

**CBS**  
**ZICHT OP CIJFERS**  
**EN**  
**BEVOEGD IN BEHEER**

---

Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van het Centraal  
Bureau voor de Statistiek

Eindrapport

Mei 1999

NR. 9

1998

<b>0. SAMENVATTING</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>6</b>
1.1 CBS ALS ONDERWERP VAN INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK.....	6
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	6
1.3 CONCEPTUEEL KADER, DE NOTA “AANSTUREN OP RESULTAAT”.....	7
1.4 OPBOUW VAN HET RAPPORT .....	7
<b>2. HET CBS NADER BESCHOUWD</b> .....	<b>8</b>
2.1 TAAK EN MISSIE.....	8
2.2 ORGANISATIE .....	8
2.3 WERKWIJZE EN VERANDERINGEN DAARIN.....	10
2.4 DE CENTRALE COMMISSIE VOOR DE STATISTIEK (CCS).....	11
2.5 FINANCIERING EN PRIJSBELEID .....	11
2.6 STATISTIEK ALS COLLECTIEF GOED.....	12
<b>3. MEETBAARHEID PRESTATIES</b> .....	<b>13</b>
3.1 PRESTATIE-INDICATOREN VOOR HET CBS .....	13
3.2 BENCHMARKING.....	14
3.3 INDELING VAN STATISTIEKEN .....	15
<b>4. AANSTURING</b> .....	<b>16</b>
4.1 INLEIDING .....	16
4.2 INTERNE AANSTURING.....	16
4.3 EXTERNE AANSTURING ALGEMEEN .....	17
4.4 DE STATISTISCH-INHOUDELIJKE AANSTURING .....	18
4.5 DE FINANCIËLE AANSTURING.....	19
4.6 KNELPUNTEN.....	20
<b>5. VERBETERINGEN VAN DE AANSTURING</b> .....	<b>21</b>
5.1 MEER INFORMATIE OVER KOSTEN EN OPBRENGSTEN .....	21
5.2 HET BATEN-LASTENSTELSEL .....	21
5.3 TRANSPARANTIE INHOUDELIJKE AANSTURING .....	22
<b>6. TAAKVERDELING TUSSEN CBS, CCS EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN</b> .....	<b>24</b>
6.1 ALGEMEEN .....	24
6.2 ARGUMENTEN VOOR VERDERGAANDE VERZELFSTANDIGING VAN HET CBS .....	24
6.3 DE ROL VAN DE CCS .....	26
6.4 DE GEVOLGEN VAN VERZELFSTANDIGING VAN HET CBS.....	27
6.5 VERDELING VAN BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN .....	28
<b>7 ENKELE JURIDISCHE KNELPUNTEN EN TIJDSHEMA</b> .....	<b>30</b>
7.1 ENKELE JURIDISCHE KNELPUNTEN .....	30
7.2 OP WELKE TERMIJN KUNNEN DE VERANDERINGEN WORDEN INGEVOERD? .....	30
<b>BIJLAGE 1. SAMENSTELLING WERKGROEP</b> .....	<b>31</b>
<b>BIJLAGE 2. HET CBS EN EU-VERPLICHTINGEN</b> .....	<b>32</b>
<b>BIJLAGE 3A. AANWIJZINGEN VOOR ZBO'S</b> .....	<b>33</b>
<b>BIJLAGE 3B. INSTELLINGSVOORWAARDEN BATEN-LASTENDIENSTEN</b> .....	<b>35</b>

## 0. Samenvatting

Het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS) is een ambtelijke organisatie binnen het ministerie van Economische Zaken met de wettelijke taak tot het verrichten van statistisch onderzoek. De kwaliteit en de betrouwbaarheid van het statistisch onderzoek zijn wettelijk gewaarborgd door de aan het CBS en de Centrale Commissie voor de statistiek (CCS) gegeven onafhankelijkheid in de vorm van eigen bevoegdheden met betrekking tot de inhoud en de professionaliteit van de statistiek.

Het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) naar de bedrijfsvoering van het CBS is gericht op het meer doelmatig en effectief functioneren van het CBS. Onderzocht werd welke vormen van bedrijfsvoering en resultaatgerichte sturing het meest in aanmerking komen voor het CBS. Aangegeven dient te worden wat dit zou moeten betekenen voor de rechtsvorm van het CBS zoals die thans in de Wet op het Centraal Bureau en de Centrale Commissie voor de statistiek (CBS/CCS-wet) is neergelegd.

Uit het IBO onderzoek volgt, dat het baten-lastenstelsel bij het CBS zal moeten worden ingevoerd. In verband daarmee en in aansluiting op de door de wetgever gewenste bevoegdheidsverdeling in de taakuitoefening zal de directeur-generaal van het CBS een integrale managementverantwoordelijkheid dienen te gaan dragen. Daartoe zal de DG van het CBS ook bevoegd moeten worden om het ambtelijke personeel te benoemen en te ontslaan. Een dergelijke grondslag voor integraal management sluit beter aan op de wettelijke waarborg voor een inhoudelijk en professioneel onafhankelijke taakuitoefening dan de huidige mandaatverhouding tussen de minister van Economische Zaken en de DG van het CBS. De verzelfstandiging zal ook meer helderheid kunnen bieden in de verhouding tussen het kerndepartement en het CBS met betrekking tot management en medezeggenschap.

De voorgestelde verzelfstandiging van het CBS dient gepaard te gaan met een uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden van de CCS, zowel met betrekking tot financiën als met betrekking tot personeel en organisatie. De voorstellen van de IBO-werkgroep houden een verduidelijking in van de verhoudingen tussen de minister van Economische Zaken en het CBS, zonder afbreuk te doen aan de politieke eindverantwoordelijkheid van de minister.

Nader uitgewerkt volgen hieronder de voornaamste conclusies van het onderzoek.

1. Voor verbetering van de beheersmatige en programmatische aansturing van het CBS is meer inzicht nodig in de kosten en opbrengsten per statistiek en per organisatieonderdeel. Dit geldt zowel voor de financiële kosten en opbrengsten, als voor de niet-financiële kosten en opbrengsten zoals het gebruik van de statistiek in de maatschappij en de maatschappelijke rapportagelast. Goede bedrijfsinformatiesystemen zijn cruciaal om dit inzicht te verkrijgen. De werkgroep is van mening dat het CBS hier een hoge prioriteit aan moet geven. Goede bedrijfsinformatie verbetert het toezicht op het productieproces, de kwaliteit van de managementafspraken, de besluitvorming over het werkprogramma, en de externe verantwoording.
2. De financiële kosten en opbrengsten dienen te worden toegerekend aan delen van het werkproces en aan de statistieken. Daarom is het zinvol dat het CBS overgaat van het kasstelsel op het *baten-lastenstelsel*. Dit biedt mogelijkheden om de sturing van het bedrijfsproces te verbeteren en de verantwoordelijkheden van het management voor de kosten in beeld te brengen. Het baten-lastenstelsel is tevens van belang om voorzieningen voor komende jaren te kunnen treffen en om investeringen over meerdere jaren te kunnen afschrijven. De leen- en depositofaciliteit zullen prioriteitstellingen over de jaren heen verbeteren. Het baten-lastenstelsel kan voor het CBS onder de huidige Comptabiliteitswet (Hoofdstuk VI, artikel 70-73) reeds op korte termijn zijn beslag krijgen, vooruitlopend op een dienovereenkomstige regeling in de CBS/CCS-wet.
3. Voor de verbetering van de bedrijfsvoering, de inrichting van de organisatie en de bedrijfsprocessen is het wenselijk dat de DG van het CBS een eigen *managementverantwoordelijkheid krijgt met betrekking tot het personeel*. De verantwoordelijkheid voor het personele beheer bij het CBS ligt thans geheel bij de minister van

EZ, zij is slechts gemandateerd aan de DG van het CBS. De dienovereenkomstige volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor de details van het personeelsbeleid geeft spanning met de eigen verantwoordelijkheid van de DG van het CBS voor de organisatie en met de professionele onafhankelijkheid van het CBS voor de statistiek. Deze onafhankelijkheid is in de huidige CBS/CCS-wet aan de DG van het CBS toegekend. Door de DG van het CBS ook beheersmatig verantwoordelijk te maken voor personeel, organisatie en financieel beheer wordt de inhoudelijke zelfstandigheid van het CBS beter gewaarborgd. De DG van het CBS wordt dan volledig bevoegd de productieprocessen in te richten en de beschikbare middelen te besteden. Dit betekent ook dat de bevoegdheid tot het benoemen en ontslaan van het personeel in handen moet liggen van de DG van het CBS.

Het CBS neemt door de wettelijk gegarandeerde zelfstandigheid voor de statistiek en door het afwijkende karakter van zijn organisatie in vergelijking met het overige deel van Economische Zaken al een bijzondere positie in ten opzichte van het ministerie. Door de toekenning van zelfstandige bevoegdheden aan de DG van het CBS m.b.t. personeel wordt de *medezeggenschap* van het CBS-personeel ontvlecht van die van het overige EZ-personeel.

Het CBS krijgt door de voorgestelde wijziging formeel een meer zelfstandige positie. Deze wijziging is enerzijds bevestiging van de eerder bij wet vastgelegde onafhankelijke positie van het CBS, anderzijds een verandering die deze onafhankelijke positie versterkt. De beslissingen omtrent de inhoud van het statistische programma, de inrichting van de organisatie en het personele en materiële beheer kunnen door de geschetste verantwoordelijkheidsverdeling en door de transparantie van de kostenstructuur op geïntegreerde wijze plaatsvinden. De bedrijfsvoering en de aansturing van het CBS zullen daardoor verbeteren.

4. De CCS dient een belangrijkere rol te vervullen met betrekking tot de bedrijfsvoering.

De CCS keurt thans het *jaarlijkse werkprogramma* goed, maar dient over meer informatie te beschikken. Het jaarlijkse werkprogramma dient daartoe met een *budgettaire paragraaf* te worden uitgebreid. Hierin dient bedrijfsinformatie te worden opgenomen over kosten en opbrengsten van de statistieken, zowel financieel als niet-financieel. De inhoudelijke besluitvorming en de prioriteitstelling van de CCS kunnen dan mede op basis van deze informatie plaatsvinden. Tevens kan zij de financiële doelmatigheid van het werkprogramma beter beoordelen. Het werkprogramma dient ook een verantwoording te bevatten van de belangrijkste door het CBS niet gehonoreerde verzoeken om nieuwe statistieken.

De CCS dient ook de beheersmatige keuzen van het CBS te toetsen. De afwegingen over de begrotingsvoorstellen van de DG van het CBS worden in een meer geïntegreerd kader geplaatst door de CCS bevoegdheden op dit terrein te geven. Wat betreft het financiële beheer dient de CCS *adviesbevoegdheid te krijgen ter zake van het begrotingsvoorstel* van het CBS dat de DG van het CBS bij de minister van Economische zaken indient. De CCS dient de *bevoegdheid te krijgen het bestedingsplan goed te keuren* nadat de begrotingsmiddelen zijn vastgesteld. Het jaarverslag met onder meer een winst- en verliesrekening zal straks door de CCS vastgesteld worden.

De CCS beschikt nu op het gebied van *personeel en organisatie* over de bevoegdheid om een aanbeveling voor de benoeming van de DG van het CBS of diens plaatsvervanger te doen. Om beter toezicht op het management te kunnen houden dient de bevoegdheid van de CCS uitgebreid te worden met het *instemmingsrecht voor de benoeming van de directeurs* van het CBS.

5. De *taakverdeling* tussen de minister, de DG van het CBS en de CCS dient te worden verduidelijkt.

De minister blijft eindverantwoordelijk voor statistische informatievoorziening van Rijksweg, voor doelmatige en rechtmatige besteding van middelen door het CBS alsmede voor de juridische

en financiële randvoorwaarden waarbinnen het CBS moet opereren. Het CBS blijft onderdeel uitmaken van de begroting van EZ. De parlementaire bevoegdheden blijven onverlet. Daarnaast beschikt de minister reeds over een aanwijzingsbevoegdheid. Wel zal in de wet, evenals bij een ZBO, een verwaarlozingsregeling moeten worden opgenomen voor het geval de DG van het CBS zijn taken niet uitvoert. Deze bevoegdheid sluit aan bij de huidige bevoegdheid van de minister om de DG van het CBS te benoemen en te ontslaan. Directe bemoeienis van de minister met het inhoudelijke werk van het CBS is en blijft niet mogelijk.

6. De voorgestelde bevoegdheden van de DG van het CBS voor het personeel en het baten-lastenstelsel dienen in de CBS/CCS-wet te worden opgenomen. Het baten-lastenstelsel zou met ingang van het begrotingsjaar 2001 kunnen worden ingevoerd.
7. Enkele andere juridische knelpunten, zoals de toegang van het CBS tot registraties en de betrokkenheid van het CBS bij de totstandkoming van Europese regelgeving, dienen te worden onderzocht.

Een wijzigingsvoorstel van de CBS/CCS-wet zou op korte termijn bij het parlement ingediend kunnen worden.

Voordat de voorgestelde wijzigingen kunnen worden ingevoerd zal de verbetering van het bedrijfsinformatiesysteem moeten zijn gerealiseerd en zullen de personele en financiële stafafdelingen moeten zijn versterkt. Ook daartoe dient een *plan van aanpak* te worden opgesteld.

# 1. Inleiding

## 1.1 CBS als onderwerp van Interdepartementaal Beleidsonderzoek

Om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het overheidshandelen te vergroten wil het kabinet resultaatgerichte sturing van overheidsorganisaties bevorderen. Daartoe worden interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO) verricht naar de bedrijfsvoering bij individuele overheidsdiensten. Deze onderzoeken worden geïnitieerd vanuit het Ministerie van Financiën. De eerste reeks IBO's is in 1997 en 1998 gehouden bij acht overheidsdiensten. Een samenvatting van de uitkomsten hiervan is op 12 november 1998 door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer gezonden (rapport "Zicht op resultaat").

Op 9 oktober 1998 is de tweede reeks IBO's van start gegaan (Brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer, TK 26250 nr. 1, d.d. 9 oktober 1998). Het CBS is één van de tien overheidsdiensten waarbij een IBO zal worden uitgevoerd. Ook bij deze reeks IBO's ligt het accent op de vraag welke elementen van resultaatgericht management nu al bij de bedrijfsvoering van de dienst voorkomen en hoe dit zou kunnen worden uitgebreid. Bij alle onderzoeken wordt tevens de vraag gesteld of invoering van een baten-lastenstelsel kan bijdragen aan een meer doelmatige bedrijfsvoering.

## 1.2 Onderzoeksvragen

In de brief van 9 oktober 1998 is het doel van het IBO bij het CBS als volgt geformuleerd: Met de nota "Aansturen op resultaat" als onderzoekskader zal het onderzoek zich richten op de meest toegesneden vorm van resultaatgerichte aansturing en de bij dat model passende bedrijfsvoering. De meerwaarde van een integrale overgang van de dienst op het baten-lastenstelsel zal onderdeel uitmaken van de analyse. Het voeren van een baten-lastenstelsel is thans onder een aantal rechtsvormen mogelijk (e.g. ZBO, agentschap, baten-lastendienst). Door de werkgroep zal een analyse worden gemaakt welke met het resultaatgerichte sturingsmodel samenhangende rechtsvorm voor het CBS het meest geschikt is.

### *De onderzoeksvragen*

- *Welke vorm van het resultaatgerichte aansturingsmodel is, gelet op het hierboven beschrevene, het meest effectief om de bestuurlijke verantwoordelijkheid van zowel de minister van EZ als de dienstleiding van het CBS op een goede wijze tot haar recht te doen komen? Waaruit bestaat de meerwaarde van een integrale overgang van het CBS op het baten-lastenstelsel voor de aansturing en de bedrijfsvoering van de dienst? Welke rechtsvorm is voor het CBS het meest geëigend om het resultaatgerichte sturingsmodel vorm te geven? Bij beantwoording van deze laatste vraag zal uitdrukkelijk die van ZBO aan de orde dienen te komen.*
- *Welke elementen van resultaatgericht management zijn in de huidige bedrijfsvoering van het CBS opgenomen? Het gaat bijvoorbeeld om de volgende zaken:*
  - *Het onderscheiden van producten*
  - *Het toerekenen van kosten aan producten*
  - *Een vergelijking van deze kosten in de tijd/een benchmarking met andere organisaties*
  - *De doorberekening van kosten van (bepaalde) producten (al dan niet in combinatie met budgetoverheveling)*
  - *De hantering van een baten-lastenstelsel*
- *Zo nee, zijn deze elementen van resultaatgericht management toe te passen bij het CBS en wat zijn daarvan de voor- en nadelen? Zo ja, op welke elementen en op welke gebieden? Kan de toepassing hiervan nog worden uitgebreid en wat zijn hiervan de voor- en nadelen? In het bijzonder dient in het onderzoek aandacht te worden besteed aan mogelijke varianten gericht op het invoeren van financiële prikkels door aanpassing van de financieringssysteem.*

- *Hoe zou het verbeterde bedrijfsvoeringsmodel, geënt op de (totale) invoering van resultaatgericht management en gerelateerd aan dat aansturingsmodel, er dan uit gaan zien?*
- *Op welke termijn kunnen de veranderingen worden ingevoerd?*

Van deze vijf onderzoeksvragen is de eerste specifiek voor het CBS geformuleerd. De vier andere onderzoeksvragen komen ook voor in de taakopdracht voor de IBO's bij de andere onderzochte diensten. De vraagstelling naar de meest geschikte rechtsvorm voor het CBS in samenhang met het resultaatgerichte sturingsmodel hangt samen met de in de CBS/CCS-wet vastgelegde positie van het CBS. Een wijziging van de bedrijfsvoering brengt met zich dat moet worden bezien of de verantwoordelijkheidsverdeling die in deze wet is vastgelegd aanpassing behoeft.

### **1.3 Conceptueel kader, de nota “Aansturen op Resultaat”**

Voor de beleidsonderzoeken naar de besturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties vormt de nota “Aansturen op Resultaat” het conceptuele kader. In die nota wordt aangegeven dat een meer transparante aansturing en bedrijfsvoering kan worden bereikt door een outputgerichte besturing. Door een grotere transparantie van de processen en de aansturing ontstaat een beter inzicht in de doelmatigheid waarmee producten en diensten worden voortgebracht. Daarbij komt aan de orde of een baten-lastenstelsel kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering. De norm die daarvoor wordt gehanteerd is de kosten van het product.

De nota maakt een onderscheid tussen input, throughput, output en outcome. “Outcome” is het maatschappelijk effect van de overheidsorganisatie en dus de ultieme maatschappelijke opbrengst. Aansturing is in principe mogelijk op zowel input, throughput, output als outcome. Commerciële organisaties sturen op de maximalisatie van het verschil tussen opbrengsten en kosten in financiële termen: de winst. Voor overheidsorganisaties zou aansturing op outcome ideaal zijn, maar gelet op de praktische problemen die dit ontmoet, met name de meetbaarheid van overheidsproductie, legt de nota “Aansturen op Resultaat” de meeste nadruk op aansturing op output in meetbare termen van kosten.

De kosten kunnen voor een groot deel in geld worden uitgedrukt, maar ook bij de kosten kan er sprake zijn van aanzienlijke niet-financiële/ maatschappelijke kosten. De administratieve lastendruk die uit het overheidsoptreden voortvloeit is hiervan een voorbeeld. In het geval van het CBS is dit de enquêtedruk: de belasting van het bedrijfsleven en particulieren voor het verkrijgen van gegevens.

Bij de uitvoering van het IBO-CBS is nagegaan of het uitgangspunt van aansturing op output aangevuld kan worden met andere elementen. Hoofdstuk 3 gaat hier nader op in. Sommige aspecten van de input, throughput en outcome blijken betrekkelijk goed meetbaar te zijn, zoals respectievelijk de enquêtedruk, de doorlooptijd van statistieken en het aantal vermeldingen van CBS-persberichten in de media. De prestatie-indicatoren (zowel op het gebied van de input, de throughput, de output als de outcome) bieden aanknopingspunten voor de aansturing van het CBS. Hierbij wordt zowel gedoeld op de interne aansturing als op de externe aansturing. Deze aspecten komen in het rapport aan de orde.

### **1.4 Opbouw van het rapport**

Aansluitend op deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 de huidige taak, organisatie en werkwijze van het CBS weergegeven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de meetbaarheid van de productie en andere aspecten van de bedrijfsinformatie uitgewerkt. Hoofdstuk 4 gaat in op de huidige aansturing van het CBS. Aan de orde komen de interne aansturing van het CBS en de externe relaties tussen het CBS, de CCS en EZ. Mogelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering en in de aansturing komen aan de orde in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 wordt besproken wat de gevolgen zijn van de verbetering van bedrijfsvoering en aansturing voor regeling van de verantwoordelijkheden die in de CBS/CCS-wet is vastgelegd. Hoofdstuk 7 gaat in op de termijn waarop de veranderingen kunnen worden gerealiseerd. Hierbij komen ook enkele knelpunten aan de orde die buiten de scope van dit onderzoek vallen, maar waarvan de werkgroep meent dat het wenselijk is om na te gaan of en op welke wijze deze zouden kunnen worden opgelost.

## 2. Het CBS nader beschouwd

### 2.1 Taak en missie

Het CBS ressorteert onder de minister van Economische Zaken (in dit rapport verder aangegeven als “de minister”). Het CBS stelt zich ten doel zo goed mogelijk te voorzien in de maatschappelijke behoefte aan publieke statistiek. Wettelijk is de taak van het CBS omschreven in artikel 3 van de CBS/CCS-wet. Dit artikel luidt als volgt:

*Het CBS heeft tot taak het verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken.*

In het businessplan 1996-2000 van het CBS is de hierop gebaseerde missie van het CBS als volgt omschreven:

*Het CBS wil de onafhankelijke dienstverlener zijn op het gebied van hoogwaardige, onbetwiste, publieke statistische informatie over in principe alle maatschappelijke terreinen in Nederland. Het wil dit bereiken door, ook internationaal, mede toonaangevend te zijn in methoden en technieken voor de verkrijging, verwerking en presentatie van statistische informatie, met adequaat opgeleid en gemotiveerd personeel, en in nauw contact met leveranciers en afnemers van deze informatie. Het CBS wil een aanzienlijke groei realiseren van het extern gebruik van zijn informatie.*

De missie is ook wel kort samengevat in het motto “Onbetwiste cijfers voor iedereen”.

### 2.2 Organisatie

Het CBS is een dienstonderdeel van het ministerie van Economische Zaken met een directeur-generaal van de statistiek aan het hoofd, hierna te noemen de DG. Het CBS is verdeeld in acht divisies en twee staven. Iedere divisie is verdeeld in vijf tot zeven sectoren. Het organogram is weergegeven op de volgende pagina.

Voor de taakverdeling van de verschillende divisies is het volgende van belang:

- bij de statistische divisies (de eerste vijf divisies) is iedere sector verantwoordelijk voor een eigen statistisch terrein met onderscheiden statistische producten. Die verantwoordelijkheid omvat doorgaans niet alleen de bewerking en aggregatie van de gegevens (throughput), maar ook het verzamelen (input) en het publiceren (output). De eerste vier divisies beschikken over een eigen sector Integratie en Presentatie. Deze sectoren concentreren zich op de integratie en presentatie van de statistieken van de divisie;
- de divisie Gegevensverzameling is verantwoordelijk voor het veldwerk van alle persoons-enquêtes, voor het onderhoud van het Algemeen bedrijfsregister van het CBS en voor het verzamelen van registraties die door meerdere statistische sectoren worden gebruikt, zoals de registratie van de Vennootschapsbelasting. Niet alle gegevens komen binnen via de divisie Gegevensverzameling. Gegevens die maar binnen één sector worden gebruikt worden doorgaans door die sector zelf verzameld;
- de divisie Presentatie en Integratie heeft zowel statistische taken als taken op publicatiegebied. Bij deze divisie wordt onder meer de integrale beschrijving van de Nederlandse economie samengesteld, de Nationale Rekeningen. Daarnaast is de divisie verantwoordelijk voor de brede CBS-publicaties zoals het Statistisch Jaarboek en Statline, de elektronische databank van het CBS.



**Directeur-generaal van  
de statistiek (DG)**

<b>DG-staf, incl. Directeur Externe Betrekkingen en Directeur Statistisch Beleid</b>	<b>Centrale Staf (personeel, organisatie en financiën)</b>
--	--

Divisie <b>Landbouw, Nijverheid en Milieu</b>	Divisie <b>Handel, Transport en Dienst- verlening</b>	Divisie <b>Kwartaire sector en Leefsituatie</b>	Divisie <b>Sociaal- econo- mische Statistieken</b>	Divisie <b>Presentatie en integratie</b>	Divisie <b>Gegevens- verzame- ling</b>	Divisie <b>Algemene onder- steuning</b>	Divisie <b>Research en Ontwik- keling</b>
<i>Sectoren:</i>	<i>Sectoren:</i>	<i>Sectoren:</i>	<i>Sectoren:</i>	<i>Sectoren:</i>	<i>Sectoren:</i>	<i>Sectoren:</i>	<i>Sectoren:</i>
Landbouw	Verkeer en Vervoer	Overheid	Werknemers	Nationale Rekeningen	Algemeen Bedrijfsregister	Beheer Documentatiestromen	Statistische Methoden
Industrie	Handels- en Transportondernemingen	Rechtsbescherming en Veiligheid	Inkomen en Vermogen	Conjunctuur en Regio	Enquëtering Personen	Reproductie en Afwerking	Statistische Informatica
Bouwnijverheid	Commerciële Dienstverlening	Gezondheid en Maatschappelijk Welzijn	Bevolking	Communicatie en Publicatie	Waarnemingscoördinatie en Buitendienst	Gebouwenbeheer Voorburg	Informatiesystemen Voorburg
Energie	Internationale Handel	Cultuur, Toerisme en Recreatie	Onderwijs en Sociale Zekerheid	Marketing en Verkoop	Waarnemingsmethodologie	Gebouwenbeheer Heerlen	Informatiesystemen Heerlen
Milieu	Financiële Ondernemingen	Persoons-enquêtes Kwartaire Sector	Consumentenprijzen	Bibliotheek	Elektronische Data-verwerking	Centrale Inkoop	Informatietechnologie Voorburg
Conjunctuur en Technologie	Integratie en Presentatie	Integratie en Presentatie	Sociaal-economische Persoons-enquêtes				Informatietechnologie Heerlen
Integratie en Presentatie			Integratie en Presentatie				

Bij het CBS zijn eind 1998 ca. 2600 ambtenaren werkzaam in ca. 2400 fte (vast personeel). Het aantal medewerkers is sinds het begin van de jaren tachtig met ongeveer 1000 afgenomen. Sinds 1997 komt nieuw aangetrokken personeel terecht in een centrale pool. Van daaruit volgt het een opleidingstraject en wordt het voor perioden van zes tot twaalf maanden gedetacheerd bij statistische sectoren.

Daarnaast maakt het CBS gebruik van enquêtemedewerkers die niet in dienst van het CBS zijn.

De huidige organisatiestructuur is gecreëerd in 1994 in het kader van de zgn. Tempo-reorganisatie. Tempo staat voor Tijdig, Efficiënt, Modern, Professioneel en Onafhankelijk. Eén van de doeleinden van deze reorganisatie was het verkorten van de hiërarchische lijnen, en, in samenhang hiermee, het terugbrengen van het aantal managementlagen. Bij een gegeven aantal medewerkers kan dit alleen worden gerealiseerd door de "hiërarchische piramide" breder en minder hoog te maken. De span of control van de meeste managers is hierdoor toegenomen, en het aantal managementlagen is

afgenomen. De beoogde verkorting van de lijnen tussen medewerkers en management is hierdoor inderdaad bereikt.

Het CBS is verdeeld over twee vestigingen in Voorburg en Heerlen. De vestiging in Heerlen is in 1972 gecreëerd in het kader van het regionale werkgelegenheidsbeleid. Bij de Tempo-reorganisatie is er voor gezorgd dat een sector ofwel geheel gevestigd is in Voorburg, ofwel geheel in Heerlen (er zijn enkele uitzonderingen). Divisies hebben doorgaans zowel sectoren die in Voorburg zijn gevestigd als sectoren die in Heerlen zijn gevestigd.

### 2.3 Werkwijze en veranderingen daarin

Het productieproces van een statistiek kent drie hoofdfasen: verzamelen (input), bewerken en aggregeren (throughput) en publiceren (output).

- Het verzamelen van de gegevens gebeurt op twee manieren: via primaire waarneming en via secundaire waarneming. Primaire waarneming wil zeggen gegevensverzameling via enquëtering van personen en ondernemingen/instellingen. Ondernemingen zijn doorgaans verplicht de gevraagde gegevens te verstrekken op grond van de Wet op de Economische Statistiek van 1936. Secundaire waarneming wil zeggen dat de gegevens niet door het CBS zelf worden verzameld maar door een andere instelling, doorgaans een overheids- of semi-overheidsinstelling, waarna het CBS deze gegevens voor statistische doelen gebruikt (bijvoorbeeld de bevolkingsadministratie en de fiscale administratie). De CBS/CCS-wet van 1996 regelt dat het CBS in algemene zin bevoegd is voor statistische doeleinden gebruik te maken van gegevens uit registraties bij instellingen en diensten van de rijksoverheid (artikel 9). De betrokken minister dient wel akkoord te zijn met dit statistische gebruik. Voor gemeentelijke gegevens is in een aantal specifieke gevallen in andere wetgeving de toegang van het CBS tot die gegevens geregeld.
- De verzamelde gegevens worden vervolgens binnen het CBS bewerkt en geaggregeerd tot statistische resultaten, dat wil zeggen resultaten die op groepen van personen of groepen van ondernemingen betrekking hebben en niet meer op individuele personen of ondernemingen.
- De statistische resultaten worden tot slot gepubliceerd via een groot aantal media, waaronder papieren week-, maand- en jaarpublicaties, persberichten, internet ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)) en CD-Rom.

Vroeger was het productieproces zeer rechtlijnig. Over een bepaald statistisch terrein was er één enquête of één administratief register. Deze gegevensbron werd bewerkt, geaggregeerd en gepubliceerd in één papieren publicatie met dezelfde frequentie als de statistiek. Er was dus een één-op-één relatie tussen input en output, en het totale proces bestond in feite uit enkele honderden parallelle processen.

Dit traditionele proces ruimt in een snel tempo het veld voor een andere aanpak. Er komen steeds meer registraties beschikbaar als bron voor statistieken, de pressie op het CBS om de administratieve lastendruk voor ondernemingen (de enquêtedruk) te beperken neemt toe, en de behoefte aan samenhang tussen statistieken neemt eveneens toe (bijvoorbeeld in de vorm van meer detail in de Nationale Rekeningen). Deze ontwikkelingen leiden tot een veel grotere verknooptheid van de productieprocessen. Statistieken worden niet meer op één maar op meerdere gegevensbestanden gebaseerd en omgekeerd worden gegevensbestanden niet meer voor één maar voor meerdere statistieken gebruikt. Aan de inputkant komt het werk van het CBS hierdoor steeds meer neer op het scheppen van een *data-infrastructuur*: met behulp van relatief grote investeringen wordt een samenhangende verzameling gegevensbestanden gecreëerd die vervolgens tegen betrekkelijk geringe marginale kosten voor een groot aantal statistieken wordt gebruikt. Ook additionele en nieuwe statistische wensen zijn relatief eenvoudig te vervullen wanneer de data-infrastructuur aanwezig is. De vele facetten van deze ontwikkeling zijn uitvoerig beschreven in het CBS-rapport "Van cijferfabriek tot knooppunt op de elektronische snelweg" (1996).

## 2.4 De Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS)

Naast het CBS is er de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS). De taken en bevoegdheden van de CCS zijn vastgelegd in de CBS/CCS-wet van 1996. De belangrijkste bevoegdheid is de goedkeuring van het jaarlijkse, door het CBS opgestelde, werkprogramma van het CBS (artikel 7). Impliciet heeft de CCS hiermee dus de bevoegdheid veranderingen aan te brengen in de prioriteiten die het CBS stelt en de wijze waarop het CBS zijn statistische taak vervult. De CCS heeft verder de volgende bevoegdheden:

- bevorderen van de coördinatie, de nauwkeurigheid en de volledigheid van de statistische informatievoorziening van rijkswege (artikel 17);
- machtiging verlenen aan het CBS om individuele gegevens aan specifieke instellingen te verstrekken (artikel 13);
- goedkeuren meerjarenprogramma (artikel 7);
- verstrekken van opdrachten aan de DG (artikel 18);
- voordragen van personen voor de functie van DG en zijn plaatsvervanger (artikel 4).

De CCS bestaat uit een voorzitter en tussen de zes en tien overige leden. De leden van de CCS zijn onafhankelijk. Zij worden benoemd door de Kroon op voordracht van de commissie zelf. Lidmaatschap van de CCS is een deeltijdfunctie. De CCS is door deze opzet in een aantal opzichten goed vergelijkbaar met de Raad van Commissarissen van een vennootschap. Het werk van de CCS wordt ondersteund door een twintigtal Commissies van Advies. Iedere Commissie van Advies bestrijkt een bepaald statistisch thema, zoals milieu- of bevolkingsstatistiek. In deze commissies zijn de belangrijkste statistiekgebruikers vertegenwoordigd. Ter ondersteuning van het werk heeft de CCS verder de beschikking over een secretaris.

## 2.5 Financiering en prijsbeleid

De werkzaamheden van het CBS vergen jaarlijks ongeveer 275 miljoen gulden. Het grootste deel hiervan (225 miljoen) bestaat uit personele kosten, het restant (50 miljoen) uit materiële kosten. Onder het materiële budget valt ook het automatiseringsbudget (ca. 10 miljoen).

Ongeveer 90% van de kosten (250 miljoen) wordt gefinancierd vanuit het reguliere budget verstrekt door het ministerie van Economische Zaken. Deze financiering is een inputfinanciering: het bedrag is bestemd om de personele en materiële kosten te dekken. Het wordt door het CBS, dus niet door het ministerie, verdeeld over en gerelateerd aan statistische eindproducten.

De resterende 10% van de kosten wordt gefinancierd uit werk dat voor specifieke opdrachtgevers wordt gedaan. Voor al dit werk geldt dat het moet thuishoren in de taak van het CBS, dat de uitkomsten voor iedereen beschikbaar dienen te zijn (geen exclusiviteit) en dat het in principe door de CCS moet worden goedgekeurd. Twee vormen van werk voor specifieke opdrachtgevers komen voor:

- *werk dat extra gegevensverzameling vereist.* Dit zijn doorgaans grote onderzoeken zoals het Woningbehoeftenonderzoek en het Onderzoek Verplaatsingsgedrag die grotendeels vanuit een vakdepartement worden gefinancierd. Financiering door commerciële organisaties van werk, waarvoor extra gegevensverzameling vereist is, is niet ten principale uitgesloten, maar komt in de praktijk nagenoeg niet voor;
- *werk dat geen extra gegevensverzameling vereist.* Het gaat hierbij om tabellen die relatief eenvoudig op basis van eerder verzamelde gegevens zijn te maken, of om statistieken die worden verkregen door meerdere bestanden te koppelen. De gebruikers hiervan zijn zowel binnen als buiten de overheid te vinden. Ook het gebruik van bestanden met individuele gegevens over personen (microbestanden) voor onderzoek buiten het CBS valt in feite binnen deze categorie. De financiering hiervan is echter anders geregeld. De Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) betaalt het CBS jaarlijks een bedrag van 1 miljoen gulden. In ruil hiervoor

hebben universiteiten en een aantal andere instellingen het recht beveiligde micro-bestanden voor onderzoeksdoelen te gebruiken.

Het werk voor specifieke opdrachtgevers wordt uitgevoerd op basis van voorcalculaties gebaseerd op de benodigde hoeveelheid uren tegen het door het Ministerie van Financiën voorgeschreven uurtarief (ca. 100 gulden per uur, afhankelijk van het schaalniveau), ook wel bekend als de DAR-tarieven. Dit geldt dus zowel voor werk waarvoor nieuwe gegevensverzameling plaats vindt als voor werk op basis van bestaande gegevens. De DAR-tarieven zijn gebaseerd op het binnen de overheid algemeen geldende uurtarief, plus een dekking voor huisvesting en andere faciliteiten, plus een opslag van 5%.

Papieren publicaties worden verkocht tegen een prijs die in principe alleen bedoeld is de marginale kosten van het samenstellen van de publicatie te dekken. Het gebruik van de CBS-gegevens op internet is gratis.

## **2.6 Statistiek als collectief goed**

Het CBS is een onderdeel van de rijksoverheid. Evenals in de meeste andere landen wordt in Nederland het samenstellen van statistieken als een collectief gefinancierde overheidstaak gezien. Dit hangt samen met het karakter van collectief goed van de publieke statistiek. Het gebruik door de één gaat niet ten koste van het gebruik door anderen (niet-rivaliserend criterium) en gebruikers kunnen niet of nauwelijks van het gebruik worden uitgesloten (niet-uitsluitbaarheid criterium). Hierdoor is er geen marktpartij bereid om publieke statistiek privaat te financieren, ook al is er een grote behoefte aan statistische gegevens. Ook in de EU-regelgeving wordt het samenstellen van statistieken als een overheidstaak gezien (Statistical Law).

Uit de verantwoordelijkheid van de overheid vloeit voort dat de productie van publieke statistiek collectief wordt gefinancierd. De overheid heeft hierbij de keus dit centraal (door de overheid zelf) of decentraal (bijvoorbeeld via uitbesteding aan onderzoeksbureaus) uit te laten voeren. Voor de CBS-statistieken is gekozen voor een centrale uitvoering omdat dit de beste garanties biedt voor de continuïteit, de onderlinge afstemming van statistieken en de onafhankelijkheid van de statistiekproducent. Bovendien biedt een centraal statistisch bureau belangrijke schaalvoordelen als gevolg van de verknooptheid van de statistiekproductie (zie paragraaf 2.3). De gerealiseerde data-infrastructuur kan immers voor vele statistische eindproducten worden gebruikt.

Aan de kostenkant moet een onderscheid worden gemaakt tussen de (betrekkelijk hoge) kosten van het verzamelen en het samenstellen van statistieken, en de (betrekkelijk lage) kosten die moeten worden gemaakt om de statistieken naar individuele gebruikers te distribueren. Het ligt voor de hand alleen het verzamelen van de gegevens en het samenstellen van de statistieken collectief te financieren. De kosten van de distributie van statistieken naar individuele gebruikers zouden wel door de gebruiker kunnen worden gedragen. Dit betekent dat voor bijvoorbeeld abonnementen op periodieken en tabellen op aanvraag kosten in rekening zouden moeten worden gebracht. Dit is momenteel ook de CBS-praktijk, met dien verstande dat dit in een aantal gevallen om praktische redenen achterwege wordt gelaten (één telefonisch verstrekt cijfer, één gefaxte fotokopie). De opbrengst van de distributie van statistieken naar individuele gebruikers vormt een onderdeel van de totale opbrengst van werk voor specifieke opdrachtgevers (de 10% inkomsten van het CBS die niet afkomstig zijn van het ministerie van EZ). Dit alles neemt niet weg dat het bestaansrecht van de statistische productie moet worden aangetoond, voor zover deze productie al niet verplicht is. Dat statistiek een collectief goed is ontslaat het CBS dus niet van de plicht via output- en outcome-indicatoren het maatschappelijk belang van de statistiek aan te tonen.

### 3. Meetbaarheid prestaties

#### 3.1 Prestatie-indicatoren voor het CBS

Het input-throughput-output-outcome model biedt goede aanknopingspunten om de prestaties van het CBS te meten en langs die weg zowel de externe als de interne aansturing te verbeteren. Voor ieder van deze vier fasen van de productie van statistieken zijn indicatoren beschikbaar die een bepaald aspect van de prestaties van het CBS bij die fase in beeld brengen. Het gaat hierbij zowel om financiële indicatoren, bijvoorbeeld opbrengsten en kosten, als om niet-financiële indicatoren, zoals het gebruik van de statistiek in de maatschappij. Deze paragraaf gaat hier nader op in.

##### *Input*

Aan de inputkant van het statistische productieproces gaat het allereerst om de kosten die het CBS moet maken om de statistiek samen te stellen. Dit omvat zowel de personele kosten als de materiële kosten. De personele kosten zijn gelijk aan de tijd die het kost om de statistiek samen te stellen gewaardeerd tegen het relevante uurloon. Om de personele kosten van een statistiek vast te stellen dient dus de tijd besteed aan de statistiek te worden vastgelegd.

Een bekend probleem bij het toerekenen van kosten is op welke wijze alle vormen van overhead en algemene kosten aan eindproducten, in het geval van het CBS de statistieken, kunnen worden toegerekend. Directe toerekening is voor een deel niet te realiseren. Voor dat deel zullen verdeelsleutels moeten worden gehanteerd. Bij het CBS speelt dit heel pregnant door de verknoptheid van de statistieken (zie paragraaf 2.3), waardoor veel werk aan de inputkant (het verzamelen van de data-infrastructuur) moet worden toegerekend aan een groot aantal gebruikende statistieken. Iets soortgelijks speelt voor het toerekenen van de kosten van algemene publicaties zoals het Statistisch Jaarboek en de internetsite van het CBS voor statistieken die langs die weg worden gepubliceerd. Ook hier zal waarschijnlijk van verdeelsleutels gebruik moeten worden gemaakt. Door de veranderingen in het statistische productieproces neemt deze problematiek bovendien toe.

Aan de inputkant is verder van belang welke lasten aan de samenleving worden opgelegd om aan de gegevensbehoefte van het CBS te voldoen. Mede in verband met toezeggingen die de minister van Economische Zaken aan de Kamer heeft gedaan, heeft het CBS sinds 1994 de enquêtedruk voor het bedrijfsleven met meer dan 30% verminderd. Dit wordt gemeten met de zgn. Enquêtedrukmeter, waarin per ondernemingsenquête wordt vastgelegd wat de gemiddelde invultijd is en wat het aantal geënquêteerde ondernemingen is. Deze Enquêtedrukmeter is dus ook een belangrijke indicator voor de prestaties van het CBS op inputgebied.

##### *Throughput*

De prestaties van het CBS bij het bewerken van statistieken kunnen waarschijnlijk het beste worden gemeten op basis van kwaliteitskenmerken van de statistieken, zoals de doorlooptijd en het verschil tussen voorlopige en definitieve cijfers. De doorlooptijd van een statistiek is de tijd die verstrijkt tussen de periode waarop de statistiek betrekking heeft en het publicatietijdstip. Voor de doorlooptijd bestaat binnen het CBS de zogenaamde één-op-één norm. Dit houdt in dat maandstatistieken binnen een maand moeten worden gepubliceerd, jaarstatistieken binnen een jaar, etc. De mate waarin statistieken voldoen aan de één-op-één norm en het verschil tussen voorlopige en definitieve cijfers zijn zinvolle throughput-indicatoren voor het CBS. In principe zijn zij ook goed meetbaar en goed vergelijkbaar in de tijd en tussen statistieken.

##### *Output*

De output van het CBS is statistiek. Een statistiek is echter geen eenduidig begrip: gaat het om een fysieke papieren tabel, een spreadsheet in de computer, een aantal bytes of om een aantal getallen? Vaak is er sprake van een hiërarchie: er is één totaaluitkomst, bijvoorbeeld het totaal aantal

werklozen, die vervolgens naar aspecten kan worden uitgesplitst, bijvoorbeeld het aantal werklozen naar geslacht of per gemeente. Het aantal uitsplitsingen en dus het aantal getallen en de hoeveelheid statistische informatie loopt al snel op naarmate meer aspecten in de statistiek worden betrokken. Dit maakt het bijzonder moeilijk de hoeveelheid statistische informatie, hoe dan ook gedefinieerd, als outputindicator en aansturingsvariabele voor het CBS te hanteren. De aansturing zal dus alleen op specifiek gedefinieerde statistische producten kunnen plaatsvinden.

### *Outcome*

De outcome van het CBS-werk is vanzelfsprekend de mate waarin de CBS-statistieken door de samenleving worden gebruikt en de mate waarin de samenleving tevreden is over de CBS-statistieken. Dit gebruik is immers de rechtvaardiging voor het geld dat de overheid aan het CBS ter beschikking stelt en is mede basis voor de prioritering van statistieken. Voor de meting van de prestaties van het CBS is het dus cruciaal het gebruik en de tevredenheid van de gebruikers per statistiek zo goed mogelijk vast te leggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende indicatoren:

- het aantal telefonische en schriftelijke inlichtingen en de financiële vergoeding daarvoor;
- het aantal verkochte publicaties en de financiële vergoeding daarvoor;
- het aantal internethits;
- het aantal tabellen op aanvraag en de financiële vergoeding daarvan;
- het aantal vermeldingen van persberichten in de media (dagbladen, radio, TV en vakpers);
- het aantal contracten met een indexclausule dat is gebaseerd op een CBS-cijfer;
- het aantal referenties naar CBS-cijfers in onderzoeksrapporten, beleidsnota's memories van toelichting, etcetera;
- verdeel- en heffingssystemen die zijn gebaseerd op CBS-cijfers (bijvoorbeeld uitkering aan gemeenten uit Gemeentefonds, EU-afdracht);
- de uitkomsten van gebruikersonderzoeken (meting van de tevredenheid van gebruikers, Commissies van Advies, departementen en dergelijke met CBS-statistieken en CBS-publicaties).

Een deel van deze indicatoren is ook in de praktijk goed bruikbaar voor metingen. Op dit moment worden de eerste vijf indicatoren door het CBS bijgehouden. Verder vinden er geregeld gebruikersonderzoeken plaats onder de kopers van CBS-publicaties, en geven de Commissies van Advies en de departementen in hun reguliere contacten met het CBS aan in hoeverre zij tevreden zijn over de CBS-output. Ook andere reguliere klantencontacten geven het CBS inzicht in de tevredenheid van gebruikers.

### **3.2 Benchmarking**

Om de prestaties van het CBS te meten kan niet worden volstaan met het vastleggen van de input, de throughput, de output en de outcome. Er zal ook in een of andere zin een vergelijking moeten plaatsvinden: benchmarking. Het gaat hierbij zowel om benchmarking voor het CBS als geheel als om benchmarking van individuele statistieken. Drie vormen van benchmarking lijken zinvol:

- vergelijking in de tijd. De situatie in het verleden fungeert dan als vergelijkingsmaatstaf, en er wordt gekeken of er van een positieve dan wel een negatieve ontwikkeling sprake is;
- vergelijking met vergelijkbare organisaties in Nederland. Vooral voor de ondersteunende diensten is dit zinvol. Het CBS kan zich voor de automatisering bijvoorbeeld vergelijken met banken en verzekeraars, voor het interne drukwerk met externe drukkerijen, et cetera. In 1997 is een rapport verschenen ("Materiële uitgaven van het CBS: een kort vergelijkend onderzoek") waarin dit soort vergelijkingen is gemaakt, en waar het CBS niet ongunstig uit naar voren komt. De automatiseringskosten per werkplek bedragen een derde tot de helft van deze kosten elders. De oorzaak hiervan is dat het CBS al in een heel vroeg stadium er voor heeft gekozen zich volledig op een PC-infrastructuur te baseren en de mainframes zo snel mogelijk af te bouwen;

- internationale vergelijking. Het is ook zinvol het CBS te vergelijken met statistische bureaus in andere landen. In 1993 heeft "The Economist" het CBS als derde geplaatst op een ranglijst van beste statistische bureaus ter wereld, voornamelijk op basis van deskundigenmeningen.

### 3.3 Indeling van statistieken

In de voor het IBO geformuleerde onderzoeksvragen wordt onder meer de vraag aan de orde gesteld of producten kunnen worden onderscheiden. Dit is van belang voor de vraag of interne sturing gebaseerd kan worden op goed gedefinieerde producten waarvan de kosten en opbrengsten kunnen worden vastgesteld. Voor alle soorten prestatie-indicatoren en voor alle vormen van benchmarking is een goede indeling van het CBS-product, de statistiek, dus van groot belang.

Binnen het CBS zijn op dit moment de volgende indelingen van statistieken in gebruik:

- werkprogrammathema's. Dit is een hiërarchische indeling met drie niveaus. De indeling wordt op dit moment alleen nog gebruikt bij het samenstellen van het werkprogramma, maar het is de bedoeling deze indeling ook te gaan gebruiken voor de tijdverantwoording;
- TVL/ISIS. Alle CBS-medewerkers verantwoorden in principe hun tijd. Op dit moment vindt de tijdverantwoording nog plaats op basis van de TVL/ISIS-indeling. Dit is een fijnmazige indeling waarbij niet alleen statistische eindproducten maar ook tussenproducten worden onderscheiden. De enquêtedruk wordt bijgehouden op een indeling die direct schakelbaar is naar de TVL/ISIS;
- Indeling Statistisch Jaarboek. De indeling van statistiekonderwerpen die op dit moment wordt gehanteerd in een aantal algemene publicaties van het CBS, zoals het Statistisch Jaarboek en het Statistisch Bulletin;
- Eurostat heeft voor het Europese statistische werkprogramma een eigen indeling van statistische thema's. In de communicatie tussen het CBS en Eurostat wordt van deze indeling gebruik gemaakt.

Statistieken kunnen ook worden onderscheiden naar het organisatieonderdeel dat binnen het CBS verantwoordelijk is voor de statistiek, met name de sector (zie paragraaf 2.2). Dit is ook een zinvolle indeling. Om managementafspraken te maken en om organisatieonderdelen te kunnen afrekenen op de door hen geleverde prestaties is het zelfs cruciaal dat de prestatie-indicatoren ook per organisatieonderdeel bekend zijn.

Voor de verdere ontwikkeling van de bedrijfsinformatie (met name de in paragraaf 3.1 beschreven prestatie-indicatoren) is een afstemming van alle gehanteerde statistiekindelingen van groot belang. Alleen dan is het mogelijk kosten en output op statistiekniveau met elkaar in verband te brengen. Minimaal noodzakelijk is dat de ene indeling via schakelschema's in de andere indeling is te transformeren.

## 4. Aansturing

### 4.1 Inleiding

De aansturing van het CBS vindt langs verschillende lijnen plaats. In de eerste plaats is er de interne aansturing van het CBS op beheersmatig en programmatisch vlak, beide door de DG. Daarnaast is er de externe aansturing op programmatisch vlak via het werkprogramma en anderszins door de CCS, de externe beheersmatige aansturing vanuit het ministerie van EZ alsmede de aansturende werking die van de minister van EZ uitgaat door de beschikbaarstelling van financiële middelen en door de latente aanwijzingsbevoegdheid (die is uitgesloten met betrekking tot methoden en openbaarmaking, zie artikel 8). Elke aansturing vindt plaats vanuit een verantwoordelijkheid die in de CBS/CCS-wet is vastgelegd.

### 4.2 Interne aansturing

#### *Hoofdlijnen*

De basis voor de interne aansturing van het CBS vloeit, zoals in de meeste organisaties, rechtstreeks voort uit de organisatiestructuur. Het CBS is traditioneel-hiërarchisch georganiseerd als een piramide met de directeur-generaal (DG) aan top, daaronder de divisies, daaronder de sectoren en daaronder taakgroepen en andere organisatie-eenheden. De aansturing vindt primair plaats door de rechtstreekse contacten tussen leidinggevenden op de verschillende niveaus en tussen leidinggevende en medewerker. Deze contacten zijn vooral gericht op de uitvoering van het jaarlijkse statistische werkprogramma. De contacten hebben onder meer de vorm van wekelijkse, tweewekelijkse of maandelijkse directieteam-, divisieteam- en sectorteamvergaderingen, maar daarnaast zijn er natuurlijk vele informele contacten.

Sinds de Tempo-reorganisatie van 1994 is dit aansturingsmodel aangevuld met een systeem van integraal management waarbij gebruik wordt gemaakt van managementcontracten en werkafspraken. Het doel hiervan is de aansturing te versterken en een cultuur te bevorderen van afspraken maken en daarover rekenschap afleggen. Dit vindt plaats op divisie-, sector- en medewerkerniveau.

- Op divisieniveau zijn er managementcontracten afgesloten tussen de DG en de divisiedirecteuren. De contracten specificeren over welke middelen de directeur kan beschikken (personeel en materieel) en welke output daarvoor wordt verwacht. De afspraken over de middelen/budgetten zijn betrekkelijk gedetailleerd, de afspraken over de output betrekkelijk globaal. De outputafspraken betreffen niet alleen het statistisch werkprogramma maar ook een doelstelling voor de inkomsten uit werk voor derden. Rondom de managementcontracten is een interne planning- en controlcyclus opgebouwd. Driemaal per jaar rapporteren de divisies over de uitvoering van het managementcontract. Deze rapportage wordt door de concerncontroller en de directeur statistisch beleid voorzien van een advies. De DG en de divisiedirecteur bespreken vervolgens de rapportage en het advies. Na afloop van het jaar verleent de DG aan de divisiedirecteur schriftelijk decharge als het managementcontract in voldoende mate is gerealiseerd.
- Bij enkele divisies bestaat ook binnen de divisie, dus op sectorniveau, een soortgelijke planning- en controlcyclus. De relevante onderdelen van het divisie managementcontract zijn hier doorgecontracteerd in sectormanagementcontracten.
- Binnen veel sectoren worden schriftelijke werkafspraken gemaakt tussen leidinggevende en iedere afzonderlijke medewerker. Deze werkafspraken kunnen worden gezien als de verdere invulling van de managementcontracten op lager niveau. Het algemeen voor de rijksoverheid bestaande systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken fungeert in feite als de afsluiting van dit systeem van werkafspraken. Functionerings- en beoordelingsgesprekken zijn niet alleen van belang voor de reguliere aansturing maar ook voor eventuele arbeidsrechtelijke trajecten.



### *Auditing en kwaliteitszorg*

Het systeem van managementcontracten en de daarop gebaseerde verantwoordingsmechanismen is een typisch “verticaal” managementinstrument: gericht op de lijn. Naast dit instrument is bij het CBS sinds enkele jaren ook een meer horizontaal/staf instrument ontwikkeld: auditing. Op dit moment vinden jaarlijks ongeveer twintig audits plaats bij statistieken of groepen van statistieken. Een audit vindt plaats door een groep van doorgaans drie CBS-ers met veel statistische ervaring. Zij zijn hiervoor enkele weken per jaar vrijgesteld. Zij interviewen de betrokkenen bij de te auditen statistiek en schrijven op basis hiervan een auditrapport dat ingaat op de sterkere en zwakkere punten van de statistiek. De nadruk ligt daarbij op de procesgang: garandeert deze voldoende de kwaliteit en de efficiency? Het rapport wordt vastgesteld nadat het betrokken management in de gelegenheid is geweest commentaar te leveren. Het management dient binnen drie maanden met een plan van aanpak te komen voor de te verbeteren punten.

Incidenteel vindt er ook auditing door externen plaats. De sectoren Statistische Methoden en Nationale Rekeningen hebben de afgelopen jaren een audit (visitatie) laten uitvoeren waaraan is deelgenomen door buitenlandse onderzoekers.

Naast het auditprogramma is er een kwaliteitszorgprogramma in ontwikkeling. Er is een voorlopige richtlijn kwaliteitszorg. Het is de bedoeling in dit verband te komen tot een lijst met ‘best practices’ om statistiek te maken. Voor enkele statistieken is nagegaan in hoeverre zij aan de richtlijn voldoen.

In dit verband is verder van belang dat de nieuwe Europese regelgeving ook kwaliteitseisen stelt aan statistieken. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is het werk dat is gedaan ten tijde van de vaststelling van de EMU-criteria (inflatie, rente, overheidsschuld en -tekort). Ook op andere statistische terreinen zoals de Verordening voor Structurele Bedrijfsstatistieken wordt al regulier om kwaliteitsrapportages gevraagd. De verwachting is dat dit in de toekomst verder zal toenemen.

### **4.3 Externe aansturing algemeen**

Voor de externe aansturing van het CBS is van groot belang dat de jaarlijkse veranderingen in het statistische werkprogramma om een aantal redenen in feite heel beperkt zijn:

- veel CBS-statistieken ontleen hun waarde aan de mogelijkheid ontwikkelingen in de tijd te kunnen volgen. Het kost vele jaren om *tijdreeksen* van voldoende lengte op te bouwen. Stopzetting van een langlopende statistiek heeft het karakter van kapitaalvernietiging;
- het werkprogramma van het CBS ligt voor ongeveer twee-derde vast door EU-regelgeving. Ook hierdoor is slechts beperkte vernieuwing mogelijk. Bijlage 2 gaat hier nader op in;
- het opzetten van een nieuwe statistiek (inclusief nieuwe waarneming) vereist dusdanig grote investeringen dat dit slechts sporadisch gebeurt. Het kost veel inspanning de noodzakelijke goede relaties met berichtgevers en registratiehouders op te bouwen.

In de praktijk betekent dit alles dat de belangrijkste statistieken zoals die over de bevolking, de prijzen en de economische groei al vele tientallen jaren bestaan en waarschijnlijk nog vele tientallen jaren zullen blijven bestaan. Veranderingen binnen het CBS richten zich daarom veel meer op het statistische productieproces dan op de, voor externe gebruikers relevante, inhoud van de statistieken. Gegeven deze context vindt de externe aansturing van het CBS langs meerdere lijnen plaats. Het gaat hierbij zowel om de financiële (input) sturing als om de statistisch-inhoudelijke (output) sturing. De volgende partijen spelen een rol in dit complexe proces:

- de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS). Via de meerjarenprogramma’s en de jaarlijkse werkprogrammacyclus vindt de statistisch-inhoudelijke aansturing van het CBS plaats. Paragraaf 4.4 gaat hier nader op in. Hier wordt ook de aanwijzingsbevoegdheid besproken. De CCS kan eigener beweging een opdracht aan de DG verstrekken, waaraan de DG verplicht moet voldoen behoudens diens recht om beroep in te stellen bij de minister van EZ;

- het ministerie van Economische Zaken. De begrotingswetgever (het parlement) stelt het jaarlijkse budget vast op voorstel van de minister van EZ. Gedurende het jaar rapporteert het CBS enkele malen aan de minister van EZ over het verloop van de uitgaven. Paragraaf 4.5 gaat nader in op deze cyclus;
- andere departementen. De departementen hebben op drie manieren een aanvullende sturingsrelatie met het CBS:
  - Enkele CBS-onderzoeken financieren zij rechtstreeks vanuit hun eigen begroting. Het deels door het ministerie van VROM gefinancierde Woningbehoeftenonderzoek is hier een voorbeeld van;
  - de departementen zijn als gebruiker vertegenwoordigd in de Commissies van Advies die de CCS adviseren;
  - er zijn jaarlijks gesprekken tussen het CBS en de departementen over het concept-werkprogramma van het CBS.
- de Europese Unie. De EU-regelgeving (verordeningen en richtlijnen) bepaalt een groot deel van de CBS-statistieken. Het CBS is er zelf verantwoordelijk voor dit uit het reguliere EZ-budget te financieren. Bijlage 2 gaat hier nader op in.

Een deel van de CBS-productie wordt voor specifieke opdrachtgevers vervaardigd (werk voor tweeden en derden). Deze statistische onderzoeken zijn opgenomen in het werkprogramma van het CBS. De CCS beoordeelt derhalve of deze onderzoeken in het belang zijn van het CBS. Over de financiering maakt het CBS afspraken met de opdrachtgevers. Gezien de continuïteit van de werkprocessen en het tijdreekskarakter van statistieken heeft het CBS er veel belang bij dat zowel de opdracht als de financiële bijdrage een structureel karakter hebben.

#### **4.4 De statistisch-inhoudelijke aansturing**

De externe statistisch-inhoudelijke aansturing van het CBS wordt primair bepaald door de wettelijke context zoals neergelegd in de CBS/CCS-wet van 1996. Deze wet verving het Koninklijk Besluit van 1899 waarmee het CBS en de CCS honderd jaar geleden zijn ingesteld. De CBS/CCS-wet regelt onder meer de instelling van het CBS, de vaststelling van het CBS-werkprogramma, de onafhankelijkheid van het CBS en de geheimhouding.

De vaststelling van het werkprogramma is geregeld in de artikelen 5-8 van de CBS/CCS-wet. De DG dient jaarlijks een statistisch werkprogramma op te stellen. Dit werkprogramma legt vast welke werkzaamheden het CBS in het volgende jaar zal uitvoeren, gegeven de beschikbare middelen. Per statistisch terrein wordt beschreven of er nieuw onderzoek gaat plaatsvinden, of er nieuwe methoden gaan worden gebruikt en of er onderzoek gaat worden stopgezet. Het werkprogramma wordt vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de CCS. De CCS stelt het vast, eventueel na amendering. De CCS laat zich daarbij adviseren door Commissies van Advies waarin onder meer de departementen en andere belangrijke institutionele statistiekgebruikers zijn vertegenwoordigd (zie paragraaf 2.4). In het werkprogramma wordt ook invulling gegeven aan de statistieken die geproduceerd worden op grond van Europese verordeningen

De minister heeft als gevolg van deze procedure alleen invloed op hoogte van de beschikbare middelen, niet op de inhoud van het werkprogramma. Wel kan de minister via de CCS opdracht verlenen aan de DG (artikel 18). De minister heeft ook geen zeggenschap over de wijze waarop statistieken worden samengesteld, over de uitkomsten of over het publicatietijdstip. Dit is expliciet vastgelegd in artikel 8 van de CBS/CCS-wet, dat bepaalt dat de minister geen specifieke aanwijzingen geeft aan de directeur-generaal over de gehanteerde methoden, noch over de wijze van openbaarmaking van statistieken. Dit ondersteunt de onafhankelijkheid van het CBS.

#### 4.5 De financiële aansturing

De financiële aansturing van het CBS door de minister van EZ wordt vorm gegeven door middel van de jaarlijkse werkplancyclus. Deze cyclus wordt geïnitieerd door de directie Financieel-economische Zaken van het ministerie. De cyclus begint met de begrotingsvoorbereiding, waarbij in een vroeg stadium de verwachte behoefte aan financiële middelen wordt aangegeven. Vervolgens zijn er drie vaste rapportages:

- *het werkplan*. Het werkplan wordt opgesteld voor de aanvang van het budgetjaar, in samenhang met het door de CCS goed te keuren werkprogramma. Het werkplan behandelt aspecten als strategie, bedrijfsvoering, personeel, financiën en automatisering. Vanuit het CBS gezien ligt het financiële kader voor het werkplan vast in de meerjarenramingen. Het departement streeft nadrukkelijk naar sturing op hoofdlijnen, zodat het werkplan globaal van karakter is;
- *de Marap*. Deze halfjaarrapportage geeft een tussenstand halverwege het budgetjaar. Het doel van de rapportage is om tussentijds bij te sturen. In de Marap kan het CBS stagnaties op specifieke punten en gewijzigde inzichten over het werkplan aangeven. Ook kunnen nieuwe issues worden gemeld. Het ministerie kan tussentijds bijsturen door in overleg met het CBS specifieke acties te definiëren, dan wel indien nodig extra financiële middelen toe te kennen;
- *de jaarrapportage*. De jaarrapportage doet aan het eind van het jaar verslag van de realisatie van het werkplan. Sinds twee jaar wordt dit gecombineerd met het financiële jaarverslag. Tevens wordt een verantwoording gegeven van de aanwending van de toegekende middelen.

Sinds 1996 is een aantal specifieke ontwikkelingen relevant. Het CBS heeft in 1996 een Businessplan opgesteld waarin de inhoudelijke en financiële strategie voor de komende jaren is uitgewerkt. De statistische productieprocessen zullen waar mogelijk ingrijpend worden aangepast en gemoderniseerd. Omdat hierbij zowel de aanpassing van de gegevensverzameling aan de inputzijde als de gegevensverstrekking aan de outputzijde van het statistisch proces centraal staan, wordt dit proces aangeduid als de *dubbele transformatie*. Deze transformatie leidt tot een wijziging van de personeelsbehoefte: minder laaggekwalificeerde arbeid en meer hooggekwalificeerde arbeid. Per saldo zal echter het aantal fte's afnemen. Daarnaast is een aantal beheersmatige doelstellingen geformuleerd, zoals het streven naar adequaat opgeleid en gemotiveerd personeel, en het streven naar een flexibele organisatie met een beheersbare begroting. Op grond van dit Businessplan heeft het CBS van het ministerie een additioneel *transformatiebudget* toegekend gekregen van in totaal 19,1 miljoen gulden. Dit budget wordt aangewend om tijdelijke voorzieningen te treffen voor processen die getransformeerd worden en om upgradings- en uitstroombevorderende maatregelen te treffen voor de medewerkers waarvan het werk door de transformatie vervalst. In principe zijn deze uitgaven niet structureel van aard.

Daarnaast is voor de periode 1996-2000 het reguliere budget vastgelegd in de *meerjarenramingen*. Het personele en het materiële budget zijn vrijwel constant gebleven. Het CBS kampt hierdoor, nog los van de uit EU-verordeningen voortvloeiende statistiekuitbreidingen, in reële termen met een steeds krappere budget.

Voor de financiële aansturing is verder nog relevant dat door het bevriezen van het personele budget in combinatie met de gedeeltelijke prijscompensatie de begrippen formatie en formatieplaats in de traditionele zin des woords (waarbij de toegekende formatie een financieringsverplichting vanuit het departement impliceerde) zijn komen te vervallen. Het CBS wordt hierdoor sinds 1996 niet meer op formatie aangestuurd maar op geld.

## 4.6 Knelpunten

### *Interne Aansturing*

De voornaamste knelpunten van het huidige interne aansturingsmodel (zie paragraaf 4.2) zijn:

- de vooralsnog in een aantal opzichten tekortschietende bedrijfsinformatie bemoeilijkt het maken van gekwantificeerde afspraken over input, throughput, output en outcome in de managementcontracten en werkafspraken. Aansturen op kosten en op resultaten kan hierdoor onvoldoende worden gerealiseerd;
- het gehanteerde kasstelsel heeft niet alleen voor de externe aansturing (zie hierna) maar ook voor de interne aansturing een aantal nadelen. Hierbij dient overigens de aantekening te worden gemaakt dat voor de interne aansturing het CBS heeft getracht sommige nadelen te ondervangen door intern een soort pseudo baten-lastenstelsel te creëren waarin bij de vaststelling van de jaarbudgetten van de divisies rekening wordt gehouden met het resultaat van het vorige jaar.

### *Externe Aansturing*

De externe aansturing van het CBS kent de volgende knelpunten:

- zowel de CCS als het ministerie van EZ hebben in een aantal opzichten waarschijnlijk onvoldoende zicht op de input en de output van het CBS om hun verantwoordelijkheden te kunnen vervullen. Hoewel er veel informatie beschikbaar is ontbreekt een samenhangend beeld per statistiek of, op een hoger niveau, per statistisch thema. Het gaat dan om de informatie zoals beschreven in hoofdstuk 3. De *bedrijfsinformatiesystemen* schieten in dit opzicht tekort. De CCS heeft hierdoor voor prioriteitstellingen te weinig inzicht in de prijs-kwaliteit verhouding en in de kosten per statistiek en per statistisch thema;
- het CBS werkt in de relatie met het ministerie van EZ met het *kasstelsel*. Dit betekent dat alle inkomsten en uitgaven worden geboekt in het jaar waarin de betaling plaats vindt, en dat overschotten en tekorten niet naar het volgende jaar worden meegenomen. Dit bemoeilijkt het toerekenen van opbrengsten en kosten aan statistieken, en verhult dus de echte baten en lasten van een statistiek. Het kasstelsel geeft bovendien verkeerde incentives voor de timing van inkomsten en uitgaven en voor het uitgeven van nog niet uitgeputte budgetten aan het eind van het jaar;
- het werkprogramma van het CBS wordt bepaald door het CBS en de CCS. Dit betekent dat gebruikers, ook de departementen en andere belangrijke institutionele gebruikers, hierop alleen indirect invloed kunnen uitoefenen. Dit is een gevolg van de bewust gekozen onafhankelijke positie van het CBS en de CCS. Sommige gebruikers ervaren dit als onbevredigend. Zelfs als zij bereid zijn nieuw CBS-onderzoek te financieren hebben zij geen methoden om het CBS zo ver te krijgen dat onderzoek ook wordt uitgevoerd;
- het ministerie van EZ draagt geen statistisch-inhoudelijke, maar wel een beheersmatige verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering kan spanning opleveren met de eigen verantwoordelijkheid van de DG voor de organisatie en met de professionele onafhankelijkheid van de DG voor de statistiek. Bovendien leidt de beperking van de beheersmatige verantwoordelijkheid van de DG tot minder mogelijkheden om flexibel en efficiënt in te spelen in een veranderende omgeving.

In de hoofdstukken 5 en 6 worden de voorstellen van de werkgroep voor de oplossing van deze knelpunten besproken. De twee knelpunten in de interne aansturing komen aan de orde in respectievelijk paragraaf 5.1 en 5.2. De vier genoemde knelpunten in de externe aansturing komen aan de orde in respectievelijk paragraaf 5.1, 5.2, 5.3 en hoofdstuk 6.

## **5. Verbeteringen van de aansturing**

### **5.1 Meer informatie over kosten en opbrengsten**

De belangrijkste mogelijkheden tot verbetering van zowel de externe als de interne aansturing van het CBS liggen volgens de werkgroep in een verbetering van het inzicht in de (financiële en niet-financiële) kosten van een statistiek en de (financiële en niet-financiële) opbrengsten van diezelfde statistiek. Het gaat dan om de informatie zoals beschreven in hoofdstuk 3. Deze informatie dient vergelijkbaar te zijn tussen statistieken. Als deze informatie beschikbaar is kunnen kosten (en opbrengsten) aan producten worden toegerekend, en is aan een belangrijke voorwaarde voor resultaatgerichte aansturing voldaan.

Om dit te bereiken dienen zowel de financiële administratie van het CBS als de niet-financiële bedrijfsinformatiesystemen volledig operationeel te worden en gebaseerd te zijn op dezelfde of een direct relateerbare indeling van producten/statistieken. Naast informatie per statistiek is het noodzakelijk dat alle informatie ook per organisatieonderdeel beschikbaar komt. Voor de verbetering van de aansturing is specifiek de verbetering van de financiële administratie van groot belang. Deze administratie wordt momenteel ingrijpend vernieuwd (BISNIS-project).

Betere bedrijfsinformatie is op verschillende niveaus zinvol voor de sturing. Voor de CCS en de Commissies van Advies biedt het de informatie die nodig is voor prioritering tussen statistieken en voor inzicht in de effectiviteit van de verschillende organisatieonderdelen. Om de CCS meer mogelijkheden te geven haar verantwoordelijkheden waar te maken, zou het CBS substantieel meer dan nu deze bedrijfsinformatie moeten opnemen in het jaarlijkse, door de CCS goed te keuren, werkprogramma. De werkgroep stelt daarom voor aan het werkprogramma een budgettair hoofdstuk toe te voegen waarin wordt aangegeven aan welke statistieken (thema's) welke middelen zijn besteed. De CCS krijgt daardoor meer inzicht in de besteding van de totale CBS-begroting, en kan daar zo nodig uitspraken over doen. Ook de andere in hoofdstuk 3 genoemde prestatie-indicatoren, zoals de enquêtedruk en de doorlooptijd, zouden zoveel mogelijk aan het werkprogramma moeten worden toegevoegd omdat ook deze informatie voor de prioritering van belang is.

De verbeterde bedrijfsinformatie is ook van belang voor de jaarlijkse cyclus van begroting en rapportage. De door de werkgroep voorgestane grotere rol van de CCS in deze cyclus komt aan de orde in hoofdstuk 6.

Goed werkende bedrijfsinformatiesystemen maken het ook mogelijk de interne aansturing te verbeteren. Zij vergroten het inzicht in de vraag naar statistieken, hetgeen de prioriteitstelling voor het werkprogramma verbetert. Zij maken het ook mogelijk de managementcontracten nader toe te spitsen en te concretiseren op kwantificeerbare outputafspraken. Voorbeelden hiervan zijn kwantitatieve afspraken tussen de DG en de divisiedirecteuren over de enquêtedruk, de opbrengsten uit maatwerk en het scoringspercentage van persberichten. Er mag overigens worden verwacht dat ook los van managementcontracten het openbaar maken van input-, output- en outcome-indicatoren per statistiek en per organisatieonderdeel een stimulerende invloed op alle delen van de CBS-organisatie zal hebben. Een dergelijk effect is nu bijvoorbeeld al merkbaar bij de cijfers over de scoringspercentages van persberichten.

### **5.2 Het baten-lastenstelsel**

Een tweede conclusie van de werkgroep is dat het wenselijk is over te gaan van het kasstelsel op het baten-lastenstelsel. Voor een goed inzicht in de totale kosten en opbrengsten van een bepaalde statistiek of van een bepaald project (de lasten en de baten) is het minimaal noodzakelijk alle financiële uitgaven aan die statistiek of dat project en de inkomsten daarvoor correct te registreren. Omdat een deel van de uitgaven vooruitloopt op de statistische productie dienen deze uitgaven aan de productie van een aantal jaren later te worden toegerekend. De cyclus van het statistische productieproces valt immers niet samen met het kalenderjaar. Voor investeringen in bijvoorbeeld de automatisering geldt nog sterker dat het jaar waarin de uitgave wordt gedaan vaak weinig relatie heeft met de jaren waaraan deze kosten zouden moeten worden toegerekend. Het bedrijfseconomische

*matchings*principe vereist dat kosten aan opbrengsten moeten kunnen worden gerelateerd, en het kasstelsel is hiervoor niet toereikend. Het baten-lastenstelsel biedt wel de mogelijkheid voor deze bedrijfseconomische benadering.

Het baten-lastenstelsel betekent verder dat het (positieve of negatieve) resultaat in een jaar doorwerkt in het volgende jaar. Zowel voor de interne als voor de externe aansturing creëert het toerekenen van overschotten en tekorten aan de productie in een volgend jaar een incentive om tot juiste beslissingen te komen. Bovendien worden organisatieonderdelen op deze wijze beter in staat gesteld om een middellange termijnbeleid ten aanzien van hun productieprocessen te voeren en een goede toerekening van kosten aan statistieken te maken. Een overgang naar het baten-lastenstelsel zou dus niet alleen voor de relatie tussen het CBS, de CCS en EZ, maar ook voor de interne aansturing van het CBS een goede zaak zijn.

Een overgang naar het baten-lastenstelsel betekent dat het CBS de beschikking zou moeten krijgen over de mogelijkheid in een jaar *voorzieningen* te treffen voor uitgaven in komende jaren, en over de mogelijkheid uitgaven in een jaar over meerdere jaren *af te schrijven*. Verder zou de *leen- en depositofaciliteit* een flexibeler kasbeheer mogelijk maken. De overgang naar het baten-lastenstelsel betekent ook dat de jaarlijkse besprekingen tussen het ministerie en het CBS over de hoogte van het budget, die vanzelfsprekend ook in het nieuwe stelsel zullen blijven bestaan, zullen worden uitgebreid met jaarlijkse besprekingen over *resultatendeling*: de mate waarin overschotten en tekorten in een jaar naar het volgende jaar worden meegenomen.

Voor de begroting van het CBS dient een zogenaamd afwijkend beheer te gelden overeenkomstig de regeling van de artikelen 70 en 71 van de Comptabiliteitswet die van overeenkomstige toepassing zijn op agentschappen/baten-lastendiensten. De als onderdeel van de begrotingscyclus periodiek aan de Kamer overlegde begrotingsstukken alsmede de financiële verantwoording van het CBS worden daarmee gebaseerd op het stelsel van baten en lasten. Een en ander kan onder de huidige Comptabiliteitswet reeds thans formeel en materieel zijn beslag krijgen. Een aan de Comptabiliteitswet overeenkomstige regeling in de CBS/CCS-wet, met in acht neming van de in de CBS/CCS-wet beoogde zelfstandigheid van het CBS, is echter wenselijk omdat daardoor de wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van EZ en de DG voor een resultaatgerichte financiële administratie op basis van baten en lasten in de CBS/CCS-wet geëxpliciteerd en gepreciseerd worden.

### **5.3 Transparantie inhoudelijke aansturing**

Door in het werkprogramma substantieel meer aandacht te besteden aan de kosten van statistieken en andere prestatie-indicatoren, neemt niet alleen voor de CCS de transparantie van de aansturing van het CBS toe. Het werkprogramma is immers een openbaar stuk, zodat ook ministeries en andere statistiekgebruikers meer inzicht krijgen in de kosten van statistieken en in de achtergronden van prioriteitstellingen.

De transparantie van het werkprogramma zou nog verder kunnen worden vergroot door het CBS te verplichten in het werkprogramma een overzicht, inclusief verantwoording, op te nemen van de belangrijkste externe verzoeken om nieuwe statistieken die naar de mening van het CBS niet konden worden gehonoreerd. Dit biedt de CCS de mogelijkheid zich expliciet hier over uit te spreken. Een openbare verantwoording richting gebruikers zou een aanvulling zijn op de huidige mogelijkheden die de belangrijkste institutionele gebruikers hebben om via de Commissies van Advies bij te dragen aan de besluitvorming door de CCS. Dit kan wellicht het in paragraaf 4.6 genoemde knelpunt ondervangen dat departementen en andere gebruikers soms het gevoel hebben te weinig invloed op het CBS-werkprogramma te hebben. Afwijzing van verzoeken voor nieuwe statistieken blijft dus mogelijk, maar de besluitvorming hierover kan wel transparanter en beter bespreekbaar worden gemaakt.

Een deel van de wensen van gebruikers betreft verzoeken om statistische informatie waarvoor geen extra gegevensverzameling nodig is. Het gaat dan om nieuwe tabelleringen van bestaande bij het CBS aanwezige gegevens, of om nieuwe statistieken die worden verkregen door meerdere bestaande

gegevensbestanden met elkaar in verband te brengen. Omdat dergelijke verzoeken om informatie geen extra enquêtedruk veroorzaken en doorgaans voor het CBS niet heel tijdrovend zijn, zou het CBS hier naar de mening van de werkgroep zo veel mogelijk aan tegemoet moeten komen. Het comparatieve voordeel van de centrale data-infrastructuur bij het CBS is hier immers het grootst.

## 6. Taakverdeling tussen CBS, CCS en de minister van Economische Zaken

### 6.1 Algemeen

Uit voorgaande hoofdstukken is naar voren gekomen dat de beheersmatige en programmatische aansturing van het CBS verbeterd kan worden, door middel van het vergroten van de transparantie bij het CBS met behulp van goede bedrijfsinformatiesystemen. Verder concludeert de werkgroep dat het zinvol is voor het CBS om over te gaan op het baten-lastenstelsel, waarmee de sturing van het bedrijfsproces verbeterd wordt en de verantwoordelijkheden voor kosten beter in beeld gebracht kunnen worden.

In onderzoeksvraag 1 is daarbij de vraag gesteld welke rechtsvorm het meest geëigend is om een resultaatgericht besturingsmodel te ondersteunen. Het antwoord van de werkgroep is een verdergaande verzelfstandiging van het CBS. De werkgroep stelt voor dat de wettelijke positie van het CBS op enkele onderdelen wordt aangepast. In dit hoofdstuk wordt dit voorstel uitgewerkt.

### 6.2 Argumenten voor verdergaande verzelfstandiging van het CBS

In de CBS/CCS-wet is de inhoudelijke professionele zelfstandigheid van de officiële statistiek in Nederland vastgelegd. Door deze wettelijk gegarandeerde onafhankelijkheid en het afwijkende karakter van de werkzaamheden in vergelijking met het overige deel van het departement van EZ functioneert het CBS op afstand van het ministerie. Dit geldt ook voor de CCS die formeel als ZBO functioneert. Het CBS is altijd al gekenmerkt geweest door een grote mate van feitelijke zelfstandigheid ten opzichte van de minister van EZ. De werkgroep meent dat een verdergaand verzelfstandigd CBS recht doet aan de noodzaak om op onafhankelijke en deskundige wijze de gewenste statistieken te produceren. Verdergaande verzelfstandiging ziet de werkgroep enerzijds als een herbevestiging van de onafhankelijkheid van het CBS en anderzijds als een verandering voor het CBS. Door bevordering van een betere financiële en personele bedrijfsvoering wordt een betere waarborg voor de onafhankelijkheid van het CBS gecreëerd en daarbij een betere verhouding met het departement van EZ uit een oogpunt van verdeling van managementtaken.

Daarnaast moet het CBS als organisatie beter kunnen inspelen op de behoefte aan verandering in de bedrijfsvoering. Deze behoefte wordt ingegeven door een verandering in omgevingsfactoren. Het CBS krijgt te maken met een toenemende vraag naar statistieken vanuit Europa. Het kan steeds meer gebruik maken van moderne methodologie en van informatie- en communicatietechnologie. Doordat afzonderlijke gegevensbronnen in toenemende mate voor een aantal verschillende statistieken worden gebruikt en kunnen worden gebruikt, wordt de productie van statistieken steeds meer een kwestie van het leggen van dwarsverbanden (dit wordt wel aangeduid als de toenemende verknooptheid van statistieken). Daarbij komt dat de behoeften van gebruikers steeds meer het uitgangspunt worden bij de productie van statistieken.

#### *Financiële bedrijfsvoering*

Onafhankelijkheid van het CBS, en daarmee van zijn producten en werkprocessen, vereist onafhankelijkheid in de financiële bedrijfsvoering. Voor flexibel en efficiënt inspelen op deze veranderingen, is een slagvaardige en transparante bedrijfsvoering vereist. De werkgroep is daarom van mening dat de verantwoordelijkheden voor efficiency, effectiviteit, inhoud en kwaliteit van de statistieken binnen het CBS geïntegreerd moeten worden. Outputbeslissingen en keuzen in de bedrijfsvoering (die mede door outputbeslissingen bepaald worden) dienen geïntegreerd te kunnen worden genomen en afwegingen met betrekking tot de investeringen en de inhoud van de statistieken dienen op kostenoverwegingen op langere termijn te worden gebaseerd. De gangbare financiële verplichtingen-kasadministratie binnen de Rijksoverheid kan door het noodzakelijkerwijs toenemende meerjarenperspectief bij het nemen van investeringsbeslissingen en de groeiende behoefte om ondanks de verknooptheid van statistieken kostprijzen voor de respectieve producten te



onderscheiden, niet meer voldoen. Een meer resultaatgericht beheersmodel is nodig, hetgeen kan worden gefaciliteerd met “afwijkend beheer” in de vorm van een resultaatgerichte financiële administratie op basis van baten en lasten. Daarmee kunnen investeringsbeslissingen meer weloverwogen geschieden en kunnen kosten en opbrengsten van statistische producten transparanter in beeld worden gebracht, zowel voor interne managementbeslissingen, als voor de CCS, de minister van EZ en de Staten-Generaal. Het model dat in de Comptabiliteitswet is uitgewerkt voor agentschappen (na de komende 7<sup>e</sup> wijziging genoemd baten-lastendiensten) is voor dit aspect een passend model.

### *Personeel en materieel beheer*

Ook uit een oogpunt van materieel en personeel beheer is een meer op maat gesneden toedeling van de wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de minister en het CBS gewenst. De DG dient bevoegd te zijn om de producten en productieprocessen onder toezicht van de CCS op maat in te richten en daartoe een duidelijke eigen managementverantwoordelijkheid te krijgen. Hoewel hiertoe -via mandaatverlening- binnen reguliere departementsonderdelen meer eigen taken aan het ambtelijk management kunnen worden verstrekt, is in het specifieke geval van het CBS een nadere stap geïndiceerd, gegeven het krachtenveld waarin het CBS tezamen met EZ en CCS opereert. Precisering en vastlegging van de wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden, tussen EZ en CBS ook m.b.t. personele en materiële zaken is wenselijk.

In de huidige situatie is de minister van EZ geheel verantwoordelijk voor de efficiency en de effectiviteit van het beheer bij het CBS. In de praktijk heeft de minister de keuzen met betrekking tot de bedrijfsvoering gemandateerd aan de DG. Deze is daardoor formeel niet zelf verantwoordelijk. Bij mandaat berust de volle verantwoordelijkheid bij de minister (zie Awb art. 10:1 e.v.), waarmee het CBS een onzelfstandig onderdeel is van het departement van EZ. De mandaatgever blijft formeel bevoegd om zelf de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen. Dit mandaat en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de details van de bedrijfsvoering staan op gespannen voet met de toekenning van eigen inhoudelijke bevoegdheden aan het CBS en de CCS door de CBS/CCS-wet. Om de onafhankelijkheid van het statistische product te waarborgen heeft deze wet de minister de bevoegdheid tot het maken van keuzen met betrekking tot de inhoud van de statistiek immers ontnomen. In de praktijk zou deze onafhankelijkheid in het gedrang kunnen komen door de beheersmatige verantwoordelijkheid van de minister. In dit opzicht is de CBS/CCS-wet niet consistent en kan zij in de toekomst leiden tot onduidelijkheden en conflicten in de aansturing. De werkgroep wenst een duurzaam en gepreciseerd model van wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden vast te leggen, teneinde het beoogde transparante besturings- en beheersmodel ook op de aspecten van personeel en materieel beheer optimaal in te richten.

Opheffing van de inconsistentie hoeft niet in te houden dat de ministeriële verantwoordelijkheid geheel zou komen te vervallen. Ten eerste geldt: wie betaalt, bepaalt. Door de financiering onder de verantwoordelijkheid van de minister van EZ zal de minister altijd een belangrijke invloed op het CBS blijven behouden. Ten tweede blijft de minister de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, die altijd bevoegd zal blijven om de regelingen met betrekking tot het CBS te wijzigen. Ten derde zal de minister altijd belangrijke bevoegdheden behouden, zoals bevoegdheden met betrekking tot informatie, toezicht, benoeming en ontslag van sleutelfunctionarissen en de bevoegdheid met betrekking tot het geven van aanwijzingen en van de opdrachten via de CCS.

Door de explicitering van de bevoegdheden van de DG met betrekking tot de beheersmatige functies kan het CBS beter worden afgeschermd tegen eventuele ministeriële aandrang tot inhoudelijke bemoeienis. Beheersmatige bevoegdheden van de minister houden immers de mogelijkheid tot detailbemoeienis in stand, die dan overigens ook nog langs oneigenlijke weg zou plaatsvinden. De minister zou in strijd met de CBS/CCS-wet handelen als de uitoefening van de beheersbevoegdheden gevolgen zou hebben voor de inhoudelijke bevoegdheden met betrekking tot de statistiek.

De werkgroep ziet resumerend daarom een reden om de verantwoordelijkheid van de DG en van de CCS met betrekking tot de bedrijfsvoering en de organisatie expliciet wettelijk vast te leggen. Het gaat hierbij om de beheersmatige financiële, personele en materiële bevoegdheden.

### *CBS in relatie tot EZ*

Een volgend argument bij de afwegingen over verzelfstandiging is dat het CBS een onevenredig groot deel uitmaakt van het departement van EZ, terwijl het uit een oogpunt van bedrijfsvoering fundamenteel van de rest van het departement verschilt. Dit kan tal van grote en kleine fricties opleveren. Daarom is verzelfstandiging niet alleen nuttig voor het CBS zelf, maar levert het ook een verbetering op in de bedrijfsvoering van het departement als zodanig. De medezeggenschap van de twee organisaties wordt op deze manier ontvlecht, en de organen zijn dan meer toegespitst op de specifieke problematiek van beide organisaties.

Een tegenargument zou kunnen zijn dat afbreuk werd gedaan aan het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Echter, bij de totstandkoming van de CBS/CCS-wet is de eis van onafhankelijke oordeelsvorming zonder inmenging van de minister reeds geregeld. Mede vanuit dit oogpunt is indertijd al een verdere verzelfstandiging van het CBS aangekondigd. Daaraan kan nog het volgende worden toegevoegd. Bij verzelfstandiging hoort de zogenaamde verzelfstandigingsparadox: door de verzelfstandiging ontstaat een behoefte aan gestructureerd toezicht en aan betere controle. Dat brengt in het algemeen mee dat er behoefte is aan meer duidelijkheid in de verhoudingen tussen de voorheen vervlochten organisaties. Deze duidelijkheid over en weer is op haar beurt echter weer een voorwaarde voor verbetering van de kwaliteit van het management en van het product.

### *Resumerend*

Op grond van de hierboven genoemde argumenten komt de werkgroep tot de conclusie, dat de DG (in samenhang met de CCS) meer eigen bevoegdheden dient te krijgen.

In de eerste plaats betreft dit de bevoegdheden van de DG met betrekking tot de besteding van financiële middelen naar eigen inzicht. De voorstellen die de werkgroep voor het financieel beheer doet, zijn terug te vinden in paragraaf 5.2. Met betrekking tot de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het financieel beheer is een aan de Comptabiliteitswet identieke wettelijke regeling in de CBS/CCS-wet wenselijk, omdat de wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van EZ en de DG voor een resultaatgerichte financiële administratie op basis van baten en lasten en de financiële verhoudingen in de wet geëxpliciteerd en gepreciseerd moeten worden.

In de tweede plaats dient de inhoudelijke verantwoordelijkheid van het CBS mede te worden gewaarborgd door de explicitering en precisering van de wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van EZ en DG. Dit kan de vorm krijgen van de vervanging van de ambtelijke ondergeschiktheid van het CBS-personeel aan de minister door ondergeschiktheid aan de DG. Het personeel dient daartoe benoemt en ontslagen te worden door de DG van het CBS zonder dat tussenkomst van de minister mogelijk is. Hiervoor is een wettelijke bevoegdheid van de DG nodig. Het personeel kan dan de ambtelijke status behouden. Als gevolg hiervan vindt een ontvlechting plaats van de medezeggenschap (die thans in het kader van EZ als geheel wordt uitgeoefend) tussen EZ en CBS. De inrichting van de CBS-organisatie wordt daarmee volledig onder de verantwoordelijkheid van de DG gebracht.

### **6.3 De rol van de CCS**

Het in de voorgaande paragraaf verwoorde voorstel tot verdere verzelfstandiging sluit aan bij de praktijk. In het kader van de noodzakelijke moderniseringsslag, met verbetering van het management

en verheldering van de accountability is echter ook een volledige toezichtsrol van de CCS nodig, in het verlengde van haar inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het product.

In de voorgestelde situatie dient de CCS een meer geprononceerde toezichthoudende taak te vervullen. De CCS is nu reeds verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van het CBS door middel van het goedkeuren van het werkprogramma van het CBS. Daarbij hoort in de toekomst ook dat de CCS nagaat of de besteding van middelen (financieel, materieel, personeel) door het CBS doelmatig geschiedt. De CCS toetst de inhoudelijke en beheersmatige keuzen die het CBS maakt (inrichting werkproces, te produceren statistieken, besteding van inzet en middelen). Het begrotingsvoorstel van de DG, dat aansluit bij het inhoudelijke werkprogramma, behoeft advies van de CCS. Het bestedingsplan dat het CBS maakt, nadat het CBS van de minister middelen tot haar beschikking heeft gekregen, behoeft goedkeuring van de CCS. Daarnaast stelt de CCS het jaarverslag (waarin een verslag van de inhoudelijke werkzaamheden, de balans en de verlies- en winstrekening zijn opgenomen) van het CBS vast. Op die manier kan de CCS ook toezicht houden op de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering en heeft de CCS inzicht in de financiële gevolgen van de door haar aangegeven prioritering op inhoudelijk vlak en van de kwaliteitseisen die zij aan het CBS stelt. Naast toezicht op de bedrijfsvoering zal de CCS, net als in de huidige situatie, een aanbeveling doen aan de minister voor de benoeming van de DG en de plaatsvervangend DG door de Kroon. Om het toezicht op het management in de nieuwe situatie beter te waarborgen dient de CCS in de toekomst ook instemmingsrecht te hebben met betrekking tot de benoeming van de directeurs door de DG.

Deze nieuwe rol voor de CCS zal ondersteund worden vanuit de CBS-organisatie zelf. De CCS maakt dus voor ondersteuning volledig gebruik van capaciteit bij het CBS.

#### **6.4 De gevolgen van verzelfstandiging van het CBS**

Het CBS krijgt in de voorstellen van de werkgroep beheersmatig en formeel een meer zelfstandige positie. Daarmee kan het de veranderingen die op het CBS afkomen beter het hoofd bieden. Als gevolg hiervan wordt de taakverdeling in de driehoek van de minister van EZ, de DG en het CCS verduidelijkt. De minister blijft onverminderd eindverantwoordelijke voor de statistische informatievoorziening in Nederland en voor een rechtmatige en een doelmatige besteding van middelen. De minister bepaalt immers uiteindelijk hoeveel middelen voor het CBS worden vrijgemaakt. Directe bemoeienis van de minister met het werk van het CBS is echter niet mogelijk.

Strategische aansturing van de organisatie door de DG vindt plaats op basis van volledige eigen verantwoordelijkheid voor de inrichting van de organisatie en het financiële en personele beheer. Als versterkte toezichthouder zal de CCS nog meer als een soort raad van commissarissen gaan functioneren. Elke wijziging die de minister bij het CBS wil doorvoeren vereist overleg en verduidelijking van standpunten over en weer in relatie tot ieders eigen verantwoordelijkheid. De profilering van verantwoordelijkheden is het gevolg van het wegvallen van de ambtelijke hiërarchische verhoudingen tussen de minister en de DG.

De DG kan de veranderingen in de werkwijze bij het CBS, die in de toekomst nodig zullen zijn, door zijn meer geëxpliciteerde en geformaliseerde strategische en operationele verantwoordelijkheden, zelfstandig vormgeven. De benodigde veranderingen vragen om een strategische aansturing door de DG (en directie) van het CBS. Bij dergelijke strategische aansturing behoort eigen verantwoordelijkheid voor besteding van de financiële middelen en voor de inzet van het personeel.

Ook vanuit het EZ-perspectief is het gewenst om het CBS op afstand te plaatsen. Het kerndepartement kan effectiever en efficiënter worden bestuurd als het CBS geen rol meer speelt in strategische en operationele beslissingen voor het kerndepartement. Het CBS speelt geen rol meer in beslissingen ten aanzien van automatiseringsinvesteringen, beoordelingen, vervoersplannen, health checks en dergelijke van het kerndepartement. Een gelijke behandeling van het kerndepartement EZ en het CBS is niet wenselijk gelet op de omvang van het CBS in relatie tot die van het kerndepartement, gelet op de heel andere opbouw van het personeelsbestand, en gelet op het verschil in karakter van de primaire

bedrijfsprocessen. Met een zelfstandige en onafhankelijke positie voor het CBS wordt niet alleen efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering bij het CBS mogelijk, maar ook bij het kerndepartement EZ.

De keuze van de wetgever voor een inhoudelijk van de minister onafhankelijk CBS is in het verleden ingegeven door de behoefte politieke bemoeienis met het CBS (qua inhoud) tot uitzonderingsituaties te beperken. De inhoudelijke zelfstandigheid mag dus niet worden doorkruist door bemoeienis van de minister met het personeel. De minister zou formeel gezien in de huidige situatie onbelemmerd het personeelsbeleid kunnen beïnvloeden. In het verleden heeft zich op dit punt naar het de werkgroep bekend is geen probleem voorgedaan, maar gelet op de voorgestelde verantwoordelijkheden van de DG voor de strategische aansturing is het wenselijk hieromtrent een wettelijke regeling te treffen.

## 6.5 Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De voorstellen van de werkgroep betekenen een aantal veranderingen in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van EZ, het CBS en de CCS. In deze paragraaf is ter verduidelijking een opsomming van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden opgenomen zoals die volgens de werkgroep zouden moeten zijn.

(De veranderingen in de bevoegdheden ten opzichte van de huidige situatie zijn met een \* gemarkeerd).

De DG draagt integrale verantwoordelijkheid voor het statistisch proces en de daarvoor noodzakelijk geachte bedrijfsvoering. Hij heeft volledige zeggenschap over het personeel en over personeelsbeleid, huisvesting en materieel. De DG draagt de volgende bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

### *Programma en begroting*

- de DG stelt één maal per 4 jaar een meerjarenprogramma op. Dit meerjarenprogramma formuleert de op middellange en lange termijn te realiseren doelstellingen en de hoofdlijnen van het daarop te richten beleid. Het omschrijft de gebieden, de richtingen, de aard en het kwaliteitsniveau van de door het CBS te leveren prestaties, alsmede de financiële, personele, materiële en organisatorische voorwaarden die daartoe vervuld moeten worden\*;
- de DG stelt voor 1 november een inhoudelijk werkprogramma voor het volgende kalenderjaar op, met een budgettaire paragraaf waarin bedrijfsinformatie m.b.t. de kosten en opbrengsten van de statistieken is opgenomen\*;
- de DG bepaalt de methoden waarmee de onderzoeken worden uitgevoerd, alsmede de wijze waarop de resultaten worden openbaar gemaakt;
- de DG stelt een begrotingsvoorstel op, dat past bij het werkprogramma. Dit begrotingsvoorstel wordt voor 1 maart bij de minister van EZ ingediend;
- de DG stelt een bestedingsplan (interne begroting) op, dat aansluit bij de middelen die het CBS ter beschikking staan. Dit plan is de neerslag van keuzes gemaakt door de DG in het inhoudelijk werkprogramma, gekoppeld aan de kosten die daarbij horen. De DG legt het bestedingsplan ter goedkeuring voor aan de CCS\*;

### *Beheer*

- de DG stelt ieder jaar voor 1 april een jaarverslag op. Dit verslag bevat een verslag over de inhoudelijke werkzaamheden, een balans en een verlies- en winstrekening\*;
- de DG stelt halfjaarcijfers op\*;
- de DG stelt de hoofdlijnen van de organisatie vast\*;
- de DG legt zijn voorstellen tot benoeming van directeurs ter instemming voor aan de CCS\*.
- de DG benoemt en ontslaat het personeel van het CBS\*;
- de DG maakt de bedrijfsvoering van het CBS transparant op aspecten en criteria als effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit, zoals verwoord in hoofdstuk 3 van dit rapport\*.

De CCS blijft inhoudelijk toezichhouder en vult dit aan met toezicht op hoofdlijnen ten aanzien van de bedrijfsvoering. De CCS houdt toezicht op het beleid van het CBS en staat het CBS met raad terzijde.

#### *Programma en begroting*

- de CCS keurt het meerjarenprogramma van het CBS goed;
- de CCS keurt het inhoudelijk werkprogramma van het CBS goed;
- de CCS geeft haar advies over het begrotingsvoorstel van het CBS alvorens het voorstel ter goedkeuring aan de minister voorgelegd wordt door het CBS. Daarbij toetst de CCS het begrotingsvoorstel van het CBS op aspecten en criteria als effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit\*;
- de CCS stelt het bestedingsplan van het CBS vast alvorens dit aan de minister wordt voorgelegd door het CBS\*;

#### *Beheer*

- de CCS stelt het jaarverslag van het CBS vast alvorens dit aan de minister voorgelegd wordt door het CBS\*;
- de CCS draagt de DG en zijn plaatsvervanger voor tot benoeming door de kroon;
- de CCS heeft instemmingsrecht bij de benoeming van de directeurs van het CBS door de DG\*.

De minister blijft verantwoordelijk voor de statistische informatievoorziening, en conform de Comptabiliteitswet, voor de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen.

Deze verantwoordelijkheden komen op volgende wijze tot uitdrukking.

- de minister neemt de gehele begroting van baten en lasten van het CBS op als apart onderdeel van de EZ-begroting conform hoofdstuk VI van de Comptabiliteitswet\*;
- de minister heeft op de begroting van EZ middelen voor het CBS opgenomen. De minister keurt het begrotingsvoorstel van het CBS goed, waarbij het advies van de CCS over het voorstel in aanmerking wordt genomen\*;
- de minister keurt het bestedingsplan van het CBS goed en vormt zich daarbij een oordeel over de doelmatigheid van de besteding der middelen\*;
- de minister stelt eisen ten behoeve van de kwaliteit en transparantie van de bedrijfsvoering (doelmatigheid, effectiviteit en rechtmatigheid)\*;
- de minister keurt de halfjaarcijfers van het CBS goed\*;
- de minister keurt het jaarverslag van het CBS goed en vormt zich daarbij een oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van de middelen. Vervolgens zendt de minister deze als onderdeel van financiële verantwoording naar de Staten-Generaal conform hoofdstuk VI van de Comptabiliteitswet\*;
- de minister beschikt over een algemene aanwijzingsbevoegdheid (via de CCS);
- de minister beschikt over de bevoegdheid op te treden bij verwaarlozing\*;
- de minister beschikt over inlichtingenrecht\*.

De door de werkgroep beoogde rechtsvorm voor het CBS kent zowel elementen van een agentschap (met name op het vlak van het financieel beheer) als elementen van een ZBO (toekennen specifieke bevoegdheden aan de DG). In dit verband heeft de werkgroep zich er van willen verzekeren dat haar voorstellen zijn te verenigen met de Aanwijzingen voor ZBO's en met de instellingsvoorwaarden voor agentschappen. In de bijlage 3a en 3b zijn deze daarom opgenomen.

## 7 Enkele juridische knelpunten en tijdschema

### 7.1 Enkele juridische knelpunten

Het CBS ondervindt enkele juridische knelpunten in de werkzaamheden. Deze liggen buiten de opdracht van het IBO-onderzoek, maar de werkgroep meent desalniettemin dat het wenselijk is om na te gaan of en zo ja op welke wijze deze zouden kunnen worden opgelost. Het gaat om de volgende punten:

- het CBS heeft soms onvoldoende mogelijkheden om toegang te krijgen tot externe registraties. De Wet op de economische statistieken regelt de verplichtingen van ondernemingen om gegevens aan het CBS te leveren, de CBS/CCS-wet regelt een zekere verplichting voor de rijksoverheid en een aantal andere wetten bevatten ook verplichtingen. Desondanks zijn er knelpunten bij het verkrijgen van toegang, o.a. bij semi-overheidsinstellingen (Kadaster, Kamers van Koophandel en Topografische Dienst) en bij gemeenten;
- het uitgangspunt bij de organisatie van de officiële statistiek in Nederland is dat het CBS niet betaalt om gegevens binnen te halen voor statistische doeleinden. Dit verhoudt zich soms slecht met inkomstendoelstellingen van verzelfstandigde instellingen zoals de drie bovengenoemde. Dit probleem is een onderdeel van het algemenere probleem of, en zo ja hoe, er kostenverrekening moet zijn bij informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisaties;
- als ondernemingen niet meewerken aan verplichte enquêtes is het juridisch instrumentarium om medewerking af te dwingen niet altijd effectief. Boetes kunnen momenteel alleen door tussenkomst van de Officier van Justitie worden opgelegd.

Voor het CBS is een oplossing van deze knelpunten van groot belang. De statistiekproductie vereist dat de juridische middelen aanwezig zijn om de taak van het CBS adequaat uit te voeren. Alleen dan kan de levering van de voornaamste grondstof voor het CBS, gegevens van berichtgevers en registratiehouders, worden veilig gesteld en kan het CBS outputafspraken maken. De werkgroep stelt daarom voor de wenselijkheid en mogelijkheid te onderzoeken om bij de aanpassing van de CBS/CCS-wet ook deze juridische knelpunten zo goed mogelijk op te lossen.

Een ander knelpunt is de betrokkenheid van het CBS bij de totstandkoming van de Europese regelgeving. Deze dient goed te worden geregeld. Bijlage 2 gaat hier nader op in.

### 7.2 Op welke termijn kunnen de veranderingen worden ingevoerd?

De overgang naar het baten-lastenstelsel kan worden doorgevoerd op het moment dat de beoogde verbetering van de bedrijfsinformatiesystemen is gerealiseerd. Het baten-lastenstelsel kan onder de huidige Comptabiliteitswet reeds zijn beslag krijgen, maar gelet op de wettelijke positie van het CBS is het wenselijk een overeenkomstige regeling in de CBS/CCS-wet te voorzien. De invoering van het baten-lastenstelsel zou met ingang van begrotingsjaar 2001 geëffectueerd kunnen worden.

Voor de in hoofdstuk 6 voorgestelde veranderingen in de taakverdeling tussen de minister van EZ, het CBS en de CCS is eveneens een wetswijziging nodig. De CBS/CCS-wet is immers het wettelijke kader voor de regeling van de bevoegdheden. Deze wetswijziging en de parlementaire behandeling vergen enige doorlooptijd. De werkgroep beveelt aan dat de wetswijziging zo spoedig mogelijk tot stand wordt gebracht en dat een voorstel daartoe wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal en dat een plan van aanpak wordt opgesteld waarin de benodigde aanpassingen op het gebied van personeel, financiën en organisatie worden uitgewerkt.

## **Bijlage 1. Samenstelling werkgroep**

- prof. mr. H.J. de Ru (advocaat Loeff Claey's Verbeke en hoogleraar staats- en bestuursrecht VU Amsterdam, voorzitter)
- drs. P. Reuter (ministerie van Financiën, secretaris)
- mw. drs. F.F. Knoet (ministerie van Economische Zaken, co-secretaris)
- dr. H. van de Stadt (Centraal Bureau voor de Statistiek, co-secretaris)
  
- drs. J.R. Nobel (Centraal Bureau voor de Statistiek en secretaris Centrale Commissie voor de Statistiek)
- drs. H. de Lange (Centraal Bureau voor de Statistiek)
- drs. A. Veenbrink (ministerie van Economische Zaken)
- dr. R.J. Mulder (ministerie van Algemene Zaken)
- mr. drs. A. Bestebreuer RO en drs. R.P. Oosterom RA.RC (lid en plv. lid, ministerie van Financiën)
- drs. H.C. Ouwens en drs. M.A.M. Smits van Waesberghe (lid en plv. lid, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)
- drs. M.O.F.M. van den Tillaart en drs. A.J. Janusch (lid en plv. lid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

## Bijlage 2. Het CBS en EU-verplichtingen

Met het uitbreiden van de beleidsterreinen van de EG (door met name met de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht) is de statistische vraag aanmerkelijk toegenomen. Er zijn momenteel meer dan 200 regelingen, overwegend verordeningen, op het terrein van de statistiek. Die betreffen de traditionele terreinen van landbouw en industrie, maar ook transport, milieu, innovatie, sociaal-economische dynamiek, sociaal beleid, buitenlandse handel, diensten en toerisme. Het meest ingrijpend zijn op dit moment de vereisten voortvloeiend uit de EMU: invoering van het Europees Systeem van Economische Rekeningen (ESER) en de korte termijn indicatoren ten behoeve van de ECB.

Uitgaande van het totale CBS werkprogramma vloeide in 1996 zo'n 50% van het CBS werk direct voort uit Europese verplichtingen. Ermee rekening houdend dat ook de Nationale Rekeningen, door het ESER, worden gevraagd door de EU, is het beslag op het CBS-werk circa 65%. Dat cijfer is sindsdien nog toegenomen door de inwerkingtreding van twee belangrijke verordeningen, namelijk inzake de Structurele Bedrijfs-Statistieken en de Korte Termijn Statistieken.

De Europese verplichtingen op het terrein van de statistiek rusten uiteraard op de lidstaten en niet op een specifiek overheidsorgaan in een lidstaat. Het zal geen verbazing wekken dat in Nederland (evenals in de andere lidstaten) het nationaal bureau voor de statistiek in de eerste plaats daarvoor verantwoordelijk is. Dit gegeven is ook terug te vinden in de communautaire wetgeving, met name de Verordening betreffende de Communautaire Statistiek. Deze verordening wordt beschouwd als de algemene statistiekwet op Europees niveau. De verordening heeft ten doel een regelgevend kader tot stand te brengen voor de productie van communautaire statistieken, allereerst, maar niet uitsluitend, met het oog op het communautair beleid. De nationale instanties en de communautaire instantie worden in de verordening als verantwoordelijk genoemd voor de productie van de communautaire statistiek. Hierdoor wordt voorkomen dat statistieken die tot stand komen zonder betrokkenheid van de nationale instanties als officiële cijfers worden beschouwd.

Essentieel in de totstandkoming van communautaire statistiek is het Communautair statistisch programma, zowel het vijf jaar programma als de jaarprogramma's. Bij de totstandkoming van deze programma's speelt het Statistisch Programma Comité (SPC) een adviserende rol. In dit comité hebben zitting vertegenwoordigers van de nationale instituten voor de statistiek en het wordt voorgezeten door de Directeur-generaal van Eurostat. De Raad beslist uiteindelijk over het meerjarenprogramma.

Zoals bekend wordt voor de uitvoering van richtlijnen (die immers de lidstaten verplichten tot het bereiken van een bepaald resultaat) vereist dat die worden omgezet in nationale regelgeving. Een administratieve circulaire is daar niet voldoende voor. Voor wat betreft de statistiek is zulks niet altijd zonneklaar. Immers, veelal kan door de feitelijke levering van gegevens (die op basis van nationale statistieken al beschikbaar is) worden voldaan aan de vereisten. De CCS heeft de Europese verplichtingen altijd als dominant criterium gezien bij het vaststellen van het CBS werkprogramma.

Het CBS draagt zelf de kosten van de Europese regelgeving. Eurostat vergoedt alleen sommige proefonderzoeken. Voor het CBS is dit een belangrijk financieel knelpunt.

Een knelpunt bij het uitvoeren van de Europese werkzaamheden is dat het CBS niet rechtstreeks is vertegenwoordigd in een aantal commissies die de EU-regelgeving voorbereiden. Hierdoor komen soms afspraken tot stand die veel gevolgen voor de statistiek hebben zonder dat het CBS daarvan op de hoogte is. De positiebepaling van het CBS in de vertegenwoordiging van onze lidstaat bij Europese aangelegenheden dient daarom goed te worden geregeld.



## Bijlage 3a. Aanwijzingen voor ZBO's

Gezien het feit dat de door de werkgroep voorgestelde vorm voor het CBS elementen van een ZBO kent, en de explicitering en precisering van de wederzijdse verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister van EZ, de DG CBS en de CCS, is het gewenst om de voorstellen van de werkgroep te toetsen aan de daarvoor relevante Aanwijzingen voor ZBO's.

Bij ZBO's wordt de ministeriële verantwoordelijkheid op een andere manier gestructureerd dan bij een dienstonderdeel of een agentschap. Bij het CBS zou dat een verdere formalisering zijn van de CBS/CCS-wet, waarin de ministeriële bevoegdheden en dienovereenkomstig de verantwoordelijkheid voor het CBS beperkt zijn.

- *Aanwijzing 124a. Een ZBO is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.*

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht is het CBS een bestuursorgaan van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Door het personeel te laten benoemen en ontslaan door de DG is het niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van EZ.

- *Aanwijzing 124b. Een ZBO heeft in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm.*  
Ingevolge de CBS/CCS-wet heeft het CBS een publiekrechtelijke organisatievorm. Een privaatrechtelijke organisatievorm is niet wenselijk. Hoewel het CBS zowel bij de instroom als bij de uitstroom problemen ondervindt op de arbeidsmarkt, lijken er niet voldoende redenen te zijn om de ambtenarenstatus van de werknemers te beëindigen.

- *Aanwijzing 124c. Een ZBO kan uitsluitend in het leven worden geroepen indien (onder meer) er sprake is van onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Bovendien dienen de voordelen van verzelfstandiging op te wegen tegen de nadelen van verminderde controle door het parlement.*

De wetgever vereist voor het CBS een onafhankelijkheid vanuit de overweging dat belangen van statistiek en wetenschap niet doorkruist mogen worden door politieke belangen. De wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zowel minister als DG worden duidelijker in de wet vastgelegd dan nu het geval is. Dit biedt de minister van EZ en de Staten-Generaal meer transparantie en daardoor betere mogelijkheden tot controle van het CBS dan nu het geval is.

- *Aanwijzing 124d. De volgende vragen moeten worden beantwoord.*

- *Waarom moet de overheid de taak blijven behartigen?*  
De publieke statistiek is een collectief goed (zie paragraaf 2.6 van dit rapport).
- *Waarom is toekenning van de taak aan provincies of gemeenten niet aan de orde?*  
90 tot 95% van de statistieken van het CBS zijn nationale statistieken. Daarbij kunnen regionale statistieken vaak efficiënter op landelijk niveau geproduceerd worden.
- *Waarom wordt de taak niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uitgeoefend?*  
De onafhankelijkheid van de statistiek is zowel in de politiek als in het openbaar bestuur van groot belang. De minister dient daarom geen zeggenschap te hebben over de inhoud en de openbaarmaking van statistieken. Elke schijn van beïnvloeding moet worden vermeden.
- *vergelijking met het blijven toekennen van de taak aan de minister?*  
In de CBS/CCS-wet (1996) is reeds vastgelegd dat de minister niet inhoudelijk verantwoordelijk is voor het CBS, maar dat de CCS daar verantwoordelijk voor is. Door bevordering van een betere financiële en personele bedrijfsvoering en van integraal management wordt een betere waarborg voor de onafhankelijkheid van het CBS gecreëerd. De behoefte aan verandering wordt ingegeven door de noodzaak van resultaatgericht beheer en integraal management.

- *Hoe is de taakuitoefening afgestemd op die van andere bestuursorganen op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau?*

In algemene zin is het CBS bevoegd gebruik te maken van overheidsregistraties. De betrokken minister moet daarmee wel instemmen. In een aantal gevallen is in specifieke wetgeving geregeld dat bijvoorbeeld gemeenten gegevens aan het CBS moeten leveren.

- *Aanwijzing 124g. De taak van een ZBO dient nauwkeurig bij wet te worden omschreven.*  
De CBS/CCS-wet bevat reeds een nauwkeurige beschrijving van de taak van het CBS.
- *Aanwijzing 124h. Indien rechtspersoonlijkheid wordt toegekend dient dit te worden gemotiveerd.*  
Rechtspersoonlijkheid wordt toegekend indien het noodzakelijk wordt geacht dat een orgaan over vermogensrechtelijke zelfstandigheid beschikt. Dat is bij het CBS niet het geval. De aanwijzingen 124n, o, p, u, v en w zijn hierdoor niet van toepassing.
- *Aanwijzing 124j. Indien naast het ZBO nog andere organen worden ingesteld dienen de onderlinge verhoudingen te worden vastgelegd.*  
Bij wet worden veranderingen in de relatie tussen het CBS en de CCS geregeld met betrekking tot hun wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- *Aanwijzing 124l. Bij wet worden de verhoudingen tussen de minister en de ZBO geregeld, waaronder benoemingsprocedures, inlichtingenrecht, verslaglegging en het aanwijzingsrecht.*  
Bij wet worden veranderingen in de relatie tussen het CBS en de minister van EZ geregeld met betrekking tot hun wederzijdse bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- *Aanwijzing 124m. In de wet wordt in beginsel een verwaarlozingsregeling opgenomen.*  
Een verwaarlozingsregeling is nodig. De minister moet de mogelijkheid krijgen in te grijpen als er sprake is van verwaarlozing.
- *Aanwijzing 124o. Voor een ZBO moet in de instellingswet opgenomen zijn hoe het financiële toezicht geregeld is.*  
In hoofdstuk 6 is aangegeven op welke wijze het financiële toezicht op het CBS wordt ingericht, en op welke wijze voor het CBS middelen vrij worden gemaakt binnen de Rijksbegroting.
- *Aanwijzing 124q. Een ZBO wordt onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht. Overwogen wordt of het wenselijk is regels te stellen voor de wijze waarop klachten worden afgehandeld. Tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen, wordt een ZBO onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur gebracht (Wob).*  
Een speciale klachtenregeling lijkt niet nodig. Het CBS valt onder de Wet nationale ombudsman en de Wob.
- *Aanwijzing 124s. Een ZBO brengt jaarlijks aan de minister verslag uit. Zo nodig worden hieraan bepaalde eisen gesteld.*  
De CBS/CCS-wet wordt gewijzigd om nauwkeuriger te omschrijven waaraan het CBS in dit verband moet voldoen. Een jaarverslag van het CBS behelst een verslag van de inhoudelijke werkzaamheden, een balans en een verlies- en winstrekening.
- *Aanwijzing 124t. In de instellingswet wordt een inlichtingenrecht voor de minister opgenomen.*  
Dit is reeds nu reeds het geval voor de CCS. Voor het CBS moet dit in de wet worden opgenomen.
- *Aanwijzing 124ij. De minister zendt binnen vijf jaar, en vervolgens elke vier jaar, aan het parlement een verslag over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ZBO.*  
Hiertoe dient een voorziening in de wet te worden opgenomen.

## Bijlage 3b. Instellingsvoorwaarden baten-lastendiensten

Bij de beoordeling of een dienst in aanmerking komt voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die gelden voor agentschappen/baten-lastendiensten wordt uitgegaan van de volgende drie criteria:

- *De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven. Deze beschrijving mondt uit in één of meerdere producten of diensten. Op basis van een (dan reeds meer of minder gedetailleerd) kostprijsmodel kunnen de kosten aan deze producten en diensten worden toegerekend.*  
Dit wordt door het CBS nu reeds ter hand genomen. Afhankelijk van het moment van gereed komen van de in het rapport genoemde bedrijfsinformatie-systemen kan het CBS voldoen aan deze eis (zie hoofdstuk 5). Teneinde in 2001 met een stelsel van baten en lasten te werken zal dit vroegtijdig in 2000 operationeel dienen te zijn.
- *De dienst in kwestie dient vooraf aan te geven hoe zij (en anderen) later kan beoordelen of zij doelmatiger is gaan werken. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dienen één of meerdere kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld.*  
Dit maakt onderdeel uit van de afspraken die tussen EZ en het CBS zullen worden gemaakt (zie hoofdstukken 3 en 6)
- *Er dient sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- en controlcyclus. Als uitgangspunt wordt hierbij het kader van "Aansturen op resultaat" gehanteerd.*  
Dit komt aan de orde in hoofdstuk 4. De specifieke in het rapport uitgewerkte verhouding van het CBS tot CCS en de minister van EZ vergt daarop afgestemde afspraken ten aanzien van externe en interne planning- en controlcycli (zie ook hoofdstuk 6).