

Vergaderjaar 2001–2002

28 277

Wet op het Centraal bureau voor de statistiek

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1.1 Inleiding

In 1974 werd met de oratie van Scheltema het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in het Nederlands bestuursrecht geïntroduceerd.¹ Bij zelfstandige bestuursorganen zou men naar zijn zeggen onder meer aan het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) kunnen denken. Sindsdien is het beleid inzake in- en externe verzelfstandiging verder ontwikkeld, uitmondend in de aanwijzingen 124a tot en met 124z van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het ontwerp van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/01, 27 426). Tegelijkertijd hebben werkwijze en positie van het CBS een enorme ontwikkeling doorgemaakt. De professionele zelfstandigheid van het CBS is in 1996 met de Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de statistiek verankerd. Deze ontwikkelingslijnen zijn in de tijd gezien samengekomen in augustus 2000. Toen concludeerde het kabinet naar aanleiding van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bedrijfsvoering bij het CBS dat het CBS een zelfstandig bestuursorgaan zou moeten worden (Kamerstukken II 1999/2000, 26 465, nr. 7). Het onderhavige wetsontwerp geeft uitvoering aan dit standpunt. Er komt aldus een einde aan de hybride situatie waarin het Centraal bureau voor de statistiek als dienstonderdeel van het Ministerie van Economische Zaken wordt aangestuurd door het zelfstandig bestuursorgaan Centrale commissie voor de statistiek.

De wet van 28 december 1936, houdende maatregelen tot het verkrijgen van juiste economische statistieken (Stb. 639DD), wordt ingetrokken. In paragraaf 5.3 van deze memorie wordt beschreven welk stelsel van maatregelen voor gegevensverzameling door het CBS er voor in de plaats komt. Ook de in 1988 tot stand gekomen Wet verstrekking gegevens CBS voor statistische doeleinden wordt ingetrokken. In de jaren na de totstandkoming van de wet is niet gebleken van een werkelijke behoefte aan gegevens bij de potentiële gebruikers zodat de regeling kan komen te vervallen.

¹ Mr. M. Scheltema. Zelfstandige bestuursorganen. Groningen: H. D. Tjeenk Willink, 21 mei 1974.

1.2 Ontwikkelingen

In 1996 heeft het CBS, dat in 1899 bij koninklijk besluit is opgericht om te voorzien in de nationale behoefte aan statistieken voor praktijk, beleid en wetenschap, een wettelijke basis gekregen. Aanleiding was toentertijd dat de CCS als permanent adviescollege een wettelijke basis diende krijgen. De voorgeschiedenis is uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1993/94, 23 576, nr. 3). In de sinds 1996 geldende Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de statistiek (hierna: CBS/CCS-wet van 1996) is de professionele onafhankelijkheid van de officiële statistiek geborgd door vast te leggen dat de directeur-generaal van de statistiek verantwoordelijk is voor de methoden en de publicaties van het CBS en dat het programma van het CBS de goedkeuring van de CCS behoeft. Aldus wordt politieke beïnvloeding van de officiële statistiek uitgesloten en de ministeriële verantwoordelijkheid ingeperkt. Op het punt van de professionele methodologische autonomie van het CBS werd dat zelfs letterlijk verwoord: «Onze Minister geeft hem hiertoe geen aanwijzingen», luidt de laatste zin van artikel 8 van deze wet.

In de tijdsspanne tussen de oratie van Scheltema en de aanbieding aan de Tweede Kamer van de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is herhaaldelijk gereflecteerd op de positie van het CBS. Zo stelde het kabinet in zijn standpunt omtrent functionele decentralisatie in 1990 (Kamerstukken II 1990/91, 21 042, nr. 4) naar aanleiding van een advies ter zake van de Raad voor het binnenlands bestuur: «ook de publiekrechtelijke organen, die onafhankelijk van de minister taken vervullen en die uitsluitend bevoegd zijn privaatrechtelijke en/of feitelijke handelingen te verrichten, doch niet met openbaar gezag zijn bekleed, worden tot de zelfstandige bestuursorganen gerekend. ... Als voorbeelden kunnen genoemd worden het Centraal Bureau voor de Statistiek...» Later concludeerde de Commissie Wiegel (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 51) in een andere context dat het CBS «een organisatie [is] die ten dienste van het kabinet als geheel zou moeten gaan functioneren. Een vorm van verzelfstandiging ligt daarom voor de hand.»

Bij de parlementaire behandeling van het voorstel van de CBS/CCS-wet van 1996, dat de professionele onafhankelijkheid van het CBS vastlegde en daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid inperkte, vormde de beheersmatige inbedding van het CBS als dienst van het Ministerie van Economische Zaken een van de discussiepunten. Enkele kamerleden voelden voor een grotere beheersmatige autonomie voor het CBS om recht te doen aan de eigen behoeften van het CBS en een zakelijker functioneren ervan te bevorderen. Mijn ambtsvoorganger heeft toen aangegeven «een zo groot mogelijke mate van verzelfstandiging van het CBS» tot de mogelijkheden te rekenen (Kamerstukken II 1995/96, 23 576, nr. 18). Het CBS was zijns inziens daar nog niet aan toe, omdat het op dat moment verwickeld was in een omvangrijke interne reorganisatie. Maar hij zegde toe dat hij er in enkele jaren op terug zou komen. Dat gebeurde aan het einde van 1998 toen er een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van het CBS werd uitgevoerd. Dit onderzoek, onder auspiciën van het Ministerie van Financiën en onder onafhankelijk voorzitterschap van professor De Ru, concludeerde dat het CBS verder verzelfstandigd zou moeten worden. Het zou een grotere beheersmatige armslag moeten krijgen door de introductie van een baten/lastenstelsel en een grotere managementverantwoordelijkheid van de leiding van het CBS voor zijn personeel. Daarvoor is volgens het kabinet vereist dat de consequentie wordt getrokken dat het CBS, gezien de taken die het uitvoert, een ZBO wordt.

De afgelopen jaren is er in de feitelijke werkwijze en inbedding van het CBS veel veranderd. De twee belangrijkste veranderingen die de afgelopen jaren zichtbaar zijn geworden, betreffen de communautaire context en de herinrichting van de statistische gegevensverzamelingen en productieprocessen. Met artikel 285 EG is in 1997 de productie van communautaire statistiek in formele zin een taak van de Europese Unie geworden. Dit communautaire kader is uitgewerkt in verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad van de Europese Unie van 17 februari 1997 betreffende de communautaire statistiek (PbEG L 52/1) (hierna: verordening (EG) nr. 322/97), ook wel Statistical Law genoemd. Daarmee is de rechtsgrondslag gecreëerd voor een groot aantal statistische verordeningen en richtlijnen die al dan niet rechtstreeks de lidstaten een groot aantal verplichtingen opleggen. De totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie heeft de impact van deze verplichtingen alleen maar vergroot: voor toepassing van de criteria van het stabiliteitspact maar ook voor het monetair beleid van de Europese Centrale Bank is binnen de Europese Unie geharmoniseerde statistische informatie onontbeerlijk. De uitvoeringslasten daarvan zijn voor de nationale statistische instellingen zoals het CBS aanzienlijk. Het kabinet heeft het budget van het CBS met ingang van 2001 met 10 miljoen gulden en met ingang van 2002 met nog eens 6 miljoen gulden structureel verhoogd voor uitvoering van de communautaire statistische verplichtingen. Bovendien heeft de praktijk geleerd dat een tijdige en adequate inbreng van statistici in de regelgevingsprocessen onmisbaar is. De nodige maatregelen om hierin te voorzien worden thans getroffen. Hierop en op verschillende andere communautaire aspecten wordt in paragrafen 4.1 t/m 4.5 nader ingegaan.

Het CBS heeft ook zelf een enorme ontwikkeling meegemaakt. Dat geldt zowel voor de organisatie als voor de productieprocessen. Eind jaren zeventig is het CBS sterk gegroeid qua personele omvang met een tweede vestiging in Heerlen. Het kabinetsbeleid sinds het begin van de jaren tachtig heeft het personeelsbestand vervolgens weer gereduceerd van bijna 3500 in 1983 tot ruim 2000 fte's in 2001. Deze reductie is, grotendeels zonder schade aan de output, mogelijk gemaakt door systematische en innovatieve automatisering. Tegelijk konden de administratieve lasten van het bedrijfsleven sterk gereduceerd worden. De efficiencywinsten van het CBS zijn dan ook aantoonbaar en aanzienlijk. De samenstelling van het personeelsbestand heeft in de jaren tachtig en negentig echter onvoldoende gelijke tred kunnen houden met de behoeften en mogelijkheden van de statistiekproductie. Veel invoerwerk van gegevens en dergelijke is gaandeweg overtollig geworden, terwijl de behoefte aan hooggeschoolde methodologen, automatiseerders en projectleiders juist bleef groeien. Om verdere voortgang te kunnen boeken vindt bij het CBS sinds 1 april 1999 een ingrijpende reorganisatie plaats. Een doordacht sociaal plan en een grootschalige wervingscampagne hebben de uitstroom van lager geschoold en de instroom van hoger geschoold personeel bij het CBS een aanzienlijke stimulans gegeven.

Voor de statistische productieprocessen maakt het CBS zoals gezegd in toenemende mate gebruik van automatiseringshulpmiddelen. De aard van de gegevens die verzameld en verwerkt worden, is parallel daarmee aan verandering onderhevig. De respons op de persoonsenquêtes ligt op een niveau dat laag is in vergelijking met dat van andere landen. En ook bij het bedrijfsleven is de bereidheid om mee te werken aan de enquêtes van het CBS niet altijd even groot. Tegelijk ontstaan er binnen en buiten de overheid in toenemende mate geautomatiseerde registraties die het mogelijk maken om tegen relatief veel lagere (maatschappelijke) lasten gegevensbronnen te gebruiken. Zowel de verbetering van de statistische productieprocessen als de efficiency van de bedrijfsvoering, maar ook de administratieve belasting van bedrijven en burgers zijn erbij gebaat dat het CBS

laagdrempelige toegang krijgt tot deze geautomatiseerde registraties. Op de verschillende aspecten van de modernisering van de gegevensverzameling door het CBS wordt in paragrafen 5.1 t/m 5.6 nader ingegaan.

1.3 Uitgangspunten van het wetsontwerp

Het kader voor dit wetsontwerp is gegeven met:

- De CBS/CCS-wet van 1996.
- Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het IBO naar de bedrijfsvoering van het CBS.
- De ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en in aanvulling daarop de aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen.

Inhoudelijke veranderingen ten opzichte van de huidige wetgeving zijn aangebracht overeenkomstig het genoemde kabinetsstandpunt. Zij betreffen naast de externe verzelfstandiging zelf vooral de eerder genoemde communautaire statistiekproductie en de gegevensverzameling door het CBS.

Het kabinet deelt de uitgangspunten van het IBO dat statistieken een collectief goed zijn en dat er wettelijke waarborgen voor onafhankelijkheid dienen te zijn, volledig. Er bestaat volgens het rapport van de IBO-werkgroep in de relatie tussen de Minister van Economische Zaken en het CBS een potentiële spanning tussen de volle beheersmatige verantwoordelijkheid van de minister en diens terughoudende opstelling en in verband daarmee beperkte verantwoordelijkheid op inhoudelijk-statistisch gebied. Het kabinet is van mening dat de in het rapport gesignaleerde potentiële spanning tussen inhoudelijke onafhankelijkheid en beheersmatige afhankelijkheid opgeheven moet worden. Bij de inhoudelijke onafhankelijkheid van het CBS past meer onafhankelijkheid op het gebied van beheer en bedrijfsvoering. Het kabinet onderschrijft dan ook de conclusie van de IBO-werkgroep dat het CBS verder verzelfstandigd moet worden. Ook met de richting die de werkgroep aangeeft voor maatregelen ter verbetering van de bedrijfsvoering, is het kabinet het eens. Daartoe behoren de invoering van een baten/lastenstelsel, de versterking van het integraal management, de uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden van de CCS en de verduidelijking van de verhouding tussen de Minister van Economische Zaken, de CCS en het CBS.

Het rapport van de IBO-werkgroep, die in bijlage 3a bij het rapport haar voorstellen expliciet toetst aan de Aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen, stelt letterlijk dat «een verdergaand verzelfstandigd CBS recht doet aan de noodzaak om op onafhankelijke en deskundige wijze de gewenste statistieken te produceren». Het kabinet is van oordeel dat daaruit de logische consequentie moet worden getrokken dat het CBS extern verzelfstandigd moet worden. Belangrijkste argument hiervoor is dat de belangen van statistiek en wetenschap op geen enkele wijze mogen worden doorkruist door politieke belangen. Immers, directe politieke invloed op met name de inhoud van statistische onderzoeken en de wijze van publicatie van de resultaten daarvan zou de betrouwbaarheid van het CBS ter discussie kunnen stellen. Vandaar dat de professionele onafhankelijkheid van het CBS ook al in de CBS/CCS-wet van 1996 is verankerd. Externe verzelfstandiging van het CBS draagt bij aan verdere vermindering van de mogelijkheden van politieke beïnvloeding. Het kabinet hecht er aan om de noodzakelijke onafhankelijkheid van het CBS organisatorisch helder te waarborgen. Op het niveau van de rijksoverheid is het ZBO de enige publiekrechtelijke organisatievorm waarin de hiërarchische relatie tussen de minister en het CBS wordt doorbroken. De invoering van een baten/lastenstelsel en de

vergroting van de personele bevoegdheden van de directeur-generaal zullen de slagvaardigheid en het zakelijk functioneren van het CBS verder bevorderen.

Het kabinet is van mening dat het CBS omgevormd kan en moet worden tot een flexibele en slagkrachtige organisatie die in de toekomst gemakkelijk op de maatschappelijke en technologische veranderingen kan inspelen. Daartoe is een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering onontbeerlijk. Door het gebruik van een bedrijfsinformatiesysteem wordt inzicht verkregen in de kosten en opbrengsten van de statistieken. Tevens kan transparant worden gemaakt wie verantwoordelijkheid draagt voor welke kosten. De omschakeling van een kasstelsel naar een baten/lastenstelsel sluit hierbij aan. Het verschaft een goed inzicht in de totale kosten en opbrengsten van een bepaalde statistiek of een bepaald project. Omdat de totale kosten en opbrengsten van een specifiek product of project aan elkaar zijn gerelateerd kan er een goede afweging worden gemaakt tussen de verschillende producten of projecten. De omschakeling naar een baten/lastenstelsel zal eerst plaatsvinden nadat het CBS heeft voldaan aan de voorwaarden die daarvoor aan baten/lastendiensten worden gesteld.

De voorstellen van de IBO-werkgroep om de directeur-generaal een eigen managementverantwoordelijkheid voor het personeel te geven – en daarmee ook de medezeggenschap van het CBS te ontvlechten van die van het overige EZ-personeel – worden door het kabinet overgenomen. De thans nog bestaande mandaatverhouding past niet bij de verdere verzelfstandiging van het CBS die het kabinet voorstaat. Ook hier geldt dat externe verzelfstandiging van het CBS daarvoor een voor de hand liggende en heldere oplossing biedt. Dan zal niet langer de Minister van Economische Zaken maar de directeur-generaal het bevoegd gezag zijn met betrekking tot de rechtspositionele aangelegenheden van de CBS-ambtenaren. Dat betekent ook dat de bevoegdheid tot het benoemen en ontslaan van het personeel in handen van de directeur-generaal komt te liggen. Tevens voert de directeur-generaal het georganiseerd overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren.

Het kabinet ziet dit overigens, met de IBO-werkgroep, als slechts een onderdeel van de integrale managementverantwoordelijkheid die het bij de directeur-generaal wil leggen. Daarbij gaat het niet alleen om de rechtspositionele aspecten van het personeelsbeleid, maar om alle beheersaangelegenheden op het gebied van personeel, organisatie, materieel en financiën. De directeur-generaal moet volledig bevoegd worden om de productieprocessen in te richten en de beschikbare middelen te besteden. Uiteraard moet de directeur-generaal voldoende worden toegerust om de nieuwe taken op het gebied van personeel, financiën en juridische aangelegenheden uit te kunnen voeren.

Anders dan de IBO-werkgroep is het kabinet van mening dat aan een extern verzelfstandigd CBS rechtspersoonlijkheid moet worden toegekend. Qua taak (onafhankelijkheid en deskundigheid) en omvang vergelijkbare organisaties als universiteiten kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Zonder rechtspersoonlijkheid zou het CBS bij het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen in het kader van de bedrijfsvoering de volmacht van de Minister van Economische Zaken en in bepaalde gevallen ook van de Minister van Financiën nodig hebben. Dat schept een afhankelijkheid die niet gewenst is in het streven naar verzelfstandiging op het gebied van beheer en bedrijfsvoering. Niettemin zal de verdere verzelfstandiging van het CBS aan enkele beperkingen worden onderworpen:

- a. het CBS zal verplicht moeten bankieren bij de schatkist;
- b. het CBS zal geen andere rechtspersonen mogen oprichten;

- c. het CBS krijgt geen leningsbevoegdheid;
- d. het CBS-personeel zal de ambtelijke salarisstructuur moeten blijven volgen.

Eigen rechtspersoonlijkheid zal het CBS ook meer stimuleren tot aandacht voor rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit. Het ontbreken van rechtspersoonlijkheid zou betekenen dat de aan de bedrijfsvoering van het CBS verbonden civielrechtelijke aansprakelijkheid niet bij het CBS komt te liggen, maar bij de Staat blijft. Dit is in strijd met de eigen verantwoordelijkheid die het kabinet het CBS ten aanzien van de bedrijfsvoering wil toekennen.

Een en ander laat de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het CBS onverlet, zij het met als rechtsgrond artikel 59, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet.

2.1 Bestuurlijke verhoudingen op hoofdlijnen

De verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuurlijke organen dient helder te zijn en passend bij de taken aan de uitoefening waarvan het CBS zijn bestaansrecht ontleent. Het CBS is verantwoordelijk voor de productie en publicatie van nationale, officiële statistieken. Welke statistieken het CBS produceert en publiceert, wordt vastgesteld door de onafhankelijke CCS, op voorstel van de directeur-generaal van de statistiek. Daarmee zijn de twee zelfstandige bestuursorganen genoemd die het CBS besturen, de directeur-generaal belast met de dagelijkse leiding en de CCS belast met de vaststelling van het werkprogramma en het toezicht op de taakvervulling. De Minister van Economische Zaken is eindverantwoordelijk voor de statistische informatievoorziening van rijkswege. De rollen van de verschillende actoren worden achtereenvolgens in de paragrafen 2.3 tot en met 2.5 geschetst. De hoofdlijn van de daaruit voortvloeiende programmerings- en begrotingscyclus wordt in paragraaf 2.6 samengevat. De verhouding van het CBS tot zijn gebruikers krijgt expliciet aandacht in paragraaf 2.7. Paragraaf 2.8 gaat in op de bevoegdheid van het CBS om werk voor derden te verrichten.

2.2 Het Centraal bureau voor de statistiek

Statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid zijn van vitaal belang voor het functioneren van zowel de democratie als de economie. Goede en betrouwbare statistieken geven een objectief inzicht in de maatschappelijke en economische werkelijkheid. Dit inzicht is in gelijke mate aanwezig voor alle actoren. Als de onderhandelings- en besluitvormingsprocessen in de politiek en in de economie gefaciliteerd worden door onbetwiste gegevens, wordt voorkomen dat actoren een informatieachterstand hebben. Het CBS heeft uitdrukkelijk en ten principale de taak bedoelde uitkomsten openbaar te maken. CBS-statistieken worden benut voor praktijk, beleid en wetenschap, zoals de doelgroepen in artikel 3 aangeduid worden. Daarbij is het onontbeerlijk dat statistieken betrouwbaar en van hoge kwaliteit zijn.

Het CBS is, sinds zijn oprichting, verantwoordelijk voor de productie en publicatie van nationale, officiële statistieken. Deze statistieken betreffen in principe vrijwel alle aspecten van de Nederlandse samenleving. Aan deze taak, vastgelegd in artikel 3, wordt door artikel 4 nu toegevoegd dat het CBS de instantie is die op nationaal niveau belast is met de productie van communautaire statistieken en dus in Nederland het communautair statistisch programma uitvoert. De wenselijkheid daarvan vloeit voort uit verordening (EG) nr. 322/97 die de grondslagen van de Europese statistiek regelt. Paragraaf 4.3 van deze memorie gaat hier nader op in.

Twee randvoorwaarden zijn van toepassing op de gegevensverzameling door het CBS. Ten eerste dient de administratieve belasting van bedrijven en instellingen geminimaliseerd te worden. En ten tweede dienen de herkenbare individuele gegevens geheim te blijven: zij mogen niet voor andere dan statistische doeleinden gebruikt worden. De paragrafen 5.3 en 5.4 van deze memorie gaan hier nader op in.

Specifiek ten behoeve van de wetenschap geeft artikel 41 het CBS de bevoegdheid om onder strikte condities bestanden met individuele gegevens beschikbaar te stellen voor onderzoekdoeleinden. Paragraaf 5.6 van deze memorie gaat hier als gezegd nader op in.

Ten behoeve van specifieke gebruikers die behoefte hebben aan informatie van het CBS die niet binnen het vastgestelde programma en met de uit de rijksbegroting beschikbare middelen gemaakt kan worden, geeft artikel 5 het CBS de bevoegdheid om onder eveneens strikte condities werk voor derden te verrichten. Paragraaf 2.8 van deze memorie gaat daar nader op in.

Bij de omschrijving van de taak is niet gestreefd naar een uitputtende opsomming van de werkzaamheden van het CBS. Bijna elk statistisch bureau heeft wel taken op het gebied van coördinatie (van de binnen de officiële statistiek te hanteren begrippen en definities e.d.), nomenclaturen, standaardclassificaties en statistische research. Genoemde werkzaamheden kunnen veelal tot de eigenlijke taken worden gerekend of zijn goed beschouwd ondersteunend voor de eigenlijke taak: het vervaardigen van statistieken waaraan een aantoonbare behoefte bestaat. Ook in statistische wetten van andere landen wordt de taak meestal in vrij globale termen beschreven. Opgemerkt zij nog dat analysewerkzaamheden van statistische gegevens gaandeweg een belangrijker plaats zijn gaan innemen.

2.3 De directeur-generaal van de statistiek

Aan de directeur-generaal worden verschillende soorten taken en verantwoordelijkheden toegekend.

Allereerst is er de professionele, methodologische onafhankelijkheid van de directeur-generaal. Deze is in artikel 18 geregeld. De directeur-generaal bepaalt de methoden waarmee het programma wordt uitgevoerd en de manier waarop de resultaten openbaar worden gemaakt.

In de tweede plaats heeft de directeur-generaal de taak voorstellen voor het statistisch programma te ontwikkelen en aan de CCS voor te leggen. Hij is bij uitstek in de positie om de nationale behoeften aan, en het gebruik van statistische informatie te analyseren, de contacten met gebruikers te kanaliseren, en de internationale behoeften en ontwikkelingen te monitoren. Omdat het CBS het programma uitvoert, is de directeur-generaal ook degene die aspecten van uitvoerbaarheid en daarvan afgeleide aspecten als kwaliteit, samenhang en efficiency, het beste kan overzien. De directeur-generaal en zijn medewerkers onderhouden ook de meeste contacten met gebruikers van de statistiek over hun ervaringen en behoeften. Daarom ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van het werkprogramma sinds de oprichting van het CBS bij de directeur-generaal.

Het wetsvoorstel strekt er ten derde toe de directeur-generaal ook volledig bevoegd te maken om de statistische productieprocessen in te richten en de beschikbare middelen toe te delen. Hieruit vloeit voort zijn taak de begroting van het CBS op te stellen. Uiteraard moet de directeur-generaal

voldoende worden toegerust om de daaruit voortvloeiende nieuwe taken adequaat en doelmatig te kunnen uitvoeren. Ten slotte spreekt het vanzelf dat over de uitoefening van deze verantwoordelijkheden en taken op gepaste manier verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd. In het wetsvoorstel is voorzien in een aantal checks and balances, waarbij naast de Minister van Economische Zaken de CCS een belangrijke rol speelt.

2.4 De Centrale commissie voor de statistiek

Welke statistieken het CBS produceert en publiceert, wordt vastgesteld door de onafhankelijke CCS, op voorstel van de directeur-generaal. Door de verplichting tot uitvoering van het communautair statistisch programma, wordt de beleidsvrijheid echter ingeperkt. Het staat Nederland niet vrij om communautaire statistische verplichtingen naast zich neer te leggen. Dit betekent overigens niet dat elke nieuwe communautaire statistische taak ook een nieuwe taak voor het CBS betekent. In veel gevallen verricht het CBS voor nationaal gebruik reeds statistische werkzaamheden die vanwege de uitbreiding van de communautaire verantwoordelijkheden en activiteiten op een later moment onder de paraplu van de communautaire wetgeving komen te vallen.

Om de CCS in staat te stellen te komen tot een integrale afweging van de wenselijkheden en mogelijkheden van de op te stellen statistieken, zal de CCS een beter beeld van de kosten ervan dienen te krijgen. Daartoe zal directeur-generaal zijn voorstellen voor het statistisch programma aanvullen met een budgettaire paragraaf. In het algemeen zal de CCS intensiever dan tot op heden bij de bedrijfsvoering van het CBS betrokken worden. De directeur-generaal zal de jaarlijkse begroting en financiële verantwoording dan ook moeten vaststellen in overeenstemming met de CCS. Bovendien zal de CCS ook het jaarverslag van de directeur-generaal moeten goedkeuren.

Daarbij komt nog een aantal toezichthoudende taken van de CCS. Hierbij dient gedacht te worden aan het toezicht op de vermindering van de administratieve belasting van het bedrijfsleven, de vermindering van mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is, en het toezicht op de directeur-generaal om bepaalde niet in de wet genoemde categorieën wetenschappelijk onderzoekers onder veilige condities toegang te verlenen tot gegevensbestanden.

Zo heeft de CCS twee soorten taken: beleidsbepaling en toezicht. Een derde hoofdtaak is voor de CCS weggelegd op het vlak van de bevordering van de coördinatie en kwaliteit van de statistiek van overheidswege in ruimere zin. Met deze taak beweegt de CCS zich nadrukkelijk ook buiten het programma en de organisatie van het CBS zelf. De CCS dient ervoor zorg te dragen dat in de voorstellen voor het werkprogramma en meerjarenprogramma adequaat de wensen van de ministeries en andere gebruikers worden geïncorporeerd. Uit een recente studie van de CCS blijkt sprake van een trendmatige groei van de statistiekproductie buiten het CBS. De vraag dient zich aan of dit vanuit het oogpunt van methodologische kwaliteit, professionele onafhankelijkheid en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen steeds doelmatig is.

Het wetsvoorstel stelt het CBS echter op verschillende manieren in staat zijn centrale positie op het terrein van overheidsstatistiek te versterken om daarmee naast de uitvoering van het Europese werk het proces van uitwaaiing van de statistiekproductie over de ministeries te keren. Het gebruik van registraties uit alle sectoren van de samenleving geeft unieke

mogelijkheden. De introductie van het baten/lastenstelsel beoogt onder meer het CBS zo klantvriendelijk en zakelijk mogelijk te doen opereren. Verder zal het kabinetsstandpunt dat elke vijf jaar zal worden geformuleerd over de financiële en organisatorische voorwaarden die vervuld moeten worden ter verwezenlijking van het meerjarenprogramma, een periodieke herijking bevorderen van de balans tussen centrale integreerde en decentrale specialistische statistiekproductie.

De taken van de CCS zijn samengevat in artikel 25 en in de artikelsgewijze toelichting van deze memorie ook nader toegelicht.

Het door artikel 32 van de CBS/CCS-wet van 1996 elke zes jaar gevraagde rapport, waarin de CCS haar taakvervulling aan een onderzoek onderwerpt en voorstellen kan doen voor gewenste veranderingen, heeft de CCS op mijn verzoek zodanig vervroegd, dat met haar bevindingen bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel optimaal rekening kon worden gehouden.

2.5 De Minister van Economische Zaken

De Minister van Economische Zaken blijft eindverantwoordelijk voor de statistische informatievoorziening van rijkswege, dat wil zeggen verantwoordelijk voor het in stand houden van de voorwaarden voor een onafhankelijke en publieke productie van kwalitatief goede en betrouwbare statistieken en voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de publieke gelden die daarmee gemoeid zijn. Zowel het juridisch fundament als de bekostiging van het CBS behoren tot zijn verantwoordelijkheid. De kosten voor de uitoefening van taken ter uitvoering van deze wet komen ten laste van de rijksbegroting. Dat biedt het parlement blijvende mogelijkheden om de minister ter verantwoording te roepen. De minister blijft over verschillende bevoegdheden en instrumenten in het kader van het toezicht beschikken. Deze instrumenten, continue monitoring op kengetallen en periodieke evaluatie van effectiviteit en efficiency, worden gericht op de bedrijfsvoering in ruime zin.

De minister houdt zich niet bezig met de concrete inhoud of vormgeving van statistische onderzoeken. De directeur-generaal heeft immers een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en onafhankelijkheid daarvan. De minister kan ook geen opdracht geven om specifiek statistisch onderzoek te doen verrichten door het CBS. De verzelfstandiging van het CBS tot ZBO ontnemt de Minister van Economische Zaken formeel de mogelijkheid om zich met de primaire processen en producten van het CBS in te laten. Wat dit laatste betreft zal er in de praktijk overigens weinig veranderen omdat ook de CBS/CCS-wet van 1996 de professionele, programmatische en methodologische onafhankelijkheid van het CBS al garandeerde.

2.6 De statistische programmerings- en begrotingscyclus

De ruimte voor de directeur-generaal en de CCS om verschuivingen in de inhoud van het statistisch programma aan te brengen is tamelijk beperkt. Dat is een fundamenteel verschil ten opzichte van veel onderzoeksprogramma's in de wetenschappelijke sfeer. Veel deelprogramma's en definities zijn in de statistiek internationaal gestandaardiseerd en door communautaire wetgeving voor communautair gebruik voorgeschreven. In het bijzonder moet hierbij gedacht worden aan het stelsel van de Nationale rekeningen. Toepassing en gebruik daarvan wordt voorgeschreven door tal van communautaire verordeningen en richtlijnen. Zowel de nationale afdrachten aan de Europese Unie als de verdeling van fondsen vanuit de EU over de lidstaten worden mede bepaald door het stelsel van de Nationale rekeningen. Het stelsel vergt een vergaand geheel van

productie-, handels-, bestedings- en werkgelegenheidsstatistieken. Nederland (het CBS, dat ooit met Jan Tinbergen de basis voor dit stelsel heeft helpen leggen) kan zich aan dit stelsel niet onttrekken, zo het dat al zou willen. De statistische uitkomsten onttelen ook voor nationaal gebruik een groot deel van hun analytische gebruikswaarde aan het tijdreekskarakter.

Dat neemt niet weg dat er voortdurend behoeften aan nieuwe statistieken ontstaan. In de aanloop naar het meerjarenprogramma dat het CBS elke vijf jaar opstelt, zullen deze geïnventariseerd en geprioriteerd moeten worden. Dan kunnen ook de budgettaire implicaties geëxpliciteerd en besproken worden. Zo'n periodieke focus past bij de in de vorige alinea geschetste continuïteit. Met name de financiële en organisatorische randvoorwaarden van het meerjarenprogramma vergen een positiebepaling mijnerzijds, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Zodoende kan bereikt worden dat ook het kabinet zich periodiek buigt over de financiële en organisatorische voorwaarden van de statistiek in Nederland. Er is hier een zekere analogie met de procedures rond NWO en TNO.

Daarbij zij aangetekend dat de begroting van het CBS ook door andere ontwikkelingen beïnvloed wordt. Allereerst is de CCS doende om door middel van een ronde van rolling reviews onderdelen van het CBS-programma op voortdurende effectiviteit en relevantie te toetsen. In vier jaar zal zo het gehele programma doorgelicht worden in de verwachting daardoor een -bescheiden- ruimte voor programmatische vernieuwing te kunnen vrijmaken. In de tweede plaats zijn er autonome ontwikkelingen buiten het CBS die met name het proces van gegevensverzameling compliceren. De daling van responspercentages onder de Nederlandse bevolking en de neiging van bedrijven om minder automatisch mee te werken aan verplichte gegevenslevering aan het CBS dienen in dit verband genoemd te worden. De zogenaamde Flexwet, de belastingherziening en de krappe arbeidsmarkt maken de gegevensverzameling voor het CBS niet eenvoudiger of goedkoper. Per saldo kan het behouden van een bestaand ambitie- en kwaliteitsniveau extra middelen vergen. Daar staat tegenover dat de inzet van informatie- en communicatietechnologie in de afgelopen decennia ingrijpend heeft bijgedragen aan de efficiency van het CBS. Met de voorstellen die in paragraaf 5 worden beschreven, kan daar een verdere impuls aan worden gegeven.

Met de expliciete taakformulering voor het CBS tot de uitvoering van de communautaire statistiek wordt mede vastgelegd dat aan het CBS de daarvoor benodigde middelen zullen moeten worden toegewezen. Het kabinet heeft hierin voor het lopende en het aanstaande begrotingsjaar reeds voorzien. Of er een einde komt aan de voortdurende groei van de informatiebehoefte van de Europese Unie, valt te betwijfelen. Het is niet onaannemelijk dat enerzijds de uitbreiding van het takenpakket van de Europese Unie met het Verdrag van Amsterdam en anderzijds ook de uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten tot nieuwe statistische informatiebehoeften van de Europese autoriteiten zal leiden. Zo zal ook het toenemend gebruik van het instrument van de open beleidscoördinatie in de Europese Unie vragen om structurele performance indicatoren voor het monitoren van de door de lidstaten te behalen resultaten.

Voor het meten en verbeteren van de effectiviteit en efficiency van het CBS wordt aangesloten op het resultaatgerichte besturingsmodel dat geldt voor agentschappen en ZBO's en op de zogenaamde VBTB-systematiek. In de huidige VBTB-begroting heeft het CBS een aantal doelstellingen geoperationaliseerd naar prestatie-indicatoren met streefwaarden. Zowel binnen het CBS als in rapportages aan de CCS en de

Minister van Economische Zaken zullen deze doelstellingen en streefwaarden centraal staan. De doelstellingen hebben overigens niet alleen op de output van het CBS, het gebruik daarvan en de maatschappelijke impact van dat gebruik betrekking. Omdat gegevensverzameling en -bewerking zo'n cruciale component van de werkzaamheden van het CBS vormt, en omdat de wetenschappelijke efficiency en transparantie wezenskenmerken van de statistische productie vormen, heeft het CBS ook op deze beleidsdimensies doelstellingen c.q. randvoorwaarden verwoord. Een periodieke evaluatie van het CBS opent de mogelijkheid om nader in te gaan op aangelegenheden die in de continue monitoring op hoofdlijnen van allereerst de output van het CBS ontbreken of blijkens die monitoring extra aandacht behoeven.

2.7 De gebruikers van de statistiek

De verhouding van het CBS tot zijn gebruikers behoeft om een aantal redenen expliciete aandacht. De vanzelfsprekende reden is erin gelegen dat de statistieken beogen te voorzien in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap. Het staat buiten kijf dat de ministeries belangrijke gebruikers van statistieken zijn. Het statistisch programma van het CBS moet en wil dan ook zoveel mogelijk in hun behoeften voorzien. Sinds 1996 zijn de ministeries echter niet meer qualitate qua vertegenwoordigd in de CCS. Er is toen, in overeenstemming met een breder levend maatschappelijk gevoel, gekozen voor versmalling van de CCS tot een kleiner, meer bestuurlijk georiënteerd college, met ten hoogste elf onafhankelijke leden in plaats van een vijftigtal vertegenwoordigers van bestuurlijke, maatschappelijke en wetenschappelijke organisaties. Met deze nieuwe structuur kan de CCS blijkens haar evaluatie zelf goed uit de voeten. Ik deel dit gevoel met de directeur-generaal van het CBS.

Wel zijn er andere structurele kanalen waardoor gebruikers betrokken zijn bij de totstandkoming en uitvoering van het statistisch programma. Allereerst kent de CCS al geruime tijd een twintigtal vaste subcommissies, de Commissies van Advies, op specifieke onderdelen van het statistisch programma. In deze Commissies van Advies zijn onder meer de relevante ministeries, de relevante planbureaus en gerenommeerde wetenschappers vertegenwoordigd. Deze Commissies van Advies adviseren de directeur-generaal en de CCS omtrent het programma van het CBS op hun eigen statistisch werkterrein. De directeur-generaal van zijn kant consulteert jaarlijks de leiding van de ministeries en van andere organisaties van grootgebruikers van de statistiek. De verslagen van deze bezoeken en besprekingen komen ter kennis van de CCS. De resultaten worden verwerkt in de programma- en begrotingsvoorstellen van het CBS.

Conform het kabinetsstandpunt zal in aanvulling op deze bestaande procedures, onder auspiciën van de CCS, een (departementale) gebruikersraad worden ingesteld. De CCS zal een voorstel hiertoe uitwerken en zal de ministeries en eventueel andere betrokken partijen zoals de planbureaus, de sociale partners en de georganiseerde wetenschap uitnodigen hiervoor een deelnemer af te vaardigen. Deze subcommissie zal nieuwe behoeften aan officiële statistiek van de gezamenlijke gebruikers dienen te inventariseren, de statistiekproductie buiten het CBS onder de ogen van de CCS helpen brengen en concrete gebruikerservaringen via de CCS onder de aandacht van het CBS brengen. Een en ander zal worden geïncorporeerd in het door de Minister van Economische Zaken goed te keuren bestuursreglement van de CCS langs de lijnen van het bestaande reglement van orde van de CCS.

2.8 Werk voor derden

Een beperkt deel van de activiteiten van het CBS valt buiten het reguliere vanuit het EZ-hoofdstuk op de rijksbegroting gefinancierde programma. In incidentele gevallen verricht het CBS werk voor derden, dat dan zowel voor specifieke gebruikers als voor het CBS een belangrijke functie heeft. De – soms uitsluitend – bij het CBS beschikbare infrastructuur aan gegevens en expertise wordt hiermee optimaal benut. En het CBS houdt direct voeling met hetgeen gebruikers van het Bureau vragen. Enkele principiële uitgangspunten zal het CBS ook bij het verrichten van statistisch werk voor derden volgen: het kan niet zo zijn dat het CBS verschillende soorten kwaliteit of verschillende soorten gegevensbescherming levert, al naar gelang wie er betaalt. Het CBS heeft een publieke functie en daarbij hoort niet dat het CBS ten behoeve van een individuele opdrachtgever aangepaste normen zou hanteren. Voorts zijn hier van toepassing de beleidsvoornemens van het kabinet inzake Markt en Overheid (Kamerstukken II 2001/02, 28 050). Het CBS verricht alleen werk voor derden indien dit aansluit bij de kerntaak van het CBS en eventuele marktpartijen geen schade ondervinden. In de regel zal bij statistische werkzaamheden voor derden door het CBS niet of nauwelijks sprake zijn van concurrentie van private aanbieders van vergelijkbare diensten. Zijn specifieke taak en positie geven het CBS een unieke positie, bij voorbeeld doordat het voor statistisch gebruik kan beschikken over allerlei registraties en deze op SoFi-nummer mag koppelen, of doordat het om redenen van communautaire statistische wetgeving reeds bepaalde activiteiten moet verrichten. Indien concurrentie ontbreekt, is er geen sprake van marktactiviteiten in de zin van de beleidsvoornemens van het kabinet inzake Markt en Overheid.

Er zijn thans drie soorten situaties waarin het werk voor derden voor het CBS en voor de samenleving in breder verband nuttig wordt geacht. Allereerst verricht het CBS betaalde ontwikkelingsactiviteiten en andere ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van Eurostat, het EU Bureau voor de Statistiek. Deze activiteiten zijn onlosmakelijk verbonden met de kerntaak van het CBS en beïnvloeden zelfs de invulling daarvan op termijn. Het CBS heeft er dan ook groot belang bij dat het deze werkzaamheden kan verrichten. In de tweede plaats komt het voor dat overheden aansluiting zoeken bij de gegevensverzameling en -verwerking die het CBS reeds uitvoert in verband met zijn eigen werkprogramma. Te denken valt aan het doen opnemen door het CBS van extra vragen naar ziekteverzuim of arbeidsomstandigheden in de Enquête Beroepsbevolking of het Permanent Onderzoek Leefsituatie zodat er tegen relatief geringe meerkosten een grote hoeveelheid extra informatie geproduceerd kan worden. Een recent onderzoek dat goed past in deze context, al komen er geen interviewers aan te pas, is het onderzoek naar euthanasie dat het CBS nu voor de derde maal op verzoek van de bewindslieden van VWS en Justitie uitvoert. In ditzelfde verband is soms sprake van het tegen betaling doen vergroten van steekproeven. Hierbij kan het motief zijn het vergroten van de betrouwbaarheid van statistische schattingen op lokaal niveau, die landelijk goed vergelijkbaar moeten zijn. In dit verband kan het Onderzoek Verplaatsingsgedrag genoemd worden waarvoor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de steekproef van het CBS zodanig doet vergroten dat fijnmaziger uitkomsten gemaakt en gebruikt kunnen worden. In de derde plaats verricht het CBS additionele analyses op reeds verzamelde gegevens tegen betaling. De kosten hiervan zijn relatief hoog omdat er schaarse, hoogwaardige capaciteit voor benodigd is, die aan uitvoering van lopende werkzaamheden onttrokken moet worden. Het CBS kan deze kennis vanwege de noodzakelijke kennis van onderwerp en gegevens vaak niet van buiten inhuren. Op deze wijze is het CBS betrokken bij de productie en publicatie van verschillende monitors, in opdracht van de

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De bepalingen van deze wet staan niet de dienstverlening van het CBS aan ministeries in de weg.

Het kabinet wil de bevoegdheid van het CBS om werk voor derden te verrichten ten principale vastleggen. Van de uitoefening van deze bevoegdheid mogen de kerntaak van het CBS en eventuele marktpartijen geen schade ondervinden. Er zal dan ook selectief en spaarzaam van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt. Met de voorgestelde bepalingen meent het kabinet een adequate balans gevonden te hebben. Het spreekt vanzelf dat het CBS gehouden is aan bestaande – en toekomstige – regelgeving in dit opzicht. Daarbij ware te denken aan regels inzake gegevensverstrekking, kostendoorberekening, transparantie van de boekhouding en afhandeling van klachten.

3. Beheersmatige aspecten

Met de verdere verzelfstandiging van het CBS wordt zijn professionele onafhankelijkheid bevestigd. Nieuw in vergelijking met de CBS/CCS-wet van 1996 is de beheersmatige onafhankelijkheid die het CBS zal verkrijgen. Daarmee wordt een mogelijkheid van oneigenlijke beïnvloeding van de werkzaamheden van het CBS door de Minister van Economische Zaken afgesneden. Tegelijk wordt met de beheersmatige verzelfstandiging beoogd aan het CBS impulsen en mogelijkheden tot maximale effectiviteit en efficiency te geven. In de volgende alinea's worden enkele algemene beheersmatige aspecten van de externe verzelfstandiging toegelicht.

Zoals eerder, in paragraaf 2.1, aangegeven zijn er twee organen die het CBS besturen: de directeur-generaal die de dagelijkse leiding over het apparaat heeft, en de CCS die het werkprogramma vaststelt en toeziet op de taakuitoefening. Dit zijn dan ook de zelfstandige bestuursorganen die met dit wetsvoorstel ingesteld worden. Voor de goede orde zij opgemerkt dat deze terminologie afwijkt van het spraakgebruik waarin het CBS wel als zelfstandig bestuursorgaan wordt aangeduid. Echter, het CBS is de organisatie waarvan de directeur-generaal en de CCS de (zelfstandige) bestuursorganen zijn.

Om te bewerkstelligen dat het CBS zijn taken maximaal effectief en efficiënt zal kunnen verrichten, heeft de IBO-werkgroep een aantal maatregelen voorgesteld. Het kabinet volgt met dit wetsvoorstel de aanbevelingen van de IBO-werkgroep. Deze maatregelen strekken er allereerst toe dat het CBS een beter inzicht in kosten en opbrengsten van statistieken zal krijgen zodat een betere prioriteitstelling door de directeur-generaal en de CCS mogelijk wordt. Daarvoor zijn betere bedrijfsinformatiesystemen bij het CBS nodig. Een overgang op een baten/lastenstelsel draagt er tevens aan bij dat het zicht op de kosten helder wordt en niet vertroebeld door bij voorbeeld al dan niet toevallige jaarlijkse schommelingen in uitgaven. Vervolgens moet de directeur-generaal de gelegenheid krijgen om de beschikbare middelen zodanig in te zetten dat de statistiekproductie zo effectief en efficiënt mogelijk kan verlopen. In het bijzonder krijgt de directeur-generaal een integrale managementverantwoordelijkheid ten opzichte van het personeel van het CBS. Hij wordt het bevoegd gezag met betrekking tot het personeel van het CBS.

In de relaties tussen de directeur-generaal, de CCS en de Minister van Economische Zaken spelen verschillende bestuurlijke documenten een rol: het werkprogramma en meerjarenprogramma, alsook de begroting en de jaarrekening. In het wetsvoorstel wordt de rol en betekenis van elk van deze documenten omschreven. De bedrijfsinformatiesystemen en een

baten/lastenstelsel moeten vervolgens een effectieve en efficiënte controle op de voortgang van de uitvoering van het programma mogelijk maken. De instellingsprocedure voor baten/lastendiensten, die bij de externe verzelfstandiging van het CBS gevolgd zal worden, is erop gericht dat onder meer het besturingsmodel en de bedrijfsinformatiesystemen tijdig voldoen aan de ter zake door het Ministerie van Financiën gestelde eisen. Daartoe moge onder meer verwezen worden naar de memorie van toelichting op de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet (Kamerstukken II 1999/2000, 26 974, nr. 3, blz. 7/8).

De Minister van Economische Zaken beschikt over verschillende instrumenten om zijn politieke verantwoordelijkheid te kunnen dragen. In het bijzonder horen hierbij continue monitoring op kengetallen en periodieke evaluatie van effectiviteit en efficiency. De minister beperkt zich hierbij tot hoofdlijnen. Periodiek zal de minister een standpunt moeten innemen ten aanzien van de financiële en organisatorische voorwaarden waarbinnen het CBS zijn meerjarenprogramma zal uitvoeren. Dit standpunt kan zo nodig een debat met de Tweede Kamer uitlokken. Volgens artikel 58 kan de minister een besluit van de directeur-generaal of de CCS vernietigen. In het uiterste geval voorziet artikel 59 in een taakverwaarlozingsregeling.

Op één punt wijkt het wetsvoorstel af van de door de IBO-werkgroep geformuleerde aanbevelingen. Conform het kabinetsstandpunt krijgt het CBS wel rechtspersoonlijkheid. Eigen rechtspersoonlijkheid zal het CBS stimuleren tot aandacht voor rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit. Het ontbreken van rechtspersoonlijkheid zou betekenen dat de aan de bedrijfsvoering van het CBS verbonden civielrechtelijke aansprakelijkheid niet bij het CBS komt te liggen, maar bij de Staat blijft. Dit is in strijd met de eigen verantwoordelijkheid die het kabinet het CBS ten aanzien van de bedrijfsvoering wil toekennen. Zonder rechtspersoonlijkheid zou het CBS bovendien bij het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen in het kader van de bedrijfsvoering de volmacht van de Minister van Economische Zaken en in bepaalde gevallen ook van de Minister van Financiën nodig hebben. Dat schept een afhankelijkheid die niet gewenst is in het streven naar verzelfstandiging op het gebied van beheer en bedrijfsvoering.

De integrale managementverantwoordelijkheid van de directeur-generaal wordt aan een aantal randvoorwaarden gebonden. Wat het financieel beheer betreft komen deze erop neer dat het CBS verplicht zal moeten bankieren bij het Ministerie van Financiën, dat het CBS geen andere rechtspersonen zal mogen oprichten en dat het CBS geen leningsbevoegdheid krijgt. Uitgangspunt is dat het CBS niet aan vormingsvorming doet anders dan in de vorm van reserveringen en afschrijvingen voor een bedrijfseconomisch verantwoord beheer. Hierbij dient gedacht te worden aan het gebouwenonderhoud en aan aanschaffingen en afschrijvingen van automatiseringsapparatuur. Investerings- en communicatietechnologie vragen om mogelijkheden voor het treffen van reserveringen en het afschrijven en toerekenen aan kostendragers over verschillende jaren. Bij het kasstelsel levert dat problemen op. Een baten/lastenstelsel biedt de oplossing voor deze problematiek.

De directeur-generaal wordt het bevoegd gezag met betrekking tot de rechtspositionele aangelegenheden van het CBS-personeel. Dat betekent dat de bevoegdheid tot het benoemen en ontslaan van het personeel in handen van de directeur-generaal komt te liggen. Dat betekent ook dat de medezeggenschap van het CBS wordt ontvlochten van die van het overige EZ-personeel. Tevens voert de directeur-generaal het georganiseerd overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren. Het personeel zal de ambtenarenstatus behouden en de ambtelijke salarisstructuur

blijven volgen. De rechtspositie van de sector rijk geldt in materiële zin ook voor personeel in dienst van het CBS. Het kader daarvoor is vervat in artikel 7.

4.1 Internationale aspecten

De officiële statistiek wordt gekenmerkt door intensieve internationale samenwerking. Om uitkomsten over landen heen vergelijkbaar te maken is er intensief internationaal overleg nodig, ook over operationele vragen als die betreffende de classificatie van goederen en diensten in het internationale handelsverkeer of de precieze definitie van de bevolking. Nederland speelt sinds jaar en dag een vooraanstaande rol in dit internationaal statistisch overleg. Zo is sinds het begin van de twintigste eeuw het permanent bureau van het Internationaal Statistisch Instituut (ISI), de internationale beroepsorganisatie van statistici, in Nederland gevestigd. Met de op- en uitbouw van de Europese Unie heeft dit internationale overleg in de communautaire context een dwingend karakter gekregen. Enkele implicaties daarvan worden in deze paragrafen beschreven.

4.2 De beginselen van de officiële statistiek

De politieke veranderingen in Europa sinds 1989 hebben tot een stroomversnelling en vervolgens een zekere codificering in het denken over de uitgangspunten van de officiële statistiek geleid. Aan de ene kant was dat nodig om de eenwording binnen de Europese Unie te kunnen faciliteren en bevorderen. Voor de samenwerking in het Europees statistisch systeem van Eurostat en nationale statistische instituten in de lidstaten bleek in toenemende mate een gemeenschappelijke, ook juridische, basis nodig. Aan de andere kant was er een behoefte om principes en waarden die in de westerse wereld ook zonder codificatie gedeeld werden, met een zeker appel aan de landen van Midden- en Oost-Europa en in andere werelddelen, over te kunnen dragen. In dit verband kunnen verschillende verklaringen van principes van de officiële statistiek genoemd worden. In chronologische volgorde zijn dat:

- De beroepscode die het Internationaal Statistisch Instituut in 1985 in Amsterdam vastgesteld heeft. Van deze code gaat geen dwingende werking uit maar wel een moreel beroep op de beroepsgroep van statistici over de hele wereld.
- De universele principes van de officiële statistiek die in het verband van de Verenigde Naties ontwikkeld en vastgesteld zijn, eerst in de VN Economische Commissie voor Europa (1992) en vervolgens ook in de VN Statistische Commissie (1993). In beide gevallen is Nederland actief betrokken geweest bij inhoud, totstandkoming en aanvaarding.
- De Statistical Law die in 1997 voor de Europese Unie van kracht is geworden. Deze verordening legt de basis voor de statistische samenwerking in Europa en verwoordt daartoe onder meer de principiële fundamenten daarvan. Met het opnemen in het de wet van de bepaling dat het CBS op nationaal niveau wordt belast met de productie van communautaire statistieken is genoemd regelgevend kader van toepassing op het CBS.
- Bij het Verdrag van Amsterdam werd artikel 285 EG betreffende de communautaire statistiek geïntroduceerd, dat de competentie van de EG ter zake fundeert. In dit artikel werd tevens bepaald dat de communautaire statistiek wordt geproduceerd overeenkomstig de principes zoals die zijn opgenomen in de Statistical Law.
- Eveneens in 1997 nam ten slotte de Raad van Europa aanbeveling nr.

R(97)18 aan die specifiek betrekking heeft op de bescherming van persoonsgegevens die voor statistische doeleinden worden verzameld en bewerkt.

Tot de in het EG Verdrag en de Statistical Law genoemde beginselen behoren die van:

- onpartijdigheid,
- betrouwbaarheid,
- relevantie,
- kosteneffectiviteit,
- statistische geheimhouding,
- doorzichtigheid (transparantie).

Deze principes zijn verbindend en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. De werking van deze principes blijkt op specifieke punten uit bepalingen in de Nederlandse wetgeving, namelijk daar waar concrete taken en instrumenten gespecificeerd worden. Genoemd kunnen worden onder meer de artikelen met betrekking tot de kosteneffectiviteit (inclusief de reductie van administratieve lasten) en de statistische geheimhouding, waarvoor in de CBS/CCS-wet van 1996 al concrete bepalingen gesteld zijn. Het principe van de onpartijdigheid komt terug in het artikel inzake de autonomie van de directeur-generaal van de statistiek ten aanzien van statistische methodologie en publicatie van resultaten. Voorts is van belang de bepaling in de Statistical Law dat de nationale statistische instituten, ter reductie van de belasting van respondenten, toegang zullen hebben tot administratieve gegevensbronnen. In paragraaf 5 wordt hierop nog teruggegrepen.

4.3 De productie van communautaire statistiek

Dat officiële statistieken een collectief goed zijn is internationaal onomstreden. Ook in de Statistical Law wordt het samenstellen van statistieken als een publieke taak gezien en wordt benadrukt dat die taak op onpartijdige wijze uitgevoerd dient te worden. Meer dan 65% van het werk van het CBS vloeit intussen voort uit Europese verplichtingen. Dat percentage stijgt steeds. Eerder is al gewezen op de gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie en haar takenpakket voor de communautaire behoefte aan statistische informatie. Die zal zeker niet afnemen. Niet elke uitbreiding van de communautaire statistische informatiebehoefte impliceert overigens automatisch een uitbreiding van het nationaal statistisch programma van het CBS. Omdat Nederland een relatief goed ontwikkeld statistisch programma kent, kan het CBS in een aantal gevallen zonder extra inspanning voorzien in nieuwe communautaire behoeften. Dat laat onverlet dat er soms ook extra, dure en ingrijpende, inspanningen nodig zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de financiële kwartaalrekeningen van de overheid die de lidstaten moeten produceren ten behoeve van de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank. Gemeenten, sociale fondsen en de onderwijssector moeten, evenals het CBS zelf, aanzienlijke inspanningen verrichten om elk kwartaal de nodige gegevens aan te leveren. Voorts is het traditioneel zo dat het CBS niet alle EU-statistieken zelf produceert. De Nederlandsche Bank NV bij voorbeeld produceert de betalingsbalansstatistiek en in enkele gevallen op het gebied van de landbouw worden taken uitgevoerd door bij voorbeeld productschappen. Zulke gevallen bedragen hooguit 5 procent van de EU-statistiek en steeds krijgt het CBS de beschikking over alle gegevens. Volledigheidshalve zij ten slotte toegevoegd dat het voorzien in de communautaire behoefte naar zijn aard een taak is voor de centrale overheid.

4.4 De totstandkoming van communautaire statistische verplichtingen

Waar in de wet vastgelegd wordt dat het CBS op nationaal niveau belast

wordt met de productie van communautaire statistieken, is anderzijds de wijze van totstandkoming van communautaire statistische verplichtingen aan de orde. Enerzijds ligt de politieke verantwoordelijkheid voor de inbreng van de lidstaat in Europees verband op statistisch gebied bij de Minister van Economische Zaken. Anderzijds zijn de ervaring en de expertise van het CBS bij werkzaamheden in Europees verband van groot belang. Die expertise van het CBS betreft allereerst de te verwachten kwaliteit en gebruikswaarde van nieuwe communautaire statistieken. Een belangrijk aspect is voorts de inschatting van de kosten en de enquêtedruk die gemoeid zijn met nieuwe statistische taken en de mogelijkheden om deze te financieren uit de bestaande dan wel aanvullende middelen. Daarom wordt het CBS betrokken bij de voorbereidingen voor en besluitvorming over Europese regelgeving. Voorzieningen zullen in het bijzonder geboden zijn waar Europese statistische verplichtingen tot stand komen die niet primair onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken vallen. Procedureel moet gewaarborgd zijn dat de professionele verantwoordelijkheid van de directeur-generaal van het CBS, zoals bedoeld in artikel 18, intact blijft, en dat de budgettaire gevolgen van nieuwe verplichtingen voor het CBS afgedekt zijn, ook indien bij voorbeeld de Ministers van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij of Verkeer en Waterstaat in Europees verband tot nieuwe statistische verplichtingen voor Nederland besluiten. Er wordt vanuit gegaan dat artikel 27, dat de CCS een adviserende bevoegdheid ten opzichte van de ministers geeft indien zij nieuwe statistische onderzoeken laten instellen, hiertoe gebruikt kan worden. Tegelijk zal de betrokkenheid van het CBS bij de formele standpuntbepaling van Nederland procedureel verzekerd moeten zijn, bij voorbeeld via het circuit van de fiches ter beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen en de standpuntbepaling in het kader van de Coördinatie Commissie. Daarbij zullen de eventuele kosten voor de rijksbegroting die gemoeid zijn met de productie van additionele communautaire statistieken, onderbouwd worden door het CBS en zichtbaar worden gemaakt op het BNC-fiche.

4.5 Uitwisseling vertrouwelijke gegevens binnen het EU statistisch systeem

Het CBS beschikt voor de uitvoering van zijn programma over tal van vertrouwelijke gegevens van burgers en bedrijven. Het gebruik van deze gegevens is uiteraard aan een streng geheimhoudingsregime onderworpen. Naarmate de Europese eenwording voortschrijdt, groeit ook de behoefte om zulke gegevens met Eurostat respectievelijk tussen de nationale statistische instituten te kunnen delen. Toezending aan Eurostat kan nodig zijn voor communautaire analyse van bij voorbeeld het Europees Huishoudens Panel of het Community Innovation Survey. Een relevant voorbeeld van uitwisseling tussen nationale statistische instituten doet zich voor in de sfeer van de buitenlandse handelsstatistieken. De handelsstromen tussen landen worden aan beide zijden gemeten en tussen deze metingen bestaat een soms aanmerkelijke asymmetrie. Om de verschillen tussen bij voorbeeld de export van Nederland naar het Verenigd Koninkrijk en de import van het Verenigd Koninkrijk vanuit Nederland goed te kunnen onderzoeken is het nodig om het mogelijk te maken dat beide nationale statistische instituten hierover microgegevens kunnen uitwisselen en analyseren.

Artikel 12 van de CBS/CCS-wet van 1996 biedt een mogelijkheid voor toezending van vertrouwelijke gegevens aan Eurostat indien zulks wordt gevorderd door een verordening of ander regelgevend instrument. Deze bepaling werkt in de huidige praktijk onnodig restrictief. In de eerste plaats bevat de Statistical Law die dateert van na het CBS/CCS-wet van 1996, een hoofdstuk over de statistische geheimhouding. Gegeven deze

verordening is het niet meer nodig dat nog in iedere domeinverordening of -richtlijn expliciet iets afzonderlijk wordt bepaald over toezending van vertrouwelijke gegevens aan Eurostat. In de tweede plaats staat de huidige formulering het uitwisselen van vertrouwelijke gegevens voor de in de vorige alinea genoemde analysedoeleinden letterlijk genomen niet toe. Uiteraard kan de uitwisseling van vertrouwelijke gegevens slechts plaatsvinden onder blijvend strenge beveiligingsvoorwaarden. Zowel bij Eurostat als bij andere nationale statistische instellingen is de behandeling van vertrouwelijke gegevens uitgebreid geregeld d.m.v. strenge beveiligingsmaatregelen die vergelijkbaar zijn met die welke binnen het CBS gehanteerd worden. Het handboek beveiliging van Eurostat is daartoe zelfs goedgekeurd door het Comité Statistisch geheim dat is ingesteld op basis van verordening (Euratom) nr. 1588/90 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 11 juni 1990 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen (PbEG L 151). Alle nationale statistische instituten behoren tot de overheid en kennen reeds een uitgebreid regiem voor statistische geheimhouding. Het wekt bij hen dan ook geen verwondering indien het CBS op dit punt aanvullende maatregelen en verklaringen stelt alvorens tot uitwisseling over te gaan. De tekstvoorstellen in hoofdstuk 5, paragraaf 3 van het wetsontwerp beogen deze uitwisseling op veilige wijze mogelijk te maken.

5.1 Gegevensverzameling en -gebruik door het CBS

Eerder, in paragraaf 2.5, is erop gewezen dat de inzet van informatieen communicatietechnologie in de afgelopen decennia op een indrukwekkende wijze heeft bijgedragen aan de efficiency van het CBS. Sinds 1983 is het CBS als gezegd in formatieve omvang teruggedaan van 3500 naar iets meer dan 2000 plaatsen, bij handhaving of zelfs verbetering van omvang, kwaliteit en snelheid van de geleverde informatie. CBS software voor enquêtering, voor het elektronisch verzamelen van gegevens van bedrijven en voor het publiceren van statistische informatie op het Internet, wordt over de hele wereld gebruikt. Voor volgende effectiviteits- en efficiencylagen moeten nu echter nieuwe wegen ingeslagen worden. Daarbij spelen verschillende overwegingen een rol die in deze paragrafen geschetst worden. In de in 1999 ingezette reorganisatie wordt reeds uitdrukkelijk op deze nieuwe wegen gepreludeerd. De productieprocessen worden gaandeweg gekanteld, zodat niet meer elke vragenlijst tot een apart tabellenboek leidt.

5.2 Gebruik van registraties door het CBS

De eigen, primaire gegevensverzameling door het CBS kampt met problemen. In paragraaf 2.5 werden er enkele genoemd. De daling van responspercentages onder de Nederlandse bevolking en de neiging van bedrijven om minder automatisch mee te werken aan verplichte gegevenslevering aan het CBS verdienen in dit verband genoemd te worden. De zogenaamde Flexwet, de belastingherziening en de stand van de arbeidsmarkt maken de gegevensverzameling voor het CBS er beslist niet eenvoudiger of goedkoper op (zie paragraaf 2.5). De mogelijkheden om de administratieve belasting (enquêtedruk) onder bedrijven te beperken, lijken voor het CBS zonder nadere maatregelen uitgeput. In plaats daarvan exploreert en exploiteert het CBS in toenemende mate de gebruiksmogelijkheden van registraties, geautomatiseerde gegevensverzamelingen die regelmatig geactualiseerd worden en op categorieën van individuele burgers, bedrijven of instellingen c.q. op bepaalde verschijnselen betrekking hebben. De samenleving en het openbaar bestuur raken steeds verder geautomatiseerd, waardoor er meer van zulke data beschikbaar zijn en zij ook gemakkelijk verder verwerkt kunnen

worden. De kwaliteit en koppelbaarheid van de registraties verbetert en ook de methodologie, de hardware en de software om daar optimaal gebruik van te maken, worden in snel tempo verbeterd. Registraties dekken veelal integraal een populatie terwijl de primaire gegevensverzameling door het CBS slechts op een steekproef daaruit betrekking heeft. Het statistisch gebruik van registraties verruimt derhalve in principe de mogelijkheden voor regionale detaillering en voor vergelijkingen door de tijd. Het trekken en verwerken van steekproeven uit registraties door registratiehouders kan zelfs duurder en tijdrovender uitvallen dan integrale beschikbaarstelling. Privacy-enhancing technology en aangepaste vormen van regulering dragen zorg voor handhaving van het hoge niveau van gegevensbeveiliging. Vergelijkbare ontwikkelingen doen zich ook in andere landen voor. In de Europese Unie beoogt de Statistical Law het gebruik voor statistische doeleinden van administraties en registraties uitdrukkelijk te bevorderen (zie paragraaf 4.2). Ook in de Verenigde Staten, die geen bevolkingsadministratie kennen, wordt over de mogelijkheden van registraties voor statistisch gebruik gesproken. Barbara Everitt Bryant, indertijd Directeur van het US Bureau of the Census, constateerde in een terugblik op de Amerikaanse Volkstelling van 1990: «Couldn't we do something more high-tech, some people ask, like combine all the administrative records already collected by the government? In fact, some of the world's nations do just this. Countries such as Denmark and the Netherlands no longer take population censuses.»¹

Voor de vervaardiging van economische statistieken door het CBS gelden dezelfde overwegingen en mogelijkheden. De Commissie Administratieve Lasten gaf als haar mening dat de huidige technische mogelijkheden het alleszins mogelijk maken om veel meer dan tot nu toe over te gaan tot koppeling van de statistische uitvraag via externe registraties waarbij ook de privacy gewaarborgd kan worden. Dit wetsontwerp en de in 1999 in gang gezette reorganisatie van het CBS beogen de uitvoering van deze aanbeveling verder mogelijk te maken.

Het kabinet heeft dit alles overziende zich op het standpunt gesteld dat het CBS toegang dient te hebben tot alle registraties bij overheidsinstellingen en rechtspersonen met een wettelijke taak of een bekostiging met publieke middelen of uit heffingen, en voorts dat niet alleen de gegevensverstrekking door bedrijven maar ook die door (semi)overheidsinstellingen en bedoelde rechtspersonen voor het CBS kosteloos dient te zijn. In de uitwerking van dit standpunt is een aantal aspecten van belang:

- verzekerd dient te worden dat waar mogelijk het gebruik voor statistische doeleinden van registraties de administratieve belasting van het bedrijfsleven, van burgers en van instellingen helpt verminderen;
- de continuïteit van de gegevensstroom naar het CBS wordt gegarandeerd;
- een adequate gegevensbescherming voor bedrijven, burgers en instellingen dient verzekerd te zijn;
- voor gebruik van registraties die gefinancierd worden met publieke middelen dan wel uit de opbrengst van publiekrechtelijke heffingen, zal het CBS niet betalen zoals het ook niet betaalt voor de gegevens die het thans op basis van de bestaande informatieverplichtingen van het bedrijfsleven verkrijgt;
- het gebruik voor wetenschappelijk onderzoek van vertrouwelijke gegevens die bij het CBS berusten, moet onder veilige condities gecontinueerd kunnen worden.

Op deze aspecten gaan de volgende paragrafen in.

¹ B.E. Bryant & W. Dunn. Moving power and money. Ithaca, NY: New Strategist Publications, Inc., 1995.

5.3 Maximale vermindering van administratieve lasten

Om het CBS in staat te stellen te komen tot een maximale vermindering van de administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers, voorziet artikel 33 van het wetsontwerp in een drietrapsbenadering.

1. Allereerst zal het CBS bezien of bestaande registraties van de overheid zelf beschikbaar en nuttig zijn voor uitvoering van zijn programma. Het CBS wordt onvoorwaardelijk bevoegd van zulke bestanden gebruik te maken.
2. Vervolgens wordt het CBS bevoegd gebruik te maken van registraties buiten de overheid (maar wel gefinancierd met publieke middelen dan wel uit heffingen) die dienstig zijn voor zowel de uitvoering van zijn programma als de vermindering van de administratieve belasting van bedrijven en burgers. Om welke instanties c.q. registraties het gaat, wordt nader bepaald bij algemene maatregel van bestuur, gehoord de CCS. De informatieverplichting die op deze instanties komt te berusten, dient immers met voldoende procedurele voorzorgen omkleed te worden.
3. Tot slot, voor zover bestaande registraties niet toereikend zijn, moet het CBS kunnen terugvallen op de voorzieningen die nu op de wet van 28 december 1936, houdende maatregelen tot het verkrijgen van juiste economische statistieken berusten. Bedrijven moeten verplicht kunnen worden om gegevens aan te leveren die voor de productie van statistieken onmisbaar zijn.

Met deze systematiek, die is geformaliseerd in artikel 33, is een evenwichtige balans bereikt tussen de noodzaak om over bepaalde gegevens voor statistische doeleinden te kunnen beschikken en de ambitie om de administratieve lasten verder te reduceren. Nu de systematiek van gegevensverwerving door het CBS in één kader behandeld wordt, kan de wet van 28 december 1936, houdende maatregelen tot het verkrijgen van juiste economische statistieken, komen te vervallen.

Per saldo leidt het gebruik van registraties voor statistische doeleinden, zoals dat in artikel 33 voorzien is, tot een verdere verlaging van de enquêtedruk. Tussen 1996 en 2000 is de door het CBS veroorzaakte administratieve lastendruk gedaald van circa 2 miljoen uur naar circa 1,2 miljoen uur. Een globale schatting van de verdere lastendrukreductie als gevolg van deze wet komt uit op nog eens tien procent. Enkele voorbeelden kunnen dit adstrueren. Gebruik van basisregistraties van het ministerie van LNV zal de jaarlijkse integrale landbouwtelling kunnen beperken. Toegang tot de klantenbestanden van de energieleveranciers voorkomt een uitgebreide enquêtering door het CBS van bedrijven en huishoudens. Ook in de sfeer van de nieuwe statistiek van de internationale handel in diensten, de maand- en kwartaalomzetstatistieken en de jaarlijkse productiestatistieken, kan de lastendruk gereduceerd worden. Bij dit alles dient aangetekend te worden dat het enige jaren zal kosten om dit te bereiken en dat tegelijkertijd nieuwe statistieken, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe Europese regelgeving, tot nieuwe administratieve lastendruk zullen kunnen leiden. Voor de volledigheid zij ook opgemerkt dat een betere toegang van het CBS tot registraties niet alleen de administratieve lasten voor ondernemingen reduceert maar ook de enquêtedruk voor overheden en huishoudens vermindert. Zo hoeft in persoonsenquêtes niet meer te worden gevraagd naar gegevens die al in registraties zijn opgenomen, zoals huishoudensamenstelling, inkomen en bedrijfstak. Het gebruik van registraties voor statistische doeleinden verhoogt de kwaliteit en detailering van de statistieken en vergroot de efficiency van het CBS. De termijn waarbinnen het CBS de nodige gegevens moet ontvangen, is mede afhankelijk van de periodiciteit van de statistische informatie, zoals

deze onder meer in de communautaire statistische wetgeving vastgelegd is. Conjunctuurinformatie dient vaak binnen dagen of hooguit weken na afloop van de verslagmaand binnen te zijn. Voor de aanlevering van structuurinformatie kan en moet meer tijd worden geboden. Daarom zal de antwoordtermijn niet in de wet maar in een algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat het CBS ook in geval van gegevensverzameling bij bedrijven op grond van artikel 33, derde lid, naar geautomatiseerde aanlevering streeft. In voorkomende gevallen zal het gebruik van geautomatiseerde bulkbestanden van bedrijven de voorkeur kunnen verdienen boven eigen enquêtering van bedrijven door het CBS.

Onder de wet van 28 december 1936, houdende maatregelen tot het verkrijgen van juiste economische statistieken, zijn tot nog toe 17 besluiten tot stand gekomen die voor de gegevensverzameling van het CBS op dit moment onmisbaar zijn. Nederland is gehouden om de uitkomsten van statistieken aan de Europese Unie te leveren en ook voor het nationaal gebruik van de Nationale rekeningen zijn vele economische basisstatistieken onmisbaar. Om te voorkomen dat deze gegevensverzameling in een juridisch vacuüm komt, zullen de bestaande informatieverplichtingen op grond van artikel 33, derde lid, in een algemene maatregel van bestuur gecontinueerd worden op het moment dat dit wetsontwerp in werking treedt.

Een stelsel van bestuurlijke boetes en lastgeving onder dwangsom voorziet in de handhaving van de responsverplichting. De keuze om strafrechtelijke handhaving van de responsverplichting te verlaten en over te gaan op bestuurlijke handhaving is mede ingegeven door het kabinetsstandpunt ter zake uit 1994 (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48). Met name in het economische orderingsrecht komt een substantieel aantal eenvoudige overtredingen voor bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking. Hoewel bestuurlijke handhaving van de responsverplichting niet met zoveel woorden in genoemd kabinetsstandpunt wordt vermeld, spreekt het vanzelf dat deze tot de categorie behoort van relatief eenvoudige overtredingen. Bovendien kan het strafrechtelijk apparaat aan handhaving van genoemde verplichting vanwege andere prioriteiten onvoldoende aandacht schenken. Daardoor loopt de omvang en kwaliteit van de berichtgeving langzaam terug, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van de statistische uitkomsten. Het gebruik maken van bestuurlijke sancties ter handhaving van de responsverplichting is derhalve in lijn met het kabinetsbeleid en met de ontwikkeling op andere terreinen (visserij, producten, vervoer, telecom, milieu). Ook bij enkele grotere projecten ter modernisering van EZ-wetgeving zijn bestuurlijke sancties ingevoerd (mededinging, elektriciteit, gas) of gecontinueerd (mijnbouw). De verplichting om het CBS desgevraagd gegevens voor statistische doeleinden te verstrekken past hier goed bij. Overigens is naar de ervaring van het CBS vooral de dreiging met sancties effectief in het handhaven van de verplichting om gegevens ten behoeve van de vervaardiging van statistieken aan te leveren. De mogelijkheid om sancties op te leggen is een ultimum remedium, dat voor gebruik pas in aanmerking komt als beschikbare registraties bij overheidsinstellingen geen soelaas bieden, en ook de inzet van buitendienstmedewerkers door het CBS niet heeft mogen baten.

5.4 Gegevensbescherming door het CBS

Een goede en betrouwbare statistische informatievoorziening is van essentieel maatschappelijk belang. Verschillende gebruiksdoelen kunnen worden onderscheiden: vergaren van kennis, voorbereiding en evaluatie voor beleidsmatige keuzen en acties – allerlei politieke actoren kunnen

hun argumenten met statistische gegevens kracht bijzetten – en ten slotte bestuurlijke routinebeslissingen. Bij laatstgenoemd gebruik van statistieken kan men bij voorbeeld denken aan de hoogte van de afdrachten van Nederland aan de EG, die onder meer bepaald worden door de hoogte van het Bruto Nationaal Product (BNP), en aan de uitkeringen aan gemeenten uit het gemeentefonds, die mede bepaald worden op basis van de door het CBS gepubliceerde aantallen inwoners en woningen.

Het zojuist genoemde maatschappelijk belang kan slechts afdoende worden gediend als aan de verschaffers van de informatie kan worden gegarandeerd dat de op individuen, bedrijven e.d. betrekking hebbende herkenbare gegevens uitsluitend voor de statistiek worden gebruikt. Heeft een bedrijf of burger deze zekerheid niet, dan zal de respons op enquêtes onaanvaardbaar dalen en kan niet meer worden vertrouwd op gegevens van het CBS.

Houders van registraties kunnen geen beroep doen op geheimhoudingsverplichtingen, tenzij deze voortvloeien uit internationale regelgeving. Het spreekt vanzelf dat de gevraagde gegevens een substantiële bijdrage aan de uitvoering van het statistisch programma van het CBS zullen moeten leveren. Bovendien blijven de gegevens vallen onder de wettelijke geheimhoudingsverplichting van het CBS (artikel 37). Bij de opstelling van de in artikel 33 bedoelde algemene maatregelen van bestuur zullen het College bescherming persoonsgegevens en Actal zo nodig om advies gevraagd worden.

Met de verander(en)de productieprocessen en in het bijzonder de verander(en)de wijze van gegevensverzameling neemt de omvang van de gegevensbestanden waarover het CBS beschikt voor de vervaardiging van zijn statistieken, toe. Een adequaat niveau van gegevensbescherming door het CBS wordt dan ook van des te groter belang. De regeling hiervan ondergaat geen materiële wijziging ten opzichte van de huidige wetgeving. Voorop staat dat de door het CBS in het kader van de uitoefening van zijn taak ontvangen gegevens uitsluitend gebruikt mogen worden voor de uitvoering van de taak van het CBS.

Bij die taakuitoefening hoort het gebruik van het sociaal-fiscaal nummer waarvoor de Algemene wet inzake rijksbelastingen een wettelijke grondslag vereist. Het SoFi-nummer, het A-nummer van de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en het onderwijsnummer worden gebruikt door het CBS voor het verrichten van koppelingen. Deze en vergelijkbare identificatienummers voor bedrijven zijn bij uitstek geschikt om de statistische aansluiting tussen registraties onderling mogelijk te kunnen maken. Om deze registraties ook aan de enquêtegegevens te kunnen koppelen die het CBS uit eigen waarneming verkrijgt, beschikt het CBS over andere mechanismen, die bij voorbeeld ten behoeve van de Statistiek van de Geregistreerde Werkloosheid extensief gedocumenteerd zijn, zowel in methodologische beschrijvingen als in privacyreglementen. Voor het aankoppelen van achtergrondgegevens met betrekking tot de huishoudensamenstelling, de etniciteit of de inkomenspositie van de ondervraagden zijn zulke mechanismen onmisbaar. Door de aankoppeling van achtergrondgegevens uit registraties kunnen de enquêtes zelf zo min mogelijk belastend worden gehouden. In overeenkomsten met registratiehouders, in publiek toegankelijke privacyreglementen voor het statistisch gebruik van registraties en in aanschrijfbrieven voor zijn respondenten dekt het CBS deze vorm van gezamenlijk gebruik van registraties en enquêtes af, een en ander conform periodiek overleg met het College bescherming persoonsgegevens. In dit verband zij vermeld dat het CBS een functionaris voor de gegevensbescherming instelt in de zin van artikel 62 Wet bescherming persoonsgegevens. Door middel van interne audits controleert het CBS periodiek de bescherming

van persoonsgegevens. Zowel de functionaris als de audits zullen niet alleen zien op de bescherming van persoonsgegevens maar ook op die van bedrijfsgegevens.

5.5 Kosteloze verstrekking aan het CBS

De gegevens die het CBS van bedrijven ontvangt, dienen deze laatste zonder vergoeding te verstrekken. Aan de beschikbaarstelling van registraties aan het CBS volgens de systematiek van paragraaf 5.3 zullen evenmin kosten verbonden zijn. Deze gedachte is reeds in de jaren tachtig door de Commissie Grapperhaus verwoord (Kamerstukken II 1985/86, 19 071, nr. 3), en meer recent in het advies van de Commissie Tops, Betaalde verhoudingen, dat in 1998 op verzoek van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over kostenverrekening en informatierelaties tussen overheidsorganisaties werd opgesteld. Bij reguliere verstrekking van gegevens aan het CBS ten behoeve van de publieke informatievoorziening, gaat deze commissie ervan uit dat de compensatie is opgenomen in de algemene middelen van de verstreckende instanties. Ook de eerder genoemde Commissie Administratieve Lasten heeft zich in positieve zin over statistisch gebruik van bestaande registraties uitgesproken, met het doel de efficiency te helpen vergroten en de enquêtedruk te helpen verminderen. Onlangs zijn in de concept-onderwijsnummer- en -SUWI-wetgeving bepalingen opgenomen die ertoe strekken dat het CBS kosteloos gebruik zal kunnen maken van gegevens uit onder de Minister van OCW respectievelijk SZW ressorterende administraties.

De door het kabinet voorgestane kosteloze ontsluiting van overheidsregistraties voor statistische doeleinden vormt het sluitstuk voor de verwezenlijking van het CBS als statistical datawarehouse. Kosteloze toegang tot registraties ligt des te meer in de rede nu het CBS de erop gebaseerde geaggregeerde statistische informatie voor iedereen toegankelijk en kosteloos via het Internet naar buiten brengt. Het CBS volgt bij dit laatste het kabinetsbeleid dat is beschreven in de beleidslijn «Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie» van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

Bijkomende overwegingen zijn van meer praktische aard. De kosten van het kopiëren en verzenden van digitale gegevens zijn over het algemeen bescheiden, vaak geringer dan het selecteren van een steekproef van records. Bovendien moet de situatie voorkomen worden waarin het CBS voor de keuze komt te staan om een rekening te betalen aan een (semi-)overheidsinstantie dan wel kosteloos dezelfde gegevens te verzamelen bij de bedrijven of burgers op wie deze gegevens betrekking hebben.

5.6 Toegang tot de vertrouwelijke gegevens van het CBS voor onderzoeksdoeleinden

De vertrouwelijke gegevens waarover het CBS beschikt, dienen de primaire taak van het CBS. Sinds 1996 heeft het CBS formeel de bevoegdheid om een deel van deze gegevens ook, onder strikte condities, beschikbaar te stellen voor statistisch of wetenschappelijk onderzoek, zulks in afwijking van algemene verplichting tot geheimhouding van artikel 11 van de CBS/CCS-wet. De daarvoor inmiddels getroffen voorzieningen worden door de onderzoekers die er gebruik van maken, gewaardeerd. Dat blijkt uit recente evaluaties van het Wetenschappelijk Statistisch Agentschap van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) dat bemiddelt bij de veilige beschikbaarstelling van enquêtegegevens van het CBS voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Dat blijkt ook uit de evaluatie van Cerem, het instituut waarmee het CBS binnen zijn eigen muren na overleg met NWO, maar ook met VNO-NCW, een aantal gege-

vens van bedrijven voor economisch-wetenschappelijk onderzoek beschikbaar stelt. De positieve ervaringen, zowel in termen van de wetenschappelijke output als in termen van de veilige beschikbaarstelling, nopen tot een formulering in de wet die continuering van deze wetenschappelijke toegang mogelijk maakt, ook waar de aard van de gegevensverzameling van het CBS fundamenteel aan het wijzigen is, zoals in de vorige paragrafen beschreven.

Zoals eerder opgemerkt vervaardigt De Nederlandsche Bank de betalingsbalansstatistiek. De samenwerking tussen DNB en het CBS is de afgelopen jaren aanzienlijk geïntensiveerd. Het CBS en DNB willen intensiever samenwerken bij het samenstellen van statistieken over de economische relatie van Nederland met het buitenland. Dit is nodig om de rapportagelast voor Nederlandse ingezetenen terug te dringen alsmede om de kwaliteit van deze statistieken te verhogen. In dat verband is een uitwisseling van vertrouwelijke gegevens voor statistische doeleinden tussen beide instanties noodzakelijk gebleken. Om deze mogelijk te maken in afwijking van bestaande geheimhoudingsverplichtingen, uitsluitend voor statistische doeleinden, zijn in dit wetsontwerp enkele voorzieningen getroffen.

6. Opvatting betrokkenen

Van verschillende zijden is advies ontvangen ten behoeve van het onderhavige wetsvoorstel. In chronologische volgorde is dit advies afkomstig van de Registratiekamer, het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), VNO-NCW en de Centrale commissie voor de statistiek.

De Registratiekamer, sinds 1 september 2001 het College bescherming persoonsgegevens, is niet op onoverkomelijke bezwaren gestuit bij het doornemen van het concept-wetsvoorstel. De Registratiekamer onderkent dat het CBS een hoog ambitieniveau op het gebied van de gegevensbescherming nastreeft. Op suggestie van de Registratiekamer is in deze memorie vastgelegd dat het CBS een functionaris gegevensbescherming in de zin van artikel 62 van de Wet bescherming persoonsgegevens aanstelt en door middel van interne audits de bescherming van persoonsgegevens periodiek zal controleren. Het voor de Registratiekamer meest kritische punt betreft de dienstverlening door het CBS aan departementen. Op uitnodiging en onder voorzitterschap van het College bescherming persoonsgegevens hebben het CBS en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inmiddels constructief overleg gevoerd. De samenwerking sinds halverwege de jaren tachtig tussen het CBS en de Belastingdienst in het kader van het InkomensInformatiesysteem dient zich hierbij aan als een werkbaar model, zoals ook is verwoord in paragraaf 2.8.

Actal heeft geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden. Zoals in paragraaf 5.3 en elders in deze memorie is beschreven, heeft het CBS in de jaren negentig de enquêtedruk met 40 procent kunnen reduceren en maakt het onderhavige ontwerp een verdere reductie met nog eens tien procent, oftewel 12 miljoen gulden, mogelijk. Zoals uit het advies van Actal blijkt is in de loop van de advisering de memorie op dit punt geëxpliciteerd en voorzien van voorbeelden, zij het dat een nauwkeuriger kwantificering van de lastenreductie op termijn niet goed mogelijk blijkt. Met de aanbevelingen voor een verdergaande (detaillering van de) kwantificering zal het CBS in de departementale actieprogramma's rekening houden. Zoals Actal opmerkt zal het CBS maximaal gebruik maken van reeds voor andere doeleinden vastgelegde gegevens. Met name de systematiek van artikel 33 is uitdrukkelijk hierop gericht. Samenwerking met brancheorganisaties is één van

de andere instrumenten die het CBS hiertoe inzet, zoals het College constateert. Het advies van Actal om doorlopend naar alternatieven te blijven zoeken om de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven te minimaliseren, neemt het CBS ter harte, mede omdat verschillende bepalingen in het wetsvoorstel hierom vragen. Het College geeft in overweging, zij het niet in het kader van het huidige wetsontwerp, om op termijn doorlevering van individuele gegevens aan andere overheidsinstellingen die ook een geheimhoudingsverplichting kennen, mogelijk te maken.

VNO-NCW benadrukt in reactie op het wetsvoorstel: «Ondernemingen moeten erop kunnen vertrouwen dat gegevens van individuele ondernemingen alleen voor statistische doeleinden worden gebruikt en dat geen herkenbare gegevens van ondernemingen worden gepubliceerd. Een dergelijke garantie is het fundament onder het statistisch gebouw». In hoofdlijnen kan VNO-NCW zich vinden in het wetsvoorstel, waarbij het in het bijzonder wijst op de voorziening voor kosteloze toegang tot registraties, de mogelijkheid van koppeling van gegevens voor statistische doeleinden en de verplichting voor het CBS om inzicht te verschaffen in de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

De CCS acht het wetsvoorstel op hoofdlijnen zeer wel hanteerbaar. Op hoofdlijnen wordt het kabinetsstandpunt gevolgd ten aanzien van de beheersmatige verzelfstandiging en op verschillende bijkomende terreinen wordt de positie van het CBS beslist versterkt, aldus de CCS. De CCS wijst er met name op dat het programma en de begroting op elkaar moeten aansluiten en dat zulks ook in procedurele zin geborgd dient te zijn. Een geringere formele betrokkenheid van de CCS bij de begroting en de rekening dan bepaald in onderscheidenlijk de artikelen 64 en 70, acht de CCS niet verantwoord.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Dit artikel regelt de instelling van het CBS als publiekrechtelijk zelfstandig rechtspersoon. Als gevolg daarvan ressorteert het CBS niet meer als dienstonderdeel onder de Minister van Economische Zaken (hierna: minister) en maakt het geen onderdeel meer uit van de Staat. In het verlengde hiervan wordt aan het CBS rechtspersoonlijkheid toegekend. Voor de argumentatie zij verwezen naar paragraaf 1.3 van het algemeen deel van deze toelichting

Artikel 3

Dit artikel bevat een omschrijving van de algemene taak van het CBS. Bij zelfstandige bestuursorganen als vorm van aanvullend bestuur is sprake van een gesloten huishouding. Hiermee wordt bedoeld dat een zelfstandig bestuursorgaan slechts die taken en – daarmee samenhangende – bevoegdheden heeft die aan dit orgaan uitdrukkelijk bij of krachtens de wet zijn toebedeeld. Een zelfstandig bestuursorgaan kan derhalve niet zelfstandig zijn taak en bevoegdheden uitbreiden, beperken of delegeren.

Dit artikel komt nagenoeg overeen met artikel 3 van de Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de statistiek (hierna: CBS/CCS-wet van 1996), dat een gemoderniseerde versie vormde van de taakomschrijving van het CBS in artikel 2 van het koninklijk besluit van 1899. Het CBS heeft tot taak gegevens te verzamelen, deze te verwerken tot statistieken en zorg te dragen voor de openbaarmaking van die statistieken. Het gaat hierbij om statistische onderzoeken ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. Deze begrippen zijn weliswaar ruim maar

bieden toch een beeld van het kader waarbinnen de werkzaamheden van het CBS worden verricht. Met «praktijk» wordt bedoeld op bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en andere geïnteresseerden. Het begrip «beleid» heeft betrekking op (overheids)beleid en andere publiekrechtelijke instellingen. Ook het belang van de «wetenschap» is richtinggevend voor de taakvervulling van het CBS.

Na «Het CBS heeft tot taak het» zijn de woorden «van overheidswege» ingevoegd. Zonder deze toevoeging zou het verzelfstandigde CBS een te ruime taak worden gegeven. Met deze toevoeging wordt de taak van het verzelfstandigde CBS enigszins ingeperkt en expliciet tot uitdrukking gebracht dat het gaat om de statistische informatievoorziening van overheidswege. Daarmee is het CBS niet de enige organisatie die tot taak heeft van overheidswege statistische werkzaamheden te verrichten. Ook een organisatie als De Nederlandsche Bank NV (hierna: DNB) voorziet in statistieken van overheidswege. Voor dubblures hoeft echter niet te worden gevreesd, omdat de CCS toeziet op de coördinatie met de totale statistiekproductie van overheidswege, dus inclusief die van organisaties als DNB.

Artikel 4

In dit artikel wordt het verzelfstandigde CBS op nationaal niveau belast met de productie van communautaire statistieken. Daarmee is het CBS een nationale instantie, bedoeld in verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad van de Europese Unie van 17 februari 1997 betreffende de communautaire statistiek (PbEG L 52/1) (hierna: verordening (EG) nr. 322/97) en verantwoordelijk voor de kwantitatieve, geaggregeerde en representatieve informatie die wordt verkregen door het verzamelen en systematisch verwerken van gegevens welke bij de uitvoering van het statistisch kaderprogramma van de Gemeenschap worden geproduceerd.

Artikel 5

In aansluiting op artikel 15 van de CBS/CCS-wet van 1996 wordt in dit artikel geregeld dat het CBS in incidentele gevallen werkzaamheden voor derden mag verrichten. Het CBS mag echter geen statistische werkzaamheden voor derden verrichten die leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking onwenselijk is. Dit betekent dat het CBS een statistisch onderzoek voor een derde kan verrichten zolang er in de markt geen gelijkwaardige dienstverlening bestaat. Gegeven de wettelijke taak van het CBS is er niet vaak sprake van gelijkwaardige dienstverlening in de markt. Het beleid van het CBS is bovendien niet gericht op acquisitie van betaalde activiteiten omdat de uitvoering van de kerntaak niet in het gedrang mag komen. Zoals in paragraaf 2.8 van het algemeen deel van deze memorie is opgemerkt verricht het CBS uitsluitend activiteiten voor derden die direct aansluiten bij zijn kerntaak. De goede marktwerking komt in het geding als het CBS een dienst aanbiedt die in voldoende mate door het bedrijfsleven wordt verricht. In dat geval heeft het CBS al snel de schijn tegen van een voorsprong op andere bedrijven uit hoofde van zijn publiekrechtelijke taak en zou er sprake kunnen zijn van concurrentievervalsing. Het CBS zal zich dan ook in zo'n geval van het verrichten van die dienst moeten onthouden. De CCS ziet er op grond van artikel 25, onderdeel e, op toe dat de door het CBS verrichte statistische werkzaamheden voor derden niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid dat de Minister van Economische Zaken nadere spelregels geeft omtrent de door het CBS voor derden te verrichten werkzaamheden.

Artikel 6

Dit artikel bepaalt dat het CBS twee organen heeft. Deze organen hebben verschillende taken en bevoegdheden. De directeur-generaal en de CCS zijn zelfstandige bestuursorganen.

Artikel 7

Dit artikel bevat het kader voor de rechtspositie van het personeel in dienst van het verzelfstandigde CBS.

Als algemeen kader geldt dat de rechtspositie van het personeel in dienst van het verzelfstandigde CBS overeenkomstig is aan die van de ambtenaren die (in de termen van artikel 1 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement) door het Rijk zijn aangesteld om in burgerlijke openbare dienst werkzaam te zijn. Het gaat hierbij om de regels die voor alle medewerkers in dienst van de ministeries gelden en niet om regels die slechts voor één specifiek ministerie gelden. Dit uitgangspunt stemt overeen met aanwijzing 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De nieuw beoogde rechtspositie omvat al het personeel in dienst van het CBS. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen het in dienst zijn op grond van een aanstelling of een arbeidsovereenkomst. Al het personeel krijgt een ambtelijke aanstelling. Kern van de regeling is dat de rechtspositie van de sector Rijk in materiële zin ook geldt voor personeel in dienst van het CBS. De regeling heeft niet tot doel het personeel tot de sector Rijk te gaan rekenen. Als hoofdregel geldt dus dat de rechtspositie van ambtenaren behorende tot de sector Rijk van overeenkomstige toepassing is op personeel in dienst van het CBS.

In verband met het van overeenkomstige toepassing zijn van de rechtspositieregels zijn er enkele nadere bepalingen ten aanzien van de bevoegdheid met betrekking tot het stellen van regels en het nemen van individuele beschikkingen.

In algemene zin geldt dat de directeur-generaal alle bevoegdheden gaat uitoefenen, met uitzondering van de aan de Kroon en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegekende bevoegdheid tot het stellen van regels. Die bevoegdheid blijft uiteraard berusten bij de Kroon en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat het hier de bevoegdheid tot het stellen van de regels betreft die bedoeld zijn te gelden voor de sector Rijk en slechts via de figuur van het 'van overeenkomstige toepassing zijn' doorwerken naar het CBS. Indien het een bevoegdheid betreft waarvan is bepaald dat die bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend met medebetrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kan de directeur-generaal die bevoegdheid zelf uitoefenen met medebetrokkenheid van de Minister van Economische Zaken. Van medebetrokkenheid is onder andere sprake indien instemming, toestemming, overeenstemming of een ontheffing is voorgeschreven. Van een dergelijke medebetrokkenheid is bijvoorbeeld sprake indien overeenkomstig artikel 21, elfde lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement «in overeenstemming» met de Minister van Economische Zaken wordt afgeweken van de bepalingen omtrent diensten werktijden.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur op onderdelen van de regelingen rechtspositie van de sector Rijk af te wijken. Hieraan ligt ten grondslag dat het mogelijk moet zijn om in specifieke situaties, bij voorbeeld uit arbeidsmarktoverwegingen, op slagvaardige wijze op een enkel onderdeel af te wijken. Daarbij speelt mede een rol dat rechtspositieregelingen de neerslag zijn van «CAO-akkoorden» over arbeidsvoorwaarden die als regel een beperkte looptijd hebben. Als gevolg daarvan zijn de rechtspositieregelingen met grote regelmaat aan wijzigingen onderhevig.

Artikel 8

Dit artikel bevat de instelling van de directeur-generaal van de statistiek als zelfstandig bestuursorgaan van de publiekrechtelijk ingestelde rechtspersoon CBS. De regeling van de minister ten aanzien van de plaatsvervangende directeur-generaal op grond van het tweede lid zal neerkomen op de aanwijzing van een functionaris binnen het personeel dat werkzaam is bij het CBS, die als plaatsvervanger de functie van directeur-generaal kan vervullen. In de regeling van de minister zal worden bepaald dat de CCS het recht heeft om een aanbeveling te doen voor de vervulling van de functie van plaatsvervangende directeur-generaal. De plaatsvervangende directeur-generaal wordt aangesteld door de directeur-generaal.

Artikel 9

Dit artikel bevat een kader voor de rechtspositie van de directeur-generaal. De minister is daarvoor verantwoordelijk. De minister benoemt de directeur-generaal. Ook schorsing en ontslag geschieden door de minister. Daarbij dient de minister de CCS te horen. Schorsing en ontslag van de directeur-generaal vindt slechts plaats vanwege gebleken ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende redenen, die gelegen moeten zijn in de persoon van de betrokkene. Dit is een belangrijke bevoegdheid voor de minister omdat hij hiermee gelegenheid heeft de kwaliteit van het bestuur van het CBS te beïnvloeden.

Artikel 10

Om de onafhankelijkheid van de directeur-generaal, niet alleen ten opzichte van de minister, maar ook ten opzichte van «praktijk, beleid en wetenschap» (zie artikel 3) te waarborgen, is bepaald dat de directeur-generaal wordt benoemd voor een periode van ten hoogste zeven jaren. Deze initiële benoemingstermijn is langer dan de reguliere zittingsduur van vier jaar van een minister en overschrijdt tevens de termijn van vijf jaar waarvoor in de regel een meerjarenprogramma wordt opgesteld. Herbenoeming voor een aaneensluitende periode kan slechts eenmaal plaatsvinden voor ten hoogste drie jaren. Hiermee wordt bovendien bereikt dat het CBS niet teveel van de persoon van de directeur-generaal afhankelijk wordt. De CCS heeft het recht van aanbeveling voor de vervulling van de functie van directeur-generaal. De bepalingen van de Wet op de ondernemingsraden ten aanzien van de bevoegdheden van de ondernemingsraad bij de benoeming van de bestuurder gelden onverkort.

Artikel 11

Op grond van dit artikel dienen nevenfuncties van de directeur-generaal anders dan uit hoofde van zijn functie te worden gemeld aan de minister en openbaar te worden gemaakt, teneinde de schijn van belangenverstremgeling tegen te gaan door openheid van zaken te bieden over deze andere (neven)functies.

Artikel 12

De rechtspositie van de directeur-generaal is niet gekoppeld aan de sector Rijk noch aan enige andere sector. Dientengevolge bestaat er voor de minister de mogelijkheid een eigen rechtspositieregeling voor de directeur-generaal te treffen. Uiteraard zal daarbij worden aangesloten op de conclusies naar aanleiding van het onderzoek naar de topinkomens bij de overheid, waaraan op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gewerkt. Er is gekozen voor toekenning van een bezoldiging in plaats van een scha-

deloosstelling omdat de werkzaamheden substantieel van omvang zijn en een frequent karakter hebben. Een bezoldiging kan onder meer zaken als salaris, periodieke toelagen (vakantietoelage, eindejaarsuitkering en dergelijke) en andere vergoedingen omvatten.

Het derde lid strekt ertoe dat de directeur-generaal, naast de hem toekomende bezoldiging en vergoeding van gemaakte onkosten, geen andere inkomsten ten laste van het CBS mag genieten, bijvoorbeeld door als extern adviseur van het CBS diensten te verlenen.

Ingevolge het vierde lid dient ten aanzien van de directeur-generaal, net als op grond van het Burgerlijk Wetboek voor rechtspersonen in de marktsector geldt, jaarlijks een geaccumuleerde opgave van de bezoldiging, met inbegrip van de pensioenlasten en eventuele andere uitkeringen, openbaar te worden gemaakt in het jaarverslag.

Artikel 13

In dit artikel wordt de directeur-generaal belast met het bestuur van het CBS. Het bestuur van het CBS wordt dus gevormd door een zgn. eenhoofdig zelfstandig bestuursorgaan. In lijn met de uitleg van het begrip bestuursorgaan in de Algemene wet bestuursrecht berusten de taken en bevoegdheden ter uitvoering van deze wet bij de directeur-generaal, voor zover echter bepaalde taken en bevoegdheden niet uitdrukkelijk aan de CCS zijn toebedeeld. Naast de directeur-generaal kent het CBS immers nog een ander orgaan en wel de CCS. Ook de CCS is een zelfstandig bestuursorgaan. Daarbij kan de directeur-generaal worden aangemerkt als het dagelijks bestuur en de CCS meer als orgaan belast met coördinerende en toezichthoudende taken.

Artikel 14

Het eerste lid komt nagenoeg overeen met artikel 5 van de CBS/CCS-wet van 1996. Hierin is de praktijk geformaliseerd die inhoudt dat de directeur-generaal ten minste eenmaal in de vijf jaren ten behoeve van de planning op de wat langere termijn een meerjarenprogramma opstelt. De meerjarenprogramma's hebben in de regel betrekking op een periode van vijf jaren. Het is evenwel niet uitgesloten dat een meerjarenprogramma een kortere periode zal beslaan, of dat gedurende de looptijd van een meerjarenprogramma omstandigheden nopen tot een nieuw programma. In het meerjarenprogramma moet op hoofdlijnen worden vastgelegd waarop het CBS in de komende jaren zijn werkzaamheden zal richten. In het tweede lid is geregeld dat het meerjarenprogramma, naast de beschrijving van de werkzaamheden, een beschrijving moet bevatten van de op middellange en lange termijn te realiseren doelstellingen, de hoofdlijnen van het daarop te richten beleid en de financiële en organisatorische voorwaarden die vervuld moeten worden om het meerjarenprogramma en de middellange en lange termijn doelstellingen te realiseren. Daarmee krijgt het meerjarenprogramma een breder karakter dan zuiver een inhoudelijke strategienota. Op grond daarvan kan de CCS een integrale afweging maken van de toekomstige prioriteiten van het CBS, waarmee ook invulling wordt gegeven aan de wenselijk geachte versterking van de rol van de CCS met betrekking tot de bedrijfsvoering.

Artikel 15

Het eerste en tweede lid sluiten aan bij artikel 6 van de CBS/CCS-wet van 1996. Daarin is de sedert jaren gevolgde praktijk dat de werkzaamheden van het CBS worden vastgelegd in een jaarlijks werkprogramma, geregeld. Het gaat daarbij om de werkzaamheden, bedoeld in de in artikel 3 en artikel 4 geregelde taken van het CBS. Werkzaamheden die samenhangen met het interne beheer van het CBS blijven buiten beschouwing.

De directeur-generaal moet het werkprogramma jaarlijks vóór 1 november opstellen en aan de CCS ter vaststelling aanbieden. Indien het naar het oordeel van de directeur-generaal nodig is dat bij voorbeeld een onderzoek plaatsvindt dat niet in het werkprogramma is opgenomen of een onderzoek wordt gestaakt terwijl daar niet in is voorzien, is hij bevoegd het werkprogramma te wijzigen.

Het opstellen van het werkprogramma dwingt tot een planning van de werkzaamheden tegen de achtergrond van de middelen die voor die werkzaamheden beschikbaar zijn. Dit is tot uitdrukking gebracht in het tweede lid. In aansluiting op hetgeen in het algemeen deel van deze memorie is opgemerkt over de zelfstandigheid waarmee het CBS zijn taak uitvoert, zij nog opgemerkt dat de inrichting van het programma, binnen het daarvoor beschikbare budget, een zaak is voor de directeur-generaal en de CCS zonder dat de Minister van Economische Zaken daar enige invloed op kan uitoefenen.

Met het derde lid is invulling gegeven aan de wenselijk geachte versterking van de rol van de CCS met betrekking tot de bedrijfsvoering. Voor de CCS is het lastig een integrale afweging te maken ten aanzien van de wenselijkheid en prioritering van de op te stellen statistieken en de met die statistieken gepaard gaande kosten, indien zij geen inzicht heeft in de aan elk onderdeel van het werkprogramma verbonden kosten. Om die integrale afweging wel te kunnen maken zal de directeur-generaal het werkprogramma moeten aanvullen met een budgettaire paragraaf. Daardoor krijgt de CCS een beter beeld van de kosten van statistieken. Dat wil niet zeggen dat de kosten van statistieken altijd in overwegende mate bepalend zijn voor het al dan niet opstellen van een statistiek. Bepalend zijn allereerst het belang van een statistiek voor praktijk, beleid en wetenschap en de vraag of een statistiek noodzakelijk is op grond van Europese of andere regelgeving. Ook op die vragen zal het werkprogramma moeten ingaan. Verder zal het werkprogramma een verantwoording moeten bevatten omtrent de belangrijkste niet-gehonoreerde verzoeken om nieuwe statistieken.

Artikel 16

Met dit artikel wordt de CCS een vaststellende rol toebedeeld in het kader van het meerjarenprogramma en het werkprogramma, inclusief de budgettaire paragraaf. Deze rol gaat verder dan de goedkeurende rol van de CCS op grond van artikel 7 van de CBS/CCS-wet van 1996.

Ingevolge het tweede lid moeten de meerjarenprogramma's, de werkprogramma's en wijzigingen in de werkprogramma's worden bekendgemaakt door middel van ter inzage legging bij het CBS en mededeling daarvan in de Staatscourant. Het ter inzage geven kan ook geschieden door middel van internet. Het is immers van belang dat geïnteresseerde buitenstaanders kennis kunnen nemen van de wijze waarop de taak van het CBS wordt ingevuld en uitgevoerd.

Artikel 17

Dit artikel voorziet in de behoefte dat de minister zijn standpunt kenbaar maakt over in het bijzonder de financiële mogelijkheden ter verwezenlijking van het meerjarenprogramma. De minister legt zijn standpunt aan de ministerraad voor. Zijn standpunt brengt hij binnen zes maanden na ontvangst van het meerjarenprogramma ter kennis aan de directeur-generaal, de CCS en de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hierdoor ontstaat in een vroegtijdig stadium duidelijkheid over het financiële kader van de statistische informatievoorziening in de komende jaren. Dit kader zal bepalend zijn voor de begrotingsontwikkeling van het CBS gedurende de looptijd van het meerjarenprogramma. Over het algemeen zullen

slechts exogene ontwikkelingen aanleiding zijn voor bijstelling van dit financiële meerjarenkader.

Artikel 18

Dit artikel komt overeen met artikel 8 van de CBS/CCS-wet van 1996. Hierin is de professionele onafhankelijkheid van de directeur-generaal wat betreft de onderzoeksmethoden en wijze van publicatie van de resultaten van de onderzoeken vastgelegd. De reden hiervoor is dat directe politieke invloed op de onderzoeksmethoden en de wijze van publicatie van de resultaten de geloofwaardigheid en de betrouwbaarheid van de onderzoeken ter discussie zou kunnen stellen.

Niet overgenomen is de bepaling dat de minister de directeur-generaal hiertoe geen aanwijzingen geeft. Bij een zelfstandig bestuursorgaan, dat immers niet onder de verantwoordelijkheid van een minister werkzaam is, ontbreekt de bevoegdheid om bijzondere aanwijzingen te geven.

Artikel 19

Artikel 10:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat mandaatverlening, indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, de instemming van de gemandateerde behoeft. Bij verlening van mandaat aan een zelfstandig bestuursorgaan is dus ingevolge de Algemene wet bestuursrecht de instemming van dit zelfstandig bestuursorgaan vereist. Dit artikel regelt dat voor deze instemming door de directeur-generaal ministeriële goedkeuring vereist is. Met andere woorden: de directeur-generaal dient in geval van wat in de praktijk wel wordt aangeduid als een inkomend mandaat, het besluit tot instemming met deze mandaatverzekrijging ter goedkeuring aan de minister voor te leggen. De minister zal zijn goedkeuring bijvoorbeeld kunnen onthouden, indien door de aanvaarding van het mandaat (en daardoor het ontstaan van ondergeschiktheid aan een instantie met betrekking tot dit nieuwe takenpakket) de (her)kenbaarheid van het CBS geweld zou worden aangedaan ten detrimente van de uitoefening van de primaire taak van het CBS.

Artikel 20

Dit artikel bevat de instelling van de CCS als zelfstandig bestuursorgaan van de publiekrechtelijk ingestelde rechtspersoon CBS. Naast de directeur-generaal kent het CBS nog een ander orgaan en wel de CCS. Ook de CCS is een zelfstandig bestuursorgaan, omdat het beschikt over bestuurlijke bevoegdheden. Daarbij moet met name worden gedacht aan de bevoegdheid tot vaststelling van het werkprogramma. De directeur-generaal moet – zoals eerder opgemerkt – worden aangemerkt als het dagelijks bestuur en de CCS meer als orgaan belast met coördinerende en toezichhoudende taken.

Artikel 21

Anders dan de directeur-generaal is de CCS geen zgn. eenhoofdig zelfstandig bestuursorgaan, maar bestaat dit orgaan naast een voorzitter uit ten minste nog zes en ten hoogste nog tien leden.

Ten aanzien van de kwalificaties van de leden die deel uit zullen maken van de CCS, wordt gedacht aan deskundigen op het terrein van de statistiek, openbaar bestuur, privacybescherming, economie en samenleving, alsook de besturing van grote organisaties. Afhankelijk van de ontwikkelingen die zich voordoen, kan de behoefte aan vertegenwoordiging van een bepaalde deskundigheid wijzigen. Met het oog daarop wordt dan ook

niet dwingend in de wet vastgelegd uit welke disciplines de leden afkomstig moeten zijn.

Het derde lid voorziet in de bijzondere situatie waarin de secretaris van de CCS zich bevindt. De secretaris van de CCS wordt door de directeur-generaal aangewezen uit het personeelsbestand van het CBS. De secretaris heeft dus een arbeidsrelatie met het CBS. Voor zijn werkzaamheden ten behoeve van de CCS kan hij echter alleen door de CCS ter verantwoording worden geroepen, niet door de directeur-generaal. Vandaar dat de secretaris wordt aangewezen in overeenstemming met de voorzitter van de CCS. Zaken als aanstelling, ontslag en bevordering blijven wel de bevoegdheid van de directeur-generaal. De secretaris is geen lid noch adviserend lid van de CCS.

Artikel 22

De minister benoemt de voorzitter en de overige leden van de CCS. Ook schorsing en ontslag geschieden door de minister. Tevens wijst hij een lid aan als plaatsvervangend voorzitter. Bij een vacature heeft de CCS recht op aanbeveling voor de vervulling daarvan. Schorsing en ontslag vindt slechts plaats uitsluitend vanwege gebleken ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende redenen, die gelegen moeten zijn in de persoon van de betrokkene.

Artikel 23

Om de onafhankelijkheid van de CCS, niet alleen ten opzichte van de minister, maar ook ten opzichte van «praktijk, beleid en wetenschap» (zie artikel 3) te waarborgen, is bepaald dat de leden van de CCS worden benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaren. De periode sluit aan bij de bestaande benoemingsperiode voor de leden van de CCS. Herbenoeming voor een aaneensluitende periode kan slechts eenmaal plaatsvinden voor ten hoogste vier jaren.

Artikel 24

De leden van de CCS hebben recht op schadeloosstelling in plaats van een bezoldiging omdat de werkzaamheden – anders dan bij de directeur-generaal – niet-substantieel van omvang zijn en evenmin een frequent karakter hebben. Een schadeloosstelling heeft de functie van vacatiegeld (vergoeding) per dienstverrichting, vergadering of andere incidentele prestatie. Anders dan een bezoldiging kan een schadeloosstelling niet pensioengevend zijn, zo is bepaald in artikel 1, onderdeel c van de Regeling beperking van het zijn van overheidswerknemer in de zin van de Wet privatisering ABP.

Het derde lid strekt ertoe dat de leden van de CCS, naast de schadeloosstelling en vergoeding van gemaakte onkosten, geen andere inkomsten ten laste van het CBS mogen genieten, bijvoorbeeld door als extern adviseur van het CBS diensten te verlenen.

Ingevolge het vierde lid dient ten aanzien van de leden van de CCS, net als op grond van het Burgerlijk Wetboek voor rechtspersonen in de marktsector geldt, jaarlijks een geaccumuleerde opgave van de schadeloosstellingen en vergoedingen openbaar te worden gemaakt in het jaarverslag.

Artikel 25

Dit artikel regelt de taak van de CCS, dat wil zeggen de door haar te verrichten werkzaamheden. In paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze memorie is daarop reeds ingegaan. Het werkterrein van de CCS is breed. Het beslaat alle aangelegenheden die betrekking hebben op statistische informatievoorziening. Onderdeel a bevat de coördinerende taak

van de CCS: het bevorderen van een statistische informatievoorziening van overheidswege die voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap. Bij de CCS zijn alle verlangens met betrekking tot statistische informatie bekend en bestaat een compleet overzicht van hetgeen reeds op dat terrein gaande is. Statistische onderzoeken kunnen daardoor zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd, hetgeen een gunstige uitwerking zal hebben op de enquêtedruk. Daardoor kan de CCS invulling geven aan haar in onderdeel d bedoelde taak: erop toe te zien dat de verwerving van gegevens door het CBS op zodanige wijze geschiedt dat daaruit voortvloeiende administratieve lasten voor ondernemingen en instellingen zo laag mogelijk zijn. De in dit onderdeel en de in de onderdelen e en f genoemde deeltaken betreffen de zgn. toezichthoudende taak van het CBS. In het verlengde van genoemde taken ligt de in onderdeel c genoemde taak van de CCS met betrekking tot de primaire taak van het CBS: het beoordelen van het meerjarenprogramma en het werkprogramma van het CBS.

De in dit artikel genoemde taken van de CCS zijn wèl te onderscheiden van haar bestuurlijke bevoegdheden. Die bestuurlijke bevoegdheden zijn opgenomen in andere artikelen. Met name gaat het om de vaststelling van het meerjarenprogramma, het werkprogramma en de wijzigingen in het werkprogramma, geregeld in artikel 16, en het in overeenstemming met de directeur-generaal vaststellen van de begroting en jaarrekening, geregeld in de artikelen 64 en 70. Aan de vaststelling van het meerjarenprogramma en het werkprogramma gaat uiteraard de in onderdeel c bedoelde beoordeling vooraf.

Artikel 26

Op grond van dit artikel is de CCS verplicht een bestuursreglement vast te stellen. In artikel 23 van de CBS/CCS-wet van 1996 wordt dit een reglement van orde genoemd. Daarin dient de CCS haar werkwijze vast te stellen. Tevens kan worden gedacht aan regels over de wijze van besluitvorming, inclusief een noodzakelijk quorum (zie hiertoe ook artikel 32), en de taakverdeling tussen de leden. De werkwijze van in te stellen subcommissies kan eveneens in dit reglement worden geregeld. Aan de Minister van Economische Zaken is ter zake een goedkeuringsrecht toegekend. De reden hiervoor is dat de minister een algemene verantwoordelijkheid heeft voor de taakuitoefening door de CCS en de in een bestuursreglement opgenomen regels het functioneren en daarmee de taakuitoefening van het CBS kunnen beïnvloeden.

Het tweede lid bevat de gronden waarop de minister aan het bestuursreglement goedkeuring kan onthouden.

In het derde lid is bepaald dat de CCS jaarlijks ten minste viermaal bijeen komt. Dit is een verdubbeling ten opzichte van de verplichting op grond van artikel 23 van de CBS/CCS-wet van 1996, die verband houdt met de wenselijk geachte versterking van de rol van de CCS.

Artikel 27

Dit artikel strekt ter uitvoering van de coördinerende taak van de CCS op statistisch gebied. Een goede coördinatie die mede bestaat uit het bevorderen van de eenheid van statistische werkzaamheden, brengt een grotere doelmatigheid met zich mee. Dit leidt tot vermindering van dubbel werk zodat ook de last van de verstrekkers van gegevens wordt beperkt. Van regeringswege mag derhalve geen statistisch onderzoek worden ingesteld dan nadat de CCS is gehoord.

Artikel 28

Dit artikel komt overeen met artikel 24 van de CBS/CCS-wet van 1996 en

bevat een gemoderniseerde versie van artikel 12 van het koninklijk besluit van 1899. Het biedt de CCS de mogelijkheid zelfstandig informatie in te winnen in de gevallen waarin zij dat nodig acht, zowel langs mondelinge als schriftelijke weg.

Artikel 29

De CCS kent commissies van advies die bestaan uit deskundigen/niet-CCS-leden op een twintigtal terreinen van de statistiek. Door deze subcommissies wordt structureel het contact met de gebruikers van de statistieken van het CBS bevorderd. Daarnaast kan de CCS op basis van dit artikel specifieke ad hoc commissies instellen.

Artikel 30

Dit artikel voorziet erin dat de voorzitter van de CCS in spoedeisende gevallen in verband met de vergaderfrequentie van de CCS in plaats van de CCS een wijziging van het werkprogramma kan goedkeuren en in plaats van de CCS kan worden gehoord indien er van regeringswege plannen zijn een nieuw statistisch onderzoek in te stellen.

Artikel 33

De uitbreiding van de bevoegdheden van het CBS om kosteloos gebruik te mogen maken van gegevens uit registraties is reeds toegelicht in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie.

In het eerste lid is vastgelegd dat de directeur-generaal bevoegd is gebruik te maken van gegevens uit registraties van publiekrechtelijk diensten en instellingen. Het gaat om diensten en instellingen op Rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau, waterschappen, openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid.

Het tweede lid regelt de toegang voor het CBS tot registraties van semi publiekrechtelijke rechtspersonen. Het gaat hier om bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rechtspersonen met een wettelijke taak of waarvan de financiering plaatsvindt met rijksmiddelen of wettelijke heffingen. Bij de opstelling van deze algemene maatregel van bestuur wordt de CCS gehoord.

Voor het geval de in het eerste en tweede lid bedoelde verwerving niet de benodigde gegevens oplevert, kan de directeur-generaal gegevens opvragen bij bedrijven, vrije beroepsbeoefenaren en andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van instellingen en vrije beroepsbeoefenaren. Ook bij de opstelling van deze algemene maatregel van bestuur dient de CCS te worden gehoord.

Op grond van het vierde lid dienen de gevraagde gegevens binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn kosteloos aan het CBS te worden verstrekt.

Artikel 34

Dit artikel komt overeen met artikel 9, tweede lid, van de CBS/CCS-wet van 1996. Vanaf de inwerkingtreding op 1 april 1996 van artikel 6a van de Wet persoonsregistraties mogen nummers die door de wet ter identificatie van een persoon uitdrukkelijk zijn voorgeschreven, in een persoonsregistratie worden gebruikt indien dat nodig is voor de uitvoering van een wettelijke regeling dan wel ten behoeve van een goede uitvoering van wettelijke voorschriften waarbij eveneens van dat nummer gebruik kan worden gemaakt. Verder is gebruik van identificerende nummers toegestaan in andere gevallen bij of krachtens wet bepaald. Uit het artikel volgt dat voor het rechtmatige gebruik van het sociaal-fiscaal nummer (sofi-nummer) in beginsel een wettelijke basis aanwezig moet zijn. Het sofi-nummer wordt

als hulpmiddel door het CBS gebruikt voor de samenstelling van diverse statistieken. Het biedt mogelijkheden tot uitbreiding en verbetering van de kwaliteit van de statistische informatievoorziening. Door koppeling van informatie uit diverse enquêtes en registraties kan met minder enquête-druk op meer efficiënte wijze statistische informatie worden geleverd. Voor koppeling van gegevens is een uniek persoonsgegeven noodzakelijk. Het sofi-nummer is daarvoor zeer geschikt. In voorkomende gevallen zal het CBS aan andere instanties die ook gerechtigd zijn het sofi-nummer te gebruiken, het sofi-nummer zenden om daaraan gekoppelde informatie terug te ontvangen. De tweede volzin heeft daarop betrekking. Uiteraard valt het gebruik van het sofi-nummer ook onder de waarborgen van artikel 37. De door het CBS met behulp van het sofi-nummer ontvangen gegevens worden uitsluitend gebruikt voor statische doeleinden en niet aan anderen verstrekt.

Artikel 35

Dit artikel komt overeen met artikel 9a van de CBS/CCS-wet van 1996. Op grond van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, zoals de gegevens betreffende iemands godsdienstige of levensovertuiging, ras enz. niet toegestaan dan voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en dit bij wet is bepaald. In het algemeen kan worden gesteld dat het CBS met de uitoefening van zijn taak een zwaarwegend algemeen belang dient. In dit artikel is met het oog daarop vastgelegd dat het CBS bijzondere persoonsgegevens mag verwerken. Dit wetsvoorstel bevat voldoende passende waarborgen als bedoeld in artikel 8, vierde lid, van richtlijn nr. 1995/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerving van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281), omtrent het verwerken van die gegevens. Gewezen kan worden op de regeling van artikel 37 met betrekking tot het gebruik van gegevens en de openbaarmaking. Op grond van deze bepaling is openbaarmaking van persoonsgegevens door het CBS uitgesloten.

Artikel 36

Dit artikel komt overeen met artikel 10, eerste lid, van de CBS/CCS-wet van 1996. Ook bij het nemen van een beslissing ten aanzien van uitbreiding van bestaande dan wel het starten van nieuwe onderzoeken dient het CBS aandacht te schenken aan de daarmee gepaard gaande toename van de administratieve lastendruk in relatie tot het belang van de statistische informatievoorziening. Bij sommige statistische onderzoeken zal voor het CBS niet veel vrijheid bestaan op dit punt, omdat in Europees verband dwingende regels zijn gesteld ten aanzien van de statistische informatievoorziening. Waar die ruimte wel aanwezig is kan de invulling van deze plicht op velerlei wijze geschieden. Allereerst is een goede coördinatie van belang. Hierbij gaat het om coördinatie van CBS-enquêtes onderling en hergebruik van reeds verzamelde gegevens. Ook de koppeling van gegevensbestanden en het gebruik van dezelfde definities door de verschillende instanties die gegevens verzamelen, kan aan het verminderen van de administratieve lastendruk een bijdrage leveren. Voorts kan worden gedacht aan elektronische berichtgeving door degenen die de informatie verstrekken. Gemeenten, provincies, openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en waterschappen zijn te rekenen onder de in dit artikel bedoelde instellingen. Ook voor hen werkt het CBS aan het terugdringen van de enquêtedruk, bij voorbeeld door het gebruik van gegevens uit de gemeentelijke basisregistraties persoonsgegevens (GBA) voor de bevolkingsstatistiek en door het gebruik

van elektronische berichtgeving bij het opstellen van financiële statistieken met betrekking tot medeoverheden.

Artikel 37

Dit artikel komt overeen met artikel 11, eerste tot en met derde lid, van de CBS/CCS-wet van 1996. Het CBS moet, met het oog op het responsgehalte, zijn respondenten de garantie kunnen bieden dat de gegevens uitsluitend voor statistische doeleinden worden gebruikt. Dit artikel bevat hiertoe enkele beperkingen ten aanzien van het gebruik van de door het CBS ontvangen gegevens.

Het eerste lid strekt ertoe dat de door het CBS bij de uitvoering van zijn taak ontvangen gegevens uitsluitend voor statistische doeleinden worden gebruikt. Hiermee is gebruik voor fiscale, administratieve, controle en gerechtelijke doeleinden uitgesloten.

Het tweede lid houdt in dat de bedoelde gegevens niet worden verstrekt aan anderen dan degenen die belast zijn met de uitvoering van de taak van het CBS. Deze beperking is stringenter dan het algemene geheimhoudingsregime van artikel 59 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, dat een geheimhoudingsplicht kent voor hetgeen de ambtenaar bij de uitvoering van zijn taak ter kennis is gekomen, «voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt». Hierbij is ook van belang dat het tweede lid van artikel 59 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement een ongeclausuleerde ontheffingsmogelijkheid bevat.

Dit artikel is ook stringenter dan artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht. In het eerste lid van laatstgenoemd artikel is bepaald dat een ieder die betrokken is bij de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, verplicht is tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit. De hierin vervatte geheimhoudingsplicht geldt ingevolge het tweede lid mede voor instellingen en daarbij betrokken personen die door het bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak. Het tweede lid kent niet de in artikel 2:5 van de Algemene bestuurswet opgenomen uitzonderingsclausule voor mededeling van gegevens ter voldoening aan een wettelijk voorschrift of voor een juiste taakvervulling.

De artikelen 59 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht vinden aansluiting bij de strafbepalingen van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. In dat artikel wordt schending van een geheimhoudingsplicht die geldt uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift strafbaar gesteld.

Ingevolge het derde lid is publicatie van bij het CBS berustende statistische gegevens slechts mogelijk in geaggregeerde vorm. Aan de publicatie mogen geen herkenbare gegevens van afzonderlijke respondenten kunnen worden ontleend. Dit betekent dat de publicaties geen herkenbare gegevens mogen bevatten. Ook mogen die gegevens niet te traceren zijn met behulp van andere CBS-publicaties. In dit verband zij nog opgemerkt dat – hoewel de mogelijkheden hiertoe nogal theoretisch zijn – herleiding van individuele gegevens, bij voorbeeld door combinatie met niet van het CBS afkomstige publicaties en met de inzet van veel moeite, tijd en geld nooit helemaal uit te sluiten is. Om deze reden is bij de formulering van het derde lid gekozen voor de woorden «herkenbare gegevens» en niet voor herleidbaarheid als criterium.

Het derde lid geldt niet indien een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de betrokken onderneming of instelling geen bezwaar tegen de openbaarmaking heeft. Dit is in het bijzonder het geval wanneer de betrokken onderneming of instelling zelf heeft laten weten geen bezwaar

tegen de openbaarmaking te hebben. Bij een onderneming of instelling betreft dit het hoofd c.q. het bestuur. Voorts kan het zo zijn dat uit de publieke taak van openbare lichamen als provincies en gemeenten voortvloeit dat geen bezwaar kan bestaan tegen openbaarmaking van herkenbare gegevens als bevolkingscijfers. Zo kunnen er wettelijke bepalingen zijn die het CBS aanzetten tot publicatie op gemeentelijk niveau. In artikel 1 van de Gemeentewet wordt bij voorbeeld verwezen naar het aantal inwoners zoals dat door het CBS is openbaar gemaakt. Deze gegevens zijn afkomstig van de gemeenten zelf. Deze regeling geldt echter niet voor personen en huishoudens. Het derde lid staat niet toe dat het CBS persoonsgegevens zou openbaar maken ondanks de omstandigheid dat er een gegronde reden is om aan te nemen dat bij de betrokkene geen bedenkingen bestaan tegen openbaarmaking. Op grond van het derde lid is openbaarmaking van persoonsgegevens door het CBS uitgesloten. Overigens maakt het CBS in de praktijk nimmer persoonsgegevens openbaar.

Artikel 38

Dit artikel heeft betrekking op de beveiliging van de informatievoorziening bij het CBS. Hierin is de plicht voor de directeur-generaal neergelegd om zorg te dragen voor de nodige voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van die gegevens. Het ligt voor de hand dat bij de invulling van deze nadere regels zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de voor de rijkdienst ter zake geldende regels, te weten het Besluit voorschrijft informatiebeveiliging rijkdienst 1994. Aldus moet ook het gebruik van de terminologie «op de voet van» in dit artikel worden begrepen.

Artikel 39

In het eerste lid is een uitzondering op artikel 37 opgenomen voor verstrekking van gegevens aan communautaire en nationale instanties voor de statistiek van de lidstaten van de Europese Unie. Voorwaarde is wel dat de verstrekking noodzakelijk is voor de productie van specifieke communautaire statistieken. Dit lid sluit aan op artikel 12 van de CBS/CCS-wet van 1996, zij het dat de redactie is aangepast aan verordening (EG) nr. 322/97. Deze verordening heeft ten doel een regelgevend kader tot stand te brengen om de productie van communautaire statistieken op systematische en geprogrammeerde wijze te organiseren met het oog op het vaststellen, toepassen, volgen en beoordelen van het communautair beleid. Ook kent deze verordening een regeling over statistische geheimhouding. Artikel 14 van deze verordening bepaalt dat vertrouwelijke gegevens die niet tot directe identificatie kunnen leiden, tussen de nationale instanties en tussen de nationale instanties en de communautaire instantie mogen worden overgedragen wanneer deze overdracht noodzakelijk is voor de productie van specifieke communautaire statistieken.

Het tweede lid vereist dat de directeur-generaal voor de verstrekking van gegevens aan de communautaire en nationale instanties van de lidstaten van de Europese Unie, die niet noodzakelijk zijn voor de productie van specifieke communautaire statistieken, zich ervan vergewist dat de in dit lid genoemde maatregelen zijn getroffen.

Artikel 40

Dit artikel regelt de mogelijkheid dat de directeur-generaal uitsluitend ten behoeve van statistische doeleinden gegevens verstrekt aan De Nederlandsche Bank NV voor werkzaamheden in het kader van de Wet finan-

ciële betrekkingen buitenland 1994. De wenselijkheid hiervan vloeit voort uit de onderscheiden verantwoordelijkheden van De Nederlandsche Bank NV en het CBS met betrekking tot de betalingsbalansen internationale handelsstatistieken. Om inconsistenties tussen de financiële en reële stromen te corrigeren onderscheidenlijk te voorkomen, is specialistisch statistisch onderzoek nodig. Uitsluitend daarvoor dienen zowel De Nederlandsche Bank NV als het CBS over de nodige basisgegevens te kunnen beschikken.

Artikel 41

In dit artikel is de bevoegdheid van de directeur-generaal geregeld om, met inachtneming van daaraan te stellen eisen, tot verstrekking van zgn. microdatabestanden over te gaan of daartoe toegang te verlenen. Dit artikel komt nagenoeg overeen met artikel 13 van de CBS/CCS-wet van 1996. In paragraaf 5.6 van het algemeen deel van deze memorie is hierover reeds een uiteenzetting gegeven. Het CBS sluit met de afnemer van een microdatabestand een privaatrechtelijke overeenkomst. De verstrekking is in het eerste lid aan een aantal beperkingen gebonden. Allereerst worden uitsluitend gegevens verstrekt ten behoeve van statistisch en wetenschappelijk onderzoek. Bij statistisch onderzoek moet in dit verband overigens vooral worden gedacht aan het interpreteren van statistieken. Voorts worden slechts gegevens ter beschikking gesteld ten aanzien van het gebruik waarvan door het CBS passende maatregelen zijn genomen om herkenning van afzonderlijke personen, ondernemingen of instellingen te voorkomen. Aan het CBS wordt een zekere ruimte gelaten om de mate van beveiliging van de bestanden te bepalen. Een exacte mate van beveiliging is ook niet in de wet te regelen. De maatregelen die ertoe strekken onthulling van individuele gegevens te voorkomen kunnen verschillen per bestand. Als derde waarborg is er in voorzien dat slechts verstrekking kan plaatsvinden aan de in het tweede lid bedoelde diensten, organisaties en instellingen. In de onderdelen a tot en met d van het tweede lid zijn de belangrijkste afnemers van de zogenaamde microdata bestanden opgenomen. Allereerst zijn dat de universiteiten en onderzoeksorganisaties als de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Ook voor planbureaus kan gebruik van gegevens van het CBS van belang zijn. Op grond van onderdeel e kan het CBS ook aan onderzoeksafdelingen van ministeries en andere diensten, organisaties of instellingen microdatabestanden verstrekken, voor zover daartoe machtiging van de CCS is verkregen. Hierbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan onderzoeksinstituten die nu ook al gebruik maken van deze bestanden en statistische diensten bij het Rijk, provincies en gemeenten. Een machtiging als hier bedoeld kan zowel voor een afzonderlijk onderzoeksproject als voor een categorie van gevallen worden verleend.

Artikel 42

Dit artikel komt nagenoeg overeen met artikel 14 van de CBS/CCS-wet van 1996. Het is aan de directeur-generaal om in een concreet geval te beslissen over een verzoek om verstrekking of gebruik van gegevens. De directeur-generaal zal zich er van vergewissen dat degene die het verzoek doet de gegevens inderdaad voor statistisch en wetenschappelijk onderzoek zal gebruiken en voldoende maatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat de gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt. Met het oog hierop zal de directeur-generaal een contract sluiten met de afnemer waarin de condities voor de verstrekking worden vastgelegd, bij voorbeeld ten aanzien van afgrenseling van een beveiligde statistische «enclave» binnen een groter organisatorisch verband. De in het contract

op te nemen bedingen betreffen voorts onder meer het uitsluitend gebruik voor statistische of wetenschappelijk onderzoek, het verbod om de gegevens aan derden te verstrekken en het verbod om de gegevens op individueel niveau te koppelen. Tevens voorzien deze in voorlegging aan het CBS van de conceptpublicatie over het onderzoek. In de praktijk is gebleken dat er van tijd tot tijd behoefte bestaat de voorwaarden aan te passen na overleg met de gebruikers. De directeur-generaal is de meest aangewezen instantie om te beoordelen aan welke voorwaarden in elk afzonderlijk geval voldaan moet worden ter verzekering van het uitsluitend gebruik voor statistische en wetenschappelijke doeleinden. Met het oog op een en ander bevat dit artikel dan ook geen opsomming van de voorwaarden.

Artikelen 43 tot en met 50

De artikelen regelen de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete ter handhaving van het niet, niet tijdig of niet volledig verstrekken van gegevens door ondernemingen, vrije beroepsbeoefenaren, instellingen en rechtspersonen als bedoeld in artikel 33, tweede en derde lid, aan het CBS. Hierop is in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze memorie reeds ingegaan.

Artikelen 51 en 52

Deze artikelen regelen de mogelijkheid dat in plaats van of naast een bestuurlijke boete een last onder dwangsom wordt opgelegd. Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel herhaling van de overtreding te voorkomen. Daarmee heeft de last onder dwangsom het karakter van een herstel-sanctie. De bestuurlijke boete heeft een punitief karakter en zal eerst als ultimum remedium worden toegepast. Van een rangorde is in verband met het verschillende karakter van beide instrumenten geen sprake. Er dient uiteraard een logisch verband te bestaan tussen de geconstateerde overtreding en de inhoud van de last. Regels omtrent de dwangsom zijn vervat in afdeling 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Die bepalingen zijn gekoppeld aan de bevoegdheid tot uitoefening van bestuursdwang en niet rechtstreeks van toepassing op een zelfstandige last onder dwangsom zoals voorzien in deze artikelen. Daarom is in artikel 52, derde lid, een aantal hier relevante artikelen uit afdeling 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard.

Artikel 53

In het jaarverslag geeft de directeur-generaal een weergave van de prestaties van het CBS in het afgelopen jaar, waaruit een beeld kan worden verkregen van het gevoerde beleid en de verrichte activiteiten. Het jaarverslag kan door de directeur-generaal naar eigen inzicht worden ingericht, zij het dat de CCS verantwoordelijk is voor de goedkeuring ervan. Ook de minister kan op grond van artikel 55 regels stellen over de inrichting van het jaarverslag. Het in dit artikel bedoelde jaarverslag moet niet worden verward met financiële jaarstukken.

Artikel 54

Ook de CCS dient jaarlijks in een jaarverslag een beschrijving van de taakuitoefening en het gevoerde beleid te geven. Dit jaarverslag kan door de CCS naar eigen inzicht worden ingericht, tenzij de minister gebruik maakt van de mogelijkheid op grond van artikel 55 hieromtrent regels te stellen. Tevens behoeft dit jaarverslag de goedkeuring van de minister.

Artikel 56

Dit artikel regelt de openbaarmaking van de jaarverslagen van het CBS en de CCS. De directeur-generaal is verantwoordelijk voor ter inzage legging daarvan bij het CBS gedurende acht weken en het doen van mededeling daarvan in de Staatscourant. De minister is verantwoordelijk voor de verzending van een afschrift van de jaarverslagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 57

Het eerste lid verschaft de minister een algemeen inlichtingenrecht alsmede het recht om zelf onderzoek te doen, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van diens taak. Zodoende kan de minister de inlichtingen verkrijgen die nodig zijn om verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal. Bovendien kan de minister alleen goed toezicht houden wanneer over voldoende verantwoordingsinformatie kan worden beschikt. «Zijn taak» refereert aan de bevoegdheden die de minister heeft ten aanzien van het CBS. Het inlichtingenrecht van de minister betekent in principe dat de minister ook kan beschikken over vertrouwelijke gegevens, maar hij is dan natuurlijk ook aan de geheimhoudingsplicht gebonden. Wettelijke geheimhoudingsverplichtingen van de minister, de directeur-generaal en de CCS worden niet opgeheven door dit artikel. Het tweede verschaft de minister de mogelijkheid om nadere voorschriften te geven over de uitvoering van dit artikel. Het gaat hier om een zogenoemd informatiestatuut.

Artikel 58

Dit artikel verschaft de minister het toezichtinstrument van de spontane vernietiging. Het is evident dat de vernietigingsbevoegdheid een uiterste middel is, dat slechts met grote terughoudendheid mag worden gebruikt, zoals dat ook de bestendige praktijk is met de bestaande vernietigingsbevoegdheden. Bovendien kan aangenomen worden dat onvolkomenheden in beschikkingen veelal geredresseerd kunnen en zullen worden door het aanwenden van ter beschikking staande rechtsmiddelen. Artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een besluit, hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kan worden geschorst. Het artikel houdt dus tevens een schorsingsbevoegdheid in van de minister. De voorwaarden voor het gebruik van de vernietigingsbevoegdheid zijn geregeld in afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht, de schorsing is in afdeling 10.2.3 geregeld. Het vernietigingsrecht betekent niet dat ieder besluit van het zelfstandig bestuursorgaan moet worden onderzocht op vernietigbaarheid. Vernietiging is een instrument dat alleen achteraf wordt toegepast en geen algemeen toezicht veronderstelt; het zelfstandig bestuursorgaan is in eerste instantie zelf verantwoordelijk. Dit instrument creëert dan ook geen bemoeienis van de minister met het zelfstandig bestuursorgaan in individuele gevallen. De toepassingsmogelijkheden van het vernietigingsrecht zijn beperkt; artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat vernietiging van een besluit alleen mogelijk is wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht vindt vernietiging niet eerder plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden. Van belang voor de toepassing van dit artikel is tenslotte dat het de minister weliswaar de bevoegdheid verschaft tot schorsing en vernietiging, maar dat de minister niet verplicht is om deze instrumenten toe te passen.

Artikel 59

Dit artikel maakt ingrijpen door de minister mogelijk in geval van ernstige verwaarlozing van de bestuurstaak, waarbij ontwrichting van de uitoefening van de taak dreigt. De bepaling is vanwege de veelheid van situaties waarin deze toegepast zou kunnen worden, noodzakelijkerwijs ruim geformuleerd. Het ingrijpen kan bij voorbeeld inhouden dat de minister de taak die aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgedragen, zelf uitvoert. Het kan echter ook inhouden dat een ander bestuursorgaan, al dan niet behorend tot dezelfde rechtspersoon als het in gebreke zijnde orgaan, de taak krijgt opgedragen. Aan het ingrijpen kunnen kosten zijn verbonden. In dat geval zal over de vraag wie die kosten draagt – de minister of het zelfstandige bestuursorgaan – duidelijkheid moeten worden gecreëerd. De getroffen voorzieningen dienen van tijdelijke aard te zijn. Krijgen de voorzieningen een permanent karakter dan ligt het voor de hand de taakuitvoering door het zelfstandig bestuursorgaan te heroverwegen of bijvoorbeeld de voorzieningen wettelijk te regelen.

De minister dient de beide Kamers der Staten-Generaal onverwijld op de hoogte te stellen van getroffen voorzieningen, omdat de wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan als gevolg van het ingrijpen wordt doorkruist. Het parlement kan vervolgens de minister bij de uitoefening van deze bevoegdheid controleren en zonodig ter verantwoording roepen.

Toepassing van dit instrument is een ultimatum remedium. Alle andere middelen om tot een verbetering van de situatie te komen moeten zijn uitgeput en er moet ook geen zicht zijn op verbetering vanwege het zelfstandig bestuursorgaan zelf.

Artikelen 60 tot en met 62

Het CBS heeft een eigen beheersregime. Deze artikelen bevatten een aantal basisbepalingen met betrekking tot de begroting, opdat het toezicht op het beheer en de exploitatie aan dezelfde vereisten van openbaarheid, kenbaarheid en transparantie kunnen voldoen als het geval is voor de rijksdienst in enge zin. Voor het CBS geldt dat de uitoefening van zijn taken geld kost. Die kosten worden bestreden door een bijdrage uit 's Rijks schatkist.

De vaststelling van de rijksbijdrage behoort echter niet tot de competentie van de directeur-generaal of de CCS. Deze kunnen een voorstel doen, maar een beslissing van de (begrotings)wetgever is pas het laatste woord. Uitgangspunt bij alle zelfstandige bestuursorganen is dat zij niet aan vermogensvorming (winst maken) doen anders dan – in sommige gevallen – in de vorm van reserveringen en afschrijvingen voor een bedrijfseconomisch verantwoord beheer. Het is evident dat er geen harde, alom geldende normen gegeven kunnen worden over wat nu precies «een bedrijfseconomisch verantwoord beheer» is. Dat zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Met betrekking tot het ramen vooraf en het verantwoorden achteraf van bedragen, die geen rechtstreeks verband houden met de wettelijk opgedragen (bestuurs)taken, geldt dat dat in beginsel slechts sporadisch aan de orde zal zijn. Immers, een verzelfstandigde organisatie als het CBS wordt geacht de bij de wet opgedragen taken te vervullen: niet minder, maar ook niet méér. Toch kan het voorkomen dat er andere baten/inkomsten en/of lasten/uitgaven zijn. Die kunnen voortkomen uit de egaliseringsreserve (artikel 69), maar ook uit nevenproducten die tot stand worden gebracht. Dit geldt in het bijzonder voor het verrichten van statistische werkzaamheden voor derden. In artikel 62 wordt voorgeschreven dat dergelijke posten afzonderlijk en expliciet in de begroting worden opgenomen. Daardoor is er een – ook in het licht van het regeringsbeleid inzake het verrichten van marktactiviteiten door overheden en daarmee

nauw gelieerde organisaties – systematische controle door minister en Staten-Generaal mogelijk op de vraag of het CBS zijn wettelijke taken uitvoert. Jaarlijks kan er aldus vastgesteld worden of zich geen ongewenste ontwikkelingen voordoen die tot nader overleg tussen minister en het CBS aanleiding moeten geven.

Het is van belang dat begrotingen en verantwoordingen onderling vergeleken kunnen worden en dat er inzicht kan worden verkregen in ontwikkelingen over de jaren heen. Derhalve is expliciet voorgeschreven dat in elke nieuwe begroting een vergelijking met de voorgaande begroting en met de laatste jaarrekening zal zijn opgenomen.

Artikel 63

Overeenkomstig aanwijzing 124p van de Aanwijzingen voor de regelgeving is in dit artikel voorzien in de mogelijkheid tot het stellen van regels over de inrichting van de begroting.

Artikel 64

Het eerste lid regelt dat de directeur-generaal de door hem opgestelde begroting jaarlijks vóór 1 februari aan de CCS moet zenden.

Het tweede lid bepaalt dat de directeur-generaal de begroting moet vaststellen in overeenstemming met de CCS. Dit betekent dat de directeur-generaal weliswaar het voortouw heeft, maar dat hij de begroting niet kan vaststellen zonder de instemming van de CCS. Op deze wijze dragen de directeur-generaal en de CCS zorg voor afstemming van de begroting met het door de CCS vast te stellen werkprogramma. Anders dan bij de goedkeuring door de minister van het besluit tot vaststelling van de begroting zijn de gronden waarop de CCS de begroting beoordeelt niet wettelijk bepaald. Dat betekent dat de CCS niet aan wettelijke toetsingsgronden is gebonden.

Op grond van het derde lid moet de directeur-generaal de in overeenstemming met de CCS vastgestelde begroting vóór 1 april zenden aan de minister.

Artikel 65

Het besluit tot vaststelling van de begroting behoeft de goedkeuring van de minister. Dat impliceert niet dat de minister de begroting tot op het laatste detail vastlegt en dat (dus) het CBS in de loop van het jaar strikt gehouden is aan de eenmaal ingediende begroting. Dat zou in strijd zijn met het uitgangspunt dat een zelfstandig bestuursorgaan zelf de vrijheid en de verantwoordelijkheid heeft om zijn bedrijfsprocessen naar eigen inzicht zo goed mogelijk in te richten. De goedkeuring van de minister strekt ertoe dat hij politiek voor zijn verantwoordelijkheid neemt dat de uitoefening van de wettelijke taken door het zelfstandig bestuursorgaan langs de in de begroting aangegeven lijnen zal verlopen tegen de daarin begrote kosten. Door het goedkeuringsvereiste expliciet in de wet op te nemen, is er elk jaar een moment gemarkeerd waarop duidelijk wordt dat minister en zelfstandig bestuursorgaan een «afpraak» hebben voor het komende (begrotings)jaar, waarop bij de jaarrekening kan worden teruggekomen. Dát de minister zich een (goedkeurend) oordeel over de begroting van een zelfstandig bestuursorgaan moet vormen, is overigens ook zonder deze expliciete bepaling evident: de minister zal immers bij een begrotingsgefinancierde organisatie de kosten in zijn begrotingshoofdstuk moeten opnemen en vervolgens verdedigen.

Artikel 66

Dit artikel verplicht de directeur-generaal tot het melden van aanmerke-

lijke verschillen tussen werkelijke uitgaven en inkomsten en begrote uitgaven en inkomsten. De concrete werkafspraken tussen een zelfstandig bestuursorgaan en de minister zijn de plaats om het criterium «aanmerkelijk» een concrete inhoud te geven.

Artikel 67

Dit artikel bevat een regeling voor het zgn. geïntegreerd middelenbeheer. Op grond van dit artikel is de directeur-generaal verplicht de financiële middelen van het CBS aan te houden in rekening-courant bij de Minister van Financiën. Het CBS kan ook leningen bij de Minister van Financiën verkrijgen. Die leningen moeten echter wel strekken ter financiering van investeringen die nodig zijn voor de uitoefening van taken ter uitvoering van deze wet. Bovendien heeft de directeur-generaal daarvoor de goedkeuring nodig van de minister die zich ten opzichte van de Minister van Financiën ook nog garant moet stellen. Waar het in de artikelen van deze paragraaf gaat over de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden, handelt de directeur-generaal als wettelijk vertegenwoordiger voor de rechtspersoon CBS.

Artikel 68

Op grond van dit artikel behoeft de directeur-generaal voorafgaande instemming van de minister voor het aangaan van de in dit artikel genoemde verplichtingen en transacties, die in het algemeen niet tot de dagelijkse praktijk van het CBS zullen behoren en die bovendien – indien aangegaan – vaak tot langjarige verplichtingen leiden. De meeste van de hier genoemde transacties – behoudens wellicht die onder b en c indien het gaat om de eigen huisvesting – zullen voor het CBS ongebruikelijk zijn en niet onlosmakelijk verbonden zijn met de uitoefening van zijn taak. Door de bepaling dat deze transacties aan zijn voorafgaande instemming zijn onderworpen, kan de minister zicht houden op verplichtingen en aanspraken die het CBS over een langere termijn heeft of gaat verkrijgen. En daarnaast kan hij erop toezien dat het CBS zich uitsluitend richt op terreinen die tot zijn onmiddellijke taak behoren en kan effectief worden voorkomen dat in beginsel gewenst alert middelenbeheer door het CBS uitgroeit tot ongewenste vermogensvorming en vermogensbeheer met publieke middelen.

Dit artikel behelst in beginsel geen extra belasting van het CBS of van de minister met nieuwe of aanvullende sturingsinstrumenten. Voor zo ver transacties die in dit artikel worden genoemd, wel aan de orde moeten zijn, mag voorondersteld worden dat zij steeds onderdeel uitmaken van het reguliere proces van begrotingsvoorbereiding en overleg over de begroting tussen het CBS en de minister.

Het is overigens door dit artikel niet uitgesloten dat de minister ten aanzien van het CBS binnen door hem te stellen grenzen in algemene termen zijn instemming geeft met transacties die relevant zijn voor de uitoefening van de wettelijke taken van het CBS, bijvoorbeeld aangaande de eigen huisvesting van het CBS.

Artikel 69

Een verplichte egalisereserve is voor alle publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, niet behorend tot Staat, steeds noodzakelijk. Het exploitatiesaldo zal aan het einde van een begrotingsjaar aan de egalisereserve moeten worden toegevoegd casu quo onttrokken. Door de vorming van de egalisereserve kan het saldo van (het) eerdere ja(a)r(en) «meegenomen» worden naar de toekomst. Voor volgende begrotingen dient de egalisereserve als dekkingsmiddel (of als tekort uit het verleden) en speelt zij mede een rol bij de vaststelling van de rijksbijdrage

casu quo de tarieven in (het) volgende ja(a)r(en). Door de egalisatiere-serve kunnen incidentele mee- of tegenvallers en bijvoorbeeld ook niet ieder jaar voorkomende uitgaven worden «uitgesmeerd» over meer begrotingsjaren, waardoor de jaarlijkse rijksbijdrage minder of zelfs in het geheel niet zal behoeven te variëren in de loop van de jaren. De egalisatie-reserve zal altijd in de jaarrekening zichtbaar (moeten) worden gemaakt.

Artikel 70

Het eerste en tweede lid regelen dat de directeur-generaal jaarlijks een jaarrekening moet opstellen en de door hem opgestelde jaarrekening vóór 1 maart aan de CCS moet zenden.

Het derde bepaalt dat de directeur-generaal de jaarrekening moet vaststellen in overeenstemming met de CCS. Dit betekent dat de directeur-generaal weliswaar het voortouw heeft, maar dat hij de jaarrekening niet kan vaststellen zonder de instemming van de CCS. Anders dan bij de goedkeuring door de minister van het besluit tot vaststelling van de jaarrekening zijn de gronden waarop de CCS de jaarrekening beoordeelt niet wettelijk bepaald. Dit betekent dat de CCS niet aan wettelijke toetsingsgronden is gebonden.

Op grond van het vierde lid moet de directeur-generaal de in overeenstemming met de CCS vastgestelde jaarrekening vóór 1 april zenden aan de minister.

Artikelen 71

Met dit artikel wordt zeker gesteld dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen over de wijze waarop het CBS met de publieke middelen is omgegaan. Hij heeft immers zijn goedkeuring aan de jaarrekening gehecht, ofwel hij heeft dat niet gedaan en dan zal hij duidelijk moeten kunnen maken hoe hij verbeteringen in het financieel beheer van het CBS zal proberen te bewerkstelligen.

Artikel 72

In het kader van de verantwoording van de minister aan het parlement zijn van bijzonder belang het derde en vierde lid: het is buiten kijf dat de minister gehouden is steeds aandacht te hebben en te houden voor de rechtmatige en ook de doelmatige besteding van publieke middelen binnen zijn portefeuille, ongeacht of deze rechtstreeks of middellijk over zijn begroting(shoofdstuk) lopen.

De minister moet hierbij kunnen steunen op de informatie die door het CBS wordt verstrekt. De eis van rechtmatigheid houdt in dat het financieel beheer door het CBS in overeenstemming dient te worden gevoerd met wettelijke regelingen, met door de minister gestelde specifieke voorwaarden en met contractuele afspraken met derden. Een rechtmatig financieel beheer impliceert ook dat het beheer ordelijk en controleerbaar dient te zijn.

Het vierde lid waarborgt dat ten minste eenmaal per jaar verslag wordt gedaan van de inspanningen van het CBS ter zake van de doelmatigheid. De eisen van doelmatigheid worden bepaald door de wet- en regelgeving, de afspraken die ter zake zijn gemaakt tussen de minister en de directeur-generaal, alsmede door de bedrijfseconomische normen die bij de bedrijfsvoering van een organisatie dienen te worden gehanteerd.

Artikel 73

Overeenkomstig aanwijzing 124p van de Aanwijzingen voor de regelgeving is in dit artikel voorzien in de mogelijkheid tot het stellen van regels

over de inrichting van de jaarrekening en aandachtspunten voor de accountantscontrole.

Artikel 74

De wijzigingen in artikel 8, eerste en tweede lid, van de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994 houden verband met artikel 40 dat de mogelijkheid regelt dat het CBS uitsluitend ten behoeve van statistische doeleinden gegevens verstrekt aan DNB voor werkzaamheden in het kader van de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994. Het nieuwe derde lid bevat het spiegelbeeld van artikel 40 en regelt de mogelijkheid dat DNB gegevens verstrekt aan het CBS, die DNB ingevolge de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994 heeft verkregen.

Artikel 75

De intrekking van de wet van 1936 vloeit voort uit de omstandigheid dat die wet in hoofdstuk 5 is geïncorporeerd.

Artikel 76

De Wet verstrekking gegevens CBS voor statistische doeleinden is in 1988 tot stand gekomen. In de jaren na de totstandkoming van deze wet is niet gebleken van een werkelijke behoefte aan gegevens bij de potentiële gebruikers zodat de regeling kan worden ingetrokken.

Artikel 78

Dit artikel regelt de overgang van het personeel van het onder de minister ressorterende dienstonderdeel CBS naar het verzelfstandigde CBS. De personeelsleden die op het tijdstip van verzelfstandiging behoren tot het CBS zijn van rechtswege ontslagen en aangesteld als ambtenaar in dienst van het verzelfstandigde CBS. Dit geldt ook voor het personeel dat op het tijdstip van verzelfstandiging krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht bij het CBS werkzaam is. Ook deze personen zijn met ingang van dat tijdstip van rechtswege ontslagen en aangesteld in dienst van het verzelfstandigde CBS. Al het personeel krijgt dus een ambtelijke aanstelling. De overgang van het personeel vindt plaats met een rechtspositie die als geheel ten minste gelijkwaardig is aan die welke voor elk van hen gold bij het onder de minister ressorterende dienstonderdeel CBS. Dit betekent bij voorbeeld dat de rechten van het personeel verbonden aan de aanstelling in algemene dienst van het Rijk materieel gehandhaafd zullen blijven. Dit artikel is ontleend aan de eerste modelbepaling van aanwijzing 124v van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het vierde lid is toegevoegd om zeker te stellen dat de op het tijdstip van verzelfstandiging voor het personeel geldende regels met ingang van dat tijdstip van overeenkomstige toepassing blijven op het personeel in dienst van het verzelfstandigde CBS totdat daarin op grond van artikel 7, eerste lid, is voorzien door de directeur-generaal. Hierbij moet worden gedacht aan door de minister in aanvulling op rijksregelingen vastgestelde ministeriële regelingen en beleidsregels op rechtspositioneel gebied.

Artikelen 79 tot en met 81

De artikelen 79 en 80 komen overeen met de tweede en derde modelbepaling van aanwijzing 124v van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze artikelen regelen de overgang van vermogensbestanddelen onderscheidenlijk archiefbescheiden. De overgang van archiefbescheiden betreft alleen die bescheiden betreffende zaken die bij de verzelfstandiging van het CBS nog niet zijn afgedaan. Het verzelfstandigde CBS heeft

die bescheiden nodig voor het afdoen van die zaken. Daarnaast kan het verzelfstandigde CBS voor historisch onderzoek behoefte hebben aan archiefbescheiden betreffende zaken die bij de verzelfstandiging van het CBS al wel zijn afgedaan. Dergelijke archiefbescheiden kunnen door de zorgdrager in de zin van de Archiefwet 1995 tijdelijk ter beschikking worden gesteld van het verzelfstandigde CBS. Na afloop van de terbeschikkingstelling keren die archiefbescheiden terug in het archief waaruit ze afkomstig zijn. Aldus wordt voorkomen dat het oorspronkelijke archief van het dienstonderdeel door overdracht van archiefbescheiden aan het verzelfstandigde CBS incompleet wordt en zijn rol als bron voor verantwoording en voor historisch onderzoek niet meer optimaal kan vervullen. Artikel 81 regelt de afhandeling van bij de verzelfstandiging wettelijke procedures en lopende rechtsgedingen van het onder de minister ressorterende dienstonderdeel CBS naar het verzelfstandigde dienstonderdeel CBS.

Artikel 82

Dit artikel voorziet in periodieke evaluatie van het CBS. Aan de hand van het verslag dient een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CBS en van de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het CBS. De uitkomsten van de evaluatie kunnen ook worden betrokken bij het opstellen van het meerjarenprogramma, bedoeld in artikel 14. Zelfstandige bestuursorganen bevinden zich per definitie op enige afstand van een minister en blijven daardoor enigszins buiten de aandachtssfeer van die minister en niet te vergeten het parlement. Toch is het van belang dat er op een structurele wijze aandacht wordt besteed aan het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Een evaluatiebepaling is hiervoor een geëigend instrument.

Artikel 84

De citeertitel bevat ten opzichte van de Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de statistiek niet meer de woorden «en de Centrale commissie». De CBS/CCS-wet van 1996 verschaft immers niet alleen een wettelijke basis aan het CBS als dienstonderdeel van de Minister van Economische Zaken, maar tevens aan de CCS als zelfstandig bestuursorgaan van het CBS. Het voorliggende wetsvoorstel richt zich echter vooral op de externe verzelfstandiging van het onder de Minister van Economische Zaken ressorterende dienstonderdeel CBS. Dat het verzelfstandigde CBS twee bestuursorganen heeft, behoeft niet tot uitdrukking te komen in de citeertitel van de wet.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink