

ADVIES OVER UITGANGSPUNTEN VOOR DE ROLVERDELING TUSSEN CBS EN MARKTPARTIJEN

De Minister van Economische Zaken en Klimaatbeleid heeft mij gevraagd om gesprekken te faciliteren tussen het CBS, marktpartijen en data-afnemers en een advies te formuleren over heldere uitgangspunten voor het CBS bij statistisch onderzoek op aanvraag van overheidsorganisaties enerzijds en private partijen anderzijds.¹ Daarbij zijn belangen van overheden, wetenschap en bedrijfsleven in het geding, zowel vanuit de vraagkant naar statistisch onderzoek als vanuit het oogpunt van goed functionerende markten. De Minister geeft in de brief aan de Tweede Kamer aan dat er voldoende ruimte moet zijn voor marktpartijen. Ook moet worden geborgd dat overheden, wetenschap en bedrijfsleven toegang hebben tot hoogwaardige statistische informatie.

Hierbij volgen mijn bevindingen en analyse en geef ik mijn advies over een set van maatregelen die naar mijn inzicht verbetering kunnen brengen in de huidige situatie.²

Verantwoording

Ik ben door de leiding van EZK aangesteld als onafhankelijk verkenner. Dit houdt in dat ik op persoonlijke titel tot mijn advies ben gekomen. Ik heb met de verschillende betrokken partijen afzonderlijk uitvoerig gesproken en de verstrekte schriftelijke informatie bestudeerd. Al snel ben ik tot de conclusie gekomen dat op dit moment de vertrouwensbasis ontbreekt voor een vruchtbaar gesprek tussen alle betrokken partijen als onderdeel van deze verkenning. Zoals ik hieronder nog zal aangeven is zo'n gesprek in een vervolgfase wel degelijk noodzakelijk om een productieve samenwerkingsrelatie tussen het CBS en marktpartijen vorm te geven.

Ik heb in mijn werkzaamheden steeds het doel voor ogen gehouden om een advies te formuleren waarmee iedereen er uiteindelijk op vooruit gaat: CBS, private statistische dienstverleners (marktpartijen) én statistiekafnemers. Mijn inzet is vooral gericht geweest op het vinden van concrete oplossingsrichtingen om de situatie te verbeteren. Een wetswijziging biedt niet snel genoeg resultaten, ik heb daarom bekeken wat mogelijk is binnen de huidige wettelijke kaders.

Bevindingen en analyse

Kansen van de digitale economie

De digitale transitie van economie en samenleving was het kernthema van de OESO Ministersvergadering in mei 2019. Nederland behoort tot de Europese koplopers op het gebied van digitalisering met een derde plaats in de Europese 'Digital Economy and Society Index (DESI)' ranking. De digitalisering leidt tot een explosie van data die enorme kansen biedt voor de verbetering van statistieken ten behoeve van wat de OESO 'evidence-based policy analysis' noemt. In de gesprekken is de trend naar meer 'data-gedreven' beleid herhaaldelijk aangestipt. Daarnaast biedt de digitalisering grote kansen om mede op basis van die open data nieuwe digitale diensten te ontwikkelen voor zowel overheden als bedrijven.

Het CBS heeft internationaal een voortreffelijke reputatie en behoort tot de beste statistische bureaus in de wereld. Door bij de uitvoering van zijn wettelijke taken (zie kader) een slimme publiek/private samenwerking te organiseren kunnen we grote kansen pakken die de digitale economie biedt voor de Nederlandse economie. Als wij dit in Nederland beter doen dan elders, dan kunnen we hiermee een significant comparatief voordeel opbouwen. CBS kan unieke relevante data ontsluiten, op basis

¹ Zie de [brief](#) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 april 2019.

² In mijn werkzaamheden heb ik zeer dankbaar gebruik gemaakt van de ondersteuning door M.H. van der Wagt en T. Kooiman van de directie Algemene Economische Politiek. Zij waren onvermoeibaar en dragen geen enkele verantwoordelijkheid voor onjuistheden of de inhoud van het advies.

waarvan marktpartijen nieuwe digitale diensten (zoals apps) ontwikkelen voor zowel private afnemers als voor decentrale overheden (bijv. data-analyse, bewerking, benchmarking, beleidsanalyses en -aanbevelingen resp. projecties).

DE WETTELIJKE TAAK VAN HET CBS

Op grond van artikel 3 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek is de taak van het CBS het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken. Hiernaast kan het CBS op grond van artikel 5 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden verrichten.

Het CBS heeft aangegeven dat het samenwerking met marktpartijen als een strategische prioriteit ziet. Dit is toe te juichen. Onder de juiste voorwaarden kan het CBS op minstens drie niveaus de Nederlandse bedrijvigheid binnen de digitale economie faciliteren. In de eerste plaats worden er tegenwoordig veel meer data gegenereerd. Deze data zijn echter niet altijd direct geschikt voor verwerking en statistiekproductie, daarvoor zijn onder andere algoritmen nodig. CBS kan marktpartijen en kennisinstellingen uitdagen om innovaties te doen en deze data om te zetten in bruikbare gegevens. Het CBS kan dan betere statistieken maken en bedrijven kunnen de nieuw opgedane maatschappelijk relevante kennis vermarkten in binnen- en buitenland.

In de tweede plaats heeft het CBS de beschikking over een enorme hoeveelheid data, er zijn 11.000 microdatabestanden. CBS maakt deze gegevens na privacy waarborgen, waaronder anonimisering, beschikbaar voor marktpartijen, kennisinstellingen en beleidsmakers voor statistisch of wetenschappelijk onderzoek. In dit tijdperk heeft Nederland een unieke positie ten opzichte van het buitenland waar statistiekbureaus minder microdatabestanden ter beschikking te stellen. Daar moet het CBS, voor zover de privacy niet in het geding is en aan alle waarborgen is voldaan, volop mee doorgaan, zodat marktpartijen en anderen nieuwe kennis en producten kunnen ontwikkelen en vermarkten.

In de derde plaats heeft het CBS de ingang en de contacten bij overheden om te inventariseren welke statistische wensen zij hebben. Het CBS kan op deze wijze bij zijn wettelijke taakuitoefening ook als een soort makelaar fungeren tussen overheden met statistische vragen en marktpartijen die hierin kunnen voorzien. CBS kan daarbij ook zijn expertise inzetten om overheid en marktpartijen te ondersteunen en zo statistische informatievoorziening van overheidswege die voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap te bevorderen. De datacentra die het CBS opricht bij gemeenten, provincies en departementen kunnen een goed voorbeeld worden van productieve publiek/private samenwerking.

Deze drie manieren waarop het CBS bedrijvigheid in de digitale economie kan faciliteren komen samen in wat het CBS het **dataecosysteem** noemt. CBS brengt hier data, kennis, expertise en netwerk in. Kennisinstellingen en bedrijven brengen innovatieve ideeën en uitvoeringscapaciteit in het systeem. Samen wordt aan de groeiende databehoeft van bijvoorbeeld overheden tegemoet gekomen.

De gedeukte vertrouwensrelatie werkt vertragend en belemmerend

Om de kansen die het CBS biedt voor het verdienvermogen van Nederland in de digitale economie te grijpen is een open oog en begrip voor de onderscheiden posities nodig. Juist hier wringt de schoen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de **vertrouwensrelatie** tussen een deel van de marktpartijen en het CBS flinke deuken heeft opgelopen in de afgelopen jaren. Er zijn signalen dat sommige marktpartijen terughoudend zijn geworden met het delen met het CBS van voor afnemers

interessante ontwikkelingsmogelijkheden, waardoor kansen gemist worden. De **onbenutte potentie** van het samenwerkingsgebied is naar mijn stellige overtuiging veel groter dan het gebied waarop de vertrouwensrelatie is ingedeukt. De deuken in het vertrouwen van bedrijven in het CBS werken dus vertragend en belemmerend.

De problemen vinden hun oorzaak in de volgende ontwikkelingen in het recente verleden:

1. Het CBS levert de afgelopen vijf jaar steeds meer statistische diensten op verzoek, de zogenaamde **aanvullende diensten**, met name voor overheidsinstanties (zie onderstaande tabel). Het is gegroeid van ruim €20 mln naar ruim €40 mln. Deze groei heeft te maken met de op zich toe te juichen stijgende vraag van overheidsinstanties naar data ten behoeve van meer 'evidence-based' beleid. De indruk bestaat dat het CBS de groeiende omzet ook heeft aangemoedigd, daarbij mede gedreven door de lagere lumpsumsubsidie van EZK.
2. Volgens bestaande regelgeving kunnen overheden het CBS vragen voor statistisch werk zonder dat hiervoor een aanbesteding nodig is, in de dagelijkse praktijk meestal aangeduid als **inbesteding**³. Werk door marktpartijen laten uitvoeren vereist nauw omschreven aanbestedingsprocedures. Natuurlijk is het voor overheden (ministeries, provincies, gemeenten, planbureaus e.d.) volstrekt legitiem om CBS in bepaalde gevallen via inbesteding te vragen statistische projecten uit te voeren. Er zijn heel wat gegevens die alleen het CBS kan en mag leveren omdat dit privacygevoelige koppeling van overheidsdata vereist. Daarnaast zijn er zaken die marktpartijen soms niet kunnen leveren zoals waterdicht gegarandeerde continuïteit, volledige transparantie van methoden en technieken, publiek toegankelijke publicaties etc. Maar uit de verkenning rijst een beeld dat het in te veel gevallen veel minder duidelijk is dat er zwaarwegende overheidsbelangen zijn om in te besteden bij het CBS. Er is in de markt op zijn minst een **perceptie** dat de wettelijke taak van het CBS de afgelopen jaren breder is geïnterpreteerd en dat het CBS aanmerkelijk meer is gaan doen dan wat in de MvT bij de CBS-wet nog is aangeduid als '*incidentele gevallen*'. De argeloze bezoeker van de CBS-website in juni 2019, krijgt al snel de indruk dat het CBS een totaal-pakket van statistische diensten aanbiedt, waarbij onhelder blijft waar het CBS de grens trekt in de eigen taakuitoefening. Dit alles voedt de impressie dat er inmiddels sprake is van een **grijs gebied** dat moeilijk precies is af te bakenen in zo'n dynamisch veld. Er is een zekere mate van onrust in de markt over hoe dit in de toekomst verder gaat. Dit schaadt de vertrouwensrelatie tussen CBS en bedrijven.

³ In dit advies sluit ik voor het gemak aan bij de in de praktijk gebezigde term. Het is echter goed te beseffen dat in strikt juridische zin er geen sprake is van inbesteden, maar van het uitvoeren van de wettelijke taak door het CBS waardoor aanbesteden niet verplicht is.

Omzet CBS in duizenden €	2014	2015	2016	2017*	2018	2019**
Lumpsum	153.934	151.402	153.181	151.067	146.457	149.398
Werk op verzoek	22.087	27.143	29.021	38.620	40.830	41.591
Wv overheid en overheid gerelateerd	14.846	19.148	21.814	29.275	30.887	
Wv statistische bureaus buitenland	1.322	1.347	1.503	1.473	1.587	
Wv onderzoeksinstellingen	4.042	4.376	2.844	4.916	5.543	
Wv EC en EUROSTAT	1.329	1.921	2.196	2.172	1.898	
Wv Derden	548	351	664	784	915	
% omzet werk op verzoek	12,5%	15,2%	15,9%	20,4%	21,8%	21,8%

Bron jaarverslagen: CBS 2014-2018 en werkprogramma 2019

* In 2017 is 5,2mln van het uit de lumpsum gefinancierde programma overgeheveld naar statistieken op verzoek als gevolg van de taakstelling Rutte 2 op het CBS.

** Begroot

3. Uit de gesprekken komt naar voren dat er zowel bij statistiekafnemers als bij bedrijven te veel onduidelijkheid bestaat over de grenzen van de werkzaamheden van het CBS. Bij afnemers leven er soms bijvoorbeeld (onterechte) beelden dat het CBS naast leverancier en koppelaar van data ook nog helpt bij de analyse en duiding van data.

Deze ontwikkelingen versterken een perceptie van een CBS dat zijn activiteiten uitbreidt en oprekt tot buiten de kerntaak en daarmee op zijn minst deels overlapt met het gebied wat meer dat van marktpartijen is.

Uit gesprekken komen ook andere signalen naar voren die ik in dit advies wil adresseren:

4. Bij afnemers bestaan soms vragen over de hoogte van de vergoeding die het CBS vraagt voor werk op verzoek. De integrale kostprijs die het CBS daarvoor altijd rekent wordt regelmatig hoog gevonden en het is afnemers soms onduidelijk hoe de totale prijs van de factuur is opgebouwd.
5. Private statistische aanbieders lijken soms tamelijk terughoudend met het afgeven van signalen richting het CBS, het ministerie van EZK of andere autoriteiten over door hen betwiste gedragingen van het CBS. Er is vrees dat dit invloed heeft op de mogelijkheden om toegang tot microdata te krijgen en/of dat zij niet meer gevraagd worden voor opdrachten van overheidsinstanties.

Naast de kansen van de digitale economie is in gesprekken vaak verwezen naar hoofdstuk 4b van de mededingingswet (de wet markt en overheid). Met deze wet wordt *"beoogd zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen enerzijds overheidsorganisaties en ondernemingen met een van overheidswege verleende bijzondere positie en anderzijds (andere) particuliere ondernemingen tot stand te brengen. Meer gelijke concurrentieverhoudingen tussen marktpartijen voorkomt oneerlijke concurrentie op de markt."* (TK 28050 nr. 3)

De wet markt en overheid zal echter in veel gevallen niet van toepassing zijn bij de aanvullende statistische diensten die het CBS aan overheden levert. Immers artikel 25h, lid 2 stelt: *"Dit hoofdstuk is niet van toepassing op het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak."* Daarnaast bieden de gedragsregels die de wet markt en overheid voor overheden voorschrijft ook geen oplossing voor het inbesteden. Dit neemt echter

niet weg dat de **geest van de wet markt en overheid** in mijn ogen wel degelijk van toepassing is. In die zin, dat alle partijen er een groot belang bij hebben dat er zo helder mogelijke terreinafbakening komt, waarbij markt én overheid aanvullend functioneren en **win-win samenwerking** dominant is.

Oplossingsrichtingen voor inperking van het grijze gebied

Om de samenwerking tussen CBS en bedrijven optimaal te laten werken zodat Nederland de kansen van de digitale economie kan grijpen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Wellicht de belangrijkste voorwaarde is dat de deuken in de vertrouwensrelatie hersteld moeten worden, een **uitdeukoperatie** is nodig. Het grijze gebied moet maximaal ingeperkt worden door het slaan van een aantal piketpalen. Daartoe strekt mijn advies.

Alle partijen zijn gebaat bij het **beperken** van het grijze gebied. Dit kan door het scheppen van grotere transparantie over wat wel en niet tot de unieke kerncompetenties en taken van het CBS hoort en onder welke voorwaarden het CBS dit uitvoert. Hier moet veel meer duidelijkheid over komen bij alle betrokkenen. Daarvoor heeft elke partij een eigen rol te spelen. Op hoofdlijnen is het volgende nodig:

- Het CBS concentreert zich zichtbaarder op kerntaken ("*reculer pour mieux sauter*"). Bij de keuze van welke verzoeken voor aanvullende diensten het CBS aanneemt mag van het CBS meer dan nu gevraagd worden zich te concentreren op datgene dat behulpzaam is voor een verbeterde uitvoering van de kerntaak: dat zit met name in het verzamelen en koppelen van microdatabestanden en het vervaardigen van statistieken waarvoor een aantoonbare behoefte bestaat (conform MvT CBS-wet). Bij de aanvullende statistische diensten die het CBS uitvoert dient het CBS daarnaast oog te hebben voor de belangen van marktpartijen. Zij spelen immers een belangrijke rol als innovatiemotor in de snel expanderende digitale economie. Marktpartijen zijn goed gepositioneerd om data te bewerken, analyseren, beleidsaanbevelingen te formuleren resp. projecties te maken en deze op inzichtelijke wijze te presenteren. Dat vergt dus van het CBS in het werken op verzoek de nodige zelfbeperking en kritischere zelfbevraging: is het CBS echt uniek gepositioneerd voor de opdracht in kwestie en helpt de opdracht een betere uitvoering van kerntaken? De website van het CBS zou deze terughoudende houding ook moeten reflecteren. Omgekeerd vraagt dit van de marktpartijen dat zij de legitieme uitvoering van kerntaken door het CBS voluit aanvaarden en zich concentreren op het ontwikkelen en leveren van daarop aanvullende diensten (databewerking, -analyse, -projecties, -benchmarking, beleidsadviezen e.d.).
- CBS dient in principe geen werk voor private statistiekafnemers meer aan te nemen voor zover het statistische eindproducten betreft, en het huidige werk voor private afnemers in goed overleg af te bouwen. Alleen wanneer marktpartijen bepaalde statistische diensten absoluut niet kunnen of mogen leveren zou het CBS moeten kunnen leveren, bijvoorbeeld vanwege specifieke privacy vereisten. Uiteraard is een toets of marktpartijen echt niet kunnen leveren een vereiste. De meeste private afnemers zijn nu brancheorganisaties, zij moeten in beginsel op zoek naar private statistische dienstverleners. Toegang tot microdatabestanden voor private partijen via Remote Access (zoals nu het geval is) moet echter wel degelijk mogelijk blijven, binnen de grenzen van de privacy wetgeving.
- Het past het CBS ook een houding van 'live and let live' te etaleren wanneer het CBS besluit innovatieve projecten gefinancierd uit de lumpsum of aanvullende statistische diensten uit te voeren. Dit vraagt van het CBS een goed gevoel voor de geheel andere situatie waarin vaak kleine marktpartijen zich bevinden die soms langjarige investeringen doen voor maatschappelijk nuttige innovaties die zij moeten terugverdienen. Een open oog voor de maximale **inschakeling van private marktpartijen**, waar relevant en mogelijk is nodig. Marktpartijen dienen zich te realiseren en te erkennen dat het CBS soms andere voorwaarden stelt aan dienstverlening dan die gebruikelijk is in de markt, zoals (volledige) transparantie

van methoden en technieken. Het CBS dient bij inschakeling van marktpartijen wel te waken voor een level playing field tussen bedrijven.

- Daarnaast is het belangrijk dat marktpartijen en statistiekafnemers het CBS terugkoppeling geven tijdens het proces om het bovenstaande toe te passen. Het is daarvoor belangrijk dat CBS, marktpartijen en statistiekafnemers laagdrempelig en desnoods vertrouwelijk signalen kunnen afgeven en vragen kunnen stellen over de (geplande) activiteiten van het CBS. Ook is een binnen de grenzen van de wet zo onafhankelijk mogelijk vorm gegeven klachtenafhandeling onontbeerlijk.
- Doelbewuster inbesteden door overheidsinstanties is wenselijk. Inbesteden door overheden bij het CBS uitsluiten, waar soms op is aangedrongen, is niet in het publieke belang en daarom niet aan de orde. Er kunnen immers legitieme zwaarwegende overheidsbelangen zijn waarom een statistiek het beste door het CBS geproduceerd kan worden. Die zijn gelegen in factoren die marktpartijen soms niet kunnen leveren of in de ogen van afnemers onvoldoende kunnen garanderen zoals onmisbare continuïteit, privacygevoeligheid van de gegevens waarmee gewerkt moet worden, volledige transparantie van methoden en technieken, etc. Dit vraagt echter wel om een doelbewuste afweging bij de overheden of er daadwerkelijk sprake is van deze zwaarwegende overheidsbelangen. Het is niet echt acceptabel als bij grote langjarige opdrachten de voorkeur naar het CBS uitgaat omdat inbesteden nu eenmaal makkelijker is dan aanbesteden. Bij het besluit om in te besteden moeten overheden ook meewegen dat inbesteden kansen voor marktpartijen wegneemt.

Voorgestelde maatregelen

In de voorgaande paragraaf is in brede lijnen geschetst hoe de vertrouwensrelatie tussen CBS en marktpartijen kan verbeteren zodat samen de grote kansen van de digitale economie gepakt kunnen worden. De instrumenten die ik adviseer hiertoe in te zetten zijn nadere ministeriele regelgeving, een samenwerkingsprotocol CBS/brancheorganisaties en onafhankelijker geschillenregeling.

Uit de voorgaande paragraaf zijn drie lijnen te destilleren:

1. Scherper afbakenen van rollen tussen CBS en marktpartijen
2. Onafhankelijker beoordeling en regeling van geschillen
3. Bewuster inbesteden

Scherper afbakenen rolverdeling tussen CBS en bedrijven

Vanuit de wet volgt een aantal voorwaarden waaronder het CBS aanvullende statistische diensten levert. Bijvoorbeeld dat het CBS de resultaten voor iedereen tegelijkertijd gratis beschikbaar maakt en zelf de onderzoeksmethoden de publicatiewijze en het publicatiemoment van de resultaten bepaalt. Het leveren van prognoses, toekomstverkenningen of scenarioanalyses passen niet binnen de taakomschrijving van het CBS. Ook geeft het CBS geen waardeoordelen en verbindt geen politieke conclusies of beleidsadviezen aan zijn cijfers.

In aanvulling daarop adviseer ik de Minister het CBS op te dragen **een stap terug** te doen door zich primair tot de kerntaken te beperken, alleen bij hoge uitzondering te werken voor private opdrachtgevers, zich te beperken in aanvullende statistische diensten voor overheden tot wat de uitvoering van de kerntaak versterkt en daarbij maximale ruimte aan private marktpartijen te laten. Dit komt neer op. grotere zelfbeperking in het aannemen van opdrachten van overheden te betrachten en maximaal inschakelen van marktpartijen in het feitelijk uitvoeren van overheidsopdrachten.

Meer specifiek:

Statistische diensten voor private statistiekafnemers

Ik adviseer een ministeriële regeling vast te stellen die het leveren van aanvullende statistische diensten voor private partijen beperkt tot kleine projecten (zeg onder de nationale

aanbestedingsgrens) of wanneer er in de markt geen gelijkwaardige dienstverlening bestaat. Ook bij de enkele aanvullende statistische diensten voor private afnemers die het CBS uitvoert moet het CBS steeds terughoudend zijn in de positie die het inneemt opdat er maximaal ruimte is voor marktpartijen.

Voordat het werk voor private afnemers begint moet het op de genoemde voorwaarden getoetst worden door de Raad van Advies van het CBS (RvA). De RvA is onafhankelijk van de DG CBS. De leden ervan worden benoemd door de minister. De DG kan volgens het bestuursreglement van het CBS alleen gemotiveerd van het advies van de RvA afwijken en moet hierover rapporteren in het jaarverslag.

Het CBS geeft marktpartijen in gelijke mate toegang tot de microdatabestanden, mits de privacy voldoende geborgd is en aan andere wettelijke vereisten is voldaan. Met toegang tot de microdatabestanden kunnen marktpartijen voorzien in de statistische vragen die leven bij private statistiekafnemers. Het CBS maakt daarvoor inzichtelijk wat de inhoud is van alle microdatabestanden die het CBS beheert. Overigens geldt de gelijke toegang voor alle faciliteiten die het CBS beschikbaar heeft voor marktpartijen.

Aanvullende statistische diensten voor overheden

Ik adviseer de Minister daarnaast beleidsregels (conform artikel 21, kaderwet ZBO's) vast te stellen waarin het volgende wordt vastgelegd:

- CBS dingt niet mee bij aanbestedingen en bezigt geen andere vormen van actieve acquisitie. Dit geldt ook wanneer het CBS uniek gepositioneerd is om een deel van een statistisch project uit te voeren. CBS zou dan niet mogen eisen om het gehele project uit te voeren (geen koppelverkoop). De aanvullende statistische diensten sluiten direct aan bij de kerntaak van het CBS. CBS levert geen statistische eindproducten die commerciële partijen al verzorgen op basis van de data die uit de eigen bedrijfsvoering van de betreffende commerciële partij verkregen is.
- Voordat het CBS een aanvullende dienst boven de nationale aanbestedingsgrens aanvaardt, beoordeelt het CBS eerst of het unieke kennis of kunde heeft ten opzichte van marktpartijen. Tenzij er zwaarwegende overheidsbelangen zijn naar het oordeel van de vragende overheidsinstantie, voert het CBS alleen die aanvullende diensten uit waarin het CBS unieke kennis of kunde heeft. Deze zit met name op de levering van primaire data (microdata en statistieken) en unieke statistische eindproducten, zoals bepaald door de betrokken overheidsinstantie. Het CBS onthoudt zich van data-interpretatie, benchmarking, beleidsadvisering, projecties, scenario-analyse etc.
- Het CBS tracht zoveel als mogelijk marktpartijen te betrekken bij het uitvoeren van (onderdelen van) aanvullende diensten waarin het CBS op onderdelen van de opdracht minder unieke kennis of kunde heeft.
- Het CBS brengt altijd de integrale kostprijs in rekening voor aanvullende diensten. Het CBS levert dus in het geval van aanvullende diensten geen gratis statistische informatie. Het CBS streeft bij de facturen voor aanvullende diensten deze zo transparant als mogelijk te maken (geleverde werkzaamheden, aantal bestede uren, uurtarieven en opbouw daarvan, etc.).

Innovatieve projecten door het CBS

Ook bij het uitvoeren van innovatieve projecten die gefinancierd worden uit de lumpsum van EZK moet het CBS aandacht hebben voor de effecten van die projecten en communicatie daarover op marktpartijen. CBS moet zoveel als mogelijk bij innovatieve projecten samenwerken met marktpartijen waardoor ook marktpartijen hun aanbod kunnen verbeteren. Ook dit moet worden opgenomen in de beleidsregels.

Organiseren van terugkoppeling en dagelijkse toetsing beleidsregels

Ten slotte adviseer ik in de beleidsregels op te nemen om een **onafhankelijke 'competitive neutrality officer'** (CNO) te benoemen binnen het CBS. Deze persoon zou benaderbaar moeten zijn (op vertrouwelijke basis) voor CBS afdelingen, bedrijven en overheden. De CNO heeft tot taak om de DG CBS te ondersteunen bij de toepassing van de geest van de wet markt en overheid bij aanvullende statistische diensten en innovatieve projecten. Bij de benoeming van de CNO dient de DG CBS te rade te gaan bij de RvA, specifiek bij het te benoemen extra lid van de RvA (zie hieronder). Verder dient de CNO enkele keren per jaar verslag uit te brengen over zijn werkzaamheden aan de minister.

Het CBS stelt een **onafhankelijke klachtenregeling** in waar marktpartijen klachten kunnen indienen over gedragingen door het CBS. Conform de huidige wet besluit de DG CBS in formele zin over een ingediende klacht. De vereiste moet opgelegd worden dat de RvA over elk ingediende klacht de DG CBS formeel adviseert. De implementatie/naleving van de beleidsregels moet een vast agendapunt worden in de RvA vergaderingen. De voorzitter van de RvA spreekt hierover tenminste een keer per jaar met de minister.

Er wordt extra inzet en expertise verwacht van de **RvA** bij de implementatie en uitvoering van de geadviseerde beleidsregels. Ik adviseer daarom de minister een extra lid bij de RvA te benoemen met een achtergrond in mededingingsvraagstukken. Om de onafhankelijkheid van het nieuwe lid ten opzichte van de DG CBS extra te waarborgen stel ik voor dat hij of zij in tegenstelling tot de andere leden van de RvA zonder voordracht van de RvA benoemd wordt.

Vorm van de algemene beleidsregels

De minister van EZK gaat over de taakopdracht aan het CBS. De minister zou dan ook het bovenstaande vast moeten leggen in algemene beleidsregels op basis van artikel 21 van de Kaderwet ZBO's. Dit zou de eerste keer zijn dat een minister algemene beleidsregels over de taakuitoefening van het CBS vaststelt. Het geeft een (extra) signaal over het gewicht dat de minister aan verbetering van de situatie toekent. Ik adviseer EZK om over een concept van de Ministeriele regeling en algemene beleidsregels een consultatieronde te houden met CBS, marktpartijen en afnemers.

De beleidsregels hebben geen betrekking op individuele gevallen en grijpen op geen enkele wijze in op de methoden waarmee de door de DG CBS in de werk- en meerjarenprogramma's opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd en de wijze waarop de resultaten van die onderzoeken worden openbaar gemaakt (art 18 CBS-wet). De onafhankelijkheid van de statistiekvoorziening door het CBS staat dus absoluut niet ter discussie.

Samenwerkingsprotocol

De beleidsregels van de minister vergen een meer gedetailleerde uitwerking. Ik adviseer om CBS en de relevante brancheorganisaties van marktpartijen op te roepen een **samenwerkingsprotocol** op te stellen over de wijze waarop de publiek/private samenwerking die volgt uit de beleidsregels wordt vormgegeven. Doel hiervan is de rust terug te brengen en de vertrouwensrelatie te herstellen. In zo'n protocol kan CBS ook de andere voorwaarden opnemen die wel volgen uit de wet op het CBS maar niet zijn opgenomen in de beleidsregels. Daarnaast kunnen er aan de kant van marktpartijen of het CBS nog aanvullende wensen zijn om afspraken over te maken. Ook dit kan worden opgenomen in het protocol. Een onafhankelijk procesbegeleider kan desgewenst de totstandkoming van het protocol bespoedigen.

Een centrale plek waarin alle voorwaarden staan waaronder het CBS samenwerkt en aanvullende diensten levert kan behulpzaam zijn bij het scheppen van de verwachtingen van alle betrokkenen. Maar het is meer dan dat. Het protocol biedt ook de kans om het vliegwiel van publiek/private samenwerking verder aan te zwengelen om innovaties tot stand te brengen waar Nederland als geheel

van profiteert in de vorm van betere statistieken, export van in Nederland ontwikkelde methoden en technieken, meer werkgelegenheid, etc.

Rapportage en evaluatie

Het is wenselijk dat de CNO verslag doet van zijn werkzaamheden in het jaarverslag van het CBS, zodat ook de Tweede Kamer geïnformeerd wordt. Tenslotte adviseer ik dat de minister de RvA vraagt om hem te informeren wanneer naar hun mening aanpassing van de beleidsregels noodzakelijk is.

Voor 2021 staat de reguliere evaluatie naar de doelmatigheid en doeltreffendheid gepland voor het CBS. Bekijk in deze evaluatie de rolverdeling tussen CBS en marktpartijen. Mocht er uit de evaluatie blijken dat er onvoldoende verbetering zit in de vertrouwensrelatie tussen het CBS en marktpartijen kan de minister overwegen om via een wetsaanpassing de taakopdracht van het CBS scherper af te bakenen. Bij onvoldoende verbetering kan de minister ook overwegen de opbrengsten voor het CBS uit aanvullende diensten te maximaleren. Voordeel is dat dit duidelijkheid schept en het CBS dwingt om scherpe keuzes te maken. Echter, een maximum budget is een botte-bijl-instrument. Om deze reden adviseer ik dat op dit moment niet, al blijft het een optie.

Bewuster inbesteden

De keerzijde van een CBS die scherper de eigen rol afbakent is een bewustere afweging bij statistiekafnemers of zij een statistisch project inbesteden bij het CBS en daarmee kansen voor marktpartijen wegnemen. Ik adviseer de SG EZK om in het **SGO** (*secretarissen-generaal overleg*) bewuster inbesteden te agenderen en hierover afspraken te maken dit procedureel in te regelen. Er moet een hogere bewijslast komen voor grote inbestedingsopdrachten aan het CBS in de geest van de Wet Markt en Overheid. Er kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat grote langjarige statistische projecten (zeg boven 500 k op jaarbasis, en meer dan 1 jaar) inbesteed bij het CBS een expliciet openbaar besluit vergen op DG/SG niveau waarin ook expliciet wordt aangegeven waarom gekozen wordt het project bij het CBS in te besteden. Daarnaast moet voor kleinere statistische projecten (boven de nationale aanbestedingsgrens) getoetst worden of het project past bij de wettelijke kerntaak van het CBS (levering van unieke, ruwe data en basisgegevens voor statistieken van overheidswege) of dat er zwaarwegende overheidsbelangen zijn die nopen tot inbesteding bij het CBS. Deze toets zou in elk departement plaats moeten vinden bij een stafdirectie die rapporteert aan de SG. VWS en in mindere mate BZK hebben al een dergelijke constructie. Deze CBS-coördinatoren vormen samen met de in te stellen CNO een netwerk waarin 'good practices' kunnen worden uitgewisseld om tot een bewustere inbestedingsrelatie te komen met het CBS. Ik adviseer de SG van BZK te vragen om ook vergelijkbare afspraken te maken met gemeenten, provincies en andere overheden.

Noe van Hulst

23 juni 2019

Annex I - relevante wetsartikelen

Artikel 3:

1. Het CBS heeft tot taak het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken.
2. Het CBS bevordert:
 - a. een statistische informatievoorziening van overheidswege die voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap;
 - b. de nauwkeurigheid en volledigheid van de van overheidswege openbaar te maken statistieken.
3. Door Onze Minister of één van Onze andere Ministers wordt slechts een nieuw statistisch onderzoek ingesteld of in een onderzoek dat reeds plaatsvindt wijziging gebracht, nadat de directeur-generaal is gehoord.

Artikel 5:

1. Het CBS kan in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden verrichten. Deze werkzaamheden mogen niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is.
2. Onze Minister kan nadere regels stellen over de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid.