

Vergaderjaar 2015–2016

34 248

Wijziging van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek in verband met de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 oktober 2015

Hoofdstuk I. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de verschillende fracties over het bovengenoemde wetsvoorstel. Graag ga ik op deze vragen in. Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

De leden van de CDA-fractie vroegen of de onafhankelijke statistiekproductie en de betrouwbaarheid van de statistieken gewaarborgd blijven met dit wetsvoorstel. De onafhankelijkheid van het CBS is en blijft geborgd in de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (Wet op het CBS) en door middel van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's). Zo zal artikel 18 van de Wet op het CBS blijven borgen dat de DG CBS onafhankelijk is in de methoden en de publicatie van de statistieken en bevat het wetsvoorstel waarborgen dat de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) het meerjarenprogramma en werkprogramma van het CBS niet op inhoudelijke gronden kan afkeuren. De onafhankelijkheid die inherent is aan het zijn van zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt geborgd door de Kaderwet zbo's. Kenmerkend voor het zijn van zbo is dat er geen sprake is van een hiërarchische of ambtelijke ondergeschiktheidsrelatie met de Minister (zie ook artikel 1, onder a, Kaderwet zbo's). Dit houdt in dat de Minister aan de DG CBS geen aanwijzingen kan geven over hoe te handelen in een concreet geval, maar alleen algemene aanwijzingen (beleidsregels, zie artikel 21 Kaderwet zbo's). Verder borgt de Kaderwet zbo's de onafhankelijkheid van het personeel van een zbo ten opzichte van de Minister (artikelen 15 en 16 Kaderwet zbo's).

De leden van de CDA-fractie vroegen ook hoeveel kosten worden bespaard met het opheffen van de Centrale Commissie voor de statistiek (CCS).

De opheffing van de CCS leidt tot een jaarlijkse kostenreductie van € 90.000. Dit is het bedrag dat de CCS-leden als vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden voor de CCS. Dit bedrag blijft op de EZ-begroting beschikbaar voor het CBS. De verwachting is dat de DG CBS dit bedrag zal gebruiken ter bekostiging van een orgaan dat hem adviseert op financieel gebied of over de kwaliteit van de statistiekproductie en -voorziening.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts om een reactie op de brief van de CCS van 6 november 2014 over het onderwerp «herpositionering zbo's van het CBS». De CCS heeft in haar brief aangegeven begrip te hebben voor het terugbrengen van het aantal zbo's bij het CBS, voor het handhaven van de DG CBS als zbo en voor het opheffen van de CCS als zbo. Daarnaast wijst de CCS op het belang van de aanwezigheid van een externe blik als waarborg voor het goede en onafhankelijke functioneren van de DG CBS. Naar de mening van de CCS zou die externe blik gestalte moeten krijgen in een orgaan binnen het CBS en zou dat orgaan moeten worden voorgeschreven in de Wet op het CBS. In reactie hierop merk ik op dat een in de organisatie van het CBS ingebouwde, externe blik zeker bij kan dragen aan de kwaliteit van het functioneren van de DG CBS. Zo is er bij het CBS nu al sprake van een niet wettelijk voorgeschreven, door de DG CBS ingestelde adviesraad. Deze raad bestaat uit zes statistiekinhoudelijke adviesraden¹ die elk een thematisch terrein of onderwerp beslaan. Deze raden adviseren het CBS over de invulling van het statistische programma en borgen dat de geproduceerde statistieken aansluiten bij de vragen uit de samenleving. Naar mijn mening is het echter niet nodig wettelijk te voorzien in andere organen dan de DG CBS, dus ook niet in organen waarin die externe blik verder zijn beslag kan krijgen. De achtergrond daarvan is dat de Minister alleen te maken heeft met het zbo, de DG CBS. Iedere suggestie dat een deel van de aan de DG CBS opgedragen taakuitvoering ook wettelijk berust bij andere organen dan de DG CBS dient te worden vermeden, omdat dit afbreuk doet aan een transparante verantwoordelijkheidsverdeling. Bovendien geeft het afzien van een wettelijke verankering de DG CBS de flexibiliteit om zijn interne processen zo in te richten dat de kwaliteit en onafhankelijkheid van zijn taakvervulling optimaal worden gediend. De DG CBS kan derhalve de CBS-organisatie zo inrichten dat in een (extra) externe blik wordt voorzien.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Opheffen CCS

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting van het voorstel om de CCS op te heffen. De aanleiding voor de opheffing van de CCS is geweest dat het kabinet in het kader van de herpositionering van zbo's heeft aangegeven dat twee zbo's (de DG CBS en de CCS) bij één organisatie (het CBS) een onnodig zware inrichting is. Dit is aan de Tweede Kamer geschreven bij brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 mei 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83). Bij twee zbo's binnen één organisatie zijn de opgedragen taken en besluitvormende bevoegdheden verspreid over twee organen. Dat is niet bevorderlijk voor een heldere werkrelatie tussen het CBS en de Minister. Gegeven het voornemen dat het aantal zbo's bij het CBS tot één gereduceerd dient te worden, ligt opheffing van de CCS vervolgens het meest voor de hand. De DG CBS wordt immers als zijnde het hoofd van een nationaal instituut voor de statistiek, Europeesrechtelijk voorgeschreven, maar de CCS als toezichthoudend zbo niet. Een en ander heeft dus niets

¹ Het gaat om 1. De adviesraad berichtgevers, 2. de adviesraad economische statistieken, 3. de adviesraad macro-economische statistieken, 4. de adviesraad methodologie, 5. de adviesraad sociale statistieken en 6. de adviesraad statistieken van de leefomgeving.

van doen met persoonlijke verhoudingen of ondergeschikte zaken zoals de leden van de PvdA-fractie suggereerden en staat ook los van het feit dat een toezichthoudend orgaan op zichzelf een nuttige rol kan vervullen ten aanzien van het functioneren van een zbo.

De leden van de PvdA-fractie informeerden of er bij het CBS plannen zijn om een niet-wettelijke adviserende raad in te stellen. Het instellen van een niet-wettelijke adviserende raad is aan het CBS. De DG CBS heeft zich eerder positief uitgelaten over het instellen van een dergelijk orgaan en beraadt zich momenteel over de vorm die dit zal krijgen.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie op welke manier de onafhankelijkheid van de functionaris voor de gegevensbescherming is gewaarborgd. De onafhankelijkheid van de functionaris voor de gegevensbescherming wordt gewaarborgd door de regeling betreffende deze functionaris in hoofdstuk 9, paragraaf 2, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Concreet bepaalt artikel 63, tweede lid, in het geval van het CBS, dat de functionaris zijn functie onafhankelijk van de DG CBS moet kunnen uitvoeren en dat hij geen nadeel mag ondervinden van de uitoefening van zijn taak. In het uiterste geval is dit afdwingbaar bij de rechter. De taken en bevoegdheden behorend bij het onafhankelijke functioneren van de functionaris voor de gegevensbescherming bij het CBS zijn uitgewerkt in de Regeling taken en bevoegdheden van de functionaris voor de gegevensbescherming van het CBS die op 31 augustus 2011 door de DG CBS is vastgesteld.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de rol van de Tweede Kamer in verband met de in de memorie van toelichting opgenomen «was-woordt»-tabel inzake de bevoegdheden van de CCS. In de tabel is aangegeven wat er ingevolge het wetsvoorstel gebeurt met de huidige taken en bevoegdheden van de CCS en of ze, voor zover zij na opheffing van de CCS worden herbelegd, worden toegekend aan de DG CBS of de Minister. De Tweede Kamer staat niet in de tabel. De rol van de Tweede Kamer betreft de relatie met de Minister. De Tweede Kamer kan de Minister aanspreken op de wijze waarop hij al dan niet van zijn bevoegdheden jegens de DG CBS gebruik maakt.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom geen gehoor is gegeven aan de wens van de CCS te voorzien in een wettelijke verankering van een orgaan met externe blik bij het CBS. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie in hoofdstuk 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat elke vijf jaar bij de evaluatie van het functioneren van de DG CBS ook zal worden gekeken naar de wijze waarop het besluitvormingsproces bij het CBS is ingericht en de daarbij aanwezige controlemechanismen. Dan wordt geëvalueerd of de aanwezige controlemechanismen goed functioneren en of er sprake is van goede governance.

De leden van de CDA-fractie vroegen of dit wetsvoorstel ertoe leidt dat de Minister rechtstreeks aanwijzingen kan geven aan het CBS of de DG CBS. Dit is niet het geval. Het wetsvoorstel wijzigt niets op dit punt, maar laat de huidige situatie in stand. In de bestaande situatie kan de Minister op grond van artikel 21 van de Kaderwet zbo's beleidsregels (algemene aanwijzingen) vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening van de DG CBS (en de CCS), maar geen aanwijzingen in een concreet geval. Hij kan evenmin het personeel aanwijzingen geven in een concreet geval. Dit volgt uit de artikelen 15 en 16 van de Kaderwet zbo's. Het wetsvoorstel verandert hieraan niets.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts enkele vragen over de bevoegdheden van de CCS die ingevolge het wetsvoorstel worden belegd bij de Minister in verband met de onafhankelijkheid van de DG CBS. Waar de bevoegdheden van de Minister en de CCS zich in de huidige situatie richten op hetzelfde onderwerp, komt deze bevoegdheid na opheffing van

de CCS alleen bij de Minister te liggen. Dit is bij drie onderwerpen aan de orde. Allereerst ten aanzien van de bevoegdheid van de Minister om de DG CBS te benoemen, schorsen of ontslaan. Het recht van de CCS om daarbij gehoord te worden vervalt. Dat de Minister het recht heeft de DG CBS te benoemen, schorsen of ontslaan volgt uit de Kaderwet zbo's (artikel 12, eerste lid) en geldt voor alle publiekrechtelijke zbo's. Tot schorsing of ontslag van zbo-bestuurders kan een Minister alleen overgaan wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid of andere zwaarwegende redenen, die gelegen zijn in de persoon van de bestuurder (art 12, tweede lid, van de Kaderwet zbo's). Ten tweede vervalt de taak van het CCS om toezicht te houden op de administratieve lasten die het CBS veroorzaakt voor burgers en bedrijven. De Wet op het CBS verplicht de DG CBS om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden en de Minister ziet daar reeds op toe. Dit toezicht vindt plaats in het kader van de in de Kaderwet zbo's en de Wet op het CBS neergelegde sturingsrelatie van de Minister jegens de DG CBS en van de bestaande aansturing en beleidsverantwoordelijkheid van EZ op het gebied van administratieve lasten. Na de wetswijziging is dit toezicht niet langer dubbel belegd. Tot slot vervalt de taak van de CCS om toezicht te houden op het voorkomen van concurrentie tussen het CBS en private partijen. Dit toezicht maakt reeds deel uit van het reguliere beleid van het Ministerie van Economische Zaken op het gebied van mededinging en van het reguliere nalevingstoezicht van de Autoriteit Consument en Markt. De voor overheden geldende gedragsregels zijn opgenomen in hoofdstuk 4B van de Mededingingswet (doorgaans aangeduid als «wet markt en overheid»). Alleen de bevoegdheid van de Minister om het meerjarenprogramma en werkprogramma goed te keuren is als zodanig nieuw. Ze is bedoeld om de rol te verhelderen die de Minister nu al heeft met betrekking tot het meerjarenprogramma (en indirect het werkprogramma). In de huidige Wet op het CBS staat dat de Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, zijn standpunt uitbrengt over de financiële en organisatorische voorwaarden die vervuld moeten zijn ter verwezenlijking van het meerjarenprogramma, zonder dat expliciet is gemaakt welke gevolgen dat standpunt heeft voor het vastgestelde meerjarenprogramma en de daarop gebaseerde werkprogramma's. Voorgesteld wordt de huidige bevoegdheid van de CCS om deze programma's vast te stellen te beleggen bij de DG CBS, de bevoegdheid van de Minister om in overeenstemming met de ministerraad een standpunt te bepalen over de financiële en organisatorische voorwaarden voor het meerjarenprogramma te laten bestaan en de Minister ten aanzien van het meerjarenprogramma en werkprogramma een goedkeuringsrecht te geven. Het goedkeuringsrecht stelt de Minister in staat te bewaken dat de door de DG CBS vastgestelde programma's passen binnen de geldende financiële en organisatorische voorwaarden aangegeven in het standpunt. De bevoegdheid sluit goed aan bij reeds bestaande goedkeuringsbevoegdheden van de Minister ten aanzien van andere periodieke stukken van het CBS, namelijk de bevoegdheid om de begroting en jaarrekening goed te keuren op basis van de artikelen 29 en 34 van de Kaderwet zbo's. De Minister mag zijn goedkeuring uitsluitend onthouden aan het door de DG CBS vastgestelde meerjarenprogramma of werkprogramma indien die programma's niet binnen de geldende financiële en organisatorische voorwaarden passen. Zie ook paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting waar op deze bevoegdheid uitgebreid wordt ingegaan. Deze bevoegdheid richt zich dus uitsluitend op het bewaken van de financiële en organisatorische kaders waarbinnen het CBS dient te opereren en niet op de inhoudelijke taakuitoefening van de DG CBS. Daarom doet zij geen afbreuk aan het belang van een onafhankelijke statistiekproductie door het CBS, de betrouwbaarheid van de door het CBS gemaakte statistieken en het onafhankelijke functioneren van de DG CBS.

Tot slot vroegen de leden van de CDA-fractie om een nadere toelichting op het standpunt dat een eventueel adviesorgaan bij het CBS geen besluitvormende bevoegdheden dient te hebben. Afgezien van het feit dat een orgaan dat besluiten kan nemen niet langer uitsluitend een adviesorgaan is en afgezien van hetgeen in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie reeds is opgemerkt over het huidige zbo-beleid om zo min mogelijk te voorzien in andere wettelijke organen dan het zbo zelf (zie het begin van deze paragraaf), zou het toekennen van besluitbevoegdheden aan een CBS-orgaan in de wet, tot gevolg hebben dat er opnieuw sprake is van twee zbo's bij het CBS. Kenmerkend voor een zbo is immers het kunnen uitoefenen van openbaar gezag op grond van wettelijk toegekende bevoegdheden tot het nemen van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (zie artikel 1, onder a, van de Kaderwet zbo's en artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht).

2.2 Positie DG CBS

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de onafhankelijke rekenfunctie binnen de overheid is gewaarborgd en hoe de taakverdeling is tussen het CBS en het Centraal Planbureau (CPB). Bij de beleidsvoorbereiding kan een beroep worden gedaan op de «rekenfunctie» van het CPB. Het CPB rekent bijvoorbeeld het regeerakkoord en de jaarlijkse begrotingsplannen door. Globaal kan gesteld worden dat het CBS terugkijkt en het CPB vooruit kijkt. Het CPB raamt de economische ontwikkelingen gegeven de geplande beleidsinzet en het CBS publiceert statistieken over ontwikkelingen die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het denkbaar is dat CPB of CBS kan weigeren om de effecten van bepaalde plannen door te rekenen. Aanwijzing 8 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus (Stcrt. 2012, 3200) bepaalt dat het CPB een verzoek accepteert voor zover het aan de in de aanwijzing genoemde eisen voldoet. Die eisen zijn dat het verzoek niet strijdig is met het algemeen belang, het verzoek niet afkomstig is van een commerciële organisatie, het verzoek bijdraagt aan de versterking van de publieke taak van het planbureau, het om inhoudelijke redenen voor de hand ligt dat het planbureau het verzoek uitvoert (zoals de beschikbaarheid van deskundigheid en databestanden), de inhoudelijke onafhankelijkheid van het planbureau is veiliggesteld, en openbaarmaking van het resultaat van het geaccepteerde verzoek is gegarandeerd (tenzij het een verzoek betreft dat vertrouwelijk van aard is). Ook moet rekening gehouden worden met de beschikbare capaciteit van het planbureau. Als aan deze criteria voldaan is, dient het planbureau het werk te accepteren. Het CBS rekent geen plannen door, maar produceert statistieken. Veel statistieken is het CBS verplicht te maken grond van Europese of nationale wetgeving. De andere statistieken die het CBS voor de overheid opstelt, kan het CBS zelf invullen. Dit vrije deel kan bestaan uit statistieken waar overheden om vragen en uit statistieken die het CBS op eigen initiatief maakt. Het CBS geeft zoveel mogelijk van tevoren in het meerjarenprogramma en het werkprogramma aan hoe het de vrije ruimte wil invullen. De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of de medewerkers van het CBS werkzaam zijn voor het Ministerie van Economische Zaken. Dat is niet het geval. Bij zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid wordt het personeel ter beschikking gesteld door de betreffende Minister. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Autoriteit Consument en Markt. Bij zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid, zoals het CBS, is het personeel in dienst van het CBS zelf. In beide gevallen wordt overigens de onafhankelijkheid van het personeel door de Kaderwet zbo's geborgd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de rechtspersoonlijkheid van het CBS en het CPB is geregeld. Zoals in het voorgaande antwoord is aangegeven, beschikt het CBS over eigen rechtspersoonlijkheid. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering omdat het CBS bevoegd is

werk voor derden te verrichten en daartoe zelfstandig contracten moet kunnen sluiten. Daarvoor is het nodig te beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid. Het CPB beschikt niet over eigen rechtspersoonlijkheid maar is een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken. Ook de andere planbureaus zijn onderdeel van het betreffende ministerie. Het gaat om het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

De leden van de SP-fractie vroegen of de bevoegdheid van de Minister om de DG CBS te benoemen, schorsen en ontslaan betekent dat de DG CBS ondergeschikt is aan de Minister. Het recht om bestuursleden van zbo's te benoemen, schorsen of ontslaan heeft elke Minister ten aanzien van de onder zijn ministerie ressorterende publiekrechtelijke zbo's. Dit is geregeld in artikel 12 van de Kaderwet zbo's en leidt op geen enkele wijze tot ondergeschiktheid van de bestuursleden aan de betreffende Minister. Dit is destijds aan de Tweede Kamer toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel voor de Kaderwet zbo's: «Het feit dat de Minister een lid van een zelfstandig bestuursorgaan kan benoemen, schorsen en ontslaan brengt geen ondergeschiktheid mee van de benoemde persoon aan de Minister. De Minister heeft immers niet de bevoegdheid om betrokkene opdrachten te geven omtrent zijn werkzaamheden. De gronden om tot schorsen of ontslaan over te gaan zijn ook nauwkeurig omschreven in de wet en hebben uitsluitend betrekking op het objectief vast te stellen functioneren van betrokkene. De subjectieve appreciatie van de Minister over dat functioneren kan daarin geen rol spelen.» (Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 5, p. 56).

De leden van de CDA-fractie vroegen of de onafhankelijke statistiekproductie en de betrouwbaarheid met dit wetsvoorstel gewaarborgd blijft gelet op de eisen die vanuit Europa worden gesteld aan de onafhankelijkheid van de nationale instituten voor de statistiek. Voor Nederland is de DG CBS het nationale instituut voor de statistiek. Dit wetsvoorstel wijzigt niets aan de positie van de DG CBS in relatie tot de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidseisen. Die eisen noodzaken tot de zbo-status van de DG CBS en het wetsvoorstel laat die status dan ook in stand. Daarnaast blijft het CBS beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de onafhankelijkheid van het CBS gewaarborgd blijft. Zoals reeds is aangegeven in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie in hoofdstuk 1 en de paragrafen 2.1 en 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag en van de leden van de SP-fractie in deze paragraaf, blijft de onafhankelijkheid van het CBS onverminderd geborgd in de Wet op het CBS en door middel van de Kaderwet zbo's.

De leden van de D66-fractie wilden weten of dit wetsvoorstel gevolgen heeft voor het voornemen van het CBS om meer «duiding» te bieden bij gepubliceerde statistieken. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor dit voornemen. Voor mijn standpunt over dit voornemen verwijs ik naar de antwoorden op vragen van het Tweede Kamerlid Verhoeven, Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 145.

Voorts vroegen de leden van de D66-fractie de regering nader toe te lichten wat de financiële consequenties zijn van dit wetsvoorstel. Zoals eerder is aangegeven (hoofdstuk 1) leidt de opheffing van de CCS tot een jaarlijkse kostenreductie van € 90.000. Dit is het bedrag dat de CCS-leden als vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden voor de CCS. Dit bedrag blijft op de EZ-begroting beschikbaar voor het CBS. De verwachting is dat de DG CBS dit bedrag zal gebruiken ter bekostiging van een adviserend orgaan.

II Artikelen

Artikel I, onderdelen A (artikel 1, onderdeel d (nieuw)), B, C, F, G, S en W

De leden van de CDA-fractie vroegen of kan worden toegelicht waarom het van belang is dat de Minister van meet af aan zicht en controle heeft op de bij het CBS aanwezige besluitvormingsprocessen en interne checks-and-balances. De Kaderwet zbo's en de Wet op het CBS bevatten diverse bepalingen die een goede besluitvorming door de DG CBS waarborgen. Ook de in aanvulling daarop voorgestelde bepaling (voorgesteld artikel 2b van de Wet op het CBS) dat de DG CBS een bestuursreglement vaststelt waarin wordt vastgelegd welke procedures gelden voor het leidinggeven aan de CBS-organisatie, dient dat belang. Het verschaft de Minister inzicht in de bij het CBS aanwezige besluitvormingsprocessen en interne controlemechanismen. Heldere procedures en voldoende interne controlemechanismen zijn immers wezenlijk voor een goede besluitvorming. De Minister hecht hieraan vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het beleid inzake een adequate statistiekproductie. Indien de Minister van mening is dat de vastgelegde procedures en mechanismen die goede besluitvorming doorkruisen, kan hij zijn goedkeuring aan (de betreffende wijziging van) het bestuursreglement onthouden. Artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet zbo's bepaalt immers dat goedkeuring onder meer kan worden onthouden indien het bestuursreglement naar het oordeel van de Minister een goede taakuitoefening door het zbo kan belemmeren.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp