

S.J. Keuning
C. Zeelenberg*

in A.P. Ros & H.K.J. Vollebregt
(red.), *Ontwikkeling en overheid*,
Sdu Uitgevers, De Haag, 2003.

1. Inleiding

Informatieontwikkeling is een belangrijk onderdeel van de officiële statistiek en van de strategie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Informatieontwikkeling betreft enerzijds de continue ontwikkeling van concrete economische en sociale begrippen, dat is wat er gemeten *wordt*, en anderzijds het geven van een betekenis aan de cijfers, aan wat er gemeten *is*. Deze bijdrage beargumenteert waarom voor deze beide aspecten van informatieontwikkeling *samenvang* het leidende thema moet zijn. Deze samenhang wordt vormgegeven in rekeningstelsels, waarmee bij uitstek de relaties tussen ontwikkelingen op zeer uiteenlopende maatschappelijke terreinen kunnen worden geanalyseerd. Een rekeningstelsel is namelijk niet zomaar een consistente en overzichtelijke verzameling gegevens, maar toont daarnaast de relatie tussen die gegevens en dus tussen de achterliggende maatschappelijke ontwikkelingen. Een bijkomend voordeel is dat de gehanteerde begrippen wereldwijd gestandaardiseerd zijn, hetgeen daadwerkelijke internationale vergelijkingen en benchmarking mogelijk maakt.

2. Omgeving

Bij informatieontwikkeling is het externe gezichtspunt leidend, dat wil zeggen dat voldaan moet worden aan de behoeften van "... praktijk, beleid en wetenschap ...". De CBS-strategienota *Statistieken die tellen* zegt hierover:¹

"De samenleving wordt pluriformer en complexer. Nieuwe ontwikkelingen volgen elkaar sneller op en zijn steeds minder voorspelbaar. Beleid wordt meer en meer gebaseerd op concrete, cijfermatige informatie. Deze maatschappelijke trends zijn zowel nationaal als internationaal zichtbaar en vormen de achtergrond van een voortdurend toenemende behoefte aan informatie."

Er zijn talloze voorbeelden van complexe processen in de samenleving en van de samenhang hiertussen. Een eerste voorbeeld is de recente discussie over pensioenpremies. De aanzienlijke beleggingsverliezen van pensioenfondsen lijken hogere premies noodzakelijk te maken, hetgeen weer kan leiden tot hogere loonkosten, wat op zijn beurt een stijging van de werkloosheid kan veroorzaken. Daarnaast is het de vraag of de huidige pensioentoezeggingen wel haalbaar zijn in het licht van de toenemende vergrijzing van de samenle-

* S.J. Keuning is directeur-generaal Statistieken, Europese Centrale Bank. C. Zeelenberg is plaatsvervangend directeur Macro-economische Statistieken, Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze bijdrage is mede gebaseerd op de recente discussie en nota's over strategie van de CBS-divisie Macro-economische Statistieken en Publicaties en haar sectoren. Met dank aan alle hierbij betrokkenen, in het bijzonder de sectorhoofden en de sectorteams, alsmede aan Symon Algera, Mark de Haan, Gert Jan Hogeweg, Foske Kleima, Hans Kolfoort, Bert Kroese, Joris Nobel, Dick van Tongeren, Henk van Tuinen en Winfried Ypma voor commentaar op een eerdere versie. Dit artikel geeft niet noodzakelijkerwijs de mening weer van de Europese Centrale Bank.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2001), 3.

ving. Een derde aspect zijn voorstellen voor nieuwe regels voor de jaarverslaggeving, waarbij pensioenverplichtingen tegen de actuele waarde geregistreerd moeten worden, dat wil zeggen verdisconteerd met de huidige rentestand, en daardoor veel meer fluctueren dan onder de huidige regels. Sociale factoren (vergrijzing), financiële factoren (beleggingen), macro-economische factoren (loonkosten), sociaal-economische factoren (werkloosheid) en bedrijfseconomische factoren (waardenring van pensioenverplichtingen) zijn in dit geval dus met elkaar verknoopt.² Dat zou daarom ook moeten gelden voor de statistieken waarmee de ontwikkelingen worden geanalyseerd en op basis waarvan oplossingen worden uitgewerkt.

Een tweede voorbeeld is de Lissabonstrategie van de Europese Unie, die als doel heeft de transformatie van Europa tot de meest concurrerende en dynamische, op kennis gebaseerde economie in de wereld en in staat tot duurzame economische groei met meer en betere banen en grotere sociale cohesie. Om de voortgang te monitoren, wordt jaarlijks een zogenaamd *syntheserapport* besproken op de voorjaarsstop van de regeringsleiders en staatshoofden. Hierdoor heeft de relatie tussen economische factoren, sociale factoren en het milieu veel meer aandacht gekregen. Ook hier geldt weer dat deze samenhang weerspiegeld zou moeten worden in een samenhangend statistisch informatiesysteem. Hoewel het Europese Parlement hier expliciet om gevraagd heeft, heeft de Europese statistiek hier helaas nog geen passend antwoord op geformuleerd.

Een soortgelijke verwevenheid zien we bij andere maatschappelijke vraagstukken, zoals armoede, immigratie, ruimtegebruik, duurzaamheid en technologische ontwikkeling. Het is de taak van het CBS om deze verwevenheid statistisch in kaart te brengen. De analyse hierboven geeft aan dat *samenhang* steeds belangrijker wordt in de moderne samenleving, en daarmee ook een essentieel kenmerk van de publieke statistiek moet zijn. Dit betreft niet alleen samenhang in de gepubliceerde gegevens, maar inherent daaraan, ook in de concepten en in de productie van statistieken.

3. Samenhang en informatieontwikkeling

3.1 Rekeningstelsels

Samenhang is een wezenskenmerk van rekeningstelsels. Bij het ontwerpen van rekeningstelsels dient een afweging gemaakt te worden tussen enerzijds de wens om zoveel mogelijk maatschappelijke fenomenen te beschrijven in één enkel stelsel en anderzijds de praktische haalbaarheid om ieder jaar, of liefst ieder kwartaal of zelfs iedere maand, alle gegevens over de complete samenleving snel te verzamelen en samen te smeden tot een consistent geheel. De oplossing voor dit dilemma wordt gevonden in een modulaire opbouw, dat wil zeggen een kern van geldelijke transacties plus de bijbehorende prijs- en volumeontwikkelingen (de eigenlijke Nationale Rekeningen), met daaraan gekoppeld verschillende modules voor specifieke maatschappelijke terreinen zoals demografie, zorg, milieu, kennisverwerving, tijdsbesteding en dergelijke.³ Al naar gelang het maatschappelijke vraagstuk dat geanalyseerd wordt, kunnen de verschillende modules dan naar believen aan- of afgeklikt worden, als ware het legosteentjes.

Het gehele systeem kan worden beschouwd als het Systeem van Economische en Sociale Accounting Matrices plus uitbreidingen (SESAM of, op basis van de Engelse afkorting, ook wel SESAME genoemd), met als wezenskenmerk dat alle aspecten die van

² Vergelijk Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999).

³ Zie ook Van Bochove en Van Tuinen (1986).

groot belang zijn voor de welvaartsontwikkeling er op onderling samenhangende wijze in worden beschreven en samengevat in een handzaam aantal kernindicatoren voor verschillende maatschappelijke terreinen.⁴ De bedoeling van dit systeem is dat de gebruiker op eenvoudige wijze toegang krijgt tot een enorme schatkamer vol informatie waarbij de systematische opbouw het mogelijk maakt om heel snel precies de juiste pareltjes te vinden voor iedere gelegenheid.

Naar verhouding is het CBS al vrij ver gevorderd met het ontwikkelen van een SE-SAM⁵: de kern wordt gevormd door de *Nationale Rekeningen* (NR) die het productieproces, de inkomensverdeling en de financiering beschrijven; de *Arbeidsrekeningen*⁶ beschrijven de arbeidsmarkt; de *Sociaal-economische rekeningen*⁷ beschrijven de inkomens en bestedingen van de huishoudens; de *NAMEA* beschrijft de relatie tussen economie en milieu; de *sociaal-demografische module* en de *tijdsbestedingmodule*⁸ beschrijven de relatie tussen bevolking, arbeid, vrije tijd en huishoudelijke arbeid; en de *kennismodule*⁹ beschrijft de relatie tussen kennis en economie.

De frequentie van de beschikbaarheid van de kern en de modules is niet dezelfde en dat is ook niet nodig: de kern dient ieder kwartaal of zelfs maandelijks snel beschikbaar te zijn, terwijl sommige modules niet vaker dan jaarlijks of wellicht zelfs eens per vijf jaar behoeven te worden samengesteld als de onderliggende structuren niet snel wijzigen. De vraag blijft natuurlijk wel wat tot de kern behoort en wat tot de modules. Aangezien de hedendaagse economie vooral een diensteneconomie is, die drijft op de kwaliteit van de ingezette arbeid, behoort bijvoorbeeld een onderscheid naar verschillende soorten werknemers (hoger of lager geschoold, man of vrouw) een integraal onderdeel van het kernstelsel te vormen. Dit betekent dat een beperkte uitbreiding van de huidige Nationale Rekeningen, tot een zogenaamde Social Accounting Matrix (SAM), eigenlijk de kern van het stelsel zou moeten uitmaken.

Bij het samenstellen van rekeningstelsels zijn een aantal punten van belang:¹⁰

- *Theoretische onderbouwing*: het systeem, dat zijn de structuur en de concepten ervan, is nauw verbonden met de economische theorie en weerspiegelt daardoor ook de samenhang en de begrippen in die theorie.¹¹ Enigszins gechargeerd kan gesteld worden dat rekeningstelsels de meest volledige verbinding vormen tussen de economische theorie en de werkelijkheid. In elk geval is het ontwerp van de Nationale Rekeningen een van de grootste (maar ten dele nogal miskende) verworvenheden van de economische wetenschap.
- *Compleetheid*: de gehele populatie wordt één op één beschreven, er is geen onderdekking en geen overdekking; bijvoorbeeld de NR beschrijven het complete economische proces, inclusief de zwarte economie. Dit impliceert dat een rekeningstelsel in de praktijk nooit alleen op concrete waarnemingen is gebaseerd, zelfs niet op steekproefbasis. Anderzijds komen de zogenaamde definitievergelijkingen, waarop rekeningstelsels zijn gebaseerd, zeer van pas bij het ramen van de 'verborgen' gedeelten van de

⁴ Keuning (1996, 1997).

⁵ Zie ook Kazemier, Keuning en Van de Ven (1999) voor de opzet daarvan.

⁶ Verhage en Leunis (1996) en Buhmann *et al.* (2000).

⁷ Huigen, Van de Stadt en Zeelenberg (1989).

⁸ Gringhuis en Van Rooijen-Horsten (2002).

⁹ Van den Berg (2000a, 2000b).

¹⁰ Vergelijk Leadership Group on Social Accounting Matrices (2002), paragraaf 1.3.1.

¹¹ United Nations *et al.*, (1993), 11.

economie, en bij het consistent maken van conflicterende gegevens over het gemeten deel van de economie.

- *Harmonisatie*: de begrippen en de indelingen over de verschillende deelterreinen en daarmee over de verschillende rekeningstelsels zijn gelijk of in elk geval vergelijkbaar. Een voorbeeld is het loonbegrip of de standaard-bedrijfsindeling. Een dergelijke vergelijkbaarheid spreekt niet vanzelf; zo is het consumptiebegrip dat mede bepalend is voor de raming van de economische groei niet precies hetzelfde als het consumptiebegrip dat ten grondslag ligt aan de meting van de inflatie. Daarmee maakt het consumentenprijsindexcijfer geen deel uit van een rekeningstelsel, hetgeen bijvoorbeeld een samenhangende analyse van inflatie en economische groei bemoeilijkt.
- *Vergelijkbaarheid*: de gegevens zijn onderling vergelijkbaar, vergelijkbaar in de tijd en tussen landen. Wederom spreekt dit niet vanzelf. Als bijvoorbeeld een concept wordt gewijzigd, om het meer in overeenstemming te brengen met recente economische ontwikkelingen en inzichten, ontstaan doorgaans breuken in tijdreeksen die alleen met inzet van veel menskracht gerepareerd kunnen worden. In de Europese Unie wordt dermate veel belang gehecht aan de vergelijkbaarheid tussen landen dat het gedetailleerde Handboek voor de samenstelling van de Nationale Rekeningen, het zogenaamde ESR'95, zelfs kracht van wet heeft.¹²
- *Consistentie*: de begrippen en de gegevens zijn niet strijdig met elkaar, niet binnen een rekeningstelsel en niet tussen rekeningstelsels. Werkloosheid en werkgelegenheid vormen een voorbeeld waarbij dit nog niet het geval is: herziene ramingen van de werkgelegenheid leiden vrijwel nooit tot aanpassingen in de raming van de werkloosheid of van de totale beroepsbevolking, terwijl toch de werkgelegenheid en de werkloosheid zouden moeten optellen tot de beroepsbevolking.
- *Integratie*: alle relevante bronnen met gegevens over een bepaald begrip zijn verwerkt bij het vullen van het stelsel.
- *Flexibiliteit*: het stelsel is uit te breiden en te koppelen aan andere stelsels.
- *Transparantie*: de begrippen en de relatie met de basisgegevens zijn beschreven, en daarmee ook de relatie met begrippen zoals ze worden gerapporteerd in bijvoorbeeld jaarverslagen en belastingaangiften.
- *Tijdigheid*: het stelsel en het integratieproces maken het mogelijk om schattingen te geven over recente perioden als nog lang niet alle basisgegevens bekend zijn.¹³
- *Kwaliteit*: de samenhang in het stelsel, met name in de begrippen zoals weerspiegeld in de definitievergelijkingen, kan gebruikt worden om de kwaliteit van de gegevens te verhogen. Samenhang in de output is dus ook van belang in het statistische productieproces.¹⁴
- *Organisatie van de publieke statistiek*: centrale organisatie van de statistiek, zoals in Nederland, maar niet in de Verenigde Staten, vereenvoudigt het bereiken van samenhang aanzienlijk.

¹² Eurostat (2002).

¹³ Algera (2002).

¹⁴ Zie Willeboordse (2000) voor een algemener beeld van de wijze waarop binnen het CBS het productieproces georganiseerd is en hoe outputeisen, waaronder samenhang, richting geven aan dat proces.

Samengevat: samenhang komt bij rekeningstelsels tot uitdrukking in de opzet van het systeem (de structuur van de gegevens), in het productieproces, in de data zelf en in het gebruik van het systeem.¹⁵

3.2 Modules

In de komende jaren zal op een aantal terreinen de behoefte aan informatie sterk toenemen, en kunnen nieuwe rekeningstelsels of uitbreidingen (*modules*) van bestaande stelsels hierin een belangrijke rol gaan spelen. Drie belangrijke voorbeelden zijn meting van de prestaties van de gezondheidszorg, verbeterde meting en analyse van de productiviteitsontwikkeling, en benchmarking van de prestaties van de Europese economie als geheel en van de EU-lidstaten onderling.

Zorg en prijzen

In de afgelopen jaren zijn de uitgaven, gemeten in absolute bedragen, aan gezondheidszorg en welzijnszorg sterk gestegen. In samenhang met problemen als vergrijzing, wachttijden, personeelstekorten en de kwaliteit van de zorg, heeft dit de behoefte aan meer inzicht in de prestatie van de zorg vergroot.¹⁶ Dit heeft ertoe geleid dat het CBS een strategisch project heeft opgezet om systematisch de onafhankelijke informatievoorziening over de zorg te verbeteren. Dit project omvat vier deelterreinen:

- Beschrijving, via het Sociaal-Statistisch Bestand, van de gezondheidstoestand van de bevolking en van het gebruik van de zorg op basis van microdata.
- Functionele beschrijving, via de zorgrekeningen, van de geldstromen in de zorg.
- Integrale beschrijving van de zorg met een *zorgmodule* bij de Nationale Rekeningen.
- Ontwikkeling van betere prijs- en volumegegevens.

De grote uitdaging bij het samenstellen van de zorgmodule is het combineren van de zogenaamde institutionele benadering van de Nationale Rekeningen met de functionele benadering die een kenmerk is van de meeste gegevens over de gezondheidszorg. Een institutionele benadering betekent dat uitgegaan wordt van feitelijk bestaande eenheden zoals instellingen, bedrijven, overheden en huishoudens. Een academisch ziekenhuis kan dan dus deel uitmaken van de betreffende universiteit, dat wil zeggen van een onderwijsproduct, en wordt in elk geval niet twee maal beschreven, als onderdeel van het tertiair onderwijs en als onderdeel van de gezondheidszorg. De institutionele benadering is van groot belang bij het verkrijgen van een volledige statistiek zonder dubbeltellingen, waarbij geldstromen vooral plaatsvinden tussen juridisch zelfstandige eenheden.

Bij een functionele benadering staat de functie van de economische activiteit centraal, waardoor vaak een goed zicht verkregen kan worden op een bepaald deelterrein, maar de relatie met andere delen van het economische proces doorgaans niet eenduidig zichtbaar is. Bij de opstelling van de zorgmodule wordt de institutionele beschrijving zoals

¹⁵ Overigens leidt een systeembenadering ook tot samenvattende indicatoren die afzonderlijk geëigend zijn voor allerlei beleidsdoeleinden. Een goed voorbeeld hiervan is het BBP, dat als maatstaf voor de economische groei een eigen rol in de economische politiek speelt. Zodra echter analyses gemaakt worden, over bijvoorbeeld de achtergronden van een recessie, komen de voordelen van de systeembenadering naar voren. Andere voorbeelden zijn het BNP, dat grotendeels de afdracht aan de Europese Unie bepaalt, en het overheidssaldo, dat een cruciale rol speelt in het Stabiliteits- en Groeipact.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Verantwoorde cijfers in de zorg' (Tweede Kamer, 1999-2000) en Eerste Kamer (2000-2001).

de NR die geven, gecombineerd met de functionele beschrijving tot een gedetailleerde beschrijving van het productieproces en de financiering van de zorg.¹⁷ Daarnaast wordt gewerkt aan verbetering van de prijs- en volumeramingen van de zorg. Dit onderdeel is niet alleen van belang voor de meting van de prestaties en de productiviteitsontwikkeling van de zorg, maar ook omdat de zorg een belangrijk onderdeel van de economie vormt, voor een juiste meting van de economische groei. Omdat de volumeontwikkeling van het BBP ook gebruikt wordt in de excessieve-tekortenprocedure van de EMU, stelt de Europese Unie sinds enige tijd eisen aan de volumemeting van de zorg. Tot nu toe worden volumeveranderingen in de zorg bepaald via het aantal ligdagen of door de waarde te defleren met een tarief dat representatief geacht wordt voor een groot aantal verrichtingen. In de nieuwe benadering zal de behandeling voor een bepaalde kwaal de eenheid van productie zijn en zullen de kosten per behandeling gebruikt worden om de waarde te defleren.¹⁸ Uiteindelijk zullen voor huishoudensgroepen indicatoren van de gezondheidstoestand en het gebruik van de zorg samengesteld worden, waarmee dan een complete aansluiting met de SAM verkregen zal zijn, en de zorgmodule onderdeel van het SESAM geworden is.

SAM en productiviteitsmeting

Productiviteitsgroei wordt vaak geoperationaliseerd als de groei van de arbeidsproductiviteit; dat is de productietoename per gewerkt uur of per arbeidsjaar. Deze maatstaf heeft twee beperkingen. Ten eerste wordt geen rekening gehouden met het feit dat ook andere productiefactoren, zoals kapitaal, invloed kunnen hebben op de productiviteit.¹⁹ Ten tweede wordt impliciet verondersteld dat arbeid homogeen is, waardoor een toename in de kwaliteit van de arbeid, bijvoorbeeld door een stijging van het opleidingsniveau, niet wordt gemeten als een toename van het inputvolume van arbeid. Omdat verbetering van de outputkwaliteit vaak wel wordt geregistreerd als een toename van het outputvolume, wordt de productiviteitsgroei niet correct berekend en resulteert een vertekend, te optimistisch cijfer. Onderscheid naar typen arbeid is een wezenlijk element van de SAM, waarin arbeid vaak ingedeeld wordt naar opleidingsniveau.²⁰ De SAM biedt dus een uitgelezen mogelijkheid voor de samenstelling van groeirekeningen en voor productiviteitsberekeningen op basis van meerdere soorten arbeid.²¹

In een rudimentaire vorm is ook de productiefactor kapitaal opgenomen in de SAM, namelijk in de vorm van het exploitatieoverschot. Dat kan gezien worden als de beloning voor alle met kapitaal samenhangende productiefactoren, voor zelfstandige ondernemers. Ook zijn de afschrijvingen op de kapitaalgoederenvoorraad opgenomen, en soms ook rentebetalingen en -ontvangsten. Ook hier geldt evenwel dat kapitaal zo heterogeen is, dat een geaggregeerde benadering niet voldoet. Dus is het van groot belang om meerdere soorten kapitaal, zoals fysieke kapitaalgoederen, grond, natuurlijke hulpbronnen, kennis en financieel kapitaal te onderscheiden. Soms zijn gedetailleerde gegevens beschikbaar over de fysieke kapitaalgoederenvoorraad of over een voor kwaliteitsveranderingen

¹⁷ Zie Van Rooijen-Horsten, Kolfoort en Chi (2002) en Centraal Bureau voor de Statistiek (2002) voor een eerste invulling.

¹⁸ Zie Kleima en Okkerse-Ruitenbergh (2001) voor een eerste invulling en voor een bespreking van DBC's (diagnose-behandel-combinaties), die in de toekomst een belangrijk hulpmiddel bij de berekening van prijs- en volumegegevens zullen worden.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Keuning (1999) over de meting van de productiefactor kapitaal en in het bijzonder over de rol die financieel kapitaal daarbij zou moeten spelen.

²⁰ Leadership Group on Social Accounting Matrices (2002), chapter 4.

²¹ Zie Keuning (1996), hoofdstuk 3 voor een toepassing.

gecorrigeerde hoeveelheidsindex daarvan.²² Voor de productiefactor kennis heeft het CBS onlangs een proefinvulling van een kennismodule opgesteld.²³ Betrekken we ook financieel kapitaal bij de analyse, dan kunnen de uitkomsten aanzienlijk afwijken van analyses met alleen fysiek kapitaal.²⁴ Uitbreiding van de SAM met kapitaalgegevens is derhalve zinvol.

SESAM en Structurele Indicatoren

In het SESAM worden economische en sociale aspecten van welzijn gecombineerd en aan elkaar gerelateerd. Dit maakt het SESAM bij uitstek geschikt als kader voor de Structurele Indicatoren (SI), die door de Europese Unie zijn gekozen om de voortgang van de uitvoering van de *Lissabon-strategie* te meten.²⁵ Deze 35 Structurele Indicatoren vallen uiteen in vijf deelgebieden, te weten de macro-economie, werkgelegenheid, innovatie en onderzoek, economische hervormingen en sociale cohesie. Indicatoren over duurzaamheid, belastingen en pensioenen zullen nog worden toegevoegd. Deze doelstellingen zijn verre van onafhankelijk van elkaar: voortgang naar de ene doelstelling, bijvoorbeeld economische groei, kan gepaard gaan met minder voortgang naar de andere, bijvoorbeeld die van lagere uitstoot van broeikasgassen. Vanwege deze interdependentie moeten er politieke afwegingen gemaakt worden bij het vaststellen van het beleid.²⁶ Daarom moet de relatie tussen indicatoren en hun meting duidelijk zijn. Het SESAM biedt hiervoor een consistent en samenhangend kader, dat ook ten grondslag kan liggen aan beleidsanalyse.

4. Micro-meso-macro-link

Bij de meest simpele vorm van publicatie van statistieken worden de gegevens en hun omschrijvingen als een grote database ter beschikking gesteld en stelt de gebruiker zijn eigen tabellen samen. Als deze gegevens consistent en vergelijkbaar zijn en hun begrippen geharmoniseerd, dan heeft de gebruiker daarmee zijn eigen samenhangende systeem. Door het CBS zullen in de komende jaren stappen in deze richting gezet worden met de ontwikkeling van het Economisch-Statistisch Bestand (ESB) voor de bedrijfsgegevens, het Sociaal-Statistisch Bestand (SSB) voor de persoonsgegevens en de SAM/NR voor de overkoepelende gegevens.

Dit proces zal in elk geval niet kunnen leiden tot een complete micro-macro-link, in de zin dat individuele gegevens optellen tot het macrototaal en dat uit een microbestand willekeurige tabellen kunnen worden samengesteld die consistent zijn met de macro-indicatoren.²⁷ Tenzij het microbestand op volledige en foutloze waarneming berust, bevat elke tabel vertekende schattingen. Samenhang op tabelniveau, dus op mesoniveau, is wel haalbaar door zodanige wegingsfactoren te kiezen dat de tabel consistent is met bepaalde

²² Verbiest (1997).

²³ Van den Berg (2000a).

²⁴ Keuning en Reininga (1997).

²⁵ De Haan, Leunis en Verbruggen (2002), Keuning en Verbruggen (2003).

²⁶ Juist vanwege deze interdependentie en de politieke afwegingen die daardoor nodig zijn, is het niet zinvol om te streven naar één indicator die alle aspecten tegelijkertijd moet meten. Eén enkele indicator versluiert juist de belangentegenstellingen en de afwegingen die op het betreffende gebied spelen. Zie bijvoorbeeld de recente discussie over duurzaamheid als algemeen uitgangspunt voor het beleid (Dankelman en Opschoor, 2002; Hazeu en Schoonenboom, 2002; Sociaal-Economische Raad, 2002; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002).

²⁷ Benadrukt zij dat de tabellen, en niet de microdata, de statistische output van het CBS zijn.

macrogegevens en met eerder gepubliceerde tabellen.²⁸ Of een complete meso-macro-link haalbaar is, in de zin dat de tabellen uit ESB, SSB en NR volledig consistent met elkaar zijn, is nog niet duidelijk, met name niet omdat het ESB nog ontwikkeld moet worden. De noodzaak tot afzonderlijke integratie van basisgegevens in een van te voren gedefinieerd SESAM blijft dus vooralsnog bestaan.

Belangrijker is echter dat het de taak van het CBS is om niet alleen data te produceren maar ook *informatie*, dat wil zeggen een presentatie van gegevens in hun samenhang met elkaar en met de maatschappelijke verschijnselen die ze beschrijven. Als iedereen zijn eigen maatschappelijke werkelijkheid construeert uit microgegevens, met hun onderling strijdige, vaak functionele concepten, leidt dat tot ongewenste communicatiestoornissen. Met andere woorden: discussies over de cijfers in plaats van discussies over het beleid met behulp van een onbetwiste gegevensbasis leiden tot zeer hoge en vermijdbare transactiekosten. Vandaar dat het CBS, in samenwerking met de andere nationale en internationale statistische bureaus, een cruciale rol speelt bij de verdere ontwikkeling van een begrippenkader dat enerzijds steeds blijft aansluiten bij de werkelijkheidsbeleving van de samenleving en anderzijds richting geeft aan de maatschappelijke discussies.

Het vaststellen van een concept voor een maatschappelijke fenomeen en vervolgens de meting daarvan zijn bepaald geen triviale activiteiten, zoals recentelijk weer eens is aangetoond door de heftige discussies over de relatie tussen de introductie van de eurobiljetten en -munten en de ontwikkeling van de inflatie. Als gevolg van verschillende samenvallende ontwikkelingen zijn toen vooral de dagelijkse boodschappen een stuk duurder geworden, terwijl minder frequente grote uitgaven niet of nauwelijks in prijs gestegen zijn. Hierdoor is bij het grote publiek de indruk ontstaan dat de introductie van de nieuwe munten en bankbiljetten een enorme toename van de inflatie heeft veroorzaakt. Het is dan van groot belang dat zowel de vaststelling van het inflatieconcept als de feitelijke meting daarvan worden verricht door een onafhankelijke instantie zoals het CBS, dat kan bogen op voldoende vertrouwen van de media en het grote publiek. Uiteraard moet dat vertrouwen steeds weer verdiend worden, niet alleen door een deskundige samenstelling van statistieken, maar ook door een continue, glasheldere communicatie over de uitkomsten.

Rekeningstelsels die samenhang weergeven, de begrippen en de classificaties die hierin worden gehanteerd, en de beschrijving van de uitkomsten ervan worden dus een steeds belangrijker onderdeel van de CBS-output.²⁹ Juist doordat in een stelsel de waarnemingen met elkaar in verband zijn gebracht, hebben stelsels een meerwaarde en is het geheel meer dan de som van de delen.³⁰

5. Samenhang en standaarden

Hierboven is betoogd dat een groot voordeel van rekeningenstelsels is dat gebruik gemaakt wordt van internationaal gestandaardiseerde, onderling consistente, operationele begrippen die niet worden gekleurd door een specifiek maatschappelijk of politiek belang. Deze eigenschappen maakt het begrippenkader of althans een deel daarvan ook geschikt voor allerhande andere toepassingen in het economisch verkeer of in wetgeving. Immers,

²⁸ Kroese, Renssen en Trijssenaar (2000), Renssen, Kroese en Willeboordse (2001), Renssen en Nieuwenbroek (1997).

²⁹ Zie ook Keuning (1998) voor de relatie tussen de ontwikkeling van de Nationale Rekeningen en trends in de beleidsontwikkeling.

³⁰ Van Tuinen (1978).

in veel wetgeving wordt getracht om tegengestelde maatschappelijke belangen met elkaar te verzoenen en is er dringend behoefte aan een eenduidig, operationeel begrippenkader.

Dit speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in de Europese Unie, waar veel beleid gebaseerd is op van te voren vastgestelde normen die zijn afgeleid van de Nationale Rekeningen. Voorbeelden zijn: de contributie van de lidstaten aan de EU, het beheersbaar houden van de nationale overheidstekorten op basis van het Stabiliteits- en Groeipact en de verdeling van de zogeheten structuurfondsen die dienen om het welvaartspeil van de onderscheiden landen en regio's dichterbij elkaar te brengen. Al deze beslissingen worden rechtstreeks gebaseerd op de uitkomsten van de Nationale Rekeningen van de lidstaten.

Een tweede voorbeeld is een mogelijk nieuw begrotingsstelsel voor de Nederlandse rijksoverheid.³¹ Dit nieuwe stelsel betreft een specifiek op de overheid toegepaste vorm van het baten-lastenstelsel. De verantwoording van de prestaties van de rijksoverheid gebeurt sinds 2001 al aan de hand van prestatie-indicatoren. Als complement van deze VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording)-begroting, zou het eigentijdse begrotingsstelsel het mogelijk maken om het middelenbeheer van de overheid efficiënter te maken, al was het maar omdat de bestedingsdrang aan het eind van het jaar komt te vervallen.

Voorgesteld is om voor de afbakening tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven de begrippen uit het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR '95) te gebruiken en om ook voor de waarderingsgrondslag van activa de procedures van dit ESR te gebruiken. In het ESR zijn deze begrippen en methoden nauwkeurig omschreven, en in het aanvullende 'Handboek overheidstekort en overheidsschuld'³² verder uitgewerkt. Tevens zijn er welomschreven procedures ontworpen om in concrete gevallen te toetsen of de richtlijnen correct zijn toegepast, waarbij een grote rol is weggelegd voor de statistische bureaus en de centrale banken in de lidstaten. Bovendien is het ESR geharmoniseerd met andere internationale standaarden, zoals het wereldwijde System of National Accounts (SNA '93) en de regels van het IMF en de OECD.³³ Ook al omdat in de EU het ESR kracht van wet heeft en veelvuldig wordt toegepast bij het beleid, is het goed bruikbaar voor de verslaglegging van de nationale overheden, mits de betreffende standaard wel integraal wordt toegepast. Verdere argumenten voor het gebruik van het ESR bij de rijksoverheid zijn:³⁴

- De overheidsboekhouding sluit rechtstreeks aan op de zogeheten EMU-criteria.
- De aansluiting tussen de bedrijfseconomische en de macro-economische informatievoorziening over de overheid wordt aanzienlijk verbeterd.
- De mogelijkheden voor 'creatief' boekhouden worden ingeperkt omdat de richtlijnen van het ESR gedetailleerd en welomschreven zijn.³⁵
- De vergelijkbaarheid in de tijd wordt bevorderd doordat er weinig ruimte is voor variërende interpretaties.
- Het maatschappelijke vertrouwen in de overheidsboekhouding kan toenemen omdat de concepten onafhankelijk en objectief vastgesteld zijn en de interpretatie ervan wordt bewaakt door internationale statistische comités.

³¹ Ministerie van Financiën (2001), Oosteroom en Soons (2002), Tweede Kamer (2000-2001) en (2001-2002), hoofdstuk 4.

³² Eurostat (2002).

³³ Zie United Nations *et al.* (1993).

³⁴ Van Tongeren en Keuning (2003).

³⁵ De huidige boekhoudschandalen in het bedrijfsleven tonen dat ook daar 'variërende interpretaties' grote problemen opleveren. Ook hier kan het ESR van dienst zijn.

Samengevat: niet alleen de data van de rekeningstelsels kunnen van veel waarde zijn, maar ook de metadata, dat wil zeggen de onderliggende concepten. Door te bevorderen dat deze concepten ook buiten de publieke statistiek gebruikt worden, wordt het CBS tot een *Bureau of Standards*.

6. Slot

Net zoals voor een particulier bedrijf voortdurende product vernieuwing noodzakelijk is,³⁶ dient een publieke instelling als het CBS zijn producten steeds te ontwikkelen, teneinde aan te blijven sluiten op de wensen van de samenleving. Informatieontwikkeling is dus van belang voor de continuïteit van het CBS. Gezien de toenemende complexiteit van de samenleving dient *samenhang* een essentieel kenmerk van deze informatieontwikkeling te zijn, zowel in de concepten als in de gegevens als in de presentatie van de gegevens. Rekeningstelsels, in het bijzonder de Nationale Rekeningen en de verdere ontwikkeling daarvan tot een modulair opgebouwde SESAM, zijn bij uitstek het middel om deze samenhang vorm te geven.

Literatuur

- Algera, S. (2002), *Short-term Indicators: Their Role in the Statistical System and Recent Developments: the Dutch Case*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Berg, A. van den (2000a), *Kennis: uitgaven, productie en groei; een proefinvulling van de kennismodule*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Berg, A. van den (2000b), Knowledge: Expenditures, Output and Growth; Provisional Results of a Knowledge Module Supplementing the Dutch National Accounts, *Netherlands Official Statistics*, 15(3), 4-7
- Bochove, C.A. van, and H.K. van Tuinen (1986), Flexibility in the Next SNA: The Case for an Institutional Core, *Review of Income and Wealth* 32(2), 127-154
- Buhmann, B., W.P. Leunis, A. Vuille, and K. Wismer (2000), Labour Accounts Principles and Practice: Experiences in Denmark, the Netherlands and Switzerland, *Netherlands Official Statistics*, 15(1), 41-44
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2001), *Statistieken die tellen. Strategie voor de middellange termijn 2002-2005*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2002), *De Nederlandse economie*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Dankelman, I., en H. Opschoor (2002), Duurzame ontwikkeling is meer dan milieu, *NRC Handelsblad*, 21 augustus
- Eerste Kamer (2000-2001), *Brief aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, nr. 303
- Eurostat (2002), *ES.A95 Manual on Government Deficit and Debt*, Luxemburg: Eurostat
- Gringhuis, G., en M. van Rooijen-Horsten (2002), *De integratie van onbetaalde arbeid in de Nationale Rekeningen*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Haan, M. de, W.P. Leunis, and M. Verbruggen (2002), *European Structural Indicators: A Way Forward*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Hazeu, C.A., en J. Schoonenboom (2002), Duurzaamheid is te ver opgerekt, *NRC Handelsblad*, 21 augustus

³⁶ Uit CBS-onderzoek (Van Leeuwen en Nieuwenhuijsen, 1998) blijkt bijvoorbeeld dat bedrijven die R&D ten behoeve van product vernieuwing doen, betere resultaten behalen dan bedrijven die uitsluitend R&D ten behoeve van efficiencyverbetering doen. Deze laatste categorie doet het zelfs niet beter dan bedrijven die helemaal geen R&D uitvoeren.

- Huigen, R., H. van de Stadt, and C. Zeelenberg (1989), Socio-economic Accounts for the Netherlands, *Review of Income and Wealth*, 35, 317-334
- Kazemier, B., S.J. Keuning, and P. van de Ven (1999), *Measuring Well-being with an Integrated System of Economic and Social Accounts: An Application of the SESAME Approach to the Netherlands*, National Accounts Occasional Paper nr. NA-090, Voorburg/Heerlen: CBS
- Keuning, S.J. (1996), *Accounting for Economic Development and Social Change*, Amsterdam: IOS Press
- Keuning, S.J. (1997), SESAME: An Integrated Economic and Social Accounting System, *International Statistical Review*, 65(1), 111-122
- Keuning, S.J. (1998), Interaction Between National Accounts and Socio-economic Policy, *Review of Income and Wealth*, 44(3), 345-360
- Keuning, S.J. (1999), The Role of Financial Capital in Production, *Review of Income and Wealth*, 45(4), 419-434
- Keuning, S.J., and T. Reininga (1997), *Accounting for the Use of Financial Capital as an Input in Production*, National Accounts Occasional Paper nr. NA-085, Voorburg/Heerlen: CBS
- Keuning, S.J., and M. Verbruggen (2003), European Structural Indicators, A Way Forward, *Economic Systems Research*, 15(2), 185-196
- Kleima, F.J., and M. Okkerse-Ruitenberg (2001), *How to Figure Care? Concepts of Price and Volume Measurement in Health Care and Practical Implications*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Kroese, B., R.H. Renssen, and M. Trijssenaar (2000), Weighting or Imputation: Constructing a Consistent Set of Estimates Based on Data from Different Sources, *Netherlands Official Statistics*, 15(2), 23-31
- Leadership Group on Social Accounting Matrices (2002), *Handbook Social Accounting Matrices* (Draft)
- Leeuwen, G. van, en H. Nieuwenhuijsen (1998), R&D is goed voor omzet, werk en toegevoegde waarde, *Economisch Statistische Berichten*, 83(4164), 632-634
- Ministerie van Financiën (2001), *Eigentijds begroten. Rapport van de Beleidsgroep Begrotingsstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Oosteroom, R.P., en M.A. Soons (2002), *Ervaringen met het baten-lastenstelsel bij de rijkssoevereïteit*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Renssen, R.H., A.H. Kroese, and A.J. Willeboordse (2001), *Aligning Estimates by Repeated Weighting*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Renssen R.H., and N.J. Nieuwenbroek (1997), Aligning Estimates for Common Variables in Two or More Sample Surveys, *Journal of the American Statistical Association*, 92(437), 368-374
- Rooijen-Horsten, M. van, J.T. Kolfoort, en G. Chi (2002), *De gezondheidszorg in de Nationale Rekeningen 1995-2000*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Sociaal-Economische Raad (2002), *Advies nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, Advies 2002/07, Den Haag: SER
- Tongeren, D. van, and S.J. Keuning (2003), The Relationship Between National Accounting and Government Accounting, with Special Reference to the Netherlands, *The Review of Income and Wealth* (forthcoming)
- Tuinen, H.K. van (1978), Integratie van economische statistieken, in Centraal Bureau voor de Statistiek, *Denken en Meten*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 18-34
- Tweede Kamer (1999-2000), *Verantwoorde cijfers in de zorg*, Rapport van de Algemene Rekenkamer, 27 285, nr. 2
- Tweede Kamer (2000-2001), *Advies Studiegroep Begrotingsruimte. Brief van de minister van Financiën*, 27 805, nr. 1, Elfde rapport: *Stabiel en duurzaam begroten*

- Tweede Kamer (2001-2002), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2002), 28 000, nr.1
- United Nations, European Commission, International Monetary Fund, Organization for Economic Cooperation and Development, and World Bank (1993), *System of National Accounts 1993*, Luxemburg (etc.): Eurostat/IMF/OECD/UN/World Bank
- Verbiest, P. (1997), *De kapitaalgoederenvoorraad in Nederland*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Verhage, K.G., en W.P. Leunis (1996), *Arbeidsrekeningen, kern van het statistisch systeem over arbeid*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), *Generatiebewust beleid*. Rapport aan de Regering 55, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *Duurzame ontwikkeling*, Rapport aan de Regering 62, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Willeboordse, A. (2000), Towards a New Statistics Netherlands: Blueprint for a Process-oriented Organisation Structure, *Netherlands Official Statistics*, 15, 46-50