

Kwaliteit en continuïteit van wegvervoerstatistieken en verlichting van administratieve lasten.

Bedreigingen en kansen.

Maarten Mulder

ministerie van Verkeer en Waterstaat, m.mulder@avv.rws.minvenw.nl

Peter M. Mak

ministerie van Verkeer en Waterstaat, p.m.mak@avv.rws.minvenw.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005

24 en 25 november 2004, Antwerpen

Inhoudsopgave

Samenvatting

Summary

Hoofdstuk 1. Inleiding	1
Hoofdstuk 2 Het hoe, wat en voor wie van wegvervoerstatistieken	2
2.1 Inleiding	2
2.2 Centrale of decentrale productie van statistieken?	2
2.3 Wegvervoerstatistieken	3
2.3.1 Representativiteit	3
2.3.2 Schattingen en aannames	4
2.4 Samenwerking en het gebruik van ICT	4
2.5 Eurostat	5
2.6. Hoe belangrijk zijn wegvervoerstatistieken?	5
2.6.1 de Rijksoverheid	5
2.6.2 Communicatie	6
Hoofdstuk 3 Statistiek en administratieve lasten	6
3.1 Inleiding	6
3.2 Enquêtedruk	7
3.3 De ICT-oplossing	7
3.4 De opstelling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat	9
Hoofdstuk 4 Kansen en bedreigingen	10
4.1 Inleiding	10
4.2 Bedreigingen	10
4.2.1 Representativiteit	10
4.2.2 Berekeningen, schattingen en waarnemingen	11
4.2.3 Eigen statistiekproductie van de departementen	12
4.2.4 Autoriteit	13
4.3 Kansen	13
4.3.1 ICT	13
4.3.2 Registraties	13
4.3.3 Centrum voor Beleidsstatistiek	14
Hoofdstuk 5 Conclusie	14
Referenties	15

Samenvatting

Kwaliteit en continuïteit van wegvervoerstatistieken en verlichting van administratieve lasten. Bedreigingen en kansen.

1. In 1899 is het CBS opgericht met als doel te voorzien in de statistische informatievoorziening van de Rijksoverheid en de op de verschillende departementen vervaardigde statistieken onderling vergelijkbaar te maken.
2. Het Kabinet Balkenende II streeft ernaar om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met 25% terug te dringen. Enquêtes worden gezien als een administratieve last. Met name voor de sector van het wegvervoer wordt een aanzienlijke vermindering van de zg. enquêtedruk voorzien.
3. Bezuinigingen bij het CBS hebben geleid tot een hoge graad van efficiency. Recente financiële taakstellingen (tot een bedrag van ca. 7 miljoen euro tot 2007) kan het CBS slechts realiseren door statistieken te schrappen en niet meer statistieken te produceren dan door de EU vereist.
4. Verlichting van de administratieve lastendruk en de bezuinigingen bij het CBS bieden kansen en bedreigingen voor de statistische informatievoorziening van de Rijksoverheid.

Bedreigingen

- de representativiteit van de wegvervoerstatistieken is in de bezuinigingsplannen van het CBS niet gewaarborgd;
- statistische waarnemingen worden onder druk van bezuinigingen vervangen door aannames en modelberekeningen;
- de statistiekproductie van de departementen neemt toe, zonder dat het CBS de rollen van coördinator en 'bureau of standards' heeft ingevuld;
- de autoriteit van het CBS neemt af waardoor discussies ontstaan over de kwaliteit van de cijfers

Kansen

- invoering van ICT kan tegelijkertijd leiden tot aanzienlijke kosten besparingen en tot meer (gedetailleerde) statistische informatie;
- bestaande registraties (Kentekenregister e.d.) kunnen beter gebruikt worden voor statistische doeleinden;
- het Centrum voor Beleidsstatistiek kan onder voorwaarden zijn positie als knooppunt tussen statistiek en onderzoek ten behoeve van het beleid aanzienlijk versterken.

Summary

Quality and continuation of road haulage statistics and mitigating the burden of administrative expenses. Threats and opportunities.

1. In 1899 Statistics Netherlands was established to supply statistical information to the national government and to arrange comparability between statistics constructed by the various Ministries.
2. The Balkenende II Cabinet is aiming at a reduction of 25% for the burden of administrative expenses for the business world. Questionnaires are considered as such a burden. A substantial decline of the so-called survey weight for the road transport sector is foreseen.
3. Cost-cuts with Statistics Netherlands lead to high efficiency levels. Recent financial targets (up to an amount of approx. 7 million Euro by 2007) imposed can only be met by Statistics Netherlands through dropping on statistics and return to statistical EU directives only.
4. Mitigation of the burden of administrative expenses and cost cuts with Statistics Netherlands offer both opportunities and threats with regard to the supply of statistical information to the national government.

Threats:

- Due to fierce reduction plans of Statistics Netherlands the representativeness of road transport statistics is not sufficiently secured
- Under the pressure of financial reductions statistical observations are replaced by modelling techniques and estimations
- The production of statistics by separate Ministries will increase, since Statistics Netherlands hesitates to pick up it's roles as statistical coordinator and 'bureau of standards'
- Statistics Netherlands 's authority is weakening and as a result discussion arise on data quality

Opportunities:

- Introduction and implementation of ICT leads to substantial cost reductions and alongside more (detailed) statistical information
- Existing registrations (Census, Vehicle Administration) offer better options for statistical use
- Under certain conditions the Centre for Policy Statistics can considerably reinforce its position as junction for statistics and policy research

Hoofdstuk 1. Inleiding

Aan het einde van de 19^e is het Centraal Bureau voor de Statistiek opgericht om te kunnen voorzien in de groeiende behoefte aan betrouwbare en onderling vergelijkbare statistieken. De behoefte aan statistische informatie is sindsdien slechts toegenomen.

Ondanks de sterk gegroeide betekenis voor het overheidsbeleid hebben opeenvolgende Kabinetten drastisch bezuinigd op het budget van het CBS. Dankzij vergaande automatisering en het veelvuldig gebruik van registers, zoals bijvoorbeeld de Gemeentelijke Basisadministratie, is het CBS erin geslaagd de kosten te verlagen, de efficiency te verhogen en de kwaliteit van de statistieken op peil te houden. Eind 2003 bleek echter dat ‘de rek eruit was’. Het CBS stelde daarop voor om de statistiekproductie te beperken tot de zg. communautaire statistieken. Het kabinet Balkende II streeft naar een aanzienlijke verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Enquêtes zijn een bijzondere vorm van administratieve lasten.

Zowel de bezuinigingen op het CBS als de maatregelen in het kader van de administratieve lastenverlichting zetten de kwaliteit en de continuïteit van de CBS-statistieken onder druk terwijl de behoefte aan hoogwaardige statistische informatie bij de departementen groeit. Voor het college van secretarissen-generaal is dat aanleiding geweest begin 2005 een interdepartementale werkgroep in het leven te roepen, de werkgroep Professioneel Inkopen en Aanbesteden van Statistieken en Onderzoek (PIA S&O), met als opdracht “na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de efficiency en de effectiviteit van het inwinnen van statistische gegevens en het (uitbestede) onderzoek te verbeteren”.

De tegenstrijdigheid tussen de groeiende behoefte aan statistische informatie en de beperking van de (juridische en financiële) middelen om deze informatie in te winnen leidt tot bedreigingen van de kwaliteit en de continuïteit van statistieken, maar ook tot kansen om te komen tot nieuwe, efficiënte inwinningsmethoden. Aan de hand van de wegvervoerstatistieken zullen we deze kansen en bedreigingen verkennen.

Hoofdstuk 2 Het hoe, wat en voor wie van wegvervoerstatistieken

2.1 Inleiding

Nederland kent de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat ‘van overheidswege’ statistisch onderzoek moet doenⁱ. Dat doet het op grond van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek. In deze wet is gezocht naar een situatie waarin enerzijds van verstrekkers van gegevens niet meer wordt gevraagd dan strikt noodzakelijk en anderzijds gebruikers van statistische gegevens die informatie krijgen, die zij nodig hebben. In de praktijk blijkt dit een krachtig spanningsveld te zijn, vooral als ook de financiële speelruimte wordt beperkt.

2.2 Centrale of decentrale productie van statistieken?

Over nut en noodzaak van de oprichting van een Centraal Bureau voor de Statistiek schrijft Kuijlaars in haar proefschriftⁱⁱ: *‘De overheid had tegen het einde van de negentiende eeuw [inderdaad] een bureau nodig dat zich fulltime met statistische informatievoorziening bezig hield. De behoefte van de regering en het Parlement aan actuele, accurate informatie nam toe. Naast de behoefte aan statistische ontginning van tal van terreinen moesten ook de bestaande, op de verschillende departementen vervaardigde statistieken onderling vergelijkbaar gemaakt worden. Coördinatie dus. Hiervoor was een statistisch apparaat nodig dat zo georganiseerd was dat het de behoefte aan nieuwe statistieken kon inventariseren en dat een overzicht kon houden op de al bestaande statistische informatie’*.

Figuur 2.1



Op 9 januari 1899 tekende koningin Wilhelmina een Koninklijk Besluit tot oprichting van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Toch heeft het nog tot 1989 geduurd voordat het CBS de werkloosheidsstatistieken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kon overnemen. Hierdoor kwam er – eindelijk - een einde aan de situatie zoals in figuur 2.1.

Tegen de zojuist geschetste historische achtergrond is het opmerkelijk, dat achtereenvolgende kabinetten het CBS bezuinigingen hebben opgelegd die weliswaar in eerste instantie hebben geleid tot een grotere efficiëntie, maar vervolgens ook leiden tot het selecteren van onderwerpen waarover niet langer data worden verzameld. Dat departementen ertoe overgaan zelf de noodzakelijke statistische informatie in te winnen, zoals bijvoorbeeld het ministerie van Verkeer en Waterstaat met het Mobiliteitsonderzoek Nederland (MON)ⁱⁱⁱ, is dan ook geenszins verbazingwekkend. Intussen zag de minister van Economische Zaken zich – naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer - in 2000 genoodzaakt om de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) te vragen om de departementale statistiekproductie in kaart te brengen^{iv}. Het voornemen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (!) om te komen tot een ‘knooppunt’ van beleidsinformatie vormde de aanleiding van deze Kamer-vragen. De minister van Economische Zaken wilde in 2000 kennelijk voorkomen, dat – zoals in de negentiende eeuw – de regering niet kan beschikken over eenduidige informatie ten behoeve van haar beleid.

2.3 Wegvervoerstatistieken

Om gegevens over het Nederlandse goederenvervoer over de weg in te winnen gebruikt het CBS zowel gegevens uit registraties, zoals het kentekenregister, als enquêtes bij ondernemingen. Uit het kentekenregister van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) stelt het CBS de statistieken samen van het Nederlandse bedrijfswagenpark. Het CBS gebruikt de wagenparkgegevens om in de enquêtes gericht te vragen naar de activiteiten van deze voertuigen in het jaar van onderzoek.

2.3.1 Representativiteit

Elke week van het jaar wint het CBS gegevens in van het 1/52^e deel van alle Nederlandse transportondernemingen, zowel in het beroeps- als in het eigen vervoer. Een vervoerder moet daarbij over die zg. telweek voor elk van zijn voertuigen gegevens verstrekken van alle bela-

den en onbeladen ritten inclusief het grensoverschrijdende vervoer, het zg. derde-landenvervoer en het cabotagevervoer^v.

2.3.2 Schattingen en aannames

Uit efficiency-overwegingen en om niet in conflict te komen met artikel 36 van de Wet op het CBS^{vi} maakt het CBS een aantal *schattingen en aannames*. Enkele voorbeelden:

- het vervoer door buitenlandse vervoerders op Nederlands grondgebied;
- de afstand tussen laad- en losplaats welke wordt bepaald met behulp van afstandstabellen in plaats van de werkelijk gereden kilometers
- de afstand van de plaats van lading cq. lossing tot de Nederlandse grens welke wordt gesteld op 95 kilometer als er sprake is van grensoverschrijdend vervoer;
- het CBS stelt het vervoerd gewicht van een rit met bestelauto op 30% van het laadvermogen.

Nader overleg moet uitwijzen in hoeverre het mogelijk is om met behulp van kentekenenquêtes van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie volgende paragraaf) deze schattingen te vervangen door (nauwkeuriger) waarnemingen.

2.4 Samenwerking en het gebruik van ICT

Vanaf de inwerkingtreding van de Wet goederenvervoer over de weg (WGW) op 1 mei 1992 werkt het CBS samen met de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) en de Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV). Dit is niet alleen efficiënt, maar beperkt tevens de administratieve lastendruk voor de transportondernemingen.

Op grond van artikel 30 van de WGW (nader uitgewerkt in de Regeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat nr. DGV/WJZ/V 221920) zijn vervoerders verplicht gegevens te verschaffen. Om hun gegevens te verstrekken kunnen vervoerders gebruikmaken van een computerprogramma, dat NIWO^{vii} en SIEV^{viii} hen kosteloos verstrekken. Bedrijven met minder dan tien voertuigen kunnen de gegevens op papier aanleveren.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Regionale Diensten van Rijkswaterstaat en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) houdt zg. kentekenenquêtes onder andere ten behoeve van infrastructuurplanning en verkeer- en vervoermodellen. Gesprekken met het CBS

om deze enquête op enigerlei wijze te combineren met de vervoerenquêtes zijn gaande en moeten leiden tot een verdere vermindering van de enquêtedruk voor de vervoerders.

2.5 Eurostat

Op grond van Verordening (EG) No 1172/98 levert het CBS statistische informatie over het Nederlandse wegvervoer aan Eurostat ten behoeve van Europese statistieken. Volgens genoemde verordening is het niet vereist statistische gegevens in te winnen van voertuigen met een laadvermogen van 3,5 ton of een maximaal toegelaten gewicht van 6 ton^{ix} ‘voor eenvoudige gemotoriseerde voertuigen’. Als dit artikel wordt toegepast valt 99,97% van de bestelauto’s en 20,77% van de vrachtauto’s^x - in totaal 909.600 motorvoertuigen - buiten de statistische waarneming. Lichte bestelauto’s leveren circa 35% (ca. 3 miljard voertuigkilometers) van de verkeersprestaties op Nederlands grondgebied (bron: CBS).

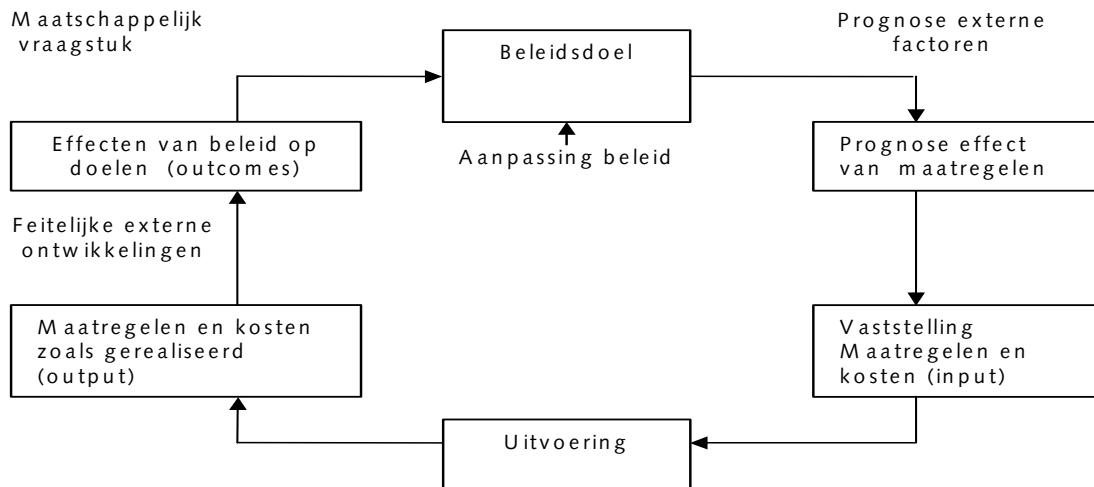
2.6 Hoe belangrijk zijn wegvervoerstatistieken?

2.6.1 de Rijksoverheid

Een korte blik op de beleidscyclus (zie figuur 2.2) maakt duidelijk, dat statistische informatie een belangrijke rol speelt zowel in de fase waarin wet- en regelgeving wordt geïnitieerd als in de fase waarin de ingevoerde wetten en regels al enige tijd functioneren. Signalen uit de samenleving worden onderbouwd met statistieken voordat een beleidsdoel wordt geformuleerd. In figuur 2.2 is dit weergegeven in het blokje ‘Prognose effect van maatregelen’. Statistieken vervullen een belangrijke rol bij de ex post evaluatie van wetten, omdat zij actuele en accurate informatie geven over veranderingen die zijn opgetreden sinds het inwerking treden van nieuwe wetten.

De in 2003 ingevoerde VBTB begrotingssystematiek vereist van de departementen dat zij niet alleen hun doelstellingen zoveel mogelijk in kwantitatieve termen formuleren (de derde dinsdag in september) maar ook in kwantitatieve termen rapporteren over de mate waarin de gestelde doelen gerealiseerd zijn (de derde woensdag in mei). De behoefte aan gedetailleerde statistische gegevens is daardoor aanzienlijk toegenomen.

Figuur 2.2 Het beleidsproces



2.6.2 Communicatie

Betrouwbare, zowel door de overheid als door het bedrijfsleven aanvaarde statistieken dragen bij aan efficiënte en effectieve communicatie. Dat geldt overigens niet alleen voor de communicatie met de overheid, het geldt evenzeer voor contacten met organisaties van werknemers en verladers.

Goede, gedetailleerde statistieken – ook op het niveau van deelmarkten - stellen brancheorganisaties in staat de belangen van hun leden effectief te behartigen. Ook in de communicatie met de leden speelt statistische informatie een belangrijke rol getuige, bijvoorbeeld, het boekje ‘Transport in cijfers’, dat Transport en Logistiek Nederland (TLN) jaarlijks publiceert. In deze publicatie zijn niet alleen veel cijfers gebruikt van het CBS, maar ook van buitenlandse statistische bureaus, van consultants en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer.

Hoofdstuk 3 Statistiek en administratieve lasten

3.1 Inleiding

Het Kabinet Balkenende II heeft het terugdringen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot een onderwerp van het kabinetsbeleid gemaakt. Aan het einde van de kabinetsperiode (mei 2007) moeten de administratieve lasten met 25% (4,1 miljard euro^{xi}) zijn gereduceerd ten opzichte van 31 december 2002. De minister van Economische Zaken – door het Kabinet aangewezen als coördinerend minister voor administratieve lastenverlichting –

zet sterk in op informatie- en communicatietechnologie om genoemde reductie te realiseren.

3.2 Enquêtedruk

In het Kabinetsplan aanpak administratieve lasten^{xii} hanteren de ministers van Financiën en Economische Zaken de volgende definitie: *‘Administratieve lasten zijn alleen die kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Dit omvat ook informatieverplichtingen aan derden (zoals bijvoorbeeld consumenten)’*. De minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties spitst het begrip voor de Nederlandse burger vooral toe *‘op de tijd, die de burger kwijt is aan het voldoen aan zijn informatieverplichting’*^{xiii}. In beide omschrijvingen is het verstrekken van gegevens ten behoeve van de statistiek een administratieve last.

Ondernemers ontvangen naast de enquêtes van het CBS ook enquêtes van hun brancheverenigingen, (commerciële) onderzoekbureaus en andere overheden. Van de totale administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven is minder dan 1% toe te schrijven aan CBS-enquêtes^{xiv}. Toch klagen ondernemers over de tijd en de hoge kosten die verbonden zijn aan het invullen van (CBS-)enquêtes zonder dat zij er iets voor terug krijgen. Enquêtes hebben daardoor een hoge ergernisfactor.

3.3 De ICT-oplossing

Om de inspanningen van het bedrijfsleven en de departementen te faciliteren wordt onder auspiciën van het ministerie van Economische Zaken het programma ICTAL uitgevoerd. Daarnaast adviseert het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) de regering op het terrein van administratieve lastenverlichting^{xv}. Het programma ICTAL is begin 2003 gestart en heeft een looptijd tot begin 2006. Het programma ICTAL omvat de volgende projecten.

- Het bedrijvenloket
Dit is een digitale vraagbaak voor ondernemers m.b.t. wet- en regelgeving. De organisatie van het project Bedrijvenloket is in handen van de Vereniging van Kamers van Koophandel (VVK).
- Overheidstransactiepoort (OTP):
Dit is het digitale postkantoor van de overheid dat de elektronische communicatie tussen

bedrijfsleven en overheden ondersteunt en bevordert. Het gaat hierbij om een berichtenstandaard voor berichten, processen, architectuur en infrastructuur. Het motto van de OTP is ‘eenmaal geleverd, meerdere malen gebruikt’.

- Basisbedrijvenregister;
Het basisbedrijvenregister zal de identificerende gegevens van alle in Nederland gevestigde bedrijven en organisaties bevatten. Gegevensuitwisseling tussen verschillende overheidsorganisaties wordt daarmee sterk vereenvoudigd en levert daarmee een bijdrage aan ‘eenmaal geleverd, meerdere malen gebruikt’.
- Elektronisch gestandaardiseerde statistiekuitvraag (EGS);
Dit project omvat de ontwikkeling van software die automatisch statistische gegevens extraheert uit administratieve systemen. Bedrijven worden door verschillende organisaties benaderd om gegevens voor statistische doeleinden te leveren. Een eenvoudige standaard die aansluit bij verschillende typen bedrijfsadministraties kan leiden tot een aanzienlijke verlichting van de enquêtedruk.

De toepassing van ICT bij het inwinnen van statistische informatie heeft de volgende voordelen:

- Gegevens worden gegenereerd worden uit basisregistraties zoals, bijvoorbeeld, de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en het Kentekenregister;
- Gegevens worden direct geëxtraheerd uit de (geautomatiseerde) bedrijfsadministratie, waardoor het verstrekken van statistische gegevens geen extra kosten met zich meebrengt.
- Omvang en frequentie van statistiekuitvragen dalen, doordat eerder aan de overheid geleverde gegevens tevens voor statistische doeleinden gebruikt worden;
- Statistische informatie komt eerder beschikbaar, omdat het inwinnen van gegevens sneller gaat;

Tegenover deze voordelen staan de volgende nadelen:

- De implementatie van ICT-faciliteiten ten behoeve van de elektronisch gestandaardiseerde statistiekuitvraag is complex;
- De automatiseringsfaciliteiten van ondernemingen moeten aan hoge eisen voldoen;
- Een grote hoeveelheid detailinformatie komt beschikbaar, waardoor problemen met de verwerking kunnen ontstaan.

- Gegevens van ondernemingen die hun statistische gegevens niet elektronisch aanleveren vallen buiten de statistische waarneming. Statistieken zijn daardoor niet langer representatief.

Het CBS werkt aan een elektronische vragenlijst, die de gevraagde informatie rechtstreeks uit de administratie van de transportonderneming kan ophalen. Op grond van de hoge eisen, die het gebruik van de elektronische vragenlijst stelt aan de automatiseringsfaciliteiten overweegt het CBS om alleen een beperkt aantal grote wegvervoerondernemingen elektronisch integraal (alle ritten in een jaar) te bevragen en te stoppen met het bevragen van kleine wegvervoerondernemingen. Het CBS brengt de gevolgen voor de representativiteit, betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de wegvervoerstatistieken na de invoering van de elektronische vragenlijst in kaart.

3.4 De opstelling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Een commissie onder leiding van oud-minister W. Sorgdrager heeft in het rapport ‘Overheid, bedrijfsleven en wetgeving, mogelijkheden tot reductie van administratieve lasten en een breder perspectief’^{xvi} de administratieve lasten voor het bedrijfsleven voortvloeiend uit wet- en regelgeving op het werkkterrein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in beeld gebracht. Op 31 december 2002 werden deze geraamd op 1.045 miljoen euro. Van dit bedrag is 46% toe te schrijven aan nationale wetgeving en 36% aan Europese regelgeving en internationale verplichtingen. De resterende 18% vloeit voort uit zowel uit nationale als uit Europese regelgeving en andere internationale verplichtingen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kiest de nationale wet- en regelgeving als aangrijpingspunt voor het terugdringen van administratieve lasten^{xvii}. Het programma ‘Minder lastig voor bedrijven’^{xviii} vermeldt, dat de invulling van de reductie van de administratieve lasten onder andere gevonden moeten worden in het domein goederen(weg)vervoer. In totaal moet op het terrein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een reductie van de administratieve lasten worden gerealiseerd van 273 miljoen euro (26%), waarvan 62,3 miljoen euro bij het goederenvervoer over de weg. Van de meeste maatregelen wordt in 2006 effect verwacht.

Zoals al eerder aangegeven dragen CBS-enquêtes minder dan 1% bij aan de totale administratieve lastendruk voor het vervoerend bedrijfsleven. Het mag opmerkelijk heten, dat de Commissie Sorgdrager tot de conclusie komt, dat van de totale verlichting van de administratieve lasten maar liefst 20% kan worden gerealiseerd uit vermindering van de enquêtedruk. In de notitie ‘Minder lastig voor bedrijven. Programma reductie administratieve lasten met 25% in de periode 2003 – 2006’ wordt geen enkel woord gewijd aan de beperking van de enquêtedruk voor wegvervoerondernemingen. Aan de ‘ecopunten na 2003’ (zie tabel 3.1 punt 5), waarvoor geen enkele bijdrage aan de verlichting van de administratieve lastendruk wordt ingeboekt, wordt in ieder geval nog één alinea gewijd.

Hoofdstuk 4 Bedreigingen en kansen

4.1 Inleiding

Onder druk van steeds weer nieuwe bezuinigingsronden heeft het CBS, gegeven de technische faciliteiten, een zeer hoge graad van efficiëntie bereikt bij de productie van wegvervoerstatistieken. De grens van verdere verhoging van de efficiency bij de statistiekproductie is bereikt. De reeds afgekondigde verdere bezuinigingen kan het CBS slechts invullen door statistieken aanzienlijk te versoberen of zelfs helemaal te schrappen. De kwaliteit en de continuïteit van statistieken staan onder sterke druk.

Met het instellen van de interdepartementale werkgroep Professioneel Inkopen en Aanbesteden van Statistiek en Onderzoek (PIA S&O) geeft het college van plaatsvervangend secretarissen-generaal uitdrukking aan de zorg over deze ontwikkelingen, terwijl de behoefte aan statistische informatie verder toenemt. De opeenvolgende taakstellingen van het CBS bieden echter naast bedreigingen ook kansen om op een efficiënte manier hoogwaardige (wegvervoer)statistieken te produceren en om de tegelijkertijd de administratieve lastendruk te verminderen.

4.2 Bedreigingen

4.2.1 Representativiteit

Als de mogelijkheden tot verdere verbetering van de efficiëntie bij de productie van de wegvervoerstatistieken zoals eerder besproken zijn uitgeput, is het alles behalve

verbazingwekkend, dat het CBS de juridische (onder)grenzen van zijn verplichtingen opzoekt.

De Wet op het CBS biedt in dat opzicht twee mogelijkheden:

- Ten eerste stelt artikel 4, dat het CBS op nationaal niveau is belast met de productie van communautaire statistieken en artikel 5 biedt de mogelijkheid om werkzaamheden voor derden te verrichten, mits het daarmee een goede marktwerking niet wordt verstoord. Voor de wegvervoerstatistieken betekent artikel 4, dat voertuigen met een laadvermogen minder dan 3.500 kg. óf een maximum toelaatbaar totaal gewicht minder dan 6.000 kg. volledig buiten de statistische waarneming mogen blijven^{xix}. Als het CBS deze verordening toepast verdwijnt het zicht op de activiteiten van nagenoeg alle bestelauto's (ca. 900.000 motorvoertuigen). Naast het grote verlies aan informatie over deze (sterk groeiende) categorie bedrijfsvoertuigen, lijdt de representativiteit van de wegvervoerstatistieken ernstige schade.
- Ten tweede biedt toepassing van artikel 5 van de Wet op het CBS aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid de ontbrekende gegevens zelf in te (laten) winnen. De bezuinigingen echter die het CBS realiseert worden (meer dan) tenietgedaan door hogere uitgaven voor die eigen inwinning en productie bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In aanvulling op het eerste punt moeten we opmerken, dat de overweging van het CBS om de wegvervoerstatistieken te maken op basis van de integrale waarneming van enkele tientallen grote ondernemingen eveneens zal leiden tot verlies van representativiteit van de statistiek. De wegvervoersector bestaat vooral uit kleine ondernemingen (81% van de vervoerbedrijven had op 1 januari 2005 10 auto's of minder)^{xx}

4.2.2 Berekeningen, schattingen en waarnemingen

Uit kostenoverwegingen is het goed te begrijpen, dat een deel van de statistische informatie over het wegvervoer niet is ontleend aan waarnemingen, maar aan berekeningen en schattingen, al dan niet met behulp van modellen. Bekende geschatte gegevens zijn het binnenlandse gedeelte van een internationale rit, het gemiddeld brandstofverbruik en het gemiddelde gewicht van de lading in het distributievervoer. De winst in termen van nauwkeurigheid van

statistische waarneming van deze gegevens weegt niet op tegen de hoge enquêtedruk voor de vervoerder.

Zolang genoemde schattingen en berekeningen op gezette tijden worden getoetst, is daar geen enkel bezwaar tegen. Het is echter de vraag of er in een periode met beperkte budgettaire ruimte voldoende middelen beschikbaar zijn voor het ontwikkelen, ijken en toetsen van modellen.

4.2.3 Eigen statistiekproductie van de departementen

Onder druk van opeenvolgende financiële taakstellingen heeft het CBS besloten prioriteit te geven aan statistische informatie, die het krachtens EU-verordeningen aan Eurostat moet leveren. Informatie, die het CBS verzamelde ten behoeve van het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG) hoorden daar niet bij. Om het OVG, dat inzicht geeft in de mobiliteit van de Nederlandse bevolking, zolang mogelijk en met een zo klein mogelijk budget ‘in de lucht’ te houden heeft het CBS de volgende stappen gezet.

1. V&W betaalt als belangrijkste gebruiker de kosten van de uitbreiding van de steekproef, waardoor het OVG ook op regionaal niveau betrouwbare informatie geeft;
2. door de toegenomen budgettaire druk heeft het CBS minder middelen beschikbaar om geënquêteerden te rappeleren;
3. ondanks de verhoogde bijdrage van V&W liep het aantal geënquêteerden verder terug;
4. in goed overleg en met methodologische ondersteuning van het CBS heeft V&W het OVG in eigen beheer voortgezet onder de naam MON.

Het ministerie van VROM heeft, na dezelfde stappen te hebben doorlopen als het ministerie van V&W, het Woonbehoefte Onderzoek (WoOn) in eigen beheer voortgezet.

Vanuit oogpunt van informatiebehoefte zijn de stappen van VROM en V&W logisch en begrijpelijk. In 2000 constateerde de Commissie Don^{xxi}, dat ‘*de departementen en diensten van het Rijk veel statistiek buiten het CBS om vervaardigen*’. Het is niet vanzelfsprekend, dat bij de decentrale vervaardiging van statistieken steeds dezelfde en steeds even hoge kwaliteitsnormen worden gehanteerd.

4.2.4 Autoriteit

Onafhankelijkheid en hoge professionele standaarden bij het verzamelen van statistische gegevens vormen de grondslag voor het gezag, dat het CBS tot voor enkele jaren had. Cijfers afkomstig van het CBS stonden buiten de discussie. De discussie werd – zoals de bedoeling van statistieken - gevoerd over het verschijnsel achter de cijfers.

Als decentrale statistiekproductie onvermijdelijk blijkt te zijn, wil het CBS graag de rol spelen van ‘bureau of standards’ gekoppeld aan een regierol bij decentrale gegevensinwinning^{xxii}. De vraag is in hoeverre (maatschappelijke) organisaties deze standaarden zullen toepassen als deze niet in lijn zijn met hun belangen. De situatie, dat de discussie gaat over de kwaliteit van de cijfers in plaats van over het achterliggende maatschappelijke probleem is niet denkbeeldig.

4.3 Kansen

4.3.1 ICT

Doordat het programma ICTAL in het leven is geroepen geeft het Kabinet aan, dat het veel verwacht van ICT bij het terugdringen van administratieve lasten in het algemeen en van het verlichten van de enquêtedruk in het bijzonder. Met het programmaonderdeel ‘Elektronisch gestandaardiseerde statistiekuitvraag’ streeft het programma ICTAL ernaar om de inwinning van statistische gegevens zoveel mogelijk te integreren in de geautomatiseerde bedrijfsadministratie.

Dit kan ofwel in de bedrijven zelf ofwel bij administratiekantoren, die voor een aantal meest kleine bedrijven de administratie doen. Hoewel het experiment met data-overdracht vanaf kassasystemen naar het CBS nog niet aan alle verwachtingen voldoet lijkt de geïntegreerde aanmaak van statistische gegevens veelbelovend. De enquêtedruk verdwijnt (nagenoeg) geheel en de hoeveelheid statistische gegevens neemt sterk toe, terwijl van bedrijven geen of slechts geringe investeringen wordt gevraagd. Bovendien krijgen bedrijven zelf de beschikking over statistische gegevens, waardoor zij hun eigen prestaties kunnen vergelijken met die van hun branchegenoten.

4.3.2 Registraties

Het CBS maakt, waar mogelijk, gebruik van bestaande registraties enerzijds om de enquêtedruk te verminderen, anderzijds om de efficiency bij data-inwinning te vergroten. Vandaar

dat het CBS, bijvoorbeeld, gebruik maakt van het Kentekenregister om statistieken van het Nederlandse voertuigpark te maken. Op het (elektronische) enquêteformulier, dat een wegvervoerder moet invullen, zijn alle bekende gegevens al ingevuld en dus kan hij volstaan met een controle van deze gegevens.

Het CBS is er zeer bij gebaat als registers, zoals het Kentekenregister de Gemeentelijke Basisadministratie en het Standaard Bedrijvenregister, niet alleen van hoge kwaliteit zijn, maar ook volgens bepaalde standaarden zijn opgebouwd. Voorwaarde is evenwel, dat het CBS kan gaan functioneren als ‘bureau of standards’. Echter door de toepassing van uniforme standaarden zijn gegevens te koppelen aan gegevens uit andere registraties, waardoor het opnieuw opvragen van deze gegevens achterwege kan blijven. Dit is in overeenstemming met de gedachtengang achter de OverheidsTransactiePoort (OTP) nl. ‘éénmaal geleverd, meer malen gebruikt’. Een eenmalige grote operatie kan gedurende lange tijd veel gegevens opleveren tegen geringe kosten en een minimale administratieve lastendruk.

4.3.3 Centrum voor Beleidsstatistiek

Het CBS biedt onderzoekers het Centrum voor Beleidsstatistiek^{xxiii} de mogelijkheid om ‘on site’ of via ‘remote execution’ micro-bestanden van het CBS te gebruiken. Hiermee draagt het CBS bij aan de vermindering van de enquêtedruk. De noodzaak om gegevens, waarover het CBS reeds beschikt, opnieuw te verzamelen, vervalt immers.

Het CBS stelt echter enkele voorwaarden aan het gebruik van haar micro-bestanden. De belangrijkste voorwaarde is toetsing van onderzoeksresultaten aan de geheimhoudingsplicht. In de praktijk blijkt deze toetsing een grote belemmering te zijn. De mogelijkheden die het Centrum voor Beleidsstatistiek heeft, maken het zeer de moeite waard om te onderzoeken op welke wijze deze belemmering kan worden opgeheven.

Hoofdstuk 5 Conclusie

De mogelijkheden om de administratieve lastendruk terug te dringen door minder enquêtes te houden, de frequenties te beperken of het aantal vragen terug te dringen zijn zeer beperkt. In de achterliggende jaren is het CBS erin geslaagd om de druk, die zijn enquêtes veroorzaken sinds 1994 met 40% terug te dringen^{xxiv}. Dat neemt niet weg, dat er kansrijke ontwikkelingen

zijn, die verdere verlichting van de enquêtedruk combineren met een aanzienlijke uitbreiding van de beschikbare statistische informatie. Om die combinatie te kunnen realiseren moeten eerst echter enkele hoge hindernissen worden genomen. Automatisering van gegevensinwinning bij de bron en een andere toepassing van de geheimhoudingsplicht zijn de belangrijkste. Door de financiële taakstellingen die het CBS opgelegd krijgt komt de hoge kwaliteitsstandaard die het CBS voor zijn statistieken hanteert (moet hanteren) ernstig in het gedrang. Een verminderde kwaliteit van statistieken leidt rechtstreeks tot een lagere kwaliteit van het beleid. Is een kleine verlichting van administratieve lasten deze hoge prijs waard?

Referenties

-
- i Wet op het CBS artikel 3.
 - ii Kuijlaars, A.M.D.A, Het huis der getallen (ISBN 90.6861.166.6), 1999 t.a.p. pag. 44
 - iii Het Mobiliteitsonderzoek Nederland is een voortzetting van het OnderzoekVerplaatsingsgedrag.
 - iv Rapportage departementale statistiekproductie Vastgesteld door de Centrale Commissie voor de Statistiek in haar vergadering van 16 maart 2001 (bekend onder de naam Rapport Commissie Don).
 - v Cabotage is het vervoer door bijv. een Nederlandse vrachtauto, waarbij zowel de laad-als de losplaats bijv. in Frankrijk liggen. Van derde-landen-vervoer is sprake als bijv. een Nederlandse vrachtauto wordt geladen bijv. in Frankrijk en wordt gelost in Duitsland.
 - vi Artikel 36 van de Wet op het CBS luidt: Met inachtneming van een goede vervulling van zijn taak draagt de directeur-generaal er zorg voor dat de verwerving van gegevens op zodanige wijze geschiedt dat de daaruit voortvloeiende administratieve lasten voor ondernemingen, vrije beroepsbeoefenaren, instellingen en rechtspersonen die volgens hun statuten tot doel hebben de belangen van de betrokken ondernemingen, vrije beroepsbeoefenaren en instellingen te behartigen, zo laag mogelijk zijn.
 - vii <http://www.niwo.nl>
 - viii <http://www.siev.nl>
 - ix Verordening (EG) Nr.1172/98 van de Raad van 25 mei 1998 betreffende de statistische registratie van het goederenvervoer over de weg, artikel 1

-
- x Het Nederlandse park bedrijfsvoertuigen omvatte op 1-1-2005:
893577 bestelauto's w.v. 893509 met een laadvermogen < 3500 kg en
77503 vrachtauto's w.v. 16095 met een laadvermogen < 3500 kg (Bron: CBS Statline)
- xi Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29515, nr. 1, Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten, p. 2
- xii Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 17, pag. 4
- xiii Administratieve lasten zijn de uren voor burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat daarbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. De administratieve lasten hebben betrekking op het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 17, pag. 4)
- xiv CBS Meerjarenprogramma 2004 – 2008, pag. 55
- xv <http://www.actal.nl/>
- xvi W. Sorgdrager; Overheid, bedrijfsleven en wetgeving, mogelijkheden tot reductie van administratieve lasten en een breder perspectief, juni 2003
- xvii Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Minder lastig voor bedrijven. Programma reductie administratieve lasten met 25% in de periode 2003 – 2006, 8 april 2004 Definitief, pag. 8
- xviii Zie voetnoot xvii, pag. 11
- xix VERORDENING (EG) Nr.1172/98 VAN DE RAAD van 25 mei 1998 betreffende de statistische registratie van het goederenvervoer over de weg, artikel 1
- xx Bron: NIWO
- xxi Rapportage departementale statistiekproductie Vastgesteld door de Centrale Commissie voor de Statistiek in haar vergadering van 16 maart 2001, pag.11
- xxii CBS Meerjarenprogramma 2004-2008, pag. 59
- xxiii Nadere details: www.cbs.nl/nl/service/cvb/diensten.htm
- xxiv BS Meerjarenprogramma 2004-2008, pag. 55