



De staat van de cijfers

Auteur(s):

G. van der Veen

De auteur is directeur-generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Hij dankt Joris Nobel voor zijn bijdrage aan dit artikel. gvee@cbs.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4450, pagina 14, 14 januari 2005

Rubriek:

Statistieken

Trefwoord(en):

Het belang van de statistiek voor de Europese integratie is groter dan ooit. Cijfers moeten betrouwbaar en onomstreden zijn. Dat vergt een grotere mate van onafhankelijkheid van de statistische bureaus dan nu voorzien is. Die conclusie kan getrokken worden uit de recente affaire rond het Griekse emu-saldo. Die onafhankelijkheid blijkt echter niet vanzelfsprekend. Het cbs zet zich dan ook in voor een verdere versterking van het Europees Statistisch Systeem.

Kracht en macht van staten worden sinds jaar en dag gemeten door statistieken. Dat gebeurde in de Romeinse dagen met de volkstellingen. Tegenwoordig gebeurt in essentie hetzelfde met de statistieken binnen de Europese Unie. Afdrachten aan de eu, verdelingen van eu-fondsen en het lidmaatschap van het Stabiliteitspact zijn alle in hoge mate afhankelijk van statistische informatie. Het gaat hierbij om grote belangen, zoals blijkt uit recente affaires rond Eurostat en de Griekse en Italiaanse emu-saldi. Het publieke vertrouwen in de kwaliteit van die informatie wordt mede bepaald door de onafhankelijkheid van de statistiekproducenten. Het in statistische en beleidsmatige zin borgen en bevorderen van die onafhankelijkheid wordt daarmee relevant.

In deze bijdrage ga ik in op de vraag hoe de Europese officiële statistiek te organiseren, opdat de uitkomsten betrouwbaar en vergelijkbaar zijn. Immers, niet de totstandkoming en kwaliteit van de cijfers moeten het onderwerp van het publieke, politieke debat zijn, maar de beleidskeuzes, de doelen en de middelen. Als achtergrond schets ik de positie van het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat nu een jaar een zelfstandig bestuursorgaan is. Als casus neem ik vervolgens de drieprocentnorm ten aanzien van het emu-saldo, die regelmatig in de publieke belangstelling staat. Het verloop en de inzet van de Nederlandse discussie aan het begin van dit jaar over het tekort waren uitdrukkelijk anders dan de recente discussie in Europa met betrekking tot het Griekse emu-tekort. Mijn beschouwing rond ik af met de stappen die het cbs voorstelt om tot een omgeving te komen waarin het cbs, de andere nationale statistische instituten (nsi's) en Eurostat in alle onafhankelijkheid hun werk beter kunnen doen.

Onafhankelijkheid

De per 3 januari 2004 aan het cbs toegekende status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo) bevestigt de professionele onafhankelijkheid van het cbs. Zelfs de suggestie dat productie en publicatie van statistieken met politieke of andere belangen verweven zouden zijn, is uit den boze. Zo is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Nederland verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid, maar niet voor de vaststelling van de werkloosheids- en werkgelegenheidscijfers, die tot op zekere hoogte zijn eigen rapportcijfer vormen. Mede om die reden is eind jaren tachtig de vervaardiging van de werkloosheidsstatistiek overgegaan van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar het cbs. Een aardige, meer recente illustratie van de onafhankelijkheid levert de vaststelling van het aantal verkeersslachtoffers in Nederland. Op 15 april 2002 noemde minister Zalm deze statistiek bij wijze van voorbeeld ten overstaan van de Commissie voor de Rijksuitgaven in een debat over de voortgang van de operatie *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (vbtb). Wat hem betrof, was het meten van het aantal verkeersslachtoffers gedelegeerd aan het cbs. Drie dagen later bracht het ministerie van Verkeer en Waterstaat nieuwe cijfers over aantallen verkeersdoden uit. Voor het eerst in vijftig jaar zou het aantal verkeersdoden onder de duizend zijn uitgekomen. Volgens het cbs waren het er 1085, zoals direct in de media werd signaleerd. Ook hier dreigt het gevaar dat een beleidsinstantie zichzelf een rapportcijfer geeft. Na 2002 hebben v&w en cbs afspraken gemaakt waardoor het onafhankelijk bepaalde cbs-cijfer *de facto* als de standaard geldt. Ook andere departementen hebben hiermee te maken. Onlangs nam minister Brinkhorst van ez het eerste exemplaar van de cbs-publicatie over *De Nederlandse economie 2003* in ontvangst. In zijn dankwoord gaf hij aan, de onafhankelijkheid van het cbs principieel een groot goed te vinden, ook als de resultaten hem niet altijd even goed uitkomen. De politiek is verantwoordelijk voor het beleid; de statistiek voor de vaststelling van de feiten. Dat de onafhankelijkheid van het cbs ook op spannende momenten overeind blijft, blijkt uit de volgende paragraaf.

emu-saldo

Natuurlijk heeft Nederland er belang bij dat het niet over de drieprocentnorm voor het emu-saldo heen gaat. Het ministerie van Financiën acht zich terecht het eerst verantwoordelijk voor het formuleren en voor het bereiken van dit doel. Tegelijkertijd heeft Nederland alle belang bij een zuivere informatievoorziening terzake. De betrokkenheid van Financiën daarbij is complex. Niet alleen is het ministerie verantwoordelijk voor het beleid. Ook maakt het een aantal nowcasts: ramingen voor lopende cijfers. Het cbs verzorgt de informatievoorziening over de realisaties. Een deel van het bronmateriaal hiervoor is afkomstig van het Korte Voorhout. In deze constellatie van rollen moet zelfs de schijn van beleidsmatige beïnvloeding van de cijferopstelling vermeden worden. In lijn met het gedachtegoed van *good governance* zijn de communautaire afspraken rond de opleveringen door de lidstaten aan Eurostat en de commissie uiteindelijk daarop gericht. In Nederland krijgen deze afspraken momenteel de vorm van een protocol met afspraken tussen het ministerie van Financiën en het cbs. De specifieke achtergrond daarvan belicht ik in de volgende alinea's.

Snelheid en publiciteit

Op 31 maart 2004 maakte het cbs via een persbericht bekend dat zijn eerste raming van het Nederlandse overheidstekort in 2003 was uitgekomen op 3,2 procent van het bbp. Die persmededeling werd uitgebracht bij gelegenheid van de levering van de relevante tabel in het kader van de kwartaalrapportage inzake het emu-saldo aan Eurostat. In het kader van de excessieve tekortenprocedure (edp: excessive deficit procedure) had Nederland bij monde van het ministerie van Financiën op 1 maart 2004 officieel 3,0 procent aan de Europese Commissie gerapporteerd. De cbs-raming van 31 maart kwam 0,2 procent hoger uit. Belangrijker was dat de actuele cbs-oplevering aan Eurostat voor het ministerie van Financiën geen prettige mededeling zou zijn. Voorafgaand daaraan heeft dan ook nog een uitgebreide verificatie van de uitkomsten plaatsgevonden, onder meer bij de betrokken berichtgevers van het cbs, zoals het ministerie zelf. Op 30 maart 2004 maakte het halfachtjournaal van RTL4 echter melding van een tekort van 3,4 procent, "*blijkend uit nog vertrouwelijke cijfers van het cbs*". Daarmee kwam de publiciteit in een stroomversnelling. Een vermeend tekort van 3,4 procent was binnen het cbs op dat moment nooit in discussie geweest. Alleen al de nabijheid van de peildata van 1 en 31 maart leidde tot verwarring met betrekking tot de rollen van de betrokken instanties. Een enigszins substantiële wijziging in de cijfers binnen een maand kan immers voor henzelf én voor het publiek moeilijk uit te leggen zijn. Verschillende eu-lidstaten kampen met dit probleem van twee dichtopvolgende leveringsdata.

Betere rolverdeling

In vervolg op dat persbericht van 31 maart 2004 wordt er in eu-verband dan ook gewerkt aan afspraken om tot een betere rolverdeling te komen. Zo wordt overwogen om de notificatie van 1 maart te verplaatsen naar eind maart. Daarmee zouden de edp-verplichtingen samenvallen met de kwartaalrapportage inzake het emu-saldo. Uiteraard zal het cbs dan voor samenstelling en aanlevering zorgen.

De onderlinge rolverdeling kan, voor het zover is, ook nader worden bekeken. Een deel van de verwarring komt eruit voort dat twee verschillende instanties vlak na elkaar cijfers uitbrengen: het ministerie van Financiën op 1 maart en het cbs op 31 maart. Als de levering op 1 maart toch wordt voortgezet, zou het cbs deze kunnen overnemen van het ministerie van Financiën. Dat vereist wel een verbetering van de gegevenslevering door overheden en voor het cbs bovendien een nieuwe ramingsmethodologie. Om die taak in alle zelfstandigheid te kunnen verrichten, moeten de daartoe noodzakelijke middelen voorhanden zijn.

Griekenland

Is in Nederland het emu-saldo, met alle spanning rond de kritische grens, nog in onafhankelijkheid volgens de afspraken en regels vast te stellen - in Griekenland blijkt dat inmiddels minder vanzelfsprekend. Het Griekse emu-tekort bleek de afgelopen jaren structureel aanzienlijk onderschat, waardoor Griekenland mogelijk zelfs ten onrechte de euro heeft geïntroduceerd. Het tekort voor 2003, dat Griekenland aanvankelijk op 1,7 procent gerapporteerd had, was een half jaar later herzien tot 4,6. De cijfers voor eerdere jaren zijn intussen ook fors aangepast.

Enkele van de redenen die Griekenland aanvoert ter verklaring van de onderschatting van het Griekse emu-tekort, vloeien voort uit politieke beslissingen. Zo heeft Griekenland een aantal grote militaire aanschaffingen aanvankelijk geheim willen houden. Bovendien is Griekenland na een regeringswisseling teruggekomen op een eerdere afwijking van de Eurostat-regel met betrekking tot de boeking van militaire uitgaven. Uitgaven voor militair vernietigingsmaterieel zijn voor de Europese statistische richtlijnen (het ESR) intermediair verbruik en geen investering. Ze moeten op een transactiebasis worden geboekt, dus op het moment van levering. Dat heeft een grote invloed op het overheidssaldo in het jaar van de definitieve levering. Griekenland had aanvankelijk de uitgaven op kasbasis geboekt. Voor grote civiele infrastructurele projecten is zo'n spreiding van de totale uitgaven door de tijd en conform de voortgang opmerkelijk genoeg wel mogelijk.

Tot de factoren die Griekenland verder zijn opgebroken, behoren ook structureel tekortschietende gegevensstromen met betrekking tot de sociale zekerheid en natuurlijk eenmalig de oplopende kosten van de Olympische spelen.

Omdat één van de qua cijferopstelling zwakste onderdelen van het emu-saldo het saldo van de lagere overheden is, is er sinds anderhalf jaar een aanzienlijke, gezamenlijke krachtsinspanning om die lagere overheden te bewegen tot een betere rapportage, die voldoende aansluit op het Europees Stelsel van Nationale Rekeningen, ESR 95. Bij die inspanning zijn Financiën en het cbs betrokken, maar ook partijen als het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vng).

Conventies en controle

De discussie over het Griekse emu-saldo roept uiteraard de vraag op of de controlemechanismen binnen de eu wel toereikend zijn. Er is een juridisch kader voor de edp-cijfers dat bestaat uit een raadverordening, *rules of procedure*, en een zich ontwikkelende jurisprudentie. De Ecofin-Raad heeft in november 2003 een *Code of best practices* voor de edp vastgesteld. Deze gedragscode benadrukt het belang om de rollen van de ministeries van Financiën en de nsi's te onderscheiden. De ministeries zijn verantwoordelijk voor de samenstelling en levering van de meest recente ramingen en de nsi's voor de feitelijke data. Beide ramingen worden opgesteld volgens de systematiek van het ESR 95, dat verplicht is voor alle eu-lidstaten.

Daarnaast wordt gediscussieerd over de definitie en meting van de cijfers. Hoe moeten transacties die van invloed zijn op het overheidstekort precies worden geboekt? Als het ESR 95 niet eenduidig is, wordt een standaardwerkwijze gevolgd. Eurostat beslist dan uiteindelijk, maar doet dat op basis van een advies van het eu-comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek [1](#). In dat comité zitten vertegenwoordigers van de nationale statistische instituten en de nationale centrale banken. Bekende voorbeelden van zulke beslissingen betreffen de boekingen van de verkoop van Italiaanse goudvoorraad, van de overdracht van pensioenvoorzieningen van bijvoorbeeld geprivatiseerde telecombedrijven aan de staat, de opbrengsten van de verschillende umts-veilingen en de publiek-

private samenwerkingsorganisaties. Onder de regelgeving van dit moment zijn echter de lidstaten zelf uiteindelijk verantwoordelijk voor de juistheid van hun edp-cijfers.

De Europese ministers van Financiën maakten zich grote zorgen vanwege de Griekse cijferopstellingen, zo bleek uit hun persverklaring na de informele bijeenkomst van de Ecofin-Raad van 10 en 11 september 2004: "*The Council asked the Commission to make by June 2005 a proposal for minimum standards in the domain of statistics, which reinforce the independency, integrity and accountability of the Member States' national statistical institutions and also help to address the quality of fiscal statistics*" (Ecofin, 2004). De directeuren-generaal van de nsi's hebben in Europees verband deze handschoen opgepakt. Op dit punt kom ik nog terug.

Om herhaling te voorkomen, heeft de Europese Commissie intussen drie actiepunten voorgesteld:

- » uitbreiden van de bevoegdheden van Eurostat om grote verificatiemissies te mogen uitvoeren;
- » vergroten van de personele capaciteit bij Eurostat voor dit doel;
- » ontwikkelen van een aantal minimumstandaards betreffende integriteit en onafhankelijkheid van de nationale statistische bureaus van de lidstaten.

Het cbs steunt die inzet van harte, maar wacht eerst op overtuigende resultaten.

Toezichthouder

Wie houdt toezicht op de nationale statistische informatie ten aanzien van de overheidsfinanciën en hoe wordt dit toezicht georganiseerd? Deze vraag is uitermate belangrijk, maar kent nog geen eenvoudig antwoord. Moeten Eurostat en de nsi's zelf als een accountant de overheidsfinanciën van de lidstaten gaan controleren? Moet dat gaan gebeuren door de Europese, respectievelijk de nationale rekenkamers of moet zo'n exercitie door accountants worden uitgevoerd? Naar mijn idee kan het statistische bureau niet verantwoordelijk zijn voor de cijfers die door het ministerie van Financiën worden samengesteld. De statistiek kan de cijfers wel toetsen aan andere statistische gegevens en op conformiteit met het ESR. Een garantie voor de kwaliteit van het onderliggende cijfermateriaal kunnen we echter niet geven. Een statistisch bureau is geen accountant voor de rijksfinanciën.

De recente uitbreiding van de Europese Unie vergemakkelijkt de onderhavige problematiek overigens niet. De nsi's van de nieuwe lidstaten moeten nog op hetzelfde kwaliteitsniveau komen als dat van de oudere lidstaten. Tegelijk merken zij, en hun politieke opdrachtgevers, dat het systeem van de nsi's nog kwetsbaar is op het punt van de professionele onafhankelijkheid. Het is daarom van groot belang dat de afgesproken normen gehandhaafd worden, eventueel met sancties, en dat normen verscherpt worden indien dit nodig is.

Naar een sterker systeem

Onafhankelijkheid is geen vanzelfsprekendheid, juist vanwege de grote belangen die met de uitkomsten van de statistiek gemoeid zijn. De *chief statistician* van de oeso, Enrico Giovannini, pleitte onlangs voor versterking van het Europees statistisch systeem (Reuters, 2004)². Hij herhaalde daarmee een voorstel dat het cbs al eerder inbracht tijdens een overleg van de directeuren-generaal van de nsi's in september 2002 in Palermo. Een grotere zelfstandigheid van de Europese statistische autoriteiten zou een herhaling van het Griekse deficit moeten voorkomen. Giovannini trok een vergelijking met de positie van de centrale banken. Zowel de nationale statistische instituten als Eurostat zouden een daarmee vergelijkbare onafhankelijkheid moeten hebben. Ministers moeten zich niet willen en kunnen bemoeien met de vaststelling van realisatiegegevens.

Het Nederlandse ministerie van Financiën, het cbs en anderen, zoals bijvoorbeeld het Kamerlid Timmermans (PvdA) hebben daartoe herhaaldelijk voorstellen ingebracht in de complexe communautaire wetgevingsprocedures. De regering heeft tijdens de conventie een amendement ingediend op het ontwerp van het Grondwettelijk Verdrag. Dit amendement beoogde een juridische basis te verschaffen aan een 'Europees Statistisch Systeem'. Dit systeem zou bestaan uit de statistische dienst van de Europese Unie (Eurostat), de nationale statistische bureaus en andere statistische autoriteiten in de lidstaten. Door het amendement zou een onafhankelijke positie van het systeem worden bevorderd. Het onderhavige amendement kon toen op onvoldoende steun rekenen van andere lidstaten. Die juridische kans is nu even voorbij, maar de Griekse problematiek en de reacties van Eurostat en de Ecofin-Raad geven aan dat er alle redenen hopelijk voldoende steun is om de beoogde versterking op andere manieren te bereiken.

Giovannini betreurde het "*that no such provisions were enshrined in the European constitution signed last month in Rome*" (Reuters, 2004). De Griekse affaire zal de aandring om tot een betere institutionele regeling te komen echter zeker warm houden. Als het niet direct in het verdrag of in de Europese grondwet kan, dan moet de positie van Eurostat en de nsi's steviger geregeld worden in de bestaande Europese wetgeving inzake statistieken. Intussen werken de nsi's in Europees verband alvast samen om tot praktijkstandaarden, een gedragscode, te komen, zoals ook de Ecofin vraagt. Het gaat dan om kritische onderdelen als juridisch gezag, onafhankelijkheid van de statistische bureaus, toegang tot databronnen, kwaliteitsborging, omgang met vertrouwelijke gegevens en onpartijdigheid. Een dergelijke gedragscode heeft dan misschien nog niet direct de status van een formele wet, maar er zal wel een normerend effect van uitgaan³. Het cbs is actief in de task force die de gedragscode opstelt. Met het oog op de onafhankelijkheid en kwaliteit van de statistiek is zo'n code met de bijbehorende normering hard nodig!

Gosse van der Veen

Literatuur

Ecofin (2004) *Verklaring over belang van goede statistieken*,

<http://www.minfin.nl/bfb04-6019b.doc>.

Reuters (2004) Interview met Enrico Giovannini. 16 november.

Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de statistiek (1996) *Staatsblad* 258.

1 Zie www.cmfb.org.

2 Giovanni was vroeger zelf hoofd van de afdeling Nationale rekeningen bij het Italiaanse bureau voor de statistiek (Istat).

3 Wetgeving stuit onder meer op het formele bezwaar dat voorstellen voor regelgeving het exclusieve prerogatief van de commissie zijn.