vergelijkbaar zijn met het CBS.

Aan de provincies en de VNG is een voorstel gedaan dat als volgt luidt (waar sprake is van "provincie", "provinciaal Bestuur" e.d. mag ook "gemeente" e.d. worden gelezen):

de provincies vaardigen een verordening uit waarin op provinciaal niveau een orgaan wordt gecreëerd dat een met het Centraal Bureau voor de Statistiek vergelijkbare status heeft.

De strekking van het voorstel houdt in de opzet en instandhouding van een provinciaal statistisch orgaan. Er wordt hierbij niet beoogd dat alle provincies voor een in elk opzicht gelijke organisatievorm kiezen; een bepaalde mate van diversiteit is zeer wel mogelijk.

Voor een vruchtbare samenwerking met het CBS is het een noodzakelijke voorwaarde dat tussen het bedoelde orgaan en de provinciale "administratie" een duidelijke scheidslijn loopt. Evenmin als de Rijksoverheid voor administratieve aangelegenheden toegang heeft tot de elementaire informatie bij het CBS, zou het Provinciaal Bestuur toegang mogen hebben tot de elementaire informatie bij het bedoelde provinciale orgaan. Evenmin zou het Provinciaal Bestuur in staat mogen zijn om "onwelgevallige" statistische informatie te onderdrukken. Uiteraard zou het Provinciaal Bestuur de bevoegdheid hebben om het eigen orgaan op te leggen bepaalde, gewenste statistische informatie op te leveren, mits de middelen toereikend zijn.

Het geheel komt vooral hierop neer dat een "professionele onschendbaarheid" wordt gegarandeerd jegens een overigens aan de Provincie ondergeschikt orgaan in de beheerszin van het woord. De beoogde samenwerkingsmogelijkheden zullen moeten worden uitgewerkt. Te denken is aan gedeconcentreerde verzameling en bewerking van elementaire informatie, conform overeengekomen werkwijzen en definities. Ook is het denkbaar dat informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen het CBS en het provinciaal orgaan met betrekking tot individuele informatie-verschaffers. De samenwerking kan bijvoorbeeld inhouden het in de regio benaderen van bepaalde informatie-verschaffers op grond van reeds bij het CBS opgeslagen achtergrondinformatie. Bij dit laatste is te denken aan zaken als activiteitscode en grootteklasse van ondernemingen.

De provincies die in principe bereid zijn om tot het opzetten en in stand houden van een provinciaal statistisch orgaan over te gaan, zouden dat in samenwerking met de Centrale Commissie voor de Statistiek en met het Centraal Bureau voor de Statistiek kunnen doen. Om te beginnen zou daarbij een modelverordening opgesteld kunnen worden, waaruit de uniformiteit van de uitgangspunten blijkt. Bovenbedoeld voorstel is inmiddels in bespreking bij het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

3. Profijtbeginsel Inleiding

In algemene zin kan worden gesteld dat toepassing van het profijtbeginsel een weg is om voorkeuren van gebruikers tot gelding te laten komen. Het profijtbeginsel is vanuit deze optiek een instrument om verspilling tegen te gaan en om tot een betere allocatie van middelen te komen. Voor de Rijksbegroting is naast dit argument van doelmatige en doeltreffende besteding van overheidsmiddelen ook van belang, dat met de toepassing van het profijtbeginsel de druk op de Rijksbegroting zou kunnen verminderen.

In Deelrapport 3 uit de reeks Heroverweging collectieve uitgaven: "Heroverweging Profijtgedachte en Privatisering", pag. 3 onderkent de voor het rapport verantwoordelijke werkgroep: "dat er duidelijke lijnen lopen tussen de onderwerpen profijtgedachte en privatisering. In bepaalde gevallen ligt de toepassing van beide begrippen zelfs rechtstreeks in elkaars verlengde".

Met de hier gesignaleerde moeilijkheid heeft de Werkgroep Statistische Informatievoorziening ook gekampt. Aangezien in de paragraaf over privatisering het afstoten van de statistische informatievoorziening naar de particuliere sector - en daarmee het overlaten van de omvang van de voorziening, de produktie en de financiering aan het marktmechanisme - uitvoerig is behandeld, komt deze vorm van "de gebruiker betaalt" nu niet meer aan de orde. In het vervolg van deze paragraaf gaat de Werkgroep uit van de veronderstelling dat de overheid de omvang van de statistische informatievoorziening - hoe dan ook - bepaalt en de financieringsfunctie voor haar rekening neemt. (Aan de ingelaste woorden "hoe dan ook" zal nog aandacht worden besteed in par.3.). Dan komt vervolgens de vraag aan de orde in hoeverre van de gebruiker, al dan niet naar de mate en de aard van het gebruik, een bijdrage in de financiering kan worden of zou moeten worden gevraagd. Minder abstract gesteld, er wordt uitgegaan van de huidige situatie, waarin het CBS via de begroting van het Ministerie van Economische Zaken wordt gefinancierd en waarin slechts voor bepaalde "diensten" van het CBS door de gebruiker wordt betaald. De vraagstelling wordt dan vertaald in de vraag naar de implicaties van een eventueel versterkte toepassing van het profijtbeginsel.

Alvorens tot deze gerichte vraagstelling over te gaan, is het nuttig enige aandacht te besteden aan het begrip collectief goed. Zowel in het eerder genoemde Deelrapport 3 als in Deelrapport 33 uit dezelfde reeks: "Financiële verhouding Rijk/Lagere Overheden" wordt aandacht besteed aan dit begrip.

Tot de zuivere collectieve goederen worden gerekend defensie, het bestuursapparaat en de dijkbeveiliging; zie pag. 92, deelrapport 33. Als omschrijving van zuiver collectieve goederen wordt opgemerkt dat ".... zijn in principe onontkoombaar beschikbaar voor de gehele gemeenschap en geen lid van de gemeenschap kan worden uitgesloten van het gebruik". Op pag. 8 van deelrapport 3 wordt gesteld:

"essentiële kenmerken van dergelijke goederen zijn namelijk dat de (groepen) gebruikers van de voorziening niet te onderscheiden zijn respectievelijk dat (groepen) gebruikers niet van het gebruik van de voorziening zijn uit te sluiten". Het is interessant dat in aansluiting op de laatste omschrijving het volgende wordt opgemerkt:

"Bedacht zij dat in bepaalde gevallen gedeelten van bepaalde voorzieningen een zuiver collectief karakter hebben, terwijl bij het resterende gedeelte de profijtgedachte wel degelijk toepasbaar kan zijn. Zo kunnen onderzoekinstellingen van de overheid bijvoorbeeld ten dele zuiver wetenschappelijk onderzoek ten algemene bate doen (zuiver collectief goed) en ten dele in opdracht van derden op contractbasis onderzoekactiviteiten verrichten".

Uit dit citaat is af leiden dat ook tot de zuiver collectieve goederen wordt gerekend datgene wat qua intentie ten algemene bate wordt gedaan. Binnen de bestaande Nederlandse democratische traditie is dit voor de statistiek het geval: intentioneel wordt niemand ervan uitgesloten.

Bij de behandeling van het onderdeel privatisering in III.1.1. is al iets opgemerkt over de eigen aard van informatie, c.q. statistische informatie. Zodra het CBS voor meer dan één gebruiker statistische informatie verzamelt en beschikbaar stelt, berust het (intellectuele) eigendomsrecht op de informatie bij het CBS, terwijl afnemers slechts eigendomsrechten kunnen doen gelden op de verworven informatiedrager en tevens een gebruiksrecht van de informatie verkrijgen. Er is ook opgemerkt dat statistische informatie in veel gevallen wordt gebruikt in de communicatie tussen bestuurders en bestuurden, hetgeen zich publiekelijk afspeelt, zodat de uitgewisselde informatie publieke kennis wordt. In andere gevallen wordt de statistische informatie in het kader van wetenschappelijk onderzoek gebruikt, hetgeen ook leidt tot publieke kennis.

Men zou de parallel kunnen trekken met andere vormen van "informatie", zoals wetenschappelijke verhandelingen, literatuur of beeld/geluid. Het is bekend dat zich hierbij soortgelijke problemen voordoen inzake auteursrechten e.d. Wetenschappelijke verhandelingen zijn in het algemeen de resultante van werk dat aan volledig door de overheid gefinancierde instellingen wordt verricht. Hier ligt een duidelijke analogie met de statistische informatie van het CBS. In het geval van literatuur, muziek of film hechten gebruikers in veel sterkere mate dan bij de statistische informatie het geval is betekenis aan de onmiddellijke toegankelijkheid van de "informatie" op in eigen bezit zijnde dragers, aangezien het gebruik een individueel, consumptief karakter heeft. Statistische informatie is veelal een produkt dat in de relatie(s) met anderen een rol speelt. In de huidige praktijk is statistische informatie bedoeld als zuiver collectief goed. Het is de bedoeling dat in principe niemand wordt uitgesloten omdat de statistische informatie in de Nederlandse democratie een belangrijke rol speelt. Daarover wordt nimmer aan de één onthouden wat de ander krijgt. Zelfs wordt vermeden dat bepaalde gebruikers in de tijd bevoorrecht worden ten opzichte van anderen. Het persbericht of het Statistisch bulletin worden gebruikt om publiekelijk bekend te maken dat er nieuwe informatie voorhanden is. Eerst na het verschijnen hiervan is de toegang tot het publicabele materiaal - voor iedereen - opengesteld.

Deze praktijk sluit dus aan bij het in het eerder weergegeven citaat onderkende intentionele karakter van een zuiver collectief goed. Het een en ander laat onverlet dat in de huidige praktijk sprake is van een beperkte toepassing van het profijtbeginsel en dat een eventuele versterkte toepassing hiervan in de Werkgroep is behandeld.

Profijtbeginsel

In de huidige praktijk wordt op twee manieren door derden bijgedragen in de financiering van het CBS.

- a) Voor de publikaties in gedrukte vorm wordt een prijs berekend. De berekende prijs dekt hooguit de kosten verbonden aan het samenstellen van het drukwerk. De hoogte van de berekende prijzen vormt onderwerp van voortdurende aandacht. De prijzen gaan regelmatig omhoog met inachtneming van de algemeen geldende voorschriften in dezen. In bepaalde gevallen is speciaal ontheffing gevraagd van de Minister van Economische Zaken om bepaalde prijzen iets sterker te doen stijgen dan volgens de voorschriften het geval zou zijn. In dit geval is nog het volgende van belang. Bij de prijsstelling heeft men het oog te houden op de afzetmogelijkheden. Aangezien alle statistische publikaties vrij toegankelijk zijn in openbare bibliotheken is de potentieel uitgeoefende vraag niet omvangrijk. Het CBS onderneemt marketing-activiteiten om tot een grotere afzet te komen. Daarnaast heeft het CBS voor bepaalde publikaties waarvan de afzet uiterst klein was, een vereenvoudigde publikatievorm gekozen (tekstverwerking) waardoor de kostend verbonden aan de samenstelling sterk omlaag zijn gebracht. Van de totale oplage gaat een aantal exemplaren gratis naar bepaalde categorieën gebruikers. Hiertoe behoren leden van het Parlement, leden van de CCS en sommige instanties die op vrijwillige basis in belangrijke mate bijdragen tot de verschaffing van de basisinformatie. Tenslotte is er een algemeen geldende ruilvereenkomst met zusterinstellingen.
- b) Ieder die buiten het normale publikatieprogramma om een speciale opgave vraagt, betaalt de additioneel gemaakte kosten. Vooral wanneer het gaat om een speciale bewerking van het basismateriaal waarbij de automatiseringsafdeling betrokken is, kunnen de gedeclareerde bedragen vrij hoog worden. Overigens worden deze declaraties conform de regels niet alleen bij particuliere gebruikers, maar ook bij onderzoekinstellingen en overheidsinstanties ingediend.

De huidige situatie is, dat het CBS uit verkoop van publikaties en inkomsten uit speciale opdrachten ca. 2 1/2% van de kosten weet te dekken.

De vraag is aan de orde of versterking van het profijtbeginsel de mogelijkheid biedt tot budgettaire lastenverlichting. Aangezien het typisch particuliere gebruik van statistische informatie in de primaire betekenis van het woord een betrekkelijk laag aandeel in het geheel heeft, is wellicht het volgende citaat uit het eerder genoemde Deelrapport 3 van belang (zie pag.6):

"Een andere vorm van toepassing van de profijtgedachte, nl. die op intermediaire gebruikers in het bijzonder andere overheidsorganen en -lagen, is buiten beschouwing gebleven, omdat deze, zoals in de inleiding al is aangegeven, in de werkgroep Binnenlands Bestuur aan de orde is gekomen. Deze variant van de profijtgedachte, die kortweg kan worden omschreven met "de beslisser betaalt", richt zich met name op een beter besluitvormingsproces van de lagere overheden.

In aansluiting aan de gedachte in dit citaat beperkt de Werkgroep zich in deze paragraaf tot een eventueel versterkte toepassing van het profijtbeginsel jegens primaire particuliere gebruikers. Op dit punt moet de Werkgroep vaststellen dat er vrijwel geen budgettaire verlichting te bereiken valt. De toch al geringe afzet aan particuliere gebruikers van de publikaties van het CBS loopt het gevaar volkomen in te storten indien de prijzen van de publikaties van het CBS nog sneller zouden stijgen dan thans reeds het geval is. De reeds ondernomen initiatieven om tot gerichte marketing over te gaan en om te komen tot vereenvoudigde publikatievormen verdienen te worden uitgevoerd en zullen geleidelijk tot een hogere opbrengst, respectievelijk tot lagere produktiekosten kunnen leiden. Voorts wordt verwezen naar paragraaf III.1.2. waar de opkomst van commerciële databanken werd vermeld. Indien blijkt dat deze databanken een markt voor onder andere de statistische informatie van het CBS weten op te bouwen, dan zal nauwlettend moeten worden gevolgd in hoeverre dit tot het incasseren van royalties kan leiden. Hoewel deze ontwikkeling nog niet valt te overzien, heeft de Directeur-Generaal van het CBS enige hoop dat de transmissie van (gedetailleerde) gegevens via computers op den duur tot lagere kosten kan leiden dan indien zulks in gedrukte vorm zou plaatsvinden, terwijl bovendien een kortere tijd behoeft te verlopen tussen de produktie van de gegevens en de ter beschikkingstelling hiervan. De mogelijk te berekenen tijdwinst bij deze variant van dissemination ten opzichte van het conventionele drukwerk leidt tot een hogere actualiteitswaarde van de informatie, terwijl ook de "rijkdom" van de informatie kan toenemen. Het is denkbaar dat dit nieuwe produkt een betere marktwaarde zal hebben dan het huidige produkt.

"Profijtbeginsel" bij niet particuliere gebruikers

Zoals in par.2. werd opgemerkt is de gedachte aan een versterkte werking van het profijtbeginsel beperkt tot primaire particuliere gebruikers. Thans komt de Werkgroep toe aan de overige gebruikers, te weten de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek en de overheid in al haar geledingen.

Vooraf de laatste jaren is er van de zijde van de wetenschappelijke onderzoekers belangstelling gebleken voor in hoge mate gedesaggregeerde statistische informatie. Men kan dit ook van de andere zijde bezien gedydentificeerde basisinformatie noemen. Dit materiaal wordt normaliter niet gepubliceerd, hoewel er in principe geen bezwaar tegen publikatie bestaat (geheimhouding individuele gegevens). Dit materiaal kan ook alleen op typisch automatiseringsgebonden dragers worden verschaft. Het vereist bewerking alvorens publicabele resultaten worden verkregen.

Hoewel het CBS met dit type micromateriaal tegemoet komt aan één deel van de in het instellingsbesluit vastgelegde taakstelling, nl. het verschaffen van informatie die nuttig wordt geacht voor de Wetenschap, rijst van tijd tot tijd de vraag of het juist is dat alle kosten voor het verzamelen en ter beschikking stellen van micromateriaal ten laste van het CBS, in casu ten laste van het Ministerie van Economische Zaken komt. Immers, het CBS vervult voor veel maatschappijwetenschappen de functie die in de technische wetenschappen in laboratoria, behorende bij bepaalde instellingen, wordt vervuld. Indien onderzoekers op het gebied van de maatschappijwetenschappen hun eigen micromateriaal zouden moeten verzamelen, dan zouden de kosten ten laste van de budgetten voor Wetenschappelijk onderzoek komen. Zou het CBS voor het hier bedoelde materiaal een prijs rekenen die - naast de marginale kosten - een deel van de integrale kosten zou dekken, dan zouden deze bijdragen gealloceerd worden bij de vragende instellingen. Het gaat hierbij overwegend om instellingen voor Wetenschappelijk Onderwijs, zodat de extra lasten grotendeels bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen gealloceerd zouden worden. Hiermee zou uiteraard geen bezuiniging op de totale Rijksbegroting worden verkregen, maar de verdeling over de verschillende Ministeries zou aan duidelijkheid winnen. Naast de instellingen voor Wetenschappelijk Onderwijs zijn het gesubsidieerde instellingen voor wetenschappelijke onderzoek en ook wel particuliere onderzoekinstellingen die zich als gebruikers van micromateriaal aandienen. Een deel van hun onderzoeksopdrachten komt van de overheid maar ook van andere opdrachtgevers. In het geval van een onderzoeksopdracht van de zijde van de overheid aan een particuliere onderzoekinstelling zou een groter bedrag moeten worden gedeclareerd indien het CBS méér zou vragen voor het geleverde micromateriaal. Ook in dat geval zal de Rijksbegroting geen budgettaire verlichting ondergaan, maar de allocatie zou duidelijker worden. De hiermee samenhangende uitvoeringsproblematiek vereist een nadere analyse alvorens tot operationalisatie van een en ander kan worden gekomen.

Tenslotte wordt ingegaan op de positie van de overheid als belangrijke primaire gebruiker van statistische informatie. In sommige gevallen kunnen specifieke Ministeries worden aangewezen als (vrijwel) uitsluitend primaire belanghebbende bij de statistische informatie. In andere gevallen is een instelling als het CPB, het SCP, de WRR, de RPD etc. als gebruiker aan te merken waarna getransformeerde "informatie" voor de overheid of de maatschappij als geheel ter beschikking komt. Hier komt de betekenis van de in de Inleiding van III.3. ingelaste woorden "hoe dan ook" aan de orde. Immers, de totale financiering van de statistische informatievoorziening van rijkswege valt in grote trekken in drie componenten uiteen.

- a. de begroting van het CBS, welke deel uitmaakt van de begroting van Economische Zaken;
- b. de financiering door Ministeries van het eigen statistische werk;
- c. de (mede) financiering door bepaalde Ministeries van specifieke programma-onderdelen van het CBS. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de medefinanciering door het Ministerie van Landbouw en Visserij van de landbouwstatistiek en de financiering van het Woningbehoeftenonderzoek door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Over de financieringsvormen b. en c. is in de voorgaande hoofdstukken en paragrafen al het een en ander opgemerkt. Thans beperkt de Werkgroep zich tot de vorm a.

Zoals ook al eerder gezegd, bepaalt de overheid het budget, en daarmee de omvang van het CBS-programma. De inhoud ervan wordt bepaald door de CCS. Het zal duidelijk zijn dat tot uiting gebrachte behoeften aan statistische informatie door de afzonderlijke Ministeries een rol spelen in de voorstellen die het CBS aan de CCS voorlegt. Alle Ministeries hebben een door de betrokken Minister aangewezen vertegenwoordiger als lid in de CCS. Het verwijt wordt wel geuit dat in het bijzonder de Ministeries hun wensen naar voren brengen zonder dat zij rechtstreeks geconfronteerd worden met de aan hun wensen verbonden kosten. Dit verwijt is niet geheel terecht omdat er naast specifieke belangen ook algemene belangen aan de orde zijn. Er worden talloze maatregelen door de Regering genomen, die vervolgens uitgaan van één of meer bepaalde Ministeries. Deze maatregelen brengen directe activiteiten en uitgaven van het (de) betrokken Ministerie(s) met zich, maar vereisen - veelal zonder dat dit expliciet bij het treffen van de maatregel naar voren komt - vaak nieuwe of meer gedetailleerde statistische informatie. Soms is de informatie eventueel toe te rekenen aan het "belang" of de "verantwoordelijkheid" van één of meer Ministeries, maar in de meerderheid der gevallen is de informatie in het belang van het geheel. Vooral in deze gevallen is het zelfs geboden dat de ambtelijke vertegenwoordigers in de CCS er gezamenlijk naar streven en op aandringen dat de informatie tot stand komt. Ten aanzien van het eerder genoemde voorbeeld van financiering door het Ministerie van VROM van het woningbehoeftenonderzoek kan gesteld worden dat dit een onderzoek van algemeen belang is, waaraan zowel door het CBS als door de CCS een hoge mate van prioriteit zou moeten worden gegeven.

Niettemin zou van enkele statistieken, c.q. van bepaalde detailleringen in statistieken kunnen worden gezegd dat zij in bijzondere mate van "belang" zijn voor één of meer bepaald(e) Ministeries of dat één of meer bepaald(e) Ministeries eigenlijk een primaire verantwoordelijkheid dragen voor de totstandkoming van bepaalde statistische informatie. Het kan wellicht de besluitvorming in de CCS, in het bijzonder de prioriteitenstelling, ten goede komen indien aan dit aspect aandacht wordt besteed. Dit is in zoverre niet nieuw dat in de verzameling van criteria die door de CCS is aanvaard aan dit aspect aandacht is besteed. Het wachten is slechts op de toepassing. Uiteindelijk zou het een en ander ertoe kunnen leiden dat delen van het totale budget van het CBS toegerekend zouden kunnen worden aan bepaalde Ministeries, zodat de betrokken Ministeries hun eigen specifieke weging tot uitdrukking kunnen brengen. Het blijft echter de vraag of deze uitwerking iets toevoegt aan hetgeen reeds wordt beoogd met het reeds vermelde systeem van integrale prioriteitenstelling.

IV. Beleid in het buitenland

1. Algemeen

Een vergelijking van het Nederlandse systeem van openbare statistische informatievoorziening met de systemen van andere landen levert naast voor de hand liggende overeenkomsten ook vele grote en kleinere verschillen op. In feite zijn geen twee systemen (nagenoeg) gelijk. Dit maakt een vergelijking die volledig recht doet aan de situatie in afzonderlijke landen moeilijk.

Wel is het mogelijk overeenkomsten en verschillen te typeren naar een beperkt aantal gezichtspunten:

- a) centralisatie vs. decentralisatie
- b) taken van het nationale statistische bureau op prognostisch en ander parastatistisch gebied
- c) plaats van de statistiek in de samenleving en binnen de overheidsorganisatie

a) Centralisatie vs. decentralisatie

Het Nederlandse statistische systeem wordt gekenmerkt door een hoge mate van centralisatie, in combinatie met een beperkte vorm van deconcentratie (twee gelijkwaardige vestigingen en één nevenvestiging). Deze centralisatie treft men in het buitenland niet overal aan.

Er zijn twee hoofdvormen van decentralisatie te onderscheiden: regionale decentralisatie en sectorale decentralisatie. Onder regionale decentralisatie (i.t.t. deconcentratie) wordt hier verstaan: een statistisch systeem waarbij op regionaal niveau van een grote mate van zelfstandigheid sprake is. Bij sectorale decentralisatie is het samenstellen van statistische informatie over bepaalde terreinen van overheidszorg opgedragen aan (statistische afdelingen van) de op die terreinen werkzame Ministeries en diensten.

Een markant voorbeeld van een regionaal gedecentraliseerd systeem is te vinden in de Duitse Bondsrepubliek, waar de verzameling, bewerking en publikatie van statistische gegevens grotendeels door de statistische bureaus van de Länder geschiedt. Binnen de Länder is veelal nog sprake van verdere regionale decentralisatie.

Het Statistisches Bundesamt heeft onder meer als taak nationale totalen te aggregeren en de nationale rekeningen samen te stellen.

Verder stelt het een beperkt aantal statistieken zelfstandig samen, o.m. de statistieken van de buitenlandse handel.

Tenslotte heeft het een algemene coördinerende rol en behartigt het de internationale statistische betrekkingen.

Op het terrein van de statistische informatieverschaffing beheert het Statistisches Bundesamt sinds 1970 een geautomatiseerd statistisch informatiesysteem (STATIS-Bund), met een Beratungsstelle te Bonn-Bad Godesberg. Naast het hoofdkantoor te Wiesbaden en de genoemde vestiging te Bonn zijn er voorts vestigingen in Düsseldorf (ijzer- en staalstatistieken) en Berlijn.

Ver doorgevoerde vormen van deconcentratie vindt men onder meer in Frankrijk, Italië en Canada.

In Frankrijk heeft het INSEE een kantoor in de hoofdsteden van alle 22 regio's. In Italië maakt een wet van 1966 het mogelijk dat ISTAT een kantoor vestigt bij de Kamers van Koophandel van alle 95 provincies. In de praktijk zijn er slechts 17 van deze kantoren operationeel. Dit is vooral te wijten aan een tekort aan gekwalificeerde mankracht in de periferie.

Statistics Canada heeft regionale bureaus in 8 grote steden. Lichtere vormen van deconcentratie zijn te vinden in o.a. Zweden (een vestiging te Stockholm en een in principe gelijkwaardige vestiging te Orebro), Nederland en Noorwegen (een kantoor in Oslo en een - voornamelijk - invoercentrum te Kongsvinger).

De meest uitgesproken voorbeelden van sectorale decentralisatie treft men aan in het Verenigd Koninkrijk, Japan en de Verenigde Staten. Bij de Verenigde Staten is er uiteraard daarnaast ook nog sprake van regionale decentralisatie, hetgeen te zamen een zeer gecompliceerd model oplevert. In het Verenigd Koninkrijk zijn de taken van het Central Statistical Office (CSO) vrij beperkt van aard. Het grootste deel van de statistische informatie wordt verzameld, bewerkt en gepubliceerd door diensten en afdelingen van Ministeries. Het CSO maakt in grote lijnen dezelfde statistieken als het Statistisch Bundesamt, en heeft verder ook ongeveer dezelfde algemene taken. De Directeur van het CSO is verder "Head of the Government Statistical Service" en heeft in dat kader een algemene coördinerende rol. De situatie in Japan is enigszins vergelijkbaar met die in het Verenigd Koninkrijk. De overheidsstatistiek wordt gecoördineerd door het Office of Statistical Standards, van het Administratieve Management Agency, kabinet van de Eerste Minister. Het verzamelen, bewerken en publiceren van gegevens geschiedt bij de vakministeries, met een zeer sterk accent op de landbouw (ca. 70% van het statistisch personeel bij de centrale overheid). Naast deze vorm van decentralisatie is er ook nog sprake van regionale decentralisatie.

De situatie in Griekenland geeft nog een bijzondere mengvorm te zien. In de loop der tijd is daar een centraal statistisch bureau ontstaan, als coördinerend orgaan van de statistische afdelingen van Ministeries. Deze statistische afdelingen zijn thans hiërarchisch ondergeschikt aan het centrale bureau. Verder zijn er vijf regionale kantoren, waaronder één groot bureau te Saloniki.

b) prognostisch en ander parastatistisch werk

Statistische bureaus houden zich overwegend bezig met de geordende kwantitatieve beschrijving van verschijnselen in het meer of minder nabije verleden. Het uitspreken van verwachtingen over de toekomst wordt daarbij in het algemeen aan andere instanties overgelaten. Ook in Nederland is dit, met enkele uitzonderingen (bevolkingsprognose, conjunctuurtesten), het geval.

Het Centrale Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en andere instanties stellen, mede op basis van statistische gegevens, prognoses op met betrekking tot te verwachten economische en sociale ontwikkelingen. Zij behoren in dit verband tot de belangrijkste gebruikers van CBS-statistieken. Niet in alle landen is de scheiding tussen statistiek (als beschrijving van het verleden en heden) en prognose op basis van statistiek even scherp getrokken. In sommige landen heeft het nationale statistische bureau taken die in Nederland aan de planbureaus zijn toevertrouwd.

Een duidelijk voorbeeld van een nationaal statistisch bureau dat planbureautaken heeft is het INSEE te Parijs.

Zoals de naam Instituut National de la Statistique et des Etudes Economiques al aangeeft doet het INSEE ook economisch en econometrisch onderzoek en stelt het macro-economische modellen op, waarbij overigens de planning als zodanig is opgedragen aan het Commissariat Général du Plan.

Ook statistische bureaus in verscheidene andere landen (o.a. Noorwegen, Denemarken, Luxemburg) houden zich met prognostisch werk bezig, doorgaans in de vorm van "econometric modelling". In Noorwegen bijv. kunnen de regering, politieke partijen en belangengroepen grootheden naar eigen keuze in het model van het Statistisk Sentralbyrå inbrengen, dat dan de consequenties doorrekent, waarbij de gegevens van de opdrachtgevers vertrouwelijk behandeld worden.

Wat betreft ander parastatistisch werk dat door nationale statistische bureaus wordt verricht is het bijhouden van diverse vormen van registers een veelvuldig voorkomend verschijnsel. Meestal gaat het om registers van bedrijven en instellingen. Behalve dat ze door het bureau in kwestie voor eigen doeleinden worden gebruikt hebben deze registers soms ook een openbaar karakter en verstrekt het statistisch bureau daaruit aan derden informatie en overzichten.

Het CBS heeft het Algemeen Bedrijfsregister (ABR), dat echter niet openbaar is. Een bij het parlement ingediend wetsontwerp verstrekking CBS-gegevens voor statistische doeleinden (Registerwet) beoogt de mogelijkheden te scheppen om gegevens uit het ABR in zekere mate toegankelijk te maken voor bepaalde derden.

In enkele landen (Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk) heeft het nationale statistische instituut het centrale kiezersregister in beheer.

Een ander voorbeeld van een statistisch bureau met speciale taken is STATEC te Luxemburg, dat tevens fungeert als algemeen staatscomputercentrum.

Het zal duidelijk zijn dat de mate waarin nationale statistische bureaus zich met de bovengenoemde parastatistische taken bezighouden mede gevolgen heeft voor personeelsomvang en -samenstelling.

c) plaats in de samenleving en in de overheidsorganisatie

Reeds eerder werd geschetst dat een van de uitgangspunten van het huidige beleid op het gebied van de statistische informatievoorziening is, dat het CBS zijn werk verricht voor de samenleving als geheel, waarbij alle belanghebbenden en groepen kunnen beschikken over dezelfde, onafhankelijk verzamelde en bewerkte kwantitatieve gegevens.

Dit uitgangspunt treft men ook in de meeste andere OESO-landen aan. De wijze waarop getracht is dit uitgangspunt te realiseren verschilt. In veel landen is er sprake van enigerlei vorm van statistische wetgeving, waarbij soms ook, als in Nederland, het genoemde uitgangspunt is vastgelegd.

Veel landen kennen ook een orgaan dat vergelijkbaar is met de Centrale Commissie voor de Statistiek. Taken en bevoegdheden daarvan lopen evenwel tamelijk ver uiteen. In veel gevallen is de nationale CCS uitsluitend een adviesorgaan van brede samenstelling, doch zonder regelende bevoegdheden, zoals in de Nederlandse situatie. In verschillende landen (bijv. Duitse Bondsrepubliek, Oostenrijk) is de directeur-generaal van de statistiek voorzitter van het orgaan in kwestie.

Een der landen waar de situatie sedert kort tamelijk ingrijpend is gewijzigd is het Verenigd Koninkrijk, waar het accent in de taak van de Government Statistical Service sedert de aanvaarding van het Government White paper "Government Statistical Services" van april 1981 sterker op "Government" is komen te liggen. Dit betekent dat minder wordt gepubliceerd dan vroeger en dat analyses voornamelijk plaatsvinden op verlangen van de overheid. Indien andere gebruikers dan de overheid over gegevens willen beschikken, dan wel bepaalde analyses willen laten uitvoeren dan moeten zij daarvoor betalen. Voor de goede orde zij vermeld dat hier sprake is van een gradueel verschil met andere landen. Ook het CBS publiceert en analyseert bijv. slechts een (klein) deel van het totale beschikbare materiaal en laat voor "maatwerk" als regel betalen.

Wat betreft de plaats van het nationale statistische bureau in de overheidsorganisatie komen verschillende varianten voor. Enkele voorbeelden: het Statistisches Bundesamt is een onafhankelijke instelling, administratief ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken; het Central Statistical Office behoort tot het Cabinet Office van de Eerste Minister; het INSEE is onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken en Financiën, maar geniet wetenschappelijke onafhankelijkheid; het Griekse centrale bureau behoort tot het belangrijke Ministerie van Coördinatie; ISTAT (Italië) is een onafhankelijke instelling, werkend onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van de Eerste Minister.

2. Vergelijking aspiratieniveau en realisatie doelstellingen

Is het reeds op nationaal niveau uitermate moeilijk om te beoordelen in hoeverre de doelstellingen van het beleid op het gebied van de statistische informatievoorziening worden gerealiseerd en daarnaast nog iets te zeggen over het "aspiratieniveau", in internationaal vergelijkende zin is dit welhaast onmogelijk. Specifieke nationale omstandigheden kunnen een belangrijke rol spelen bij de vraag of en met welke inspanning op een bepaald terrein goede statistieken kunnen worden gemaakt.

Wat betreft het algemene beeld moge worden volstaan met enkele globale opmerkingen.

In redelijke objectiviteit kan worden gesteld dat de Nederlandse overheidstatistiek in internationale kring een zeer goede reputatie geniet. Dit betreft zowel de breedte van het door het CBS en andere instanties geproduceerde statistische pakket als de kwaliteit daarvan, dit laatste in ruime zin (actualiteit, mate van detaillering, wetenschappelijke betrouwbaarheid).

Op verschillende destijds nieuwe terreinen heeft Nederland in het verleden tot de koplopers behoord (o.m. nationale rekeningen, milieustatistiek, statistiek speur- en ontwikkelingswerk). Op andere gebieden is dit nog steeds het geval (bijv. methodologie, coördinatie, statistiek van in-, uit- en doorstroom bij het onderwijs, automatiseringsstatistiek). Op de meeste terreinen behoren de Nederlandse statistiek binnen de kring der OESO-lidstaten tot de betere.

Natuurlijk is het niet zo dat Nederland in alle opzichten uitblinkt. Een van de terreinen waarop de laatste jaren ten opzichte van een aantal andere landen (Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada, de Scandinavische landen) een achterstand dreigt te ontstaan is de ontwikkeling van statistische databanken. Het CBS heeft daar door gebrek aan mankracht tot dusverre onvoldoende aandacht aan kunnen besteden.

3. Vergelijking budgettair beslag

Uit de voorafgaande paragrafen volgt dat een verantwoorde cijfermatige vergelijking tussen nationale statistische bureaus in feite niet mogelijk is. Er is sprake van zeer vele onvergelijkbaarheden, die een nauwelijks kwantificeerbare invloed op cijfers over personeel en budget hebben. Het CBS heeft door een gerichte vraagstelling aan buitenlandse zusterinstellingen getracht de gewenste gegevens te verkrijgen. De antwoorden roepen evenwel zoveel vragen omtrent vergelijkbaarheid en plausibiliteit op dat een presentatie niet verantwoord is.

In het kader van de Conference of European Statisticians (ECE-Genève) is een wordt op initiatief van het CBS getracht tot een internationaal vergelijkbaar beeld van de organisatie en kosten van statistische informatievoorziening te komen.

V. Efficiency-maatregelen bij het CBS

Er is afgesproken met de Voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging dat de Werkgroep geen produktievermindervarianten zal indienen. Dit legt beperkingen op bij het formuleren van varianten op het terrein van de efficiency. Immers, in de meeste gevallen zal een efficiency-variant niet los kunnen worden gezien van de produktie. Vermindering van steekproefomvang, of vermindering van de controlebewerkingen tijdens het bewerkingsproces, bijvoorbeeld, raken het statistisch produkt en dienen derhalve in het kader van produktievermindervarianten te worden beschouwd. Een dergelijke verstrengeling treedt ook op wanneer complementaire functies en bepaalde materiële uitgaven in beschouwing worden genomen. Deze hangen samen met de hoofdzaak, zijnde het statistisch produktieproces.

In het kader van dit rapport wordt daarom, onder "Evaluatie" volstaan met een aanduiding van in het verleden genomen maatregelen die de efficiency in engere zin raken. Met sommige van deze maatregelen is de grens van het haalbare bereikt. Andere maatregelen zullen in de toekomst rendement gaan opleveren. Het is op dit moment niet te overzien hoe hoog dit rendement zal zijn.

Productiviteit

Idealiter wordt de produktie gemeten en wordt deze vergeleken met de eraan bestede kosten. Een dergelijke vergelijking kan leiden tot constatering van de ontwikkelingen van de produktiviteit. Het is onmiskenbaar dat er sprake is van produktiviteitsverhoging, o.a. door voorschrijdende automatisering op het gebied van het statistisch proces in engere zin en op het gebied van tekstverwerking.

Reeds in de groeiperiode zijn - in het kader van de gedachte aan een prestatiebegroting - concepties ontwikkeld om tot een meting van de CBS- produktie te komen. Aangezien de produktie verre van homogeen is, in deze niet op eenvoudige wijze meetbaar. Vandaar dat gekozen is voor een samengestelde produktie-index. Voor de operationalisering hiervan bleek een aantal hulpmiddelen te moeten worden opgebouwd, c.q. worden verbeterd. Tevens werd de eis gesteld dat de op te bouwen hulpmiddelen meer dan één doel moesten dienen. In dit verband werden prestatiebegroting, tijdverantwoording, budgettering en kostenbewaking, prioriteitenstelling en centrale produktie-planning als onderdelen van één geheel gezien. Met verschillende middelen werd inmiddels vooruitgang geboekt. Zo is de lijst van produktie-elementen die zowel in het kader van produktie-meting, van prioriteitenstelling en kostentoerekening een rol zou spelen, nagenoeg geconsolideerd. Ook de detaillering van de "bedrijfsboekhouding" naar zodanige kostendragers dat deze gekoppeld kunnen worden aan de produktie-elementen, toont vooruitgang.

Materiële begroting

Al enkele jaren wordt bij het CBS veel aandacht besteed aan de aanwending van de ter beschikking staande materiële middelen, zijnde 22% van de totale begroting. De noodzaak hiertoe werd mede ingegeven door de reeds enkele jaren door het Ministerie van Economische Zaken opgelegde reducties op de materiële begrotingen. Vanaf het begrotingsjaar 1981 werden de begrotingen met fl. 2.8 miljoen structureel en daarboven incidenteel voor de jaren 1982 en 1983 met resp. fl. 2.2 miljoen en fl. 1 miljoen verminderd.

Het deel van de materiële begrotingen dat mogelijkheden biedt alternatieve bestemmingen te geven is thans ca. 16% van de totaal ter beschikking staande middelen. De overige 84% heeft betrekking op doorlopende en jaarlijks terugkerende verplichtingen die voor een groot deel contractueel vastliggen. Dit zijn bijvoorbeeld huurbedragen voor automatiseringsmiddelen en overige apparatuur, onderhoudscontracten voor deze apparatuur, kosten van de energie- en watervoorzieningen, schoonmaak- en beveiligingsdiensten, kantinekosten en de jaarlijkse terugkerende vergoedingen aan derden ten behoeve van het verwerven van het statistisch grondmateriaal.

Ten aanzien van de gerealiseerde besparingen kan gewezen worden op die in het kader van het energieverbruik. Hier zijn besparingen gerealiseerd van 57% voor gas, 21% voor electra en 53% voor water, waarbij wordt opgemerkt dat door de tariefstijgingen in de loop der jaren deze besparingen financieel teniet zijn gedaan. Daarnaast zijn besparingen gerealiseerd in de transportkosten tussen Voorburg en Heerlen, door een beperking van het vervoer over de weg en het in gebruik nemen van de datacommunicatie tussen Voorburg en Heerlen.

Naast vele kleinere vormen van besparingen die zijn doorgevoerd kan gewezen worden op de besparingen die gerealiseerd zijn door het in gebruik nemen van modernere drukvormvervaardigingsapparatuur en tekstverwerkingsapparatuur. Hierdoor werd een hogere produktie per mensjaar en een versnelling in de doorstroming van de drukkerij-opdrachten (publikaties en vragenlijsten) gerealiseerd.

Een tegenvaller in het kader van de materiële begroting in de herziening van de regeling "portokosten" met ingang van 1984. De aard van het werk van het CBS brengt met zich dat veel vragenlijsten moeten worden uitgezonden en dat voor de retourzending portovrije enveloppen beschikbaar moeten worden gesteld. Hoewel minimalisatie van deze post zal worden nagestreefd, moet in de materiële begroting een ruimte van ongeveer 10% voor deze post worden gevonden.

Centrale Productieplanning

Aangezien bij het statistisch productieproces van een bepaalde statistiek verschillende hoofdafdelingen betrokken zijn, vormt de capaciteits- en doorloopplanning een belangrijk probleem. Vooral een zo goed mogelijke afstemming van deelprocessen in de tijd, met inachtneming van de benodigde capaciteiten van de verschillende hoofdafdelingen is naar de mening van het CBS voor verbetering vatbaar. Vandaar dat enige tijd geleden een begin is gemaakt met de opzet van een Centrale Productieplanning. Inmiddels zijn op kleine schaal de eerste proeven genomen met een planningssysteem. Deze proeven worden momenteel uitgebreid.

Externe efficiency

Onder de noemer externe efficiency wordt opgemerkt dat een deel van de beschikbare menskracht, vooral in bepaalde hulpafdelingen, gebruik moet worden voor omslachtige procedures. In dit verband wordt gewezen op de wijze waarop functiewaarderingen worden vastgesteld en op de wijze waarop de uitvoering van de begroting een groot aantal autoriserings- en contrôlehandelingen vereist. Vooral bij een Rijksdienst als het CBS, waarvan de hoofdfunctie productie van statistische informatie is, worden deze kosten als ernstig ervaren. Immers het statistisch productieproces is aan voortdurende verandering onderhevig, zowel naar de samenstelling van de productie als de technologie van het proces zelf (o.a. automatisering). Kleine en soms grote reorganisaties, verandering in de aard van de werkzaamheden van betrokken medewerkers zouden een slagvaardig beleid vergen, hetgeen vaak door de hoge "transactiekosten" belemmerd wordt.

C. BELEIDSARIANTEN

1. Algemeen

Zoals elders in dit rapport is aangegeven behoefde de werkgroep, ingevolge de afspraken met de Ambtelijke Commissie Heroverweging, in deze heroverwegingsronde geen varianten te ontwikkelen t.a.v. de beperking van de statistische informatievoorziening. Dit op grond van de overweging dat het CBS op iets langere termijn werkt aan een systeem voor integrale prioriteitenstelling ten behoeve van besluitvorming door de CCS. Voorts moeten de gevolgen van de -2%-operatie voor het programma van werkzaamheden nog door de CCS worden vastgesteld. Over de ontwikkeling van produktie-beperkende varianten zullen nog nadere afspraken worden gemaakt.

Met dit als uitgangspunt staan hieronder een aantal andere varianten beschreven. Deze varianten hebben overwegend betrekking op het CBS, daar dit instituut in de statistische informatievoorziening in Nederland veruit de belangrijkste plaats inneemt.

Er moet worden opgemerkt dat het niet mogelijk was in de werkgroep in alle gevallen consensus over de varianten te bereiken. Verschillen van inzicht staan bij de afzonderlijke voorstellen aangegeven.

Ook was het de werkgroep in een aantal gevallen niet mogelijk om, door tijdgebrek en gebrek aan informatie, een concrete uitwerking aan te geven. Nader onderzoek is in die gevallen noodzakelijk. Voor het overgrote deel zal dit onderzoek plaatsvinden in het kader van de eerdergenoemde prioriteitenoperatie d.m.v. multi-criteria-analyse. Voorzover varianten speciaal onderzoek vergen zijn ze met "A" aangeduid. Enkele varianten verdienen naar het oordeel van de werkgroep deze specifieke term niet, en zijn daarom "aanbeveling" genoemd. De heroverwegingsvarianten kunnen, indien mogelijk, worden gebruikt voor de invulling met maatregelen van de beperking van de personeelsomvang met 2% in de jaren 1985 en 1986.

2. Efficiency

Bij deze varianten moet een onderscheid worden gemaakt tussen de efficiency in de werkcontacten van het CBS met organisaties en/of organen daarbuiten, hierna te noemen externe efficiency, en de interne efficiency van het CBS. Op beide vormen wordt hieronder ingegaan. Om misverstanden te voorkomen moet er op worden gewezen dat de werkgroep maatregelen t.a.v. periodiciteit, omvang van steekproeven e.d., rekent tot besparingsmogelijkheden die vallen in de categorie produktie-beperking.

2.1. Externe efficiency

Bij dit type efficiency-varianten zal een kostenbesparing veelal slechts gerealiseerd kunnen worden, wanneer bij derden, d.w.z. anderend dan het CBS een wijziging wordt aangebracht. Een drietal mogelijkheden is te noemen:

a. Het voorkomen van evt. doublures of (gedeeltelijke) overlappingen in statistische werkzaamheden

Hetgeen provincies en gemeenten en andere instanties buiten de Rijksoverheid aan statistische informatie verstrekken, heeft de werkgroep niet tot haar taakopdracht gerekend.

Mogelijke dubblures kunnen derhalve op dit punt niet worden aangegeven. Verwezen moge worden naar de paragraaf over Decentralisatie (B.III.2).

De inventarisatie van statistische informatievoorziening door departementen heeft opgeleverd, dat van dubblures en overlappingsen nauwelijks sprake is. Voor zover er van mogelijke overlappingsen kan worden gesproken geldt doorgaans dat er tussen het CBS en de betrokken departementen reeds gedurig overleg plaatsvindt om tot een nog betere afstemming van werkzaamheden te komen.

(1): Aanbeveling

De werkgroep acht het van groot belang dat door middel van overleg tussen het CBS en de betrokken departementen afstemming van activiteiten op het gebied van de statistische informatievoorziening plaatsvindt.

b. Aanlevering gegevens door berichtgevers op machine leesbare gegevensdragers

Een besparing bij het CBS kan mogelijkerwijs worden bereikt door de handmatig verstrekte gegevens in de toekomst op magneetband te verzamelen en aan het CBS te doen toekomen. Deze variant kan alleen worden gerealiseerd indien sprake is van berichtgevers die grote hoeveelheden data aan het CBS verschaffen.

Als concreet voorbeeld kan worden genoemd de aanlevering van gegevens over de buitenlandse handel door de douane. Automatisering bij de douane zal in de toekomst leiden tot de verstrekking van de gegevens op magneetband in tegenstelling tot de huidige situatie, waarin per jaar ca. 8 miljoen formulieren door het CBS moeten worden verwerkt. Volgens de schattingen van het CBS leidt dit tot een arbeidsbesparing van 30 mensjaren in 1988 bij de betrokken afdelingen, die eventueel later nog kan oplopen. Een ander voorbeeld zijn de gegevens, opgeslagen in bevolkingsregisters. Automatisering bij berichtgevers is de enige mogelijkheid om deze variant te realiseren.

Dit is een autonoom proces, waarin de invloed van het CBS slechts zeer bescheiden kan zijn. De coördinatie van de automatisering van de informatievoorziening binnen de overheid is de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Automatisering bij berichtgevers vindt voor een deel al plaats. In toenemende mate komt bij het CBS basisinformatie binnen in de vorm van informatiedragers die geautomatiseerd kunnen worden verwerkt. Het is niet ondenkbaar, dat in de toekomst ten gevolge van de automatisering van de bevolkingsboekhouding de produktie van bepaalde statistieken kan vervallen. Deze zouden mogelijk rechtstreeks kunnen worden afgeleid uit de geautomatiseerde bestanden.

Hoewel het CBS op het hierboven geschetste nauwelijks invloed kan uitoefenen, speelt het wel zo goed mogelijk in op deze ontwikkeling.

(2): Variant

Aanlevering van gegevens door berichtgevers op machineleesbare gegevensdragers waardoor besparingen bij het CBS kunnen worden bereikt.

Het hierboven genoemde voorbeeld van de automatisering bij de douane, moet worden gezien als het eerste concrete project dat bij het CBS leidt tot een besparing van 30 mensjaren in 1988. Met de geraamde 30 personeelsplaatsen wordt een 1%-vulling van de vereiste varianten opgeleverd.

c. Stroomlijning ambtelijke procedures binnen de Rijksoverheid

Als laatste wordt genoemd een vorm van externe efficiëncy, die niet direct samenhangt met statistische informatievoorziening, maar te vinden is in een stroomlijning van de procedures binnen de Rijksoverheid. Volgens informatie van het CBS moet een deel van de beschikbare menskracht, vooral in bepaalde hulpafdelingen, ingezet worden voor omslachtige procedures. In dit verband wordt gewezen op de wijze waarop functiewaarderingen worden vastgesteld en op de wijze waarop de uitvoering van de begroting een groot aantal autoriserings- en controlehandelingen vereist. Vooral bij een Rijksdienst als het CBS, waarvan de hoofdfunctie produktie van statistische informatie is, worden deze kosten als ernstig ervaren. Immers het statistisch produktieproces is aan voortdurende verandering onderhevig, zowel naar de samenstelling van de produktie als de technologie van het proces zelf (o.a. automatisering). Kleine en soms grote reorganisaties, verandering in de aard van de werkzaamheden van betrokken medewerkers, zouden een slagvaardig beleid vergen, hetgeen vaak door de hoge "transactiekosten" belemmerd wordt. Veranderingen in procedures kunnen tot besparingen leiden, waarbij het wenselijk is tot een raming van de "transactiekosten" te komen. De werkgroep signaleert deze mogelijkheid. Van belang voor deze variant kunnen zijn de aanbevelingen van de Heroverwegingswerkgroep "Verbetering bedrijfsvoering bij de overheid".

(3A): Variant

Besparingen op het CBS-budget ten gevolge van stroomlijning ambtelijke procedures.

2.2. Interne efficiëncy

Kenmerkend voor interne efficiëncy-varianten is, dat het bestaande voorzieningenniveau gehandhaafd kan worden tegen lagere kosten. Als voorbeeld is elders in dit rapport (B V) een aanzienlijke besparing op de materiële begroting genoemd, waarbij op sommige punten de grens van het haalbare is bereikt. Een andere vorm is te vinden in de stijging van de arbeidsproductiviteit.

De met efficiëncy-verbetering te bereiken besparingen zijn in het verleden aangewend voor vergroting van de produktie bij gelijkblijvende bezetting en in volume niet-stijgend materiaalbudget. In de jaren 1982 en 1983 is de oorspronkelijk toegezegde groei van het CBS in omvang beperkt. Efficiëncy-verbeteringen door het CBS gerealiseerd, zijn uiteraard aangewend om de effecten van deze beperking mede op te vangen.

Een besparingsvariant ligt hierin besloten, dat gekozen wordt de effecten van de efficiency-verbetering niet aan te wenden voor groei van de produktie, of beperking van ombuigingseffecten, maar deze in mindering te brengen op het beschikbare personeels- en materiaalbudget. In een situatie zonder ombuigingen kan dan een constante produktie-omvang gehandhaafd worden. Een kwantificering van de totale produktiviteitstijging, c.q. bereikte kostenverlaging bij gelijke produktie-omvang, kon door het CBS als gevolg van tijdgebrek niet worden gegeven. Wellicht dat, tegelijk met de uitwerking van de produktiebeperkende variant, ook aan dit aspect nog aandacht kan worden besteed.

De volgende mogelijkheden zijn op dit vlak te noemen.

De in het verleden ingezette automatisering bij het CBS wordt de komende jaren voortgezet. In de planperiode zal dit tot arbeidsbesparingen leiden. Zoals in het Meerjarenprogramma '83-'87 staat aangegeven, stelt de toenemende automatisering het CBS in staat meer te doen met minder personeelsleden. De werkgroep heeft overwogen of een versterkte inspanning op het gebied van automatisering tot additionele efficiency-verhogingen zou kunnen leiden. Volgens inlichtingen van het CBS zou dit niet tot de reële mogelijkheden behoren, o.a. als gevolg van problemen met het aantrekken van gekwalificeerd personeel. In het rapport van de heroverwegingswerkgroep Automatisering wordt overigens in algemene zin de problematiek van besparingen door automatisering geschetst, zodat daarnaar moge worden verwezen.

Een mogelijk voorbeeld van efficiency-verbetering in de toekomst is te vinden in centrale produktieplanning.

Aangezien bij het statistisch produktieproces van een bepaalde statistiek verschillende hoofdafdelingen betrokken zijn, vormt de capaciteits- en doorloopplanning een belangrijk probleem. Vooral een zo goed mogelijke afstemming van deelprocessen in de tijd, met inachtneming van de benodigde capaciteiten van de verschillende hoofdafdelingen, is naar de mening van het CBS voor verbetering vatbaar. Vandaar dat enige tijd geleden een begin is gemaakt met de opzet van een Centrale Produktieplanning. Inmiddels zijn op kleine schaal de eerste proeven genomen met een planningssysteem. Deze proeven worden momenteel uitgebreid. Er kan op dit moment nog niet worden aangegeven tot welke besparingen dit in de planperiode kan leiden. Het CBS is niet in staat geweest in de korte tijd beschikbaar voor de opstelling van dit rapport een kwantificering van de mogelijke efficiency-verbetering in de planperiode 1983-1988 als gevolg van automatisering, centrale produktieplanning of andere maatregelen te geven.

Een deel van de werkgroep is van oordeel dat als gevolg van de in de planperiode doorgevoerde automatisering en als gevolg van in het verleden getroffen maatregelen ter verbetering van de efficiency, een efficiency-verhoging van 1/2% per jaar als absoluut minimum mogelijk is.

Zij baseert dit op de overweging, dat ook bij de Rijksoverheid produktiviteitstijgingen voorkomen. Als voorbeeld kan worden genoemd dat bij de Heroverweging Uitgaven Land- en Tuinbouw, een trendmatige produktiviteitstijging van ca. 1% voor een periode van 4 jaar werd gecalculeerd, zonder een grote automatiseringscomponent.

Voorlopig uitgaande van een efficiëncy-verhoging van een 1/2% per jaar kan een besparing worden gevonden van 16 mensjaren in 1985 en 15 in 1986, 1987 en 1988. Deze besparingen kunnen (voor wat betreft 1985 en 1986) worden gebruikt voor het invullen van de -2%-operatie. Wat betreft deze variant acht een ander deel van de werkgroep (de meerderheid) de 1/2% niet onderbouwd.

(4) Variant

Besparingen op het CBS ten gevolge van efficiëncy-verbeteringen.

3. Allocatie-varianten

Bij deze varianten moet worden gedacht aan toepassing profijtgedachte, privatisering, deregulering en decentralisatie. Achtereenvolgens worden op deze verschillende terreinen mogelijkheden aangereikt. Hierbij heeft de werkgroep zich beperkt tot varianten die niet rechtstreeks aangrijpen bij de produktie-omvang.

3.1. Privatisering

Zoals opgemerkt bij het onderdeel privatisering, heeft de werkgroep het niet tot haar taak gerekend een volledig privatiseringsonderzoek te verrichten. De werkgroep heeft geconcludeerd dat afstoting van de statistische informatievoorziening naar de particuliere sector zal leiden tot het verloren gaan van grote delen van de statistische informatie. Ook is nogmaals geconstateerd dat veel statistieken onderdeel vormen van een groter, samenhangend geheel. Dit alles laat evenwel de theoretische mogelijkheid open, dat delen van het statistisch programma worden geprivatiseerd indien er voldoende draagkracht en belangstelling in de particuliere sector bestaat. De werkgroep is van mening dat hieromtrent nadere gegevens zullen kunnen voortkomen uit de door het CBS in gang gezette multi-criteria analyse en dat de resultaten daarvan moeten worden afgewacht.

(5): Aanbeveling

De werkgroep beveelt aan dat bij de uitwerking van de multi-criteria-analyse aan dit aspect de grootst mogelijke aandacht wordt besteed.

Daarnaast is vastgesteld dat onderdelen van het statistisch proces kunnen worden uitbestede en dat dit ook wel gebeurt. Daarbij kan gedacht worden aan enquêteringen, proces van informatieverstrekking, automatisering etc.

(6): Variant

Privatiseringsmogelijkheden van onderdelen van statistische werkzaamheden, voorzover dit tot besparingen leidt.

3.2. Deregulering

Een van de aspecten van deregulering is de vermindering van de lasten die voor de maatschappij ontstaan ten gevolge van regelgeving en procedures bij de overheid. In dit kader zou voor de statistische informatievoorziening gedacht kunnen worden aan een lastenverlichting van berichtgevers door vereenvoudiging van procedures. Een bijbehorend effect kan zijn een kostenbesparing bij het CBS, hoewel het ook denkbaar is dat juist kostenverhoging optreedt. Daarbij zal de inventarisatie van de kosten van berichtgevers een belangrijke factor zijn. Dit punt vormt een onderdeel van de multi-criteria analyse en kan niet geheel los worden voorzien van evt. productiebeperking. Bovendien geldt dat het CBS reeds voortdurend tracht de lasten voor berichtgevers zoveel mogelijk te beperken. Niettemin dringt de werkgroep erop aan, gelet op de toenemende klachten over enquêtedruk e.d., aan het probleem extra aandacht te blijven besteden.

(7): Aanbeveling

Vermindering van de kosten bij berichtgevers door vereenvoudiging van procedures.

3.3. Profijtgedachte

In het rapport is opgemerkt dat het CBS initiatieven ontplooit om tot een gerichte marketing en vereenvoudigde produktievormen te komen. Van deze initiatieven wordt verwacht, dat een verdergaande daling van het dekkingspercentage (ca. 2 1/2%) kan worden tegengegaan en wellicht een geringe stijging kan worden bewerkstelligd.

De huidige marketing-politiek van het CBS is nog niet gericht op een sterke stijging van de inkomsten. De statistische informatie wordt gezien als een qua intentie zuiver collectief goed en dient in principe voor iedereen toegankelijk te zijn. Inkomsten worden gehaald uit abonnementen en speciale opdrachten.

De volgende varianten zijn besproken:

a) Versterkte invoering van de profijtgedachte

Versterkte introductie van het profijtbeginsel is te overwegen, waarbij de eventuele consequenties terzake van de opbrengsten zorgvuldig moeten worden overwogen. Daartoe dient nog het nodige voorbereidende werk te worden gedaan.

(8) :Variant

Intensivering van de profijtgedachte

b) Intensivering profijtbeginsel t.a.v. instellingen van wetenschappelijk onderzoek en particuliere onderzoekinstellingen

In de paragraaf over het profijtbeginsel heeft de werkgroep de mogelijkheid geopperd van het berekenen van hogere prijzen van gedeïdentificeerd basismateriaal ten behoeve van instellingen van wetenschappelijk onderzoek en particuliere onderzoekinstellingen.

De werkgroep verwacht hiervan een duidelijker allocatie, maar overigens geen lastenverlichting voor de Rijksbegroting in zijn totaliteit. Juist vanwege de helderheid in kosten-toerekening verdient deze variant volgens de werkgroep nadere uitwerking. De besparingen die kunnen ontstaan voor het CBS-budget kunnen bij deze variant worden vermeld. De doorwerking naar begrotingen van andere departementen kunnen worden aangegeven bij de effecten van de variant.

Aangezien het de werkgroep ontbreekt aan de voor de ontwikkeling van deze variant noodzakelijke gegevens, beveelt de werkgroep deze variant voor nader onderzoek aan.

(9A): Variant

Onderzoek naar de mogelijkheden om voor gedeïdentificeerd basis-materiaal een bijdrage in de (integrale) kosten te vragen, alsmede naar de mogelijke effecten.

c) Toerekening van delen van het CBS-budget aan departementale begrotingen

De ratio achter deze variant is dat de prioriteitenstelling t.a.v. de door de Rijksoverheid gevraagde statistieken verbeterd zou kunnen worden, wanneer de departementen ook de kosten van de statistieken moeten dragen..

Voordeel van deze toerekening is, dat de gebruiker ook geconfronteerd wordt met de kosten.

Nadeel is, dat de gecentraliseerde afweging in de toekomst dan gedecentraliseerd zal plaatsvinden, hetgeen niet automatisch een beter resultaat hoeft op te leveren. Daarnaast is van belang, dat de statistiek een samenhangend geheel is, waar niet zonder meer onderdelen uit kunnen worden geschraapt. Als nadeel kan eveneens worden genoemd dat de druk binnen ministeries om gelden die voor statistische informatievoorziening zijn gereserveerd te gebruiken voor andere (korte termijn beleids-)zaken, aanzienlijk kan zijn. Deze variant kan bestaan uit een verlichting van het CBS-budget, bestaande uit de kosten verbonden aan statistieken waarbij een exclusief belang aan een bepaald ministerie kan worden toegeschreven, onder toerekening van deze uitgaven naar het betrokken departement. Het zal hier om een beperkt aantal statistieken gaan. In de paragraaf over het profijtbeginsel is hierover ook opgemerkt dat dit de prioriteitenstelling ten goede kan komen. Een dergelijke variant is in lijn met het huidige streven naar analogie van het bedrijfsleven de kosten van activiteiten zichtbaar te maken (kostenplaatsmethode) en door te berekenen naar voor het beleid verantwoordelijke afdelingen. (Dit wordt o.a. behandeld in de heroverwegingswerkgroep verbetering bedrijfsvoering).

Overigens geldt dat nadere informatie over de mogelijkheden op dit punt voort zal vloeien uit de multi-criteria analyse.

(10): Variant

Toerekening van delen van het CBS-budget naar departementale begrotingen.

Verdergaande varianten op het gebied van de profijtgedachte kunnen naar het oordeel van de werkgroep beter behandeld worden bij de later te ontwikkelen produktiebeperkende varianten.

BIJLAGE A1

Wetten die activiteiten van het CBS voorschrijven en/of tot gevolg hebben

Organisatiebesluit CCS en CBS (K.B.)
Wet op de In- en Uitvoer 1916
Wet op de Economische Statistiek 1936
Wet op de Bejaardenoorden
Kaderwet specifiek welzijn
Wet op Bevolkings- en Verblijfsregisters
Gemeentewet
Provinciewet
Financiële verhoudingswet
Wet uitkering wegen
Wet op de uitoefening van de geneeskunde
Organisatiewet Sociale Verzekering
Algemene Bijstandswet

BIJLAGE A2

Overzicht van belangrijke voorbeelden van beleidsuitvoering, gebaseerd op statistische gegevens van het CBS

Landbouwstatistieken

- Uitkeringen schadevergoedingen bedrijven volgens landbouwtellingen
- Uitvoering van Rijksgroepregeling zelfstandigen in de landbouw
- Uitvoering rentesubsidieregeling op investering a.h.v. bedrijfsgegevens zoals vastgesteld bij de landbouwtelling
- Uitvoering bedrijfsbeëindigingsregeling a.h.v. bedrijfsgegevens zoals vastgesteld bij de landbouwtelling
- Betalingen aan Provincies ingevolge de Wet Uitkeringen Wegen op basis oppervlakte provincies
- Verdeling van gelden uit gemeentefonds ingevolg Financiële Verhoudingswet op basis oppervlakte van de gemeenten alsmede de lengte van de kustlijn
- Enquêtes aangegaan in de Raad van Landbouwministers van EG t.a.v. omvang veestapels, de zuivelproductie, de fruitarealen en de landbouwstructuur
- EEG-uitkering kleine melkveehouders a.h.v. bedrijfsgegevens zoals vastgesteld bij de landbouwtelling
- Cijfers m.b.t. de aanvoer van vis op de afslag t.b.v. de vangst-quota-regeling voor Nederland
- De Meststoffenwet

Statistieken van Industrie en bouwnijverheid

- Balansoverzichten 27 grondstoffen BSEG
- Woningvoorraad gemeenten t.b.v. uitkering uit het Gemeentefonds
- Prijsindex zware stookolie als onderdeel van de formule voor de prijsvaststelling van aardgas door de Gasunie
- Index bouwkosten al of niet in combinatie met prijsindex gezinsconsumptie t.b.v. indexcijfers in contracten

Statistieken van verkeer en vervoer

- Communautair Contingent t.b.v. verdeling en uitbreiding van EG vergunningen
- Aantal motorvoertuigen als basis voor de uitkeringen aan de provincies ingevolge de Wet uitkering Wegen
- Gegevens over de zeevaart tussen Rusland en Nederland en de Cross trade van Russische schepen op Nederland t.b.v. het Scheepvaartverdrag tussen Nederland en Rusland Verkeers en vervoerstabellen t.b.v. BSEG en ECE

Statistieken van de Buitenlandse handel

- Gegevens t.b.v. controle op de contingenteringsafspraken zoals Multivezel-accoord en EVA neutrale goederen
- Gegevens over IJzer en Staal t.b.v. EEG
- Energie en ruwe aardolie gegevens t.b.v. BSEG, EZ
- Gegevens t.b.v. controle op in- en uitvoer van boycot landen

Statistieken van de prijzen

- Prijsindex Gezinsconsumptie (reeks totale bevolking) t.b.v. inflatiecorrectie Loon- en Inkomstenbelasting
- Prijsindex Gezinsconsumptie (reeks voor Werknemers gezinnen) t.a.v. prijscompensatie Lonen
- Prijsindex t.b.v. Lonen en salarissen OESO en EG-medewerkers
- Prijsindex Horeca bedrijven t.b.v. dagvergoeding dienstreizen
- Koopkrachtpariteiten t.b.v. salarissen Ambassade en Militair personeel in het buitenland

Nationale rekeningen

- Prijsindexcijfers goederen- en dienstentotalen t.b.v. indexering erfpachtcanons

Bevolkingsstatistieken

- Vaststelling officiële bevolkingscijfers per gemeente volgens Leidraad bevolkingsstatistieken toegewezen aan het CBS
- Bevolkingscijfers t.b.v. de uitvoering van Gemeentewet, Provinciewet en Financiële verhoudingswet

Statistieken van Arbeid
Inkomen en Consumptie

- Indexcijfers regelingslonen
- Loonenquête t.b.v. kerngegevens bezoldiging overheidspersoneel
- Loonstructuur, landbouwlonen, loonkosten t.b.v. EG

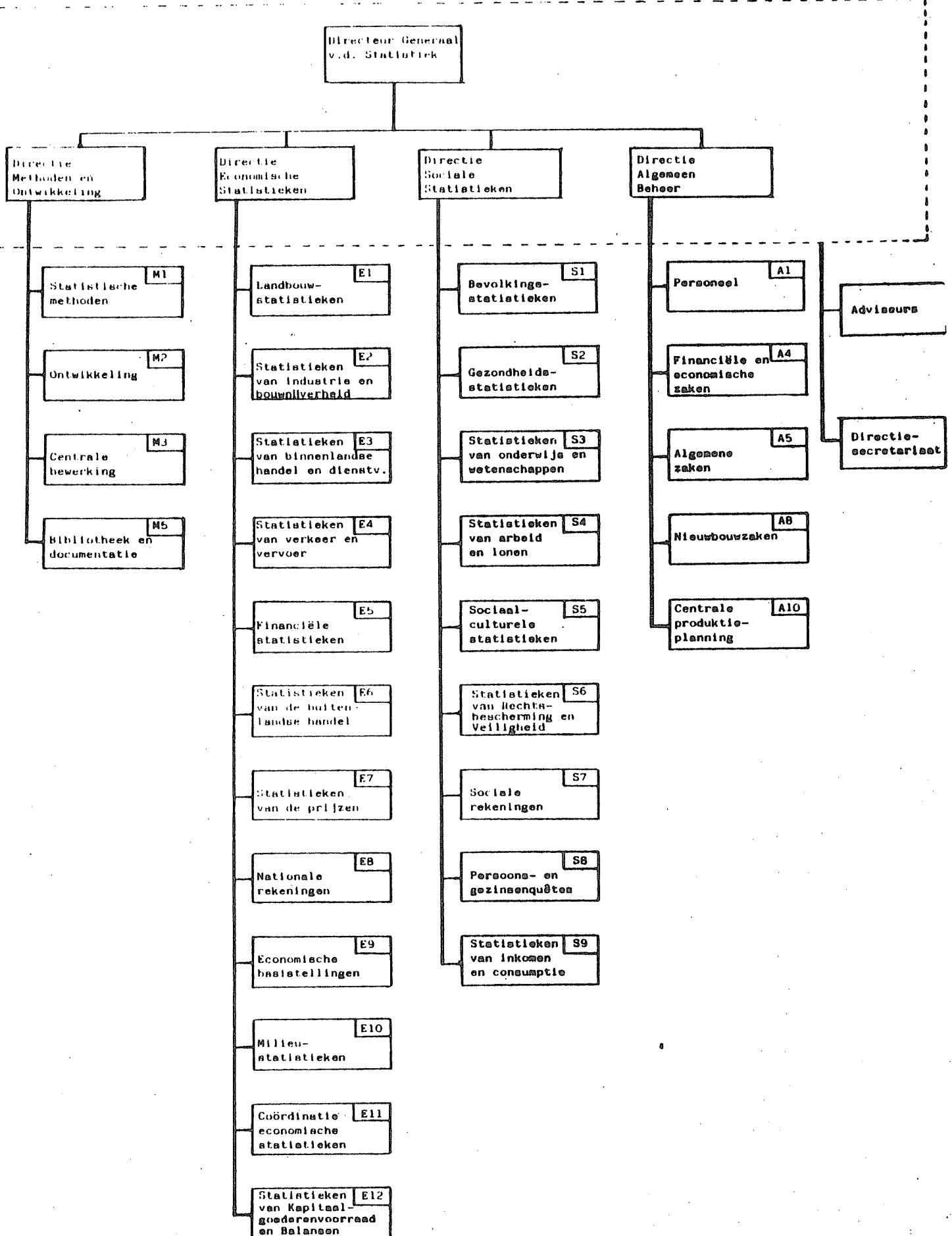
Sociaal-Culturele
Statistieken

- Statistiek Algemene Bijstand t.b.v. Statistiekenuitkeringen Gemeentefonds
- Statistiek Bejaardenoorden ingevolge wet op de Bejaardenoorden
- Statistiek van de maatschappelijke dienstverlening ingevolge kaderwet specifiek welzijn t.b.v. rijksbijdrageregelingen

Gezondheidsstatistieken

- Jaar- en kwartaalenquêteering in samenwerking met GHI t.b.v. toezicht en uitvoering intramurale gezondheidszorg
- Statistische bewerking doodsoorzaken op basis van de Wet op de uitoefening van de Geneeskunde

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK



BIJLAGE C

Personeelsoverzicht CBS naar geslacht en opleiding

31-12-1982	Lo	Lavo	Mavo	Havo	Vwo	Hbo	Kand	Acad	Totaal
Mannen	636	102	551	154	339	191	52	283	2 308
Vrouwen	488	48	346	48	54	30	6	19	1 039
Totaal	1124	150	897	202	393	221	58	302	3 347

Personeelsoverzicht CBS naar arbeidstijd per week en rangniveau *)

31-12-1982	Lager	Middelbaar			Hoger	Totaal
		A	B	C		
1-28 uur per week	171	11	5	2	4	193
28-40 "	70	13	8	6	10	107
40 "	1 296	680	470	271	330	3 047
Totaal	1 537	704	468	279	344	3 347

- *) Lager: schalen bijlage A van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1948, 1 t/m 45 min 43
Middelbaar A: schaal 43 tot 71 (min 44 en 45)
Middelbaar B: schaal 71 tot 103
Middelbaar C: schaal 103 tot 127
Hoger: schaal 127 en hoger

Inventarisatie statistische informatievoorziening

CATEGORIEËN

- A. Statistieken van het CBS, gefinancierd of mede-gefinancierd door ministeries
- B. Statistieken van het betrokken ministerie of hieronder ressorterende diensten
- C. Statistieken van gelieerde instellingen
- D. Verleende opdrachten aan derden, excl. CBS.

4.1. Ministerie van Justitie

A -

B1. De Directie Kinderbescherming verzamelt en bewerkt statistische gegevens met betrekking tot de maatregelen voor kindbescherming en de verblijfplaatsen van de pupillen. Deze gegevens worden gebruikt voor prognoses, vaststelling van de inrichtingscapaciteit en personeelsformaties en begrotingszaken e.d.
Een deel van deze gegevens wordt gepubliceerd in het jaarverslag van de directie en in de publicatie "Justitiële Kinderbescherming" van het CBS, die de gegevens ontvangt van de Directie Kinderbescherming. Kosten: ca. fl. 10.000,-

B2. Statistieken Reclassering.

De Directie TBR / Reclassering verzamelt, bewerkt en publiceert kwartaal- en jaargegevens over vroeghulp-voorlichtingsrapportage en nazorg alsmede over voorwaardelijke invrijheidstellingen. De Algemene Reclasseringsvereniging is voornemens sinds 1982 jaarlijks een onderzoek in te stellen naar omvang en samenstelling van het cliëntenbestand en naar de activiteiten van de reclasseringsambtenaren.
De Directie verzamelt verder capaciteits- en doorstromingsgegevens over TBR-gestelden en (maandelijkse) staten over de aantallen TBR-gestelden. Kosten: ca. fl. 10.000,-

C -

D -

4.2. Ministerie van Binnenlandse Zaken

A1. Ambtenarenpanel.

Het CBS onderhoudt voor rekening van BiZa het ambtenarenpanel. Er zijn tot dusver 6 zogeheten peilingen verricht, hetgeen een voorlopige afronding betekent. Er wordt bestudeerd of deze statistiek zal worden voortgezet, in al of niet gewijzigde vorm
Kosten: p.m.

A2. Statistiek Bezoldiging personeel lagere publiekrechtelijke organen.
Kosten: p.m.

B1. Personeelsomvang en -samenstelling en loonsom bij het Rijk.
Wordt ontleend aan geïntegreerde personeelsadministratie (I.P.A.) en gepubliceerd in jaarverslag (f 6.000).

- B2. Politiesterkte (gemeentepolitie).
Met betrekking tot de politiesterkte kan worden opgemerkt dat de korpsen gemeentepolitie jaarlijks gegevens hierover naar BiZa zenden, mede op basis waarvan de financiering en de vaststelling van de sterkte van de korpsen worden geregeld.
Tevens worden deze gegevens in geaggregeerde vorm gebruikt bij de samenstelling van het jaarverslag ad B1. (f 30.000).

C -
D -

4.3. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

A -

- B1. Collectieve gegevens HBO.
Een zgn. snelle statistiek t.b.v. de capaciteitsplanning in het HBO op basis van een gemeenschappelijke vragenlijst CBS-0. en W. (f 40.000).
- B2. Jaarverslag Centrale Commissie Aanmelding en plaatsing a.s. eerstejaarstudenten.
Het verslag bevat een overzicht van de aantallen studenten in het wetenschappelijk onderwijs die zich als eerstejaarstudent hebben aangemeld en de aantallen van hen die als zodanig zijn geplaatst, per universiteit/hogeschool en per studierichting (f 30.000).
- B3. Inschrijvingsgegevens WO.
Publikatie inschrijvingsgegevens WO (WORSA) verschijnt jaarlijks in een oplage van ca. 250 stuks. Voornamelijk bestemd voor de universiteiten en hogescholen, de Academische Raad en het Planning Overleg Orgaan (f 20.000).
- B4. Diverse statistieken t.b.v. het wetenschapsbudget.
- Statistieken m.b.t. de begrotingscijfers voor de homogene uitgavengroep Wetenschapsbeleid (HGWB) per departement (meerjarenreeks);
- statistieken m.b.t. de begrotingscijfers totale onderzoek financiering (TOF) per departement (meerjarenreeks);
- statistiek m.b.t. de begrotingscijfers voor de HGWB per onderwerp van staatszorg (meerjarenreeks);
- statistiek m.b.t. de begrotingscijfers voor de TOF per onderwerp van staatszorg (meerjarenreeks);
- statistiek m.b.t. de begrotingscijfers voor de TOF per artikel of sub-artikel van wetenschapsbeoefening (meerjarenreeks);
- financiële overzichten van begrotingscijfers per beleidsterrein van wetenschappelijk onderzoek (meerjarenreeksen);
- samenvatting (matrix) van de financiële overzichten van begrotingscijfers per beleidsterrein.

Deze statistieken worden jaarlijks gepubliceerd als bijlage van de Memorie van Toelichting bij de rijksbegroting.
Bovendien worden deze statistieken, bewerkt op grond van de internationaal gebezigde nomenclatuur, aan internationale organisaties (OECD, EG en UNESCO) verstrekt.
E.e.a. is een in overeenkomsten vastgelegde verplichting.
Publikatie geschiedt jaarlijks (f 350.000).

C -

- D1. Ziekteverzuim in het onderwijs.
De statistiek bevat verzuimgegevens van leerkrachten op basis van een steekproef. De registratie vindt maandelijks plaats, publikatie geschiedt jaarlijks. De statistiek wordt, als onderdeel van een meer omvattend onderzoek, samengesteld door de werkgroep Arbeidsvraagstukken en Welzijn van de Rijksuniversiteit te Leiden. Omdat deze statistische activiteit onderdeel is van een groter onderzoek, moet m.b.t. de kosten ervan worden volstaan met een globale schatting (f 50.000).

4.4. Ministerie van Financiën

- A -
B. -
C -
D -

4.5. Ministerie van Defensie

Medische keuringsgegevens Dienstplichtigen (Inspectie Geneeskundige Dienst Koninklijke Landmacht). Kosten: fl. nihil

4.6. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

- A1. Woningbehoeften-onderzoek.
Het woningbehoeften-onderzoek is in 1977 en 1981 door het CBS uitgevoerd. Financiering kwam van VROM. Kosten: fl. 1.400.000,-.
- B1 Kwalitatieve Woning Documentatie.
Dit onderzoek gebeurt met medeweten van CCS. Een aantal gegevens hieruit wordt jaarlijks gepubliceerd in de Maandstatistiek bouwnijverheid (CBS). Kosten: fl. 100.000,-.
- B2. Kwantitatieve materiaal Documentatie.
(Materiaalverbruik nieuwe woningen). De gegevens worden door het CBS bewerkt en jaarlijks gepubliceerd in een afzonderlijke publikatie. Kosten: fl. 100.000,-.
- C -
- D1. Afvalstoffenstatistieken.
Het betreft een enquête bij de gemeentelijke diensten die zich met afvalverwerking bezighouden. Dit i.t.t. de CBS-enquête die zich op de financiële afdelingen van de gemeenten richt. Er is niet zozeer sprake van een overlapping met CBS-onderzoek, maar van een noodzakelijke verfijning naar afvalcategorieën en fasen in het verwerkingsproces. Het CBS-onderzoek kan daar geen informatie over leveren. Kosten: fl. 5.000,-.
- D2. Prijsindex input woningbouw.
Opdracht aan Bouwcentrum. Kosten: fl. 150.000,-.
- D3. Luchtverontreiniging jaarlijks en periodiek.
Het gaat hier om verzameling van emissiegegevens via het Landelijk Meetnet. Gezien de jaarpublikatie is hier sprake van een relevante statistiek van VROM. Kosten: fl. 100.000,-.

4.7. Ministerie van Verkeer en Waterstaat

- B1. De Dienst Verkeerskunde verzamelt gegevens over (verkeers)-ongevallen op waterwegen. Interne statistiek voor beheersdoeleinden. Kosten: fl. —,—
- B2. Rijkswaterstaat en de ca. 35 regionale waterkwaliteitsbeheerders meten regelmatig de verontreinigende stoffen in de oppervlakte wateren en brengen daar kwartaal/jaarverslagen over uit. V&W gebruikt deze info voor beleidsderbouw. Kosten: fl. 135.000,—
- B3. Rijkswaterstaat voert diverse inventarisaties uit (ondermeer ten behoeve van het 5-jaarlijks Indicatief Meerjarenprogramma Water van V&W) bij regionale waterkwaliteitsbeheerders en industrie. Op dit terrein wordt in toenemende mate samengewerkt met het CBS teneinde overlapping met CBS-statistieken te voorkomen en de lasten voor respondenten te verminderen. Kosten: fl. 60.000,—
- B4. Eenmaal per 4 jaar houdt de Dienst Verkeerskunde van de Rijkswaterstaat een uitgebreide enquête bij de recreatievaart. De uitkomsten worden gebruik ten behoeve van beleidsdoeleinden. Kosten: fl. 16.000,—
- B5 Rijkswaterstaat verzorgt scheepvaarttellingen op de grote rivieren en verwerkt deze tot statistische overzichten. Kosten: f 30.000,—
- B6 Rijkswaterstaat verzorgt verkeerstellingen en verwerkt deze tot statistische overzichten. Kosten: f 14.000,—
- C -
- D -

4.8. Ministerie van Economische Zaken

- A -
- B1. Wet Voorraadvorming Aardolieprodukten en Wet Internationale Energieprogramma.
Van de met behulp van het CBS verzamelde gegevens worden totalen gemaakt m.b.t. de voorraadposities, welke worden doorgegeven aan resp. EG en IEA. Alleen deze totalen worden door EG en IEA gepubliceerd. Kosten: fl. 180.000,— (1983 e.v.).
- C -
- D1. Continue vakantie-onderzoek.
Het onderzoek heeft een bredere strekking dan alleen statistische informatievoorziening. De verzamelde gegevens worden door de onderzoeksbureaus gebruikt voor nader onderzoek naar ontwikkelingen in het vakantiegedrag. Lang niet alle vragen worden periodiek gesteld, maar incidenteel. Het grootste deel van de verkregen antwoorden wordt niet in een of andere vorm openbaar gemaakt. EZ maakt gebruik van dit onderzoek, omdat de CBS-publicaties voor beleidsdoeleinden te laat beschikbaar komen en niet alle gewenste informatie bevatten. Kosten: fl. 94.400,— (1983); fl. 47.200 (1984 e.v.).

4.9. Ministerie van Landbouw en Visserij

- A1. STULM-activiteiten t.b.v. CBS. Kosten: fl. 4.500.000,—

- B1. Jaarstatistiek kunstmeststoffen.
De statistiek wordt samengesteld aan de hand van een jaarlijkse enquête bij 45 producenten en importeurs. Het LEI verricht de enquête. Gegevens worden verkregen over produktie, invoer, uitvoer en binnenlands verbruik van verschillende kunstmeststoffen. De resultaten worden mede verstrekt aan internationale organisaties zoals EG en FAO t.b.v. internationale statistieken. Kosten: fl. 22.000,-.
- B2. Koel- en vriescapaciteit.
Het betreft een integraal onderzoek dat om de twee jaar wordt gehouden en waarbij 2500 bedrijven zijn betrokken. Gegevens worden verzameld over de totale koel-vriesopslagruimte per categorie van koelhuizen. De individuele gegevens worden ter beschikking gesteld aan het VIB. Het VIB heeft deze gegevens nodig voor het interventiebeleid van landbouwprodukten (zuivel, vlees e.d.) in de EG, omdat de interventievoorraaden in koelhuizen e.d. moeten worden opgeslagen, overigens tegen een door de EG betaalde vergoeding. Kosten: fl. 16.000,-.
- B3. Jaarcijfers ligboxenstallen.
Het Consulentenschap Boerderijenbouw verzamelt jaarlijks cijfers over het aantal ligboxenstallen. Kosten: fl. 2.500,-.
- B4. Statistiek bos- en heidebranden.
Terwille van de brandpreventie-activiteiten registreert het Staatsbosbeheer de bos- en heidebranden. Op basis van deze registratie wordt een statistiek opgesteld. Kosten: fl. 2.000,-.
- B5. Roof- en trekvogeltellingen.
Deze activiteit geschiedt door Staatsbosbeheer in samenwerking met de Stichting Ornithologisch Veldonderzoek. Deze activiteit kan worden beschouwd als een statistische activiteit. Hij is van belang voor het beheersbeleid in de landbouw en het faunabeheer. Er heeft eenmaal een publikatie plaats gevonden door SoZa, met subsidie van het voormalige CRM. Kosten: fl. nihil
- C1. Prijsstatistiek LEI.
Het betreft een maandelijks statistiek van verbruikers- en opbrengstprijzen. Het LEI beschikt over een net van berichtgevers, bestaande uit producenten, handelaren en coöperaties, waarvan er 250 wekelijks en 150 maandelijks prijzen verstrekken. De uitkomsten worden o.a. verstrekt aan EG en CBS. Beide instanties gebruiken deze voor het berekenen van prijsindexcijfers van opbrengsten- en kostenfactoren op het gebied van de landbouw. Het LEI gebruikt de gegevens zelf voor prognoses van bedrijfs- uitkomsten. Kosten: fl. 245.000,-.
- C2. Contractteelt groenten open grond (PAGVV): fl. 4.000,-.
(vervalt in 1984/'85).
- C3. Enquête Snackproduktie
De enquête wordt jaarlijks gehouden en heeft betrekking op 100 bedrijven die zich op industriële wijze bezig houden met het produceren van snacks. Hiermede wordt een beeld verkregen van de produktie en afzet van vleessnacks en van verwerkte hoeveelheden grondstoffen. Kosten: fl. 22.000,-.

- C4. Bewerking en publikatie van door het CBS geproduceerde statistieken.
De publikatie van Landbouwcijfers is een gezamenlijke activiteit van CBS/LEI. Kosten: fl. 125.000,-.

D -

4.10. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

A -

- B1. Statistiek geregistreeerde werkloosheid.
De onder B1 tot en met B6 en B7 genoemde informatie publiceert het Ministerie maandelijks via het verslag van de arbeidsmarkt.
Het verslag van de arbeidsmarkt wordt om de volgende reden door het Ministerie opgesteld.
Vele personen op het Ministerie hebben behoefte aan zeer actuele en meerdere topics omvattende informatie over de arbeidsmarkt. Met name kunnen worden genoemd de ambtelijke en politieke top en de hoofdinspecteuren-directeuren van de districtbureaus voor de arbeidsvoorziening. Deze laatsten ondermeer vanwege de informatie die ze maandelijks aan de pers verschaffen over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en het gevoerde arbeidsvoorzieningenbeleid in hun regio.
Naast de cijfermatige informatie worden ook toelichtingen verlangd. Het publiceren van het bovengenoemd doel opgesteld verslag is maar een kleine stap. Het Ministerie beschouwt het verschaffen van zeer actuele en redelijk gedetailleerde informatie over de arbeidsmarkt als dienstverlening richting pers en Nederlands publiek en als min of meer noodzakelijk voor regering en parlement.
Behalve als "persbericht" beschouwt het Ministerie het maandelijks verslag ook als een statistische publikatie. Er bestaat een soort taakverdeling tussen het Ministerie en het CBS wat betreft de informatieverschaffing over de arbeidsmarkt (voorzover de informatie afkomstig is van het Ministerie). Bij SZW ligt de nadruk meer op actualiteit, bij het CBS meer op gedetailleerdheid. Besprekingen zijn gaande om deze taakverdeling (in de toekomst) aan te vullen. Het CBS zou dan de verantwoordelijkheid krijgen voor "stroomcijfers" en longitudinale studies (op het gebied van de geregistreeerde werkloosheid). Kosten: fl. 90.000,-. (1982).
- B2. Statistiek geregistreeerde openstaande aanvragen van werkgevers: zie onder B1.
- B3. Statistiek betreffende scholingsmaatregelen: zie onder B1.
- B4. Statistiek plaatsingsbevorderende maatregelen: zie onder B1.
- B5. Statistiek werkgelegenheidsbevorderende maatregelen: zie onder B1.
- B6. Statistiek tijdelijk korten werken: zie onder B1.
- B7. Statistiek der bezetting op sociale werkvoorzieningsobjecten (maandelijkse informatie): zie onder B1. Jaarlijkse informatie wordt afzonderlijk gepubliceerd. Kosten: fl. 20.000,-.

- B8. Statistiek van aanbod van en vraag naar arbeidskrachten voor volledige c.q. gedeeltelijke dagtaak per rayon.
- B9. Statistiek inzake werkloosheid van jeugdigen.
- B10 Statistiek inzake werkloosheid van Surinamers en Antillianen. Gezamenlijke kosten B8, 9 en 10: fl. 20.000,-.

C -

D -

4.11 Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

I. Welzijn en Cultuur.

A -

B -

- C1. Aanvullend voorzieningen onderzoek (SCP).
Aanvullend onderzoek naar een aantal gebruiksgegevens van voorzieningen in Nederland. In opdracht uitgevoerd door een extern bureau. Het onderzoek is aangemeld bij de CCS. Kosten: fl. 900.000,-
- D1. Culturele veranderingen.
Jaarlijks, in opdracht van SCP, door extern bureau. Kosten: fl. 125.000,-.
- D2 Tijdbudgetonderzoek.
Wordt om de vijf jaar, in opdracht van het SCP en anderen, door extern bureau uitgevoerd. Kosten: fl. 40.000,-.

II. Volksgezondheid

Bij de hiernavolgende statistische activiteiten van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid zullen alleen de surpluskosten van statistische publikaties op basis van de gegevensverzameling bij de vaststelling van het ijkpunt worden betrokken. De belangrijke rol van het Staatstoezicht op het terrein van de statistische informatievoorziening is vastgelegd in een KB van 16 juli 1958, waarin o.m. de medische statistiek als taak aan de geneeskundig hoofdinspecteur en aan de regionale inspecteurs wordt toegewezen.

A -

- B.1 Vaccinatietoestand (GHI). Kosten: fl. 5.250,-
- B.2 Overzicht gegevens ziekenhuizen in Nederland (GHI). Kosten: fl. 10.400,-.
- B.3 idem verpleeghuizen (GHI). Kosten: 15.750,-.
- B.4 idem psychiatrische ziekenhuizen (GHI). Kosten: fl. 16.500,-.
- B.5 idem zwakzinnigen inrichtingen (GHI). Kosten: 20.750,-.
- B.6 Statistiek geneeskundigen per 1.1.19... (GHI/WVC). Kosten: fl. 1.700,-.

- B.7 Kraamzorg in 19... (GHI/WVC). Kosten: fl. 4.050,-.
- B.8 Algemene psychiatrische ziekenhuizen.
(Patiëntenregistratie Intramurale Geestelijke Gezondheidszorg-
PIGG). Kosten: fl. 2.750,-.
- B.9 Inrichtingen voor zwakzinnigen (PIGG). kosten: fl. 2. 500,-.
- B.10 Psychiatrische universiteitsklinieken (PIGG). kosten: fl. 2. 650,-.
- B.11. Verslavingsklinieken (PIGG). Kosten fl. 2.050,-.
- B.12 Overzicht infectieziekten (GHI). Kosten: fl. 5.000,-.
- C -
- D -

4.12 Combinaties van Ministeries

- D1. Enquête bedrijfsterreinen.(EZ/RPD)
Noodzaak tot deze enquête vloeit voort uit het feit, dat het CBS-
materiaal terzake voor het beleid onvoldoende gedetailleerd wordt
geacht en tevens te laat beschikbaar komt. Kosten: fl. 102.000,-.
(1983 e.v.).
- D2. Emissieregistratie.(VROM, WVC, V&W)
De hoofdinspectie Milieuhygiëne voert in samenwerking met TNO een
opdracht uit betreffende het project emissieregistratie. Het
project is aangemeld bij de CCS. Kosten: fl. 350.000,-.

SAMENVATTING

1. Taakomschrijving

Bij besluit van de Ministerraad van 22 april 1983 tot voortzetting van de heroverwegingsprocedure is de Statistische Informatievoorziening als onderwerp van heroverweging aangewezen.

In bijlage 2 van de brief van de Minister van Financiën over Heroverweging collectieve uitgaven (zitting 1982-1983, 16625 nr.59) is als omschrijving van het onderwerp het volgende opgenomen: "Het heroverwegingsonderzoek zal zich moeten concentreren op een kritisch onderzoek van de effectiviteit en efficiëntie van de produktie van cijfermatige gegevens door het CBS. Ook zullen de activiteiten van overige overheidsinstellingen -diensten die zich bezig houden met statistische informatievoorziening, alsmede hun relatie tot het CBS in het onderzoek moeten worden betrokken. De werkgroep kan daarbij gebruik maken van de resultaten van de t.a.v. het CBS in gang gezette activiteiten m.b.t. een integrale afwegingsprocedure van het statistische produktieproces".

Vermelding verdient verder dat in het overleg tussen de Minister van Financiën en de Vaste Kamercommissie voor de Rijksuitgaven, op 13 april 1983, over de heroverwegingsprocedure, door de Commissie is verzocht om bij het onderhavige onderwerp te betrekken de lasten voor het particuliere bedrijfsleven m.b.t. het opleveren van gegevens en dat deze Commissie de suggestie heeft gedaan om bij het onderzoek te betrekken een analyse van de voor- en nadelen van een (gedeeltelijke) toerekening aan andere departementen van de begrotingspost die thans voor het CBS in hoofdstuk XVII (EZ) is opgenomen (zitting 1982-1983, 16625 nr. 60). Gelet op de eerdergenoemde integrale prioriteitenstelling bij het CBS, en de rol van de Centrale Commissie voor de Statistiek in deze, is met de Ambtelijke Commissie Heroverweging de afspraak gemaakt dat de werkgroep de taakopdracht zou uitvoeren met dien verstande dat de doorlichting van en prioriteitenstelling binnen het statistisch pakket van het CBS niet in het kader van de derde ronde heroverweging kon worden voltooid. Wel zouden de werkzaamheden van het CBS en de CCS met betrekking tot deze doorlichting en prioriteitenstelling worden voortgezet en geïntensiveerd. Er zal een nadere afspraak met de Ambtelijke Commissie worden gemaakt over het tijdstip van voltooiing van dit onderdeel van de taakopdracht.

In verband hiermee ging de Ambtelijke Commissie ermee accoord dat de werkgroep in het eindrapport alleen beleidsvarianten zou opnemen met betrekking tot interne en externe efficiëntie en met betrekking tot de allocatie van kosten, en niet zou ingaan op produktiebeperkingsvarianten. Genoemde varianten behoeften niet tot een besparing van 20% te leiden.

2. Beleidsbeschrijving

Wettelijk kader

Grondslag voor het beleid inzake de ambtelijke statistiek in Nederland is het Koninklijk Besluit van 9 januari 1899, ook wel bekend als het Organisatiebesluit van het Centrale Bureau en de Centrale Commissie voor de Statistiek.

De in dit kader voornaamste artikelen van het Besluit zijn:

Artikel 2

Het Centrale Bureau voor de Statistiek verzamelt, bewerkt en publiceert voorzover de beschikbare middelen het toelaten, de statistische opgaven, die door de Directeur-Generaal voor praktijk of wetenschap nuttig geacht worden. Door het Bureau worden geen nieuwe statistische onderzoeken of uitgaven ondernomen, noch onderzoeken of uitgaven gestaakt, dan met machtiging van de Centrale Commissie voor de Statistiek. De Centrale Commissie draagt, op eigen initiatief, of in opdracht van onze Minister van Economische Zaken, het verzamelen, bewerken en publiceren van statistische opgaven aan de Directeur-Generaal van het Bureau op, aan welke opdracht deze verplicht is te voldoen, behoudens in geval van bezwaar tegen een opdracht op eigen initiatief der Commissie, beroep op onze Minister.

Artikel 8

Spoedeisende gevallen uitgezonderd, wordt van Regeringswege omtrent een nieuw onderwerp van de statistiek geen onderzoek ingesteld of in een bepaald onderzoek wijziging aangebracht, dan nadat de Commissie is gehoord.

In deze twee artikelen worden, in de vorm van een evenwichtsconstructie, zowel de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken als de statistische beleidsverantwoordelijkheid van de Directeur-Generaal en de Centrale Commissie tot gelding gebracht. Artikel 8 regelt daarnaast het beginsel van coördinatie en centralisatie van statistische werkzaamheden binnen de rijksoverheid.

Doelstelling van het beleid

De doelstelling van het beleid is: het verschaffen van statistische informatie ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. Deze informatie wordt gepubliceerd en is voor een ieder toegankelijk, ongeacht de doeleinden die de gebruikers eraan willen verbinden.

Realisatie van de doelstelling

De mate van realisatie van de doelstelling van het beleid is moeilijk kwantitatief vast te stellen. Het aspiratieniveau komt naar voren uit opeenvolgende Meerjarenprogramma's van het CBS. Enkele aspecten van het aspiratieniveau kunnen afzonderlijk worden genoemd:

- het handhaven van de kwaliteit der bestaande statistieken bij op sommige terreinen toenemende moeilijkheden;
- verbeteringen in de zin van verdergaande detaillering, grotere frekventie, versnelling en flexibiliteit;
- de bevordering van coördinatie en integratie;
- nadere aandacht voor regio's, bedrijfstakken, functies en doelstellingen.

Voor de ontwikkeling van de statistiek is ondersteunende analyse en methodologisch onderzoek van toenemend belang gebleken.

Rijksuitgaven Statistische informatievoorziening

	1970	1975	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988
	x 1000 gld								
1) <u>CBS</u>									
personele *)									
kosten	30379	75906	142999	171684	172814	169752	166406	165737	169238
materieële **)									
kosten	5731	17394	31452						
bijzondere ***)				48057	47604	51987	50143	53637	53752
begrotings- objecten	3583	7668	5390						
Totaal	39693	100968	179841	219741	220418	221739	216549	219374	222990

* 2%-operatie is verwerkt

** aandeel CBS in versobering is nog niet verwerkt

*** Arbeidskrachtentelling: 1983, 1985, 1987 gebaseerd op 3%-steekproef.
Algemene Bedrijfstelling in 1987.

2) Statistische activiteiten bij departementen

Hiervoor is door de departementen een bedrag geraamd (1983) van ca. fl. 9.350.000,-.

Daarnaast heeft de werkgroep, conform de taakopdracht, de activiteiten geïnventariseerd van overige overheidsinstellingen en -diensten die zich bezighouden met statistische informatievoorziening. Hierbij is tevens aandacht besteed aan hun relatie met het CBS.

Het blijkt dat de omvang van statistische activiteiten buiten het CBS relatief gering is. Van overlappings van enige betekenis is geen sprake. Op basis van opgaven der departementen worden uitgaven hiervoor geraamd op (1983): p.m. Voor het CBS zijn meerjarenramingen t/m 1988 bekend. Dit is niet het geval voor de "statistiek bij departementen"; daar is echter voor het overgrote deel der geïnventariseerde activiteiten sprake van een in principe "ongewijzigd beleid" voor de periode in kwestie.

3. Evaluatie

Veranderingen t.o.v. de uitgangssituatie

De maatschappelijke veranderingen sedert het ontstaan van het huidige ambtelijk statistisch systeem in Nederland zijn groot geweest. Zoals in de meeste andere landen is de statistiek met de demografische en economische ontwikkelingen meegegroeid. Ook is het belang dat aan statistische informatieverschaffing werd toegekend in de loop der tijd groter geworden. Dit geldt vooral vanaf de Tweede Wereldoorlog, toen de overheid geleidelijk meer aandacht ging wijden aan economische planning en later ook aan planning op het gebied van andere sectoren en facetten van de samenleving. In de toenemende behoeften kon voor een belangrijk deel worden voorzien doordat - vooral gedurende de laatste tien jaar - aan het CBS een betrekkelijk hoog groeitempo werd toegestaan. Dit komt tot uiting in de groei van de personeelsomvang van het CBS: van 1676 formatieplaatsen in 1973 tot 3321 in 1982.

Besluitvorming over statistische programma's

Vanuit de doelstelling van het beleid kunnen CBS en CCS als instrumenten worden gezien.

Binnen de door de Regering beschikbaar gestelde middelen stelt de CCS het werkprogramma van het CBS vast. Deze besluitvorming geschiedt nadat het CBS signalen omtrent behoeften aan statistische informatie, gefilterd en gewaardeerd, heeft verwerkt in programmavoorstellen.

De CCS en haar suborganen zijn zodanig pluriform samengesteld dat er sprake is van een bepaalde mate van evenwichtigheid tussen baten en lasten, alsmede van evenwicht tussen algemene belangen en specifieke interessen. De besluitvorming vindt plaats binnen het kader van de beschikbare middelen, waarbij een programatisch optimale allocatie daarvan voorop staat.

Een goede aftasting van de wensen heeft in het verleden zeker plaatsgevonden. In hoeverre de baten voor de samenleving voldoende aandacht hebben gekregen is moeilijk te meten. Recentelijk hebben het CBS en de CCS de behoefte gevoeld om aan de besluitvorming inzake het programma van werkzaamheden een meer expliciteerbare en objectievere basis te geven, waarbij ook het begrip kosten-baten-analyse een rol speelt.

Integrale prioriteitenstelling

Er is een stelsel van criteria ontwikkeld, met behulp waarvan kosten en nut tegen elkaar kunnen worden afgewogen. De implementatie van dit stelsel vergt het verzamelen van een groot aantal gegevens, zoals over de geldwaarde of de populatie die door statistieken bestreken wordt, de mate van veranderlijkheid der beschreven verschijnselen, produktieduur en gebruiksduur, het al dan niet "verplichte" karakter van een statistiek, maatschappelijke consequenties van statistische uitkomsten, aard en omvang van het feitelijk gebruik, wetenschappelijk betekenis, kosten en externe lasten.

Voorts speelt een rol het feit dat statistieken in toenemende mate elementen vormen van een complex statistisch systeem. Het aantal statistieken van het CBS loopt tegen de duizend, waarbij bovendien geldt dat voor veel statistieken diverse modaliteiten denkbaar zijn op het gebied van bijv. frekwentie, steekproefomvang en verwerkingsmethoden. Dit maakt integrale prioriteitenstelling door multi-criteria-analyse tot een vrij complex vraagstuk.

Lasten voor het particuliere bedrijfsleven

Zoals gemeld vormen externe lasten een der criteria voor de prioriteitenstelling. Overeenkomstig het verzoek van de Tweede Kamer heeft de werkgroep op voorhand bijzondere aandacht besteed aan de belasting van de statistische informatievoorziening voor het particuliere bedrijfsleven. Het CBS heeft daartoe een gericht, partieel, op interne ervaring gebaseerd onderzoek gepleegd, waarvan het resultaat leidt tot een totaal van ca. 650 arbeidsjaren (à 2000 uur per jaar). Het betreft hier direct gemeten arbeidsjaren, excl. overhead. Dit getal dient met grote voorzichtigheid te worden gezien; het is voorlopig en niet empirisch getoetst.

Privatisering

De werkgroep heeft geen volledig privatiseringsonderzoek gehouden. Met die beperking zijn drie vormen van privatisering beschouwd:

- a) overheidsvoorzieningen worden afgestoten naar de particuliere sector;
- b) werkzaamheden worden aan particuliere bedrijven uitbesteed;
- c) verzelfstandiging met indirect overheidstoezicht.

In hoofdlijnen zijn de conclusies dat wat betreft vorm a) de consequenties op het onderhavige terrein naar alle waarschijnlijkheid zouden zijn: het verloren gaan van grote delen van de statistische informatie, tenzij overheid en wetenschap als belangrijke kopers zullen optreden. In dit laatste geval ontstaan mogelijkheden tot selectief gebruik van de informatie of zelfs bepaling van de aard van de informatie. Bovendien geldt dat indien de overheid slechts als "koper" optreedt en geen verplichtingen aan gebruikers oplegt, zal de statistische informatie zeer kostbaar zal worden. Eventueel te behalen budgettaire voordelen kunnen beter op andere wijze worden nagestreefd dan door deze variant. De mogelijke consequenties van afstoting van statistieken naar de particuliere sector zijn niet voor iedere te onderscheiden statistiek gelijk.

Wat betreft vorm b) zijn de conclusies dat met behulp van deze variant geen budgettaire voordelen zijn te behalen anders dan door budgetbeperking. Het budget waartoe besloten wordt zal "voor hetzelfde geld" hoogstwaarschijnlijk geen meerwaarde opleveren ten opzichte van de huidige situatie, terwijl zich belangrijke problemen aandienen m.b.t. de specificatie van het produkt, de uitbesteding, de kwaliteitscontrole, het verkrijgen van de basisinformatie en de geloofwaardigheid van de informatie voor parlement en publiek. Deze bezwaren gelden niet onverkort indien deze vorm van privatisering zou worden toegepast op onderdelen van het productieproces in de bestaande situatie, zoals thans al wel plaatsvindt.

Er zijn overigens geen indicaties dat dit tot kostenvermindering leidt.

Wat betreft vorm c) geldt dat het CBS reeds in bepaalde opzichten verzelfstandigd is. Dit is echter niet het geval vanuit beheersoptiek. Het gevoelen bestaat dat een aantal regelingen, voorschriften en procedures die bij de overheid gelden, het doelmatig beheer van een productie-instelling als het CBS belemmeren. De uit de huidige status voortvloeiende nadelen op het gebied van een zakelijk beheer kunnen wellicht verzacht worden in de mate dat voor de gehele Rijksoverheid verbeteringen op dit terrein worden doorgevoerd.

Decentralisatie

Het CBS tracht naar vermogen te voldoen aan de vraag naar geregionaliseerde (=naar regio's verbijzonderde) statistische informatie. Het produceert echter in hoofdzaak nationale informatie. Om aan alle wensen van regionale organen te voldoen zou in veel gevallen een verveelvoudiging van de inspanning nodig zijn. Er wordt op veel terreinen met regionale organen samengewerkt. Deze samenwerking kan onder bepaalde condities worden geïntensiveerd. Indien de "Wet verstrekking gegevens CBS" (registerwet) tot stand zou komen kunnen ook overheidsinstanties buiten het CBS het Algemeen Bedrijfsregister benutten voor statistische doeleinden. Dit kan duplicatie van gegevensvastlegging voorkomen en de statistische coördinatie door de bestuurslagen heen bevorderen. De Minister van Binnenlandse Zaken streeft daarnaast naar een landelijk basisregistratiesysteem voor maatschappelijk objecten. Voorts streeft het CBS naar een betere samenwerking met provinciale en gemeentelijke statistische organen. Daarbij is nodig dat op die niveaus organen ontstaan die qua status vergelijkbaar zijn met het CBS, d.w.z. duidelijk gescheiden van de "administratie". De beoogde samenwerkingsvormen zullen moeten worden uitgewerkt. Een CBS-voorstel terzake is in behandeling bij het Interprovinciaal Overlegorgaan en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Profijtbeginsel

In de huidige praktijk is statistische informatie bedoeld als zuiver collectief goed. Het is de bedoeling dat in principe niemand ervan wordt uitgesloten, omdat de statistische informatie in de Nederlandse democratie een belangrijke rol speelt.

Dit belet niet dat gebruikers voor informatie betalen. Voor de publikaties in gedrukte vorm wordt een prijs berekend. Ieder die buiten het normale publikatieprogramma om een speciale opgave vraagt, betaalt de additioneel gemaakte kosten.

Uit een versterkte toepassing van het profijtbeginsel jegens primaire particuliere gebruikers worden geen belangrijke budgettaire verlichtingen verwacht. Niet uitgesloten wordt echter dat de beschikbaarstelling van informatie via "moderne media" kan leiden tot een produkt met hogere marktwaarde dan het huidige.

Ten aanzien van de beschikbaarstelling van gedeïdentificeerde basisbestanden aan wetenschappelijke onderzoeksinstellingen wordt van versterkte toepassing van het profijtbeginsel geen verlichting van de Rijksbegroting als geheel verwacht, maar wel een meer heldere verdeling over de verschillende Ministeries.

Het toerekenen tenslotte van kosten aan bepaalde ministeries, die exclusief belang bij bepaalde statistische informatie hebben lijkt niet bij voorbaat uitgesloten. Hieraan wordt aandacht besteed bij de integrale prioriteitenstelling.

Buitenland

De systemen van statistische informatievoorziening in de verschillende OESO-landen zijn tamelijk uiteenlopend. De verzamelde informatie hieromtrent laat overigens nog een aantal vragen open. In ECE-verband wordt op initiatief van het CBS getracht tot een internationaal vergelijkbaar beeld van de organisatie en kosten van statistische informatievoorziening te komen.

Efficiency

Het CBS heeft enige informatie verstrekt over maatregelen (bijv. op het gebied van energieverbruik, transportkosten, reproductie) die in het recente verleden zijn getroffen om de produktiviteit te verhogen en de kosten te drukken. De indruk bestaat ten aanzien van de materiële uitgaven de grenzen van de mogelijkheden zijn bereikt.

4. Varianten

Er is onderscheid gemaakt tussen Varianten, Varianten die nader onderzoek vragen (aangegeven met een A) en Aanbevelingen.

De opgestelde varianten en aanbevelingen hebben overwegend betrekking op het CBS.

Wat de externe efficiency betreft wordt aanbevolen het overleg tussen CBS en departementen ter afstemming van wederzijdse statistische werkzaamheden voort te zetten. De hiermee te bereiken besparingen zullen echter gering zijn, daar van overlappingsen nauwelijks sprake is. (Aanbeveling 1).

Naar de mening van de werkgroep kan automatisering bij berichtgevers en daarmee de mogelijkheid van aanlevering van machineleesbare basisgegevens aan het CBS tot besparingen bij het CBS leiden. Er zijn concrete voorbeelden aan te geven. Genoemde ontwikkelingen voltrekken zich evenwel voornamelijk buiten invloed van het CBS (Variant 2).

Stroomlijning van ambtelijke procedures kan de mogelijkheden van doelmatig beheer van het CBS ten goede komen (Variant 3A).

Een minderheid van de werkgroep acht produktiviteitsstijging door efficiency-
verhoging bij het CBS mogelijk (1/2% per jaar). (Variant 4). Tevens wordt het
theoretisch niet ondenkbaar geacht dat delen van het statistisch programma
worden geprivatiseerd indien er voldoende draagkracht en belangstelling in de
particuliere sector bestaat. Hierover zullen naar verwachting gegevens
beschikbaar komen uit de integrale prioriteitenanalyse van CBS en CCS.
(Aanbeveling 5). Voorts zijn er in principe privatiseringsmogelijkheden voor
onderdelen van statistische werkzaamheden (Variant 6).

De werkgroep dringt erop om dat bij de multi-criteria-analyse extra aandacht
wordt besteed aan de lasten voor berichtgevers. Zij acht het streven naar
vermindering van de kosten bij berichtgevers door vereenvoudiging van
procedures een zaak van groot belang (Aanbeveling 7).

Zij beveelt voorts intensivering van de profijtgedachte (Variant 8), alsmede
onderzoek naar de mogelijkheden om bij beschikbaarstelling van
gedefinieerde basisbestanden t.b.v. wetenschappelijk onderzoek een
verhoogde bijdrage in de kosten te vragen (Variant 9A).

Bij de multi-criteria-analyse moet aandacht worden geschonken aan de
mogelijkheid om delen van het CBS-budget toe te rekenen aan departementen die
een exclusief belang bij bepaalde statistieken hebben.
(Variant 10).

Wat betreft de met de genoemde varianten te bereiken besparingen zijn,
behoudens enkele uitzonderingen die in het rapport worden aangeduid, uit deze
heroverwegingsstudie geen concrete gegevens af te leiden. Nader onderzoek,
zoals voorgesteld, kan in dit opzicht tot resultaten leiden.