

Brieven aan de Eerste Kamer in 2016

Inzake de Centrale Commissie voor de Statistiek en het Centraal Bureau voor de Statistiek

Kamerbehandeling ^{1 2}

Auteurs:

R.B.J.C. van Noort

H.K. van Tuinen

(directeur-generaal van de statistiek 1999-2004)

(plv. directeur-generaal van het CBS 2001-2003)

Ten aanzien van het wetsontwerp, 31 januari 2016	2
Centrale commissie en decentrale statistiek, 6 februari 2016.....	5
Ten aanzien van de Memorie van Antwoord., 13 maart 2016	8

¹ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34248_herpositionering

² https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160223/voorlopig_verslag_2/document3/f=/vk1uet8p5jzw.pdf

Ten aanzien van het wetsontwerp, 31 januari 2016

Voorburg/Rotterdam, 31 januari 2016

Aan de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Ter attentie van de commissie voor Economische Zaken

Hierbij verzoeken wij u het dezer dagen bij u ingediende wetsontwerp 34 248 (*Wijziging van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek in verband met de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen*) te verwerpen. Wij achten verwerping van essentieel belang voor de toekomstige kwaliteit en onafhankelijkheid van de statistische informatievoorziening in Nederland. De voornaamste redenen daarvoor hebben wij hieronder in hoofdlijnen vermeld. Indien u daarop nadere toelichting wenst te ontvangen, zijn wij daartoe graag bereid.

Nederland heeft sinds meer dan een eeuw een onafhankelijke statistische informatievoorziening van hoge kwaliteit ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. Ons Centraal bureau voor de statistiek (CBS) hoort tot de wereldtop zoals bijvoorbeeld door *The Economist* is vastgesteld. Dat is mogelijk geworden op basis van het Koninklijk Besluit van 1899 dat het functioneren van zowel het CBS als de Centrale commissie voor de statistiek (CCS) ruim een eeuw lang zo goed heeft geregeld dat buitenlandse statistiekbureaus daar steeds met afgunst naar hebben gekeken. Dit KB is in 2003 omgezet in de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (28 277) en bij die gelegenheid zijn taken en bevoegdheden van de CCS in essentie gelijk gebleven. Het nu bij u ingediende wetsontwerp beoogt de CCS op te heffen en enkele van haar taken neer te leggen bij de Minister van Economische Zaken en de andere taken bij de directeur-generaal van de statistiek (DG).

De voor de kwaliteit en onafhankelijkheid van de Nederlandse statistische informatievoorziening van rijkswege meest essentiële taken van de CCS zijn:

1. Het doen van een aanbeveling aan de Minister van EZ voor de vervulling van de vacature van directeur-generaal van de statistiek (DG);
2. Het vaststellen van het meerjarenprogramma en het jaarlijkse werkprogramma van het CBS;
3. Gehoord worden voordat een Minister besluit tot het instellen of wijzigen van een statistisch onderzoek.

De derde taak heeft bij de behandeling van het huidige wetsontwerp door de Tweede Kamer, blijkens het Verslag van het overleg van de vaste commissie voor Economische Zaken, geen aandacht gekregen. In het voorliggende wetsontwerp wordt deze taak verschoven van de CCS naar de DG (zie artikel C 3 van het wetsontwerp). De Memorie van Toelichting vermeldt over deze taak slechts het volgende.

Toegevoegd wordt bovendien de eis dat de directeur-generaal vooraf gehoord dient te worden indien een van de Ministers een nieuw statistisch onderzoek wil instellen of een onderzoek dat reeds plaatsvindt, wil wijzigen. Deze rol verschuift van de CCS naar de DG CBS zodat het CBS zijn taak om een statistische informatievoorziening van overheidswege te bevorderen die voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap kan waarmaken. Dan is het immers nodig dat de DG CBS bekend is met

alle verlangens met betrekking tot statistische informatie en een compleet overzicht heeft van hetgeen op dat terrein gaande is. Dat heeft bovendien als voordeel dat statistische onderzoeken zoveel mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd, hetgeen een gunstige uitwerking zal hebben op enquêtedruk en kosten. Zie in soortgelijke zin ook Kamerstukken II 2001/02, 28 277, nr. 3, p. 32–33.

Kennelijk zien de indieners over het hoofd dat de DG door deze taakverschuiving in een lastige positie wordt gebracht. Statistisch onderzoek dat van overheidswege buiten het CBS wordt verricht, dient vooraf ten minste te worden beoordeeld op efficiëntie, met name in relatie tot de reeds beschikbare statistieken, en op kwaliteit en onafhankelijkheid. De CCS kon deze taak met het vereiste gezag verrichten, omdat zij de gehele statistische informatievoorziening tot haar werkterrein heeft, zowel de statistieken van het CBS als die van andere overheidsinstellingen. De DG zal echter, omdat hij primair verantwoordelijk is voor de statistieken van het CBS, die taak met veel minder gezag kunnen uitvoeren. Hij zal immers kunnen worden beschouwd als functionaris die vooral het belang van het CBS voor ogen heeft. Hier worden teveel rollen aan één functionaris toegekend: beslisser over welke statistieken het CBS samenstelt (stel: de DG schrapt statistiek A uit het werkprogramma), hoeder van de statistische informatievoorziening van overheidswege (stel: een Minister wil dat statistiek A wordt voortgezet en neemt daartoe een initiatief waarover de DG moet worden gehoord), eventueel opdrachtnemer (stel: die Minister wil voortzetting van statistiek A door het CBS financieren) en preker voor eigen parochie (stel: die Minister is ontevreden over hoe het CBS de door hem gefinancierde statistiek uitvoert of hij geeft de voorkeur aan een goedkopere, kwalitatief inferieure of minder onafhankelijke uitvoering). Het valt onmiddellijk in te zien dat de DG, vanwege de combinatie met zoveel andere rollen, de rol van hoeder van de statistische informatievoorziening door andere overheidsinstellingen in veel gevallen veel minder gezaghebbend zal kunnen vervullen dan de CCS.

Gezien deze taak is de CCS niet alleen maar een ZBO die de andere ZBO (de DG) controleert. Het is een ZBO met bevoegdheden die verder reiken dan alleen het CBS. Daarom schiet het argument tekort waarmee de indieners van het wetsvoorstel de CCS willen opheffen, namelijk dat “het wenselijk is het aantal zelfstandige bestuursorganen bij het Centraal bureau voor de statistiek terug te brengen tot één”. Omdat de CCS tevens betrokken is bij de statistische informatievoorziening van overheidswege door andere instellingen dan het CBS vervalt de basis voor het wetsvoorstel.

Het is mogelijk dat deze taak in de afgelopen jaren nauwelijks aan de orde is geweest. Maar dat wil niet zeggen dat het niet nodig zou zijn om in een adequate vervulling van deze taak te voorzien. In het wat verdere verleden heeft de CCS met deze taak in belangrijke mate bijgedragen aan de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van de statistische informatievoorziening en dat kan elk ogenblik opnieuw aan de orde komen. De kans daarop neemt toe nu het CBS een steeds groter deel van zijn budget verwerft door betaalde opdrachten te verrichten die worden gefinancierd door ministeries en andere overheidsinstellingen.

In tegenstelling tot taak 3 zijn de beide eerstgenoemde taken wel in het overleg met de Tweede Kamer aan de orde geweest. In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren beide taken vervallen wegens het opheffen van de CCS. Gelukkig heeft het kamerbreed gesteunde amendement Mei Li Vos er toe geleid dat de eerste taak, het doen van een aanbeveling aan de Minister voor de vervulling van de vacature van de functie van DG, alsnog in het wetsvoorstel is opgenomen (zie artikel 2a, leden 3 en 4). Echter, door het verwerpen van het, door de oppositie zeer breed gesteunde, amendement Gesthuizen/Agnes Mulder is de tweede taak verdwenen. In het voorliggende wetsontwerp stelt de DG het meerjarenprogramma en het jaarlijkse werkprogramma vast en legt hij die ter goedkeuring voor aan de Minister van Economische Zaken. Deze Minister mag zijn goedkeuring daaraan slechts onthouden indien een programma niet voldoet aan gestelde financiële en organisatorische

voorwaarden. De DG is dus de enige bevoegde instantie bij het selecteren van wel of niet (meer) samen te stellen statistieken.

Het is te betreuren dat de tweede taak is vervallen en wel om tenminste twee redenen. Ten eerste leidt dit tot een onvoldoende gecontroleerde opeenhoping van macht. Ten tweede wordt deze macht uitgeoefend door een instantie die niet alleen de belangen van de statistische informatievoorziening van overheidswege behartigt, maar die tevens onverbreekelijk verbonden is met de belangen van het CBS als statistiek producerende instelling. Het zou veel verstandiger zijn om een instelling als de CCS (of de nieuwe adviesraad) de bevoegdheid te laten behouden om de werkprogramma's op inhoudelijke gronden te toetsen en deze vervolgens vast te stellen. Zo een instelling functioneert tevens als beroepsinstantie ten aanzien van voornemens of besluiten van de DG zonder de onafhankelijkheid van de statistiek ook maar enigszins in gevaar te brengen. Zonder zo'n instelling zal de DG de grootste moeite hebben om controversiële besluiten over het niet (meer) samenstellen van statistieken overtuigend te verdedigen. Een gezaghebbende uitvoering van deze taak door de adviesraad vereist natuurlijk wel dat deze raad, evenals vanouds de CCS, evenwichtig is samengesteld uit inhoudelijke zwaargewichten die gezamenlijk de belangen kunnen overzien die alle sectoren van de samenleving hebben bij statistische informatie. Dat is in het verleden steeds goed gelukt en daarbij waren sectorgewijs georganiseerde commissies van advies uitermate behulpzaam.

Samenvattend menen wij dat het huidige wetsontwerp de kwaliteit en onafhankelijkheid van de statistische informatievoorziening van overheidswege in gevaar brengt door de opheffing van de CCS en de daaruit voortvloeiende herverdeling van taken. Het brengt de DG in een lastige positie die op den duur slechts ten koste kan gaan van het gezag waarmee hij zijn taken moet uitoefenen. De oude regeling waarbij de taken 1 – 3 werden verricht door de CCS heeft meer dan een eeuw lang zijn waarde bewezen. Nu de indieners van het wetsontwerp door de Tweede Kamer zijn overtuigd van het nut van een wettelijk geregelde adviesraad die alsnog de eerste taak krijgt toegewezen, ligt de weg open om deze adviesraad ook beide andere taken te geven. Het door de indieners gehanteerde argument dat het onwenselijk is dat de ene ZBO de andere controleert kan blijkens de Memorie van Toelichting wijken voor zwaarwegende redenen. Wij hopen die zwaarwegende redenen in deze brief overtuigend te hebben aangegeven.

Onze conclusie is dat de belangen van kwaliteit en onafhankelijkheid van de statistische informatievoorziening zijn gediend met verwerping van het voorliggende wetsontwerp. Mochten er in verband met de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen zwaarwegende redenen zijn voor aanpassing van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek van 2003, dan kunnen de indieners van het huidige wetsvoorstel de belangrijkste bezwaren wegnemen door de taken 2 en 3 alsnog te beleggen bij de adviesraad.

Hoogachtend,

R.B.J.C. van Noort

H.K. van Tuinen

(directeur-generaal van de statistiek 1999-2004)

(plv. directeur-generaal van het CBS 2001-2003)

Centrale commissie en decentrale statistiek, 6 februari 2016

Centrale commissie en decentrale statistiek

Geschiedenis en huidige toestand

De Centrale commissie voor de statistiek (CCS) stamt uit 1892; het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) ontstond pas in 1899. Vergeleken met omringende landen was Nederland relatief laat met het organiseren van statistische informatie op rijksniveau, maar de CCS heeft vanaf 1892 een voortvarende centralisatie van de statistiek bevorderd, zowel voor als na 1899. Het oogmerk daarbij was niet de centralisatie op zichzelf, maar de onafhankelijkheid en verwetenschappelijking van de statistische informatie die voorheen gefragmenteerd en amateuristisch decentraal werd voortgebracht, veelal op ad hoc basis. In het instellingsbesluit van 1892 staat:

Spoedeisende gevallen uitgezonderd, wordt van regeeringswege omtrent een nieuw onderwerp van statistiek, geen onderzoek ingesteld, noch in een onderzoek, dat reeds pleegt te geschieden, verandering aangebracht, dan nadat de Centrale Commissie is gehoord.

In het KB waarmee in 1899 het CBS werd ingesteld vinden we deze tekst in de artikelen over de CCS vrijwel ongewijzigd terug. Dit KB is in de loop van de vorige eeuw een aantal malen op ondergeschikte punten aangepast en is in 1996 omgezet (en aangevuld met enkele bepalingen over “moderne” onderwerpen) in een wet. Uiteindelijk is er in 2003 een geheel nieuwe wet gekomen, vooral ingegeven door de wens CBS en CCS de status van ZBO te geven. Daarvan luidt artikel 27:

Door een van Onze Ministers wordt slechts een nieuw statistisch onderzoek ingesteld of in een onderzoek dat reeds plaatsvindt wijziging gebracht, nadat de CCS is gehoord.

Dankzij de geleidelijke centralisatie van de statistische informatievoorziening bij het CBS heeft deze taak in de loop van de tijd op steeds minder statistieken betrekking gehad. Wij beschikken niet over een actuele lijst van alle relevante decentraal geproduceerde statistieken; mogelijk beschikt het CBS wel over zo'n lijst. Wellicht zijn de volgende voorbeelden voldoende illustratief:

- Maandelijks publiceert het Kadaster over aantallen verkochte woningen op basis van hun eigen registratie;
- Naast het maandelijkse persbericht over werkloosheid en werkloosheidsuitkeringen (samen met het CBS) publiceert het UWV tenminste incidenteel statistische gegevens over de arbeidsmarkt op basis van de eigen registratie;
- Het Ministerie van wonen en rijksdienst organiseert elke vier jaar een grootschalige en kostbare enquête (het Woningbehoeftenonderzoek) in meer of minder nauwe samenwerking met het CBS;
- Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) organiseert periodiek diverse bevolkingsenquêtes en publiceert veel statistische informatie;
- De Nederlandse Bank (DNB) publiceert allerhande statistieken op basis van eigen registraties en enquêtes.

Naast instellingen die regelmatig statistische informatie produceren op basis van ‘eigen’ enquêtes of registraties zijn er natuurlijk veel onderzoeksafdelingen op ministeries of daaronder ressorterende

instellingen die veelal ad hoc statistische informatie produceren, al dan niet gebaseerd op 'eigen' bronnen.

Mede onder aansturing door de CCS is in veel gevallen een goede samenwerking gegroeid tussen de andere statistiek producerende instellingen en het CBS. Zo is sinds 1996 wettelijk geregeld dat het CBS toegang heeft tot overheidsregistraties. Ook wordt samengewerkt bij publicaties zodat onnodige tegenstrijdigheid van informatie wordt voorkomen. Tot voor kort was bijvoorbeeld DNB rechtstreeks vertegenwoordigd in de CCS, waardoor de taakafbakening en samenwerking van DNB en CCS werden bevorderd. Veel instellingen zijn vertegenwoordigd in adviescommissies van het CBS; dat soort commissies ressorteerde tot 2004 onder de CCS.

Concrete voorbeelden 1980-1991

Het belang van de CCS bij dit soort processen kan worden geïllustreerd aan wat tussen 1980 en 1991 gebeurde met de Volkstellingen en de werkloosheidsstatistiek.

Nederland was wettelijk verplicht elke tien jaar een Volkstelling te houden. De Volkstelling die was beoogd voor 1970 stuitte op verzet en kon slechts met vertraging worden uitgevoerd. Rond 1980 bleek dat een nieuwe Volkstelling zou leiden tot een non-respons van mogelijk meer dan 25%. Daarom werd besloten de Volkstelling niet te houden. In 1991 is de Volkstellingenwet ingetrokken.

Het CBS presenteerde in de CCS een ad hoc werkprogramma om zo veel mogelijk van de vereiste informatie voor 1981 uit andere bronnen te produceren en verkreeg, na goedkeuring door de CCS, van het Kabinet daarvoor extra budget: een zeer beperkt deel van het budget dat nodig zou zijn geweest voor een traditionele Volkstelling.

In 1985 presenteerde het CBS aan de CCS een werkprogramma om het probleem van het vervallen van Volkstellingen structureel zodanig op te lossen dat daarmee tevens de statistische informatievoorziening op de betrokken terreinen sterk zou verbeteren. De CCS stelde vast dat dit werkprogramma van essentieel belang was voor de kwaliteit van de overheidsstatistiek en achtte het mogelijk de Volkstellingenwet in te trekken indien dat programma werd uitgevoerd. Dat heeft geleid tot onderhandelingen met de ministeries die het meest bij de informatie uit Volkstellingen betrokken waren met als doel te komen tot structurele overheveling vanuit hun budget naar het CBS. Zonder de gezaghebbende CCS op de achtergrond zou zo'n proces kansloos zijn geweest. Maar het lukte nu, in een ongebruikelijk en lastig proces, bij alle betrokken departementen op één na: het ministerie van VROM wilde de zeggenschap en het budget behouden voor het Woningbehoeftenonderzoek, dat essentiële Volkstelling vervangende informatie bevat.

Tot het zojuist genoemde programma van 1985 behoorde de nieuwe Enquête Beroepsbevolking (EBB), een moderne en zeer omvangrijke enquête over de arbeidsmarkt. Deze zou aan het eind van de jaren tachtig een essentiële rol spelen bij de centralisatie van de werkloosheidsstatistiek. De officiële maandelijkse cijfers over de werkloosheid werden tot die tijd samengesteld en gepubliceerd door het Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) op basis van de registratie van de regionale arbeidsbureaus. Ook deze statistiek viel onder het toezicht van de CCS en dat betekende onder meer dat elke definitieverandering door de CCS gefiatteerd moest worden.

Toen rond 1987/1988 bleek dat de bestanden van de arbeidsbureaus ernstig vervuild waren, waardoor de uitkomsten van de statistiek van SZW de werkloosheid ernstig overschatten, kon het CBS bij de CCS een plan indienen voor het samenstellen van zuivere schattingen van de werkloosheid. Deze zouden kunnen worden gemaakt op basis van een maandelijkse koppeling van de bestanden van de arbeidsbureaus met de enquêtebestanden van de EBB van het CBS. Nadat de CCS

het plan goedkeurde, moest nog overleg worden gevoerd tot in de Tweede Kamer, voordat de overdracht van de werkloosheidsstatistiek van SZW naar het CBS werd gerealiseerd. Maar dat deze overdracht toen is gerealiseerd, was zeker mede te danken aan het feit dat de onpartijdige CCS zich daar vierkant achter geschaard had.

Het is niet goed voorstelbaar dat een DG van het CBS, als direct belanghebbende bij de overdracht van statistiek plus betrokken budget, de bovengenoemde ontwikkelingen tot stand had kunnen brengen zonder het gezag van de CCS achter zich.

De toekomst

Is na deze ontwikkelingen deze taak van de CCS overbodig geworden? Er zal geen Volkstelling meer worden afgeschaft en na de centralisatie van de werkloosheidsstatistiek hebben zich geen grote problemen meer voorgedaan bij decentrale statistieken. Maar dat betekent niet zulke problemen zich niet alsnog zouden kunnen voordoen. Twee ontwikkelingen zijn daarbij van belang. Enerzijds heeft de ICT het voor decentrale statistiekproducenten eenvoudiger gemaakt om uit beschikbare databestanden statistische informatie af te leiden. Anderzijds komt het CBS door bezuinigingen sterk onder druk te staan.

Het valt te verwachten dat steeds meer instellingen hun public relations zullen dienen door het regelmatig verstrekken van statistische informatie op basis van de databestanden waarover zij beschikken. Hun belang is niet primair de eenheid en samenhang van de overheidsstatistiek, maar het imago van hun instelling. Daarbij zullen zij het CBS als een concurrent kunnen beschouwen. Dat maakt het moeilijk voor het CBS om eenheid en samenhang (en dus kwaliteit en gezag) van de overheidsstatistiek te bevorderen. Een bovenpartijdige CCS kan daarbij onmisbaar blijken.

Het CBS wordt getroffen door aanzienlijke bezuinigingen. Het tracht dat op te vangen door statistieken van het werkprogramma af te voeren en door meer inkomsten uit werk voor derden te genereren. Partijen die belang hebben bij de afgevoerde statistieken kunnen deze in eigen beheer gaan samenstellen. Daarbij ontstaat het gevaar van amateurisme, van gebrek aan samenhang met andere statistische informatie en van beïnvloeding van uitkomsten en publicatiewijze door belanghebbenden. Precies de redenen waarom de CCS in het verleden de centralisatie van de statistiek effectief heeft bevorderd.

Als het CBS incidenteel werk voor derden verricht, is er geen noemenswaardig gevaar voor de onafhankelijkheid. Daarom schreef het CBS in zijn Businessplan van 1996:

Zolang deze categorie werk voor derden qua omvang beperkt blijft (bijvoorbeeld tot minder dan 10% van het totale budget), brengt zo'n decentrale financiering van de publieke statistiek de onafhankelijkheid van het CBS niet wezenlijk in gevaar.

Het CBS ziet zich nu echter gedwongen werk voor derden van een veel grotere omvang te gaan verrichten. Daardoor wordt de onafhankelijkheid sterker bedreigd. Dat zal tot gevolg hebben dat de DG nog minder goed in staat zal zijn toezicht te houden op de decentrale statistiek. Daardoor zal de behoefte aan een bovenpartijdige CCS weer net zo sterk worden als in de vorige eeuw.

Dat pleit voor twee ontwikkelingen. Enerzijds zal moeten worden afgezien van de in het huidige wetsontwerp beoogde verschuiving van de toezichthoudende taak naar de DG van het CBS. Anderzijds zal de ontwikkeling moeten worden omgebogen waarin de samenstelling en taakuitoefening van de CCS in overwegende mate zijn gericht op het toezicht op de CBS organisatie. Er zal weer meer aandacht moeten komen voor de inhoud van de centrale en decentrale statistiek.

Ten aanzien van de Memorie van Antwoord., 13 maart 2016

Voorburg/Rotterdam, 13 maart 2016

Aan de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Ter attentie van de commissie voor Economische Zaken

Op 31 januari 2016 zonden wij u een brief waarin wij u verzochten het bij u ingediende wetsontwerp 34 248 (*Wijziging van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek in verband met de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen*) te verwerpen. Dezer dagen is de Memorie van Antwoord beschikbaar gekomen. Deze is voor ons aanleiding u opnieuw te schrijven met het verzoek om verwerping van het wetsontwerp. Wij achten verwerping van essentieel belang voor de toekomstige kwaliteit en onafhankelijkheid van de statistische informatievoorziening in Nederland. De voornaamste redenen daarvoor hebben wij in onze brief van 31 januari in hoofdlijnen vermeld. In het navolgende gaan wij nader in op de Memorie van Antwoord (MvA). Indien u nadere toelichting wenst te ontvangen, zijn wij daartoe graag bereid.

De sturingsrelatie tussen Minister en DG/CBS

Zowel in de Tweede Kamer als in uw voorlopig verslag zijn vragen gesteld over wat er nu eigenlijk niet helder is aan de sturingsrelatie tussen Minister en DG CBS en waarom het wetsontwerp in die relatie verandering moet brengen. Herhaaldelijk kwamen nagenoeg dezelfde vragen aan de orde ondanks de eerder gegeven antwoorden, zodat de conclusie zich opdringt dat de materie zelf niet helder is. Daarom geven wij onze visie daarop, tegen de achtergrond van onze ervaringen als (plv.) DG CBS, waarbij we ons beperken tot hoofdzaken.

Sinds 1899 is de sturingsrelatie tussen de Minister en de DG CBS steeds helder geweest. De Minister besluit over het budget en de organisatie van het CBS; hij geeft geen aanwijzingen over statistische methoden of publicaties; evenmin geeft hij aanwijzingen over de inhoud van het statistisch werkprogramma dat door de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) binnen de door de Minister aangegeven budgettaire en organisatorische randvoorwaarden³ is vastgesteld op basis van de voorstellen van de DG CBS. De DG CBS legt jegens de Minister verantwoording af over budgettaire en organisatorische zaken; over de uitvoering van het werkprogramma en over de hoofdlijnen van zijn beleid inzake methoden en publicatie legt hij verantwoording af aan de CCS. Als er behoefte is aan

³ Verderop in de MvA merkt de Minister op: de toetsing of het werkprogramma van het CBS past binnen de budgettaire en organisatorische randvoorwaarden “vindt ook nu (impliciet) reeds plaats, immers bij het opstellen door de DG CBS en het vaststellen door de CCS is het een richtinggevend kader, alleen is in de huidige Wet op het CBS niet expliciet geregeld hoe en door wie die toetsing plaatsvindt. Dit wetsvoorstel voorziet daar wel in. Dat zorgt voor meer transparantie, wat bijdraagt aan de borging van de onafhankelijkheid van het CBS op dit punt. Een eventueel afkeuringsbesluit dient immers gemotiveerd te worden door de Minister.” Over deze toetsing heeft sinds 1899 nooit enig misverstand bestaan; dit element van de sturingsrelatie was altijd al volstrekt transparant. Wij bedoelen daarmee niet te zeggen dat er nooit problemen zijn geweest over de (beperkte) omvang van het budget van het CBS dat soms nauwelijks ruimte bood voor de niet wettelijk verplichte statistieken. Maar de verdeling van rollen en bevoegdheden was steeds volstrekt helder.

nieuwe (wettelijke) regelgeving handelt de Minister op aangeven van de DG CBS en met advies van de CCS. Als er problemen zijn met de door het CBS toegepaste statistische methoden (een van de ondergetekenden herinnert zich uit de jaren tachtig een geval waarbij een Staatssecretaris zich tot de Minister wendde over zo'n aangelegenheid) dan richt de Minister zich niet tot de DG CBS maar hij vraagt advies aan de CCS. Juist door zich niet rechtstreeks tot de DG CBS te wenden, brengt hij de onafhankelijkheid van de statistiek niet in gevaar.

Deze regeling heeft steeds goed gefunctioneerd, heeft nimmer de onafhankelijkheid van de statistieken van het CBS gehinderd en heeft steeds bewondering ge oogst van buitenlandse statistici. De Minister stelt in de MvA:

“De sturingsrelatie is op dit moment minder transparant doordat het ene zbo (de Centrale commissie voor de statistiek (CCS)) toezicht houdt op het andere zbo (de DG CBS). De DG CBS kan immers door de Minister niet worden aangesproken op dat deel van de taakuitoefening dat bij de CCS is belegd.”

Wij zouden willen benadrukken dat het altijd de bedoeling is geweest dat de Minister op die punten de DG CBS niet rechtstreeks kan aanspreken en dat het uiterst belangrijk is voor de onafhankelijkheid van de statistische informatievoorziening dat dit zo blijft. Alleen al om deze reden zou de CCS niet moeten worden afgeschaft.

Vervolgens stelt de Minister in de MvA:

“Het is waar dat het CBS al bestaat sinds 1899 en de CCS zelfs al sinds 1892, maar anders dan de leden van de PVV-fractie veronderstelden, zijn de huidige CBS-structuur en daarbij horende sturingsrelatie pas in 2004 ontstaan. Met de invoering van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek op 3 januari 2004 werd ook de DG CBS op afstand van de Minister geplaatst, zoals dat met de CCS al het geval was, en werden beiden gekwalificeerd als zbo.”

Ook dit is op zichzelf juist, maar dat betekent nog geen wezenlijke verandering omdat ook vóór 2004 de DG CBS op de punten die bij de CCS zijn belegd reeds op afstand van de Minister stond. Dit moge duidelijk zijn uit de vorige alinea's. Daarom gebruikte de “uitvinder” van het zelfstandig bestuursorgaan, Prof. mr. M. Scheltema, reeds in 1974 het CBS als voorbeeld van een organisatie die als zbo zou kunnen worden aangemerkt⁴. Met andere woorden: er is in 2004 in dit opzicht niets wezenlijks veranderd, behalve dat het etiket zbo is aangebracht op de DG CBS.

Dit leidt tot de conclusie dat de sturingsrelatie tussen Minister en DG CBS steeds helder is geweest, zowel voor als na 2004 en dat de rol van de CCS daarbij in voorkomende gevallen juist faciliterend was. Enerzijds kon de CCS de Minister behoeden voor het aantasten van de onafhankelijkheid van de statistiek en anderzijds bood de CCS hem een uitweg indien hij werd geconfronteerd met problemen bij de statistieken van het CBS, die in de samenleving of in het Kabinet waren gerezen.

⁴ Mr. M. Scheltema, Zelfstandige Bestuursorganen. Rede, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in het administratief recht aan de Rijksuniversiteit te Groningen op 21 mei, 1974. Groningen, H.D. Tjeenk Willink, 1974.

CCS en decentrale statistiek

Niet alle overheidsstatistieken worden door het CBS samengesteld. Op deze “decentrale statistiek” houdt de CCS toezicht. De Minister schrijft daarover in de MvA:

“Ministers dienen thans de CCS te horen voordat zij overgaan tot het instellen van een nieuw statistisch onderzoek of tot een wijziging van een bestaand onderzoek. In de praktijk is echter geen behoefte aan deze rol. Bij de CCS zijn geen voorbeelden bekend van situaties waarin een Minister de CCS over een voorgenomen onderzoek heeft benaderd. Het geniet de voorkeur de coördinerende rol te beleggen bij degene die, gelet op zijn wettelijke taak, het meeste zicht heeft op bestaande statistieken en die als enige belang de verplichting heeft zijn wettelijke taken naar behoren te vervullen. Er is geen enkele reden om aan de betrouwbaarheid van de adviezen van de DG CBS te twijfelen. Over de uitvoering van zijn taak om te zorgen voor statistieken van overheidswege die nauwkeurig en volledig zijn en aansluiten bij de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap, wordt hij bovendien geadviseerd door de raad van advies.”

Het is verbazend dat een rol waaraan geen behoefte zou zijn, nu wordt belegd bij de DG CBS. Deze *slip of the pen* laat echter onverlet dat het om een in beginsel belangrijke taak gaat. Dat de CCS geen voorbeelden bekend zijn van verzoeken om advies over decentrale statistieken, kan meerdere oorzaken hebben. In onze ogen betekent dat echter in elk geval dat betrokkenen zich, strikt genomen, niet aan de wet hebben gehouden. Wij geven het voorbeeld van het WoningOnderzoek Nederland (WoON) dat in 2006 de opvolger werd van het Woningbehoefteonderzoek (WBO) dat sinds 1981 regelmatig (aanvankelijk elke vier jaar) plaatsvond. Dit omvangrijke statistische onderzoek wordt geïnitieerd en gefinancierd door de Minister van Wonen en Rijksdienst, voorheen door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; gemakshalve noemen we beiden hierna “Minister van Wonen”.

Het WoON en het WBO zijn niet alleen van belang voor de Minister van Wonen, maar evenzeer voor het CBS. In 1971 hield het CBS de laatste Volkstelling. Nederland is internationaal verplicht elke tien jaar een Volkstelling te houden, met daarin gedetailleerde informatie over wonen en woningen, of anders in elk geval zeer gedetailleerde vervangende statistische informatie te leveren. Het CBS stelt die vervangende informatie na 1971 samen uit een veelheid van bronnen, waarbij het WoON/WBO onmisbaar is. Het WoON/WBO heeft in de afgelopen decennia veel veranderingen gekend waaronder frequentieveranderingen en veranderingen van uitvoerder. De website van het CBS vermeldt dat tot 2001 het CBS dit onderzoek uitvoerde, dat de samenwerking tussen het ministerie van Wonen en het CBS is verbroken in 2001, dat het WBO in 2002 en het WoON in 2006 zijn georganiseerd door het ministerie van Wonen (het CBS ontving slechts de resulterende databestanden) en dat het in 2009 en 2012 weer door het CBS is uitgevoerd met als voornemen dit daarna vierjaarlijks voort te zetten. Naar verluidt, was de matige kwaliteit van de onderzoeken van 2002 en 2006 een reden om het WoON weer door het CBS te laten uitvoeren. Nu de Minister in zijn MvA meldt dat geen minister “de CCS over een voorgenomen onderzoek heeft benaderd”, ziet het er naar uit dat de wet niet is uitgevoerd. Het staat immers buiten kijf dat zulke wezenlijke veranderingen als een wijziging van de frequentie, of voornemens die de kwaliteit van de uitkomsten raken, zoals veranderingen van opzet en uitvoering, aan de CCS behoren te worden voorgelegd. Natuurlijk geldt dat ook voor een *Alleingang* van een Minister van Wonen inzake een statistiek die van wezenlijk belang is voor het nakomen van internationale verplichtingen door het CBS. (Wij achten het overigens mogelijk dat sommige voornemens van de Minister van Wonen de CCS wel degelijk hebben bereikt, bijvoorbeeld via de concept werkprogramma's van het CBS.)

Dit voorbeeld moge mede illustreren dat de Minister in de zojuist aangehaalde passage uit de MvA het spanningsveld tussen het CBS en de diverse ministeries over het hoofd ziet. Niet voor niets publiceerde het CBS in 1996 in zijn *Businessplan*:

“Het CBS verricht ook werk voor derden in een andere vorm. Dat betreft het samenstellen van decentraal gefinancierde publieke statistiek. Het gaat daarbij meestal om statistieken voor een breder publiek die echter door de CCS minder relevant worden geacht zodat ze als ‘posterioriteit’ afvallen bij de vaststelling van het centraal gefinancierde werkprogramma. Zolang deze categorie werk voor derden qua omvang beperkt blijft (bijvoorbeeld tot minder dan 10% van het centrale budget), brengt zo’n decentrale financiering van de publieke statistiek de onafhankelijkheid van het CBS niet wezenlijk in gevaar.

Minder onschuldig is het bestaan van decentraal gefinancierde statistieken die niet als posterioriteit kunnen worden beschouwd. Zo is het Woningbehoeftenonderzoek bij de intrekking van de Volkstellingenwet expliciet aangewezen als onmisbaar voor de compensatie van het informatieverlies. Het wordt echter nog steeds grotendeels gefinancierd door het Ministerie van VROM. Dit maakt de besluitvorming over de officiële statistiek nodeloos gecompliceerd en kan de onafhankelijkheid van het CBS onder druk zetten.”⁵

De geschiedenis van het WoON/WBO laat de sporen zien van deze gecompliceerde besluitvorming en illustreert het spanningsveld dat tussen CBS en ministeries kan ontstaan. Daarom hebben wij in onze brief van 31 januari juist gewezen op de lastige positie van de DG CBS die door het opheffen van de CCS nog veel lastiger zal worden. De indieners van het wetsontwerp en de MvA gaan daaraan geheel voorbij. In de laatste aangehaalde zinnen uit de MvA (“Er is geen enkele reden om aan de betrouwbaarheid van de adviezen van de DG CBS te twijfelen. Over de uitvoering van zijn taak om te zorgen voor statistieken van overheidswege die nauwkeurig en volledig zijn en aansluiten bij de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap, wordt hij bovendien geadviseerd door de raad van advies.”) schetst de Minister geen realistisch beeld van hoe de DG CBS tegenover een ministerie kan komen te staan. Het zal bovendien duidelijk zijn dat een advies van een door de DG CBS zelf aangestelde adviescommissie zijn positie nauwelijks zal versterken; een CCS die gaat over zowel de centrale als de decentrale statistiek heeft veel meer gezag. Alleen een CCS die onafhankelijk is van het CBS en die regelende bevoegdheid heeft (dus in de huidige constellatie een zbo is) kan de coördinerende taak aangaande de centrale en decentrale statistiek met voldoende gezag vervullen.

De positie van de DG CBS

Waar de MvA opnieuw focust op de relatie tussen Minister en DG CBS en daarbij transparantie poogt te scheppen in zaken die vanouds en ook na 2004 steeds voldoende helder en werkbaar zijn geweest, scheidt de Minister geen realistisch beeld van de gevolgen van het wetsontwerp voor de positie van de DG CBS. In onze brief van 31 januari 2016 hebben wij aangegeven waarom die positie erg lastig wordt en het bovenstaande heeft daaraan nog argumenten toegevoegd. Ultra kort samengevat: de DG krijgt zoveel ongecontroleerde macht inzake het statistisch werkprogramma dat hij aan gezag zal inboeten en hij krijgt zoveel petten op (onder meer: beslisser over het werkprogramma van het CBS, uitvoerder van werk in opdracht van en gefinancierd door ministeries, toezichthouder op decentrale

⁵ CBS 2000. Doeltreffende diensten, lage lasten. Businessplan (1996-2000) van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Voorburg/Heerlen, mei 1996, pagina 53.

statistiek en dus beoordelaar van voornemens van degenen in wiens opdracht hij werk uitvoert) dat hij voortdurend onder druk kan worden gezet en van bijbedoelingen kan worden beticht zodat zijn gezag verder afneemt.

Daarbij komt dat het CBS ten prooi is gevallen aan ingrijpende bezuinigingen. Het poogt de gevolgen daarvan te beperken door het sterk opvoeren van het werk voor derden, dus met name door het werven van financiering, onder meer bij ministeries en daaronder ressorterende instellingen, voor het blijven samenstellen van publieke statistische informatie. Zoals hierboven uit het citaat uit het Businessplan van het CBS bleek, was het CBS in 1996 nog van mening dat zulk werk voor derden beperkt moest blijven omdat anders de onafhankelijkheid van de statistische informatievoorziening in gevaar zou komen. Dat het CBS nu zo in de knel zit dat het dit werk voor derden tot ongekeerde en ongewenste hoogte moet opvoeren, maakt dat de positie van de DG CBS ten opzichte van ministeries zwakker wordt dan ooit. Juist daarom heeft de DG CBS een gezaghebbende CCS even hard nodig als in de jaren na 1899, toen de centralisatie van de statistische informatievoorziening nog goed op gang moest komen.

Concluderend verzoeken wij U het ingediende wetsontwerp 34 248 te verwerpen. Volgens de Minister is het doel van het wetsontwerp niet het verminderen van het aantal zbo's, maar het verhelderen van de sturingsrelatie tussen de Minister en de directeur-generaal van de statistiek. Deze sturingsrelatie zou, naar het oordeel van de Minister, bij de invoering van de Wet op het CBS in 2004 onhelder geworden zijn. Wij hebben aangegeven dat dit niet het geval is. Zowel vóór als na 2004 keurde niet de Minister maar de CCS het werkprogramma en het meerjarenprogramma van het CBS goed. Het is juist het huidige wetsontwerp dat de sturingsrelatie compliceert want door de goedkeuring te verleggen van de CCS naar de Minister wordt de sturing/beïnvloeding van het CBS door de Minister potentieel vergroot. Want wie anders kan, na opheffing van de CCS, nog een feilbare DG CBS bijsturen? En als de Minister dat dan toch maar doet, waarom zou dan de onafhankelijkheid van de statistiek niet in het geding zijn?

We leven in een tijd waarin de onafhankelijkheid van de statistiek in de EU versterkt zou moeten worden. Immers, de onvoldoende kwaliteit en onafhankelijkheid van de toenmalige Griekse statistieken lagen ten grondslag aan de eurocrisis en het is nog niet veel meer dan 10 jaar geleden dat Eurostat (het 'Europese CBS') in ernstige problemen kwam wegens onvoldoende onafhankelijkheid en te omvangrijke projectfinanciering bij een te klein structureel budget. Er is alle reden om de goede Nederlandse regeling niet in gevaar te brengen.

Mocht er nog behoefte zijn aan een nadere toelichting dan zijn wij daartoe graag bereid. Onze motivatie voor, en zorgen over, het behoud van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de Nederlandse statistiek hebben ons tot deze reactie gebracht.

Hoogachtend,

R.B.J.C. van Noort

(directeur-generaal van de statistiek 1999-2004)

H.K. van Tuinen

(plv. directeur-generaal van het CBS 2001-2003)