

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2019

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2019

In de afgelopen jaren heeft een sterke toename plaatsgevonden van waardevolle databronnen, van het aantal aanbieders van (statistische) informatie en andere datadiensten. Digitalisering biedt aanzienlijke kansen voor de verbetering van statistieken, en marktpartijen hebben deze kansen goed weten te benutten. Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) heeft hier op innovatieve wijze op ingespeeld, voor zowel de productie van wettelijk verplichte statistieken als de zogenaamde aanvullende statistische diensten. Het gevolg hiervan is echter ook dat marktpartijen en het CBS elkaar op de markt voor statistische diensten steeds vaker tegenkomen.

In een brief aan uw Kamer op 26 april jl. heb ik geschetst dat onduidelijkheid is ontstaan over de rolverdeling tussen het CBS en marktpartijen (Kamerstuk 35 000 XIII, nr. 81). Dit was voor mij aanleiding de heer Van Hulst te vragen mij vanuit een onafhankelijke positie te adviseren over heldere uitgangspunten voor het CBS bij statistische diensten in opdracht. De kwaliteit van de statistieken van het CBS en de innovatieve methoden waarmee deze worden ontwikkeld zijn een groot goed. Uitgangspunt van het advies is daarom toegang tot hoogwaardige statistische informatie voor overheden, wetenschap en bedrijfsleven en voldoende ruimte voor marktpartijen.

In korte tijd heeft de heer Van Hulst een advies uitgebracht. De focus van het advies is het bieden van mogelijkheden die de rolverdeling op korte termijn kunnen verduidelijken. Via deze weg spreek ik mijn waardering uit voor het goede en snelle werk dat de heer Van Hulst heeft geleverd.

Korte samenvatting van het advies en mijn beleidsconclusies

De heer Van Hulst presenteert een totaalpakket van maatregelen in zijn advies. Ten eerste is een deel van deze maatregelen gericht op het scherper afbakenen van de rollen van het CBS en marktpartijen. De aandacht van het CBS voor de belangen van marktpartijen moet verder toenemen en op sommige punten moet het CBS een stap terug doen door zich sterker te focussen op zijn kerntaken. Van Hulst stelt dat overheden bij zwaarwegende overheidsbelangen altijd moeten kunnen aankloppen bij het CBS. Wel moeten overheden bewuster de afweging maken of zij het CBS of marktpartijen willen inschakelen.

Ten tweede is het advies gericht op het organiseren van terugkoppeling en toetsing van de toepassing van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS-wet) en de op te stellen beleidsregels en ministeriële regeling. Voor marktpartijen moet een onafhankelijke klachtenregeling worden ingesteld. Daarnaast wordt geadviseerd een onafhankelijke «competitive neutrality officer» en een extra lid bij de Raad van Advies, met een achtergrond in mededingingsvraagstukken, in te stellen.

Om dit te realiseren adviseert de heer Van Hulst mij om ervoor te zorgen dat er beleidsregels komen waarmee geborgd wordt dat het CBS de belangen van marktpartijen bewuster mee zal wegen bij de uitvoering van zijn dienstverlening. Daarnaast adviseert de heer Van Hulst een ministeriële regeling vast te stellen op grond van artikel 5 van de CBS-wet waarin de dienstverlening aan private partijen beperkt wordt. Ook moeten afspraken met overheden gemaakt worden over de bewustere inschakeling van het CBS. De Raad van Advies adviseert de directeur-generaal van het CBS over de naleving van de beleidsregels, hiertoe wordt een extra lid benoemd met kennis van mededingingsvraagstukken.

Ik kan mij goed vinden in de analyse van de heer Van Hulst en zal zijn advies overnemen. De precieze invulling daarvan werkt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in de komende periode uit in overleg met de andere departementen. In het vervolg van de brief licht ik het advies en mijn reactie verder toe. In de bijlage¹ kunt u het integrale advies vinden.

Twee problemen: grijs gebied en de gespannen relatie tussen het CBS en marktpartijen

Het advies schetst twee problemen. Het eerste probleem is dat een overlap bestaat van de diensten die het CBS en marktpartijen (kunnen) leveren. Echter, het feit dat marktpartijen ook statistische producten en diensten aanbieden, maakt niet dat de activiteiten van het CBS geen onderdeel meer uitmaken van de publieke taak. Er bestaat echter wel onduidelijkheid over welke opdrachten het CBS wel of niet uitvoert. Hierdoor ontstaat een grijs gebied waarin het onduidelijk is of het CBS de aangewezen partij is om te leveren, of dat dit beter aan marktpartijen kan worden overgelaten. Hoofdstuk 4 van de Mededingingswet (Wet markt en overheid) biedt daarvoor geen oplossing. De geest van deze wet is echter wel van toepassing: «zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen enerzijds overheidsorganisaties en ondernemingen met een van overheidswege verleende bijzondere positie en anderzijds (andere) particuliere ondernemingen».

Het tweede probleem is dat de relatie tussen het CBS en een aantal marktpartijen en brancheverenigingen onder spanning is komen te staan,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

waardoor kansen gemist worden die de digitaliserende wereld en toenemende behoefte naar datagedreven werken bieden. Het CBS kan een belangrijke rol spelen bij het pakken van de kansen die de digitale economie biedt door privaat/publieke samenwerking met marktpartijen te organiseren. Het CBS heeft reeds hiertoe een aantal initiatieven genomen, waaronder de oprichting van een dataecosysteem. Het CBS daagt hierin ten eerste bedrijven en kennisinstellingen uit om het CBS te helpen de statistiekproductie verder te verbeteren. De innovaties die daarvoor nodig zijn kunnen bedrijven vervolgens vermarkten in binnen- en buitenland. Ten tweede kan het CBS zijn uitgebreide netwerk gebruiken om marktpartijen met belangstellende afnemers in contact te brengen. Ten derde faciliteert het CBS kennisinstellingen en beleidsmakers door het toegang bieden tot microdatabestanden. Op internationaal vlak is het CBS een van de weinige nationale statistische bureaus die marktpartijen op deze schaal toegang verleent tot hun microdatabestanden. In de CBS-wet is een aantal stringente voorwaarden opgenomen waaraan voldaan moet worden, zoals doelbinding² en veiligheidseisen, voordat toegang tot microdatabestanden gegeven kan worden zodat privacylekken worden voorkomen. Het CBS evalueert op dit moment of de huidige praktijk van toegang tot microdatabestanden nog voldoende bescherming biedt en op de huidige wijze gecontinueerd kan worden.

De visie van de heer Van Hulst op de rol van het CBS is een ontwikkeling ten opzichte van de visie in de CBS-wet uit 2003. Ten tijde van het vaststellen van die wet was het CBS vrijwel uitsluitend een organisatie die van overheidswege voorzag in nationale en Europese verplichte statistieken. Dit is nog steeds de belangrijkste taak van het CBS. Echter, als gevolg van de digitaliserende samenleving en de trend om steeds meer datagedreven te werken zien we dat het CBS ook steeds meer gevraagd wordt om een bredere rol te pakken. Bijvoorbeeld in het kader van de open overheid, maar nu ook in het kader van het faciliteren van marktpartijen bij het pakken van kansen van de digitale economie. Het CBS kan met zijn ervaring, expertise en beschikking over veel overheids- en andere data veel betekenen voor partijen. Dit moet wel passen binnen de wettelijke taak van het CBS, de bredere rol mag op geen enkele wijze de productie van (wettelijk verplichte) statistieken belemmeren.

De privacy moet beschermd zijn en blijven. Dit gold in 2002 bij vaststellen van de CBS-wet, en dat geldt nu, met de toenemende digitalisering, wellicht zelfs nog meer. Om deze reden juich ik toe dat het CBS de toegang tot de microdatabestanden evalueert. Hoewel het toegankelijk maken van microdatabestanden *slechts* een bevoegdheid is van de DG CBS en geen wettelijke taak, kunnen veranderingen in de toepassing van die bevoegdheid goedwillende onderzoeksinstellingen direct in het voortbestaan raken en kansen die de digitale economie biedt voor Nederland beperken. Ik ben daarom voorstander van toegangsmethoden die de privacy stevig waarborgen, maar betreffende partijen niet onnodig beperken. Ik zal ontwikkelingen nauwgezet in de gaten houden.

Dit gaan we oplossen

De twee problemen (grijs gebied en de gespannen relatie tussen het CBS en marktpartijen) kennen dezelfde oplossingen doordat het CBS zich zichtbaarder richt op zijn kerntaken:

1. Het CBS bouwt werk voor private statistiekafnemers af
2. Het CBS bedient overheden alleen bij heldere overheidsbelangen

² Doelbinding houdt in dat onderzoekers uitsluitend toegang krijgen tot de data die ze daadwerkelijk nodig hebben voor hun onderzoek. Deze restrictie betekent dus dat onderzoekers nooit toegang krijgen tot alle microdata.

3. Het CBS heeft permanent aandacht voor de belangen van marktpartijen
 4. Terugkoppeling en onafhankelijke klachtenafhandeling worden gefaciliteerd
 5. EZK communiceert uitgangspunten over het bewuster inschakelen van het CBS door overheden
- De mogelijkheden die ik heb om dit te organiseren zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijke statistiekproductie staan toegelicht in de bijlage³.

1. Het CBS bouwt werk voor private statistiekafnemers af

Wat betreft de private statistiekafnemers, adviseert de heer Van Hulst dat het CBS in principe geen nieuwe opdrachten aanneemt van private statistiekafnemers en de diensten die nu worden geleverd aan private statistiekafnemers afbouwt. Hier worden twee uitzonderingen op geformuleerd, namelijk:

- Wanneer het gaat om kleine projecten.
- Wanneer zonder het CBS de gevraagde statistische dienst niet geleverd kan worden.

Of een verzoek onder de uitzonderingen valt kan pas door de DG CBS bepaald worden nadat hij daarover geadviseerd is door de onafhankelijke Raad van Advies van het CBS (RvA). De DG CBS kan alleen gemotiveerd afwijken van het advies van de RvA. In dat geval moet hier over gerapporteerd worden in het jaarverslag van het CBS.

Ik ben voornemens dit onderdeel van het advies op te volgen. Ik zal daartoe de aan mij gedelegeerde bevoegdheid van artikel 5 lid 2 van de CBS-wet gebruiken om een ministeriële regeling vast te stellen. De heer Van Hulst definieert kleine projecten als projecten met een lager bedrag dan de nationale aanbestedingsgrens. Voordat ik de ministeriële regeling opstel zal ik onderzoeken of deze grens voldoende houvast geeft om de opdrachten aan private statistiekafnemers tot het minimale te beperken.

2. Het CBS bedient overheden alleen wanneer er sprake is van heldere overheidsbelangen

In het advies wordt aanbevolen dat het CBS niet meedingt bij aanbestedingen van overheden en geen andere vormen van actieve acquisitie onderneemt. Daarnaast dient het CBS zich bij de aanvullende statistische diensten voor overheden in principe te richten op die opdrachten die alleen het CBS kan leveren. Voor sommige individuele statistische diensten van de overheid geldt een overheidsbelang waardoor het wenselijk is dat het CBS deze uitvoert. Denk bijvoorbeeld aan volledige transparantie van methoden en technieken en verzekerde continuïteit. De betreffende overheidsinstantie beoordeelt dit.

Ik onderschrijf deze aanbevelingen en zal de beleidsregels zo opstellen dat het CBS aanvullende statistische diensten kan leveren aan overheden indien er sprake is van heldere overheidsbelangen. Ik zal conform het advies beleidsregels opstellen op basis van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hierin zal ik de processen vastleggen die het CBS zal moeten doorlopen wanneer een aanvraag voor een statistische dienst binnenkomt. Bijvoorbeeld dat het CBS voordat het een opdracht aanvaardt eerst in kaart brengt of marktpartijen het gevraagde ook kunnen leveren en de aanvragende overheidsinstantie hierover informeert. In de uitwerkingsfase van de beleidsregels zal bepaald worden hoe dit vorm te geven.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

3. Het CBS heeft permanent aandacht voor de belangen van marktpartijen

Vanuit EZK ontvangt het CBS een lumpsumsubsidie, voornamelijk voor het produceren van de wettelijk verplichte statistieken. Het CBS kan een deel van de subsidie besteden aan experimenteren en innovaties om op efficiëntere wijze en/of betere statistieken te maken.

Ook wanneer het CBS de lumpsum gebruikt voor het uitvoeren van innovatieve projecten moet het CBS, volgens het advies, voldoende aandacht hebben voor de effecten (van de communicatie hierover) op marktpartijen. Daarnaast wordt aanbevolen dat het CBS zo veel mogelijk samenwerkt met marktpartijen. Het CBS heeft daartoe al een aantal stappen gezet, zoals het oprichten van het dataecosysteem.

Samenwerking tussen het CBS en bedrijven op innovatieve projecten kan voor beide partijen en de maatschappij als geheel veel bieden. Deze samenwerking komt gelukkig steeds vaker van de grond, bijvoorbeeld bij het meten van de omvang van de interneteconomie⁴. Desalniettemin ben ik het eens met het advies dat het CBS daar nog nadrukkelijker mee bezig kan zijn. Het CBS moet zichzelf nadrukkelijk afvragen of, en zo ja, onder welke voorwaarden een innovatief project gestart wordt. Voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het zoeken van de samenwerking, maar ook secuur geformuleerde communicatie over het project om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de waardepropositie van marktpartijen. Het CBS maakt hierover vervolgens een keuze en ik verzoek het CBS om hierover te communiceren.

Ik zal het bovenstaande uitwerken in beleidsregels voor het CBS.

4. Terugkoppeling en onafhankelijke klachtenafhandeling worden gefaciliteerd

Het CBS zal meer aandacht moeten hebben voor de invloed van zijn werkzaamheden op marktpartijen en welke maatregelen genomen kunnen worden om meer ruimte te laten aan marktpartijen. Het is belangrijk dat marktpartijen en statistiekafnemers het CBS terugkoppeling geven. Om dit beter te faciliteren stelt dhr Van Hulst voor om:

- Een onafhankelijke competitiveneutralityofficer (CNO) binnen het CBS te benoemen door de DG CBS. Deze CNO moet de DG CBS helpen bij het handelen in de geest van de Wet markt en overheid. Daarnaast kan de CNO, eventueel op vertrouwelijke basis, benaderd worden door bedrijven, overheden en afdelingen van het CBS.
- Een specifieke onafhankelijke klachtenregeling in te stellen bij het CBS. De RvA krijgt een belangrijke rol bij de afwikkeling van de klacht.
- Een extra lid bij de RvA te benoemen door mij met een achtergrond in mededingingsvraagstukken.

Het feit dat een marktpartij geschaad is door een activiteit van het CBS betekent niet dat het CBS ook anders had *moeten* handelen. Immers, het CBS heeft tot taak de maatschappelijke belangen te dienen en krijgt hier vanuit zijn wettelijke onafhankelijkheid ook de vrijheid voor. Deze belangen zijn niet noodzakelijkerwijs altijd gelijk aan die van individuele marktpartijen. Het is wel van belang voor het CBS om te weten hoe het CBS eventueel anders had *kunnen* handelen. Ik wil marktpartijen daarom aanmoedigen om het CBS van deze terugkoppeling te voorzien. Ik kan mij vinden in bovenstaande voorstellen van de heer Van Hulst. Ik zal hier

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/corporate/2019/20/cbs-en-dataprovider-meten-interneteconomie-succesvol>

gezamenlijk met het CBS invulling aan geven. EZK speelt geen rol bij de afhandeling van individuele klachten.

5. EZK communiceert uitgangspunten over het bewuster inschakelen van het CBS door overheden

Naast een rol voor het CBS, is de rol van statistiekafnemers bij de overheid van belang om de huidige situatie te verbeteren. Het advies bevat de aanbeveling ervoor te zorgen dat overheden bewuster de afweging gaan maken of ze willen dat het CBS bepaalde dienstverlening levert of dat marktpartijen dat doen. Het uitgangspunt zou moeten zijn om alleen het CBS in te schakelen wanneer er heldere overheidsbelangen in het spel zijn die inschakeling van het CBS vereisen of als het CBS als enige kan leveren. Hierover moeten afspraken gemaakt worden met departementen en met decentrale overheden.

Ik deel ook deze analyse en aanbevelingen. Het is van belang dat overheidspartijen bewuster de afweging maken in welke gevallen ze het CBS dan wel marktpartijen inschakelen. Ik zal communiceren over uitgangspunten die decentrale overheden kunnen gebruiken bij het inschakelen van het CBS. Hoe dit er precies uit komt te zien zal ik in de komende periode samen met departementen en decentrale overheden uitwerken. Administratieve lasten voor overheden zullen ook onderdeel uitmaken van deze discussie.

Ik ga hard aan het werk, maar ook het CBS en marktpartijen moeten aan de slag

Komende periode zal ik uitvoering geven aan het geschetste pakket aan maatregelen. Voordat ik de beleidsregels en ministeriële regeling formeel vast stel zal ik een consultatieronde met het CBS, zijn Raad van Advies, marktpartijen, wetenschap en statistiekafnemers organiseren. De maatregelen hebben mogelijk budgettaire consequenties, ik bespreek dit met het CBS. Voor sommige bedrijven is een oplossing voor dit vraagstuk urgent. Ik wil daarom vaart maken. Ik wil de beleidsregels en ministeriële regeling voor het einde van dit jaar in de Staatscourant publiceren.

De beleidsregels en de afspraken zijn noodzakelijk om het grijze gebied te beperken. Vervolgens zullen de betrokken marktpartijen en het CBS zelf aan de slag moeten om aan de onderlinge relatie te werken. Ik roep het CBS en deze marktpartijen dan ook op om met elkaar in gesprek te gaan en afspraken te maken over hoe ze hun samenwerking willen vormgeven. Immers, zowel het CBS als marktpartijen hebben belang bij samenwerking.

Ik deel met de heer Van Hulst de behoefte om op korte termijn de maatregelen te evalueren, maar 2021, zoals hij adviseert komt mogelijk te vroeg. Ik zal een jaar later, in 2022, evalueren en uw Kamer over de uitkomsten informeren.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

De onafhankelijkheid van het CBS en mogelijkheden tot politieke sturing

De onafhankelijkheid van het CBS is een groot goed. We willen geen politieke inmenging in statistieken. Dit is formeel juridisch vastgelegd. Ten eerste is het CBS een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister. Ten tweede is de onafhankelijkheid nader geborgd in de CBS-wet. Daarin is onder andere opgenomen dat het CBS de methoden bepaalt waarmee de in de werk- en meerjarenprogramma's opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd en de wijze waarop de resultaten van die onderzoeken openbaar worden gemaakt. Daarnaast kan de Minister de keuzes die het CBS maakt in zijn meerjaren- en werkprogramma alleen afkeuren wanneer dit niet past binnen de door hem bepaalde financiële en organisatorische voorwaarden. Ten slotte is de professionele onafhankelijkheid van het CBS vastgelegd in Europese regelgeving, wanneer het gaat om Europees verplichte statistieken (verordening 223/2009).

Dit betekent echter niet dat de Minister geen invloed kan hebben op het functioneren van het CBS. Op grond van artikel 5, tweede lid van de CBS-wet kan de Minister nadere regels met betrekking tot de bevoegdheid van het CBS om incidentele werkzaamheden voor derden uit te voeren. Deze werkzaamheden mogen niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is.

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan de Minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan, zoals het CBS. De beleidsregels kunnen alleen vastleggen binnen welke procedurele randvoorwaarden de in de CBS-wet omschreven taak van het CBS uitgevoerd moet worden. Deze beleidsregels kunnen de taak van het CBS niet verder inperken of op andere wijze in tegenspraak zijn met de CBS-wet. Beleidsregels gaan ten slotte nooit over individuele gevallen.

Ook wanneer een ministeriële regeling of beleidsregels zijn vastgesteld maakt het CBS eigen keuzes en afwegingen. Het CBS bepaalt zelf binnen de kaders van de wet en na toepassing van de in eventuele beleidsregels vastgelegde procedures de inhoud van zijn meerjaren- en werkprogramma en bepaalt zelf de methoden en wijze van openbaarmaking van statistieken. Dit is in nationale en Europese wet- en regelgeving vastgelegd om de professionele onafhankelijkheid van de statistiekvoorziening te waarborgen.