

Vergaderjaar 2001–2002

28 277

Wet op het Centraal bureau voor de statistiek

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 februari 2002 en het nader rapport d.d. 22 maart 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 november 2001, no. 01.005437, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerpwet met memorie van toelichting op het Centraal bureau voor de statistiek.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd uitvoering te geven aan het kabinetsstandpunt¹ om het Centraal bureau voor de Statistiek (CBS) extern te verzelfstandigen. Het voorstel bevat tevens maatregelen ter verbetering van de bedrijfsvoering; daartoe behoren de invoering van een baten/lastenstelsel, de versterking van het integraal management, de uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden van de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) en de verduidelijking van de verhouding tussen de Minister van Economische Zaken, de CCS en het CBS.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar is van oordeel dat in verband met de gemaakte opmerkingen aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 november 2001, nr. 01.005437, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 februari 2002, nr. W10.01.0598/II, bied ik U hierbij aan.

1. Verzelfstandiging van het CBS

In het kabinetsstandpunt van augustus 2000 is als hoofdargument voor verzelfstandiging van het CBS aangevoerd dat de belangen van statistiek en wetenschap op geen enkele wijze mogen worden doorkruist door politieke belangen. Dit argument wordt herhaald in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting. Om de noodzakelijke onafhankelijkheid van het CBS organisatorisch te waarborgen dient volgens dat standpunt de hiërarchische relatie tussen de minister en het CBS doorbroken te worden.

Daarnaast wordt als nevens geschikt argument voor verzelfstandiging aangevoerd dat de gelijktijdig in te voeren maatregelen ter verbetering van de bedrijfsvoering ertoe zullen leiden dat de slagvaardigheid en het zakelijk functioneren van het CBS worden bevorderd.

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 465, nr. 7.

De afhankelijkheid van het CBS op het gebied van beheer en bedrijfsvoering van de Minister van Economische Zaken zal – zo is de verwachting – door het ongedaan maken van de beheersmatige inbedding van het CBS als dienst van het Ministerie van Economische Zaken worden opgeheven zodat recht zou worden gedaan aan de professionele onafhankelijkheid van dit instituut op inhoudelijk-statistisch gebied zoals die is gegarandeerd in de Wet op het Centraal bureau en de Centrale Commissie voor de Statistiek¹ (hierna: de CBS/CCS-wet).

Naar de mening van de Raad geeft de memorie van toelichting geen duidelijk beeld van de problematiek die aan het hoofdargument ten grondslag ligt. De toelichting maakt in onvoldoende mate inzichtelijk hoe de voorgestelde maatregelen bijdragen aan vermindering van het thans kennelijk bestaande risico op doorkruising van de statistiek(productie) door politieke belangen. De Raad adviseert dan ook de memorie van toelichting aan te vullen.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting aangevuld met een passage waarin wordt verduidelijkt waarom de belangen van statistiek en wetenschap op geen enkele wijze mogen worden doorkruist door politieke belangen en op welke wijze de voorgestelde maatregelen bijdragen aan vermindering van dat risico.

2. Bestuurlijke opzet

Ingevolge artikel 8, eerste lid, wordt het bestuur van het CBS gevormd door een Directeur-generaal (hierna: D-G); in artikel 13, eerste lid, wordt ten overvloede bepaald dat de D-G is belast met het besturen van het CBS. Daarmee is strijdig dat het bestuur van het CBS blijkens artikel 20 mede wordt gevormd door de CCS. De Raad adviseert artikel 13, eerste lid, en artikel 20 te schrappen.

2. Het advies van de Raad om artikel 13, eerste lid, en artikel 20 te schrappen is niet gevolgd. Artikel 8, eerste lid, regelt de instelling van de D-G als ZBO van het CBS, terwijl artikel 13, eerste lid, de D-G belast met de taak van het besturen van het CBS. In lijn daarmee regelen de artikelen 20 en 25 de instelling van de CCS als ZBO onderscheidenlijk de taak van de CCS. Van strijdigheid van artikel 20 met artikel 8, eerste lid, is geen sprake omdat het CBS als rechtspersoon op grond van artikel 6 beschikt over twee bestuursorganen.

3. Zelfstandig bestuursorgaan

Zowel in de considerans als in paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting wordt de indruk gewekt dat het CBS een Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) wordt. Het CBS zelf wordt echter niet bekleed met openbaar gezag.

Volgens paragraaf 3 van de toelichting worden met dit wetsvoorstel twee ZBO's ingesteld, namelijk de D-G en de CCS.

Ten aanzien van de D-G deelt de Raad deze mening daar hij krachtens de artikelen 33 en 43 bekleed zal zijn met openbaar gezag. De CCS daarentegen wordt niet bekleed met openbaar gezag en kan derhalve niet als ZBO worden aangemerkt.

De Raad adviseert de considerans en de memorie van toelichting naar aanleiding van het voorgaande aan te passen.

3. Anders dan de Raad ben ik van mening dat de CCS – ook al zou de CCS niet worden bekleed met openbaar gezag – kan worden aangemerkt als ZBO. Het beschikken over openbaar gezag is weliswaar bepalend voor het toepassingsbereik van de Kaderwet ZBO's, maar niet voor het zijn van ZBO in de zin van aanwijzing 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de zin van genoemde aanwijzing moet de CCS als ZBO worden beschouwd, omdat de CCS als bestuursorgaan wordt belast met een bestuurstaak op het niveau van de centrale overheid en niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Bovendien ben ik van mening dat de CCS wordt bekleed met openbaar gezag, omdat de CCS onder meer op grond van de artikelen 16, 41, tweede lid, onder e, en 64 beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden die bepalend zijn voor de positie van de D-G. Het advies van de Raad om de considerans en de memorie van toelichting aan te passen, is niet gevolgd. In de considerans wordt gesproken over de wenselijkheid tot externe verzelfstandiging van het dienstonderdeel CBS door oprichting van een ZBO. Daarmee wordt in de eerste plaats bedoeld op de instelling van de D-G als ZBO van het CBS. Echter,

¹ In dit verband wijst de Raad op artikel 8 van de CBS/CCS-wet: De Directeur-generaal bepaalt de methoden waarmee de in de werken meerjarenprogramma's opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd, alsmede de wijze waarop de resultaten van die onderzoeken worden openbaar gemaakt. Onze Minister geeft hem hiertoe geen aanwijzingen.

ook het dienstonderdeel CBS wordt door het toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid extern verzelfstandigd en zal als publiekrechtelijke rechtspersoon daardoor geen deel meer uit maken van de rechtspersoon Staat. Ik kan mij dan ook niet voorstellen dat hiermee de indruk zou worden gewekt dat het CBS een ZBO wordt. In de paragrafen 2.1 en 3 van de memorie van toelichting wordt elk mogelijk misverstand ter zake op voorhand weggenomen. De CCS is op grond van de huidige CBS/CCS-wet al een ZBO en behoeft derhalve niet te worden opgericht.

4. Externe statistiekproductie

Uit een recente CCS-studie blijkt dat de statistiekproductie buiten het CBS en in het bijzonder door de ministeries aanzienlijk harder is gegroeid dan (het budget voor) het CBS-programma. In paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting wordt de vraag opgeworpen of de uit deze studie gebleken trendmatige groei van de statistiek-productie buiten het CBS vanuit het oogpunt van methodologische kwaliteit, professionele onafhankelijkheid en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen wel steeds doelmatig is. Bovendien, zo blijkt uit de toelichting, vloeit thans reeds meer dan 65% van het werk van het CBS voort uit Europese verplichtingen en bestaat de verwachting dat dit percentage in de nabije toekomst nog verder zal toenemen. De Raad adviseert toe te lichten of een meer verzelfstandigd CBS beter in staat is om naast de uitvoering van het Europese werk het proces van uitwaaiëring van de statistiekproductie over de ministeries te keren.

4. Overeenkomstig het advies van de Raad is in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting uiteengezet dat een meer verzelfstandigd CBS beter in staat is om naast de uitvoering van het Europese werk het proces van uitwaaiëring van de statistiekproductie over de ministeries te keren.

5. Werk voor derden

Het CBS kan werk verrichten voor derden, dat wil zeggen activiteiten die vallen buiten het reguliere vanuit het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Economische Zaken gefinancierde programma. In de artikelen 5, eerste lid, en 25, onder e, wordt – in navolging van artikel 15 van de CBS/CCS-wet – bepaald dat de incidenteel door het CBS verrichte statistische werkzaamheden voor derden niet mogen leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten. Door de toevoeging in de nieuwe artikelen van de woorden «die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is» kunnen deze artikelen zo gelezen worden dat het statistisch onderzoek van overheidswege achterwege moet blijven als er private aanbieders van vergelijkbare diensten op de markt komen. De Raad gaat ervan uit dat deze uitleg niet bedoeld is en adviseert daarom de formulering van deze artikelen op dit punt aan te passen.

5. De door de Raad gegeven uitleg is inderdaad, zoals de Raad veronderstelt, niet bedoeld. Deze uitleg gaat er aan voorbij dat het hier gaat om het verrichten van nieuwe activiteiten voor derden die vallen buiten het reguliere werkprogramma van het CBS. Het CBS behoeft uiteraard het verrichten van gangbare in het werkprogramma opgenomen statistische werkzaamheden niet te staken indien er private aanbieders van vergelijkbare diensten op de markt komen. Overigens zou de door de Raad gegeven uitleg in de praktijk nagenoeg geen belemmeringen opleveren omdat er – gegeven de wettelijke taak en de bevoegdheden van het CBS -, zoals ook al in de toelichting wordt opgemerkt, niet snel sprake zal zijn van gelijkwaardige dienstverlening in de markt.

6. Bezoldiging directeur-generaal

Volgens de toelichting op artikel 12 is ervoor gekozen aan de D-G een bezoldiging in plaats van een schadeloosstelling toe te kennen omdat de werkzaamheden substantieel van omvang zijn en een frequent karakter hebben. In die passage in de toelichting wordt tevens expliciet onder woorden gebracht dat de rechtspositie van de D-G niet gekoppeld is aan de sector Rijk, noch aan enige andere sector. Dientengevolge bestaat er voor de minister, zo merkt de toelichting op, de mogelijkheid een eigen rechtspositieregeling voor de D-G te treffen. De Raad merkt op dat de positie van de D-G ten principale niet verandert. Gelet op de recente publieke discussie over de salariëring van onder andere de top van verzelfstandigde instellingen, alsmede in verband

met de publieke financiering van het CBS, adviseert de Raad de positie van de D-G nader toe te lichten en in artikel 12 te voorzien in een opdracht aan de minister om niet alleen de bezoldiging maar ook de rechtspositie van de D-G te regelen.

6. Overeenkomstig het advies van de Raad is artikel 12 voorzien van een opdracht aan de minister om in plaats van de bezoldiging de rechtspositie van de D-G te regelen. Tevens is de positie van de D-G nader toegelicht.

7. Sanctiestelsel

Over het voorgestelde sanctiestelsel merkt de Raad het volgende op.

a. De beslissing om de strafrechtelijke handhaving van de aanspreekplicht te vervangen door bestuursrechtelijke handhaving (bestuurlijke boete en lastgeving onder dwangsom) is aan het slot van paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting zeer summier gemotiveerd. De motivering van deze keuze is volgens die passage in de toelichting mede ingegeven door het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten, hoewel de CBS-wetgeving in dat stuk niet in het bijzonder is genoemd in het toegevoegde overzicht met voor invoering van de bestuurlijke boete in aanmerking komende regelingen. De Raad adviseert de memorie van toelichting op dit punt uit te breiden met een meer uitvoerige (vergelijkende) beschouwing.

b. De eerste volzin van artikel 51 opent de mogelijkheid om in plaats van een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom op te leggen. Doorgaans staat de dwangsom als herstelsanctie voorop en wordt de boete eerst als ultimum remedium toegepast, zij het dat gevallen denkbaar zijn waarin een boete wel passend is en een last onder dwangsom niet, bijvoorbeeld als er geen gegronde vrees voor herhaling van de overtreding bestaat. De Raad adviseert toe te lichten waarom in dit geval de bestuurlijke boete vooropgesteld is.

7a. Overeenkomstig het advies van de Raad is paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting verder uitgebreid met een (vergelijkende) beschouwing ter zake van de keuze van bestuursrechtelijke handhaving van de aanspreekplicht.

7b. De veronderstelling van de Raad dat in het wetsvoorstel de bestuurlijke boete – in plaats van de last onder dwangsom – voorop is gesteld, berust mogelijk op een misverstand. Waarschijnlijk baseert de Raad die veronderstelling op de volgorde van regeling van beide instrumenten. Die volgorde is overigens niet ongebruikelijk in wetgeving. De volgorde van regeling bepaalt echter niet de volgorde van inzet van beide instrumenten. Van een rangorde is in verband met het verschillende karakter van beide instrumenten geen sprake. Met de Raad ben ik van mening dat de dwangsom geëigend is als herstelsanctie en dat de punitieve boete als ultimum remedium wordt toegepast. Artikel 51 geeft aan een dergelijke praktijk alle ruimte. In verband hiermee is de toelichting aangevuld met een passage over de geëigende inzet van beide instrumenten.

8. Artikelsgewijze opmerkingen

In de toelichting op artikel 10 wordt opgemerkt dat het in verband met het waarborgen van de onafhankelijkheid van de D-G ten opzichte van de minister en ten opzichte van «praktijk, beleid en wetenschap» nodig is de benoemingstermijn van de D-G te stellen op ten hoogste zeven jaar. De Raad adviseert toe te lichten waarom het met het oog op de onafhankelijkheid van de D-G noodzakelijk is als initiële benoemingstermijn een periode van zeven jaar te kiezen.

8. Overeenkomstig het advies van de Raad is toegelicht waarom het met het oog op de onafhankelijkheid van de D-G noodzakelijk is als initiële benoemingstermijn een periode van zeven jaar te kiezen.

9. Op grond van artikel 7 van de CBS/CCS-wet worden het meerjarenprogramma en het werkprogramma ter goedkeuring aan de CCS voorgelegd. In het voorgestelde artikel 16, eerste lid, worden deze stukken echter ter vaststelling aan de CCS voorgelegd. In de toelichting op dit laatste artikel

wordt hierover slechts opgemerkt dat de vaststellende rol verder gaat dan de goedkeurende rol maar wordt niet ingegaan op de aan deze wijziging ten grondslag liggende noodzaak. Het college adviseert de rol van het CCS op dit punt in overeenstemming te brengen met zijn positie, zoals de Raad adviseert in punt 2.

9. Het advies van de Raad om de rol van de CCS op het punt van het meerjaren- en werkprogramma in overeenstemming te brengen met zijn positie, zoals de Raad die in punt 2 ziet, is niet gevolgd. Anders dan de Raad zie ik de CCS – als gezegd – wel als een ZBO dat bovendien wordt bekleed met openbaar gezag. Bij een grotere (beheersmatige) onafhankelijkheid van de D-G past in het kader van checks and balances dat de zeggenschap van de CCS over het werkprogramma en de begroting wordt vergroot.

10. De Raad adviseert in paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting te verduidelijken dat de informatieverplichtingen die in de 17 besluiten die onder de wet van 28 december 1936, houdende maatregelen tot het verkrijgen van juiste economische statistieken tot stand zijn gekomen – nadat zij op noodzakelijkheid en actualiteit zijn gezien – zullen worden verwerkt in één nieuwe algemene maatregel van bestuur die gebaseerd is op het voorgestelde artikel 33, derde lid.

10. Overeenkomstig het advies van de Raad is paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting verduidelijkt.

11. Op grond van artikel 33, vierde lid, dienen door de genoemde instanties de gevraagde gegevens binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn kosteloos aan het CBS te worden verstrekt. De Raad is niet overtuigd van de noodzaak alleen voor de reactietermijn een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur vast te stellen en adviseert op te nemen dat de D-G die termijn per keer kan bepalen met inachtneming van een in de wet vast te leggen minimum.

11. De veronderstelling van de Raad dat alleen voor de reactietermijn van de responsverplichting een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld, berust op een misverstand. Regeling van de reactietermijn zal zoveel mogelijk gezamenlijk plaatsvinden met de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 33, tweede en derde lid.

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

12. Van de redactionele kanttekeningen zijn de tweede, vijfde en zesde overgenomen. Overname van de eerste kanttekening zou een afwijkende redactie opleveren ten opzichte van de artikelen 55, 63 en 73, die ontleend zijn aan aanwijzing 124p van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Overname van de derde en vierde kanttekening zou betekenen dat wordt afgeweken van de redactie van de artikelen 4 en 34 van de Kaderwet ZBO's, waarmee de desbetreffende artikelen corresponderen. Naar aanleiding van de zevende kanttekening is in de toelichting op artikel 67 tot uitdrukking gebracht dat waar het in de artikelen van deze paragraaf gaat over de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden, de D-G handelt als wettelijk vertegenwoordiger voor de rechtspersoon CBS.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 21 februari 2002, no. W10.01.0598/II, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 5, tweede lid, de in aanwijzing 30 van de Aanwijzingen voor de regelgeving genoemde formule toepassen.
- In het opschrift van paragraaf 2 en in artikel 6 de term «organen» vervangen door: bestuursorganen.
- De eerste volzin van artikel 19 vervangen door: Mandaatverlening door de directeur-generaal behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
- In artikel 38 de woorden «op de voet van» vervangen door het woord: overeenkomstig.
- In artikel 46 tussen de woorden «hem» en «geen verwijt» invoegen: terzake.
- Artikel 52, eerste lid schrappen, omdat de inhoud overeenkomt met artikel 5:32, tweede lid, Awb.
- In de artikelen 67 tot en met 69 tot uitdrukking brengen dat de rechtspersoon CBS handelt door zijn orgaan de D-G.