



## Raad van advies

### Advies over de maatschappelijke rol van het CBS en de ruimte voor marktpartijen

25 juli 2019

*De raad van advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is wettelijk verankerd. De leden worden benoemd door de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De raad van advies kijkt met de blik van een externe toezichthouder naar het CBS, en adviseert onder andere over de onafhankelijkheid, de kwaliteit van de statistiekvoorziening van overheidswege en de bedrijfsvoering van het CBS.*

De raad van advies heeft kennis genomen van het advies van de heer Noé van Hulst over de uitgangspunten voor de rolverdeling tussen het CBS en marktpartijen en de reactie van de minister van EZK daarop<sup>1</sup>. In dit advies geeft de raad eerst zijn algemene visie op de maatschappelijke rol van het CBS en daarna gaat hij *en detail* in op het advies van de heer Van Hulst en de reactie van de minister van EZK daarop.

### De maatschappelijke rol van het CBS en de ruimte voor marktpartijen

De samenleving dient te kunnen beschikken over betrouwbare, kwalitatief hoogwaardige en onafhankelijke informatie voor het maatschappelijk debat, onderzoek, beleidsontwikkeling en besluitvorming. De wettelijke taak van het CBS is om in deze behoefte te voorzien. Een onafhankelijk en onpartijdig CBS dat op transparante wijze zijn onderzoeksresultaten, methodes en algoritmes openbaar maakt, vervult een kernfunctie in de Nederlandse democratie.

Het CBS is wettelijk opgericht om van overheidswege onafhankelijke statistieken te produceren en publiceren voor praktijk, beleid en wetenschap, en om deze statistische informatievoorziening te bevorderen. De wettelijke taak van het CBS betreft dus onder andere de statistiekvoorziening van, voor en door de overheid ten behoeve van de uitvoering van overheidstaken. De onafhankelijke positie van het CBS is geborgd in nationale en internationale wet- en regelgeving, om politieke, commerciële en andere beïnvloeding te voorkomen.

“Statistiek voor iedereen” is wereldwijd een leidend beginsel. Dit betekent dat iedereen tegelijkertijd toegang heeft tot de onderzoeksresultaten van het CBS. Deze resultaten worden daarmee direct publiek. In het kader van eisen van transparantie maakt het CBS niet alleen de onderzoeksresultaten, maar ook methoden en algoritmen die het gebruikt openbaar. Zo kunnen de methoden breed gebruikt worden en kan er democratische controle door de Tweede Kamer en andere gekozen volksvertegenwoordigers plaatsvinden.

Om ervoor te zorgen dat de maatschappij kan vertrouwen op de informatie van het CBS is in de wet vastgelegd dat het CBS de bij wet verkregen gegevens alleen mag gebruiken voor statistische doeleinden. In aanvulling daarop is het van belang dat het CBS de gegevensbescherming garandeert. Het CBS laat dan ook geregeld externe audits op

---

<sup>1</sup> Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35000 XIII, nr. 84 Brief van de minister van Economische zaken en klimaat van 12 juli 2019 en bijlage

allerlei aspecten van informatiebeveiliging uitvoeren en het CBS blijft voortdurend tegen het licht van nieuwe technologische ontwikkelingen toetsen of de privacy is geborgd.

Nieuwe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, zoals de platformeconomie, decentralisatie van het sociaal domein, flexibilisering van de arbeidsmarkt, robotisering, duurzaamheid en energietransitie hebben geleid tot meer vraag naar data. Er is behoefte aan samenhangende informatie over deze maatschappelijke fenomenen en tevens wordt er meer gedetailleerde informatie gevraagd, bijvoorbeeld uitgesplitst naar regio. Om feiten van meningen te kunnen onderscheiden, is er vooral vraag naar betrouwbare informatie.

Nieuwe technologieën hebben ook geleid tot een groter aanbod van data, zoals uit sensoren. Data zijn vaker *real time* beschikbaar, en meer gedetailleerd. Data zijn echter niet altijd gestructureerd en de kwaliteit ervan is niet altijd gegarandeerd. Ook zijn nieuwe data nog niet altijd beschikbaar voor het CBS, bijvoorbeeld omdat ze in handen zijn van marktpartijen als Google of Facebook. Andere databronnen kunnen de kwaliteit van de statistische informatie bevorderen en door inzet van nieuwe bronnen kunnen de administratieve lasten voor bedrijven verminderen.

De kennis en expertise van het CBS op het gebied van dataverzameling, het koppelen van databronnen, het veilig opslaan van data en het openbaar maken van resultaten is daarbij elementair voor de Nederlandse overheid en voor het stimuleren van verdere economische ontwikkeling.

In deze ontwikkeling is het dan ook vanzelfsprekend dat overheidsorganisaties zich kunnen wenden tot het CBS voor statistiek die zij nodig hebben voor het uitvoeren van hun overheidstaken. Het valt onder de wettelijke taak van het CBS om in deze behoefte aan statistische informatie en diensten te voorzien. De Wet Markt en Overheid (hoofdstuk 4B van de Mededingingswet) is daarom niet van toepassing<sup>2</sup>. Echter, overheidsorganisaties zijn nimmer verplicht te werken met het CBS, net als overheidsorganisaties niet gedwongen kunnen worden zich tot marktpartijen te richten. Een heldere afweging bij wie de statistische behoefte wordt neergelegd, ligt bij de overheidsorganisatie zelf. En ook het CBS zal helder afwegen of het een verzoek van een overheidsorganisatie wel of niet honoreert. Voorbeelden van onderzoeken die het CBS in aanvulling op het basisprogramma uitvoert en die separaat bekostigd worden door overheidsorganisaties zijn de monitor brede welvaart, internationaliseringsmonitor, bijstandsuitkeringenstatistiek, digitale handel en webwinkels, landelijke jeugdmonitor, nationale energieverkenning, en het schoolverlatersonderzoek. Dit zijn veelal onderzoeken waarover meerjarige afspraken zijn gemaakt.

Het CBS heeft de samenwerking met wetenschap en bedrijfsleven, nationaal en internationaal, tot strategische prioriteit gemaakt. Met initiatieven als het dataecosysteem loopt het CBS bovendien in internationaal opzicht voorop. Deze samenwerking moet verder worden doorontwikkeld: alleen in de samenwerking wetenschap, overheid en bedrijfsleven kunnen de huidige vraagstukken rondom digitalisering en datagedreven overheid verder gebracht worden. Het adagium “of de markt, of de overheid” dient dan ook te worden vervangen door “met elkaar”.

---

<sup>2</sup> Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 XIII, nr. 142 Verslag van een schriftelijk overleg van 11 juni 2018

## **Advies van de heer Van Hulst en de reactie van de minister van EZK daarop: steun van de raad van advies, maar ook afwijkende standpunten**

Een aantal adviezen van de heer Van Hulst en oplossingen die de minister van EZK voorstelt, heeft de steun van de raad van advies. Op een aantal punten neemt de raad van advies een afwijkend standpunt in.

De raad van advies is van mening dat de toon van het advies de indruk zou kunnen wekken dat er sprake is van een conflictueuze verhouding tussen het CBS en een groot aantal marktpartijen. De raad van advies herkent dat niet uit de praktijk. Zo gaat het advies voorbij aan de talrijke initiatieven en succesvolle samenwerkingen die het CBS al vele jaren heeft met wetenschap en bedrijfsleven.

Ook wijst de raad van advies op de zeer positieve uitkomsten van de evaluaties van het CBS die zijn uitgevoerd conform artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen<sup>34</sup>, de doorlichting van het beleidsartikel van de begroting van het ministerie van EZK waar het CBS is ondergebracht (het scheppen van voorwaarden voor goed functionerende markten)<sup>5</sup> en de Europese peer review naar de compliance met de Europese praktijkcode voor statistieken<sup>6</sup>. Deze onderzoeken laten zien dat het CBS zijn taken op onafhankelijke wijze, efficiënt en effectief, conform wet- en regelgeving en naar tevredenheid van gebruikers uitvoert.

De raad van advies merkt op dat de context van het advies zich beperkt tot de visie op het vraagstuk vanuit een klein aantal marktpartijen, en er relatief weinig aandacht is voor de maatschappelijke context: de publieke taak en de cruciale rol van het CBS in de huidige ontwikkelingen rondom de digitaliseringsstrategie en de transitie naar een datagedreven overheid. Ook ontbreekt de visie van de gebruikers van statistische informatie en die van bedrijven en burgers, die te allen tijde mogen vertrouwen op het feit dat het CBS uiterst zorgvuldig omgaat met de gegevens waarover het CBS wettelijk beschikking heeft gekregen.

### *Werkzaamheden voor private partijen onder voorwaarden*

- Het CBS verricht in incidentele gevallen aanvullend statistisch onderzoek voor “derden”, d.w.z. private partijen. Voorbeelden hiervan zijn onderzoeken voor brancheorganisaties, banken en het Wereld Natuurfonds. De raad van advies kan zich vinden in het advies om een ministeriële regeling op te stellen waarin de voorwaarden worden uitwerkt waaronder het CBS verzoeken tot statistisch onderzoek van private partijen mag honoreren, zoals de voorgestelde beperking tot opdrachten onder de aanbestedingsgrens.

---

<sup>3</sup> Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 25 268, nr. 74 Brief van de minister van Economische zaken, landbouw en innovatie van 22 januari 2013 en bijlagen

<sup>4</sup> Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 25 268, nr. 148 Brief van de minister van Economische zaken van 1 september 2017 en bijlagen

<sup>5</sup> Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2016, 30 991 nr. 31 Brief van de minister van Economische zaken van 28 april 2016 en bijlagen

<sup>6</sup> Zie: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/quality/peer-reviews>

- De raad van advies zal voor de gevallen waar het CBS wel werkzaamheden voor private partijen verricht, toetsen of het CBS aan de voorwaarden uit de op te stellen ministeriële regeling voldoet. De raad van advies heeft met de directeur-generaal afgesproken dat hij in zijn jaarverslag rapporteert over de gevallen waarin hij het advies van de raad van advies niet heeft overgenomen.
- De raad van advies wijst er op dat ook de uitkomsten van onderzoek door het CBS voor private partijen ten goede komen van de gehele samenleving, doordat ze voor iedereen tegelijkertijd gratis beschikbaar zijn.
- De raad van advies merkt hierbij op dat de unieke infrastructuur en kennis van het CBS met publieke middelen worden gefinancierd en dat private maatschappelijke partijen mede om die reden van mening kunnen zijn dat ook zij toegang zouden moeten hebben tot het CBS. Van een aantal private maatschappelijke organisaties is bekend dat zij er zo over denken. Bij het opstellen van de ministeriële regeling zou hier onderzoek naar gedaan moeten worden.

#### *Helder overheidsbelang, maar geen verplichte winkelnering*

- Om publieke belangen en de kwaliteit en betrouwbaarheid van de statistiekvoorziening van overheidswege te waarborgen, acht de raad van advies het van groot belang dat overheidsorganisaties die ten behoeve van de uitvoering van hun overheidstaken behoefte hebben aan statistiek terecht moeten (blijven) kunnen bij het CBS. Het CBS is in essentie het shared service centrum van de overheid op het gebied van (overheids)statistiek. Het heeft bij wet een onafhankelijke positie en vergaande bevoegdheden gekregen om een kwalitatief hoogwaardige statistiekvoorziening van overheidswege te garanderen. Overheid en politiek moeten hier gebruik van kunnen maken, indien zij dat nodig achten. Niettemin merkt de raad van advies op dat de overheid geenszins is veroordeeld tot het CBS: er is dus geen sprake van verplichte winkelnering.
- De formulering in het advies van de heer Van Hulst dat het CBS alleen ingeschakeld zou kunnen worden door de overheid bij “zwaarwegende overheidsbelangen” doet geen recht aan de rol en positie van het CBS als *centraal* bureau van de overheid belast met het verrichten en publiceren van statistisch onderzoek van overheidswege. De raad van advies acht het essentieel dat overheidsbeleid gebaseerd kan worden op onbetwiste objectieve informatie van hoge kwaliteit, die onafhankelijk en transparant tot stand is gekomen. Daarom hecht de raad van advies er aan dat de overheid voor een helder overheidsbelang, namelijk de behoefte aan statistische informatie die nodig is voor de uitoefening van publieke taken, te allen tijde een beroep kan doen op het CBS. Hiervoor is het CBS immers ook opgericht. Omdat dit de wettelijke taak van het CBS betreft, is de Wet Markt en Overheid niet van toepassing, ook niet de geest van deze wet.
- Daarnaast is de raad van advies van mening dat de formulering “zwaarwegend overheidsbelang” uit het advies van de heer Van Hulst onduidelijk is en in praktische zin onwerkbaar. Het zal in de praktijk tot niet aflatende discussies leiden.

#### *Geen inschrijving op aanbestedingen en koppelverkoop, verduidelijking kosten*

- De raad van advies kan zich vinden in de aanbeveling van de heer Van Hulst om nadere afspraken te maken over het niet meedingen door het CBS naar opdrachten

in aanbestedingsprocedures van de overheid en over mogelijke gevallen van “koppelverkoop”.

- Indien het CBS verzoeken voor aanvullend statistisch onderzoek honoreert, dan is dat in beginsel altijd onder de voorwaarde dat de gemaakte kosten worden vergoed. Dit is staand beleid binnen het CBS. Niettemin ondersteunt de raad van advies de aanbeveling van de heer Van Hulst om hier nadere afspraken over te maken, om bijvoorbeeld verder te verduidelijken hoe het CBS de gemaakte kosten berekent en hoe deze zijn opgebouwd.

#### *Keuzevrijheid voor gebruikers, maar wel bewust*

- De raad van advies kan zich vinden in het standpunt van de heer Van Hulst dat overheidsorganisaties een bewuste afweging zouden moeten maken of zij het CBS willen inschakelen of een marktpartij.
- Het feit dat commerciële aanbieders - bijvoorbeeld data-intensieve en innovatieve bedrijven als Google, Facebook, banken of MKB-bedrijven - in staat zijn een bepaalde statistiek te produceren, wil niet zeggen dat de publieke taak van het CBS daarmee is uitgespeeld, of dat overheden verplicht zouden moeten worden bij deze commerciële aanbieders in te kopen. Integendeel, indien de betreffende statistiek door de overheid wordt gebruikt voor overheidstaken, is er sprake van een helder publiek belang. De overheid moet zich dan tot het CBS kunnen wenden, indien het dat wenst, en moet het niet geheel afhankelijk zijn van commerciële aanbieders.
- De raad van advies wijst er op dat er bij goed functionerende markten sprake is van keuzevrijheid voor gebruikers en adviseert daar ook rekening mee te houden.
- Of de overheid besluit het CBS te vragen het statistisch onderzoek uit te voeren, dan wel het uitbesteedt aan de markt, is een keuze die de overheid steeds in vrijheid moet kunnen maken. Hetzelfde geldt immers ook voor vele andere ondersteunende activiteiten die de overheid uitvoert, zoals de ontwikkeling van software of de schoonmaak van overheidsgebouwen. Hierbij is het van belang dat er geen belemmeringen zijn door onnodige (bureaucratische) procedures. De raad van advies meent dat het voldoende zou moeten zijn om te kunnen aantonen dat de statistiek die een overheidsorganisatie bij het CBS aanvraagt, voortvloeit uit een behoefte die zijn oorsprong vindt in het uitvoeren van overheidstaken.

#### *Marktverkenning behoort niet tot rol CBS*

- De raad van advies kan zich niet vinden in het voorstel om het CBS marktverkenningen te laten uitvoeren bij ieder verzoek van een collega overheidsorganisatie, om te zien of er commerciële aanbieders zijn die de opdracht ook zouden kunnen uitvoeren. Los van het feit dat dit niet behoort tot de rol of taken van het CBS - het is immers aan de aanvragende overheid om te bepalen waar de opdracht wordt neergelegd - is het ook ongewenst en praktisch onuitvoerbaar. Het CBS moet als nationaal statistiekbureau belast met de productie en publicatie van overheidsstatistieken niet in een positie worden geplaatst waarin het op eigen inzicht selecties moet maken van ondernemingen die het wel zal aandragen en ondernemingen die het niet aandraagt.

### *Bevorderen datagedreven werken is geen actieve acquisitie*

- De raad van advies merkt op dat niet duidelijk is wat in het advies van de heer Van Hulst bedoeld wordt met het verbod op “actieve acquisitie” door het CBS. In de praktijk betreft de overheid het CBS bijvoorbeeld in tal van trajecten om datagedreven werken binnen de overheid te bevorderen. Zo is het CBS gevraagd actief te zijn in (inter)departementale en (inter)bestuurlijke overleggen om de behoefte aan statistiek en de mogelijkheden om in die behoefte te voorzien in kaart te brengen. De raad van advies is van mening dat er geen sprake is van “actieve acquisitie” als het CBS op deze wijze interbestuurlijk samenwerkt met het oog op het bevorderen van datagedreven werken.
- Overheidsorganisaties zijn vaak op zoek naar een organisatie die meedenkt vanuit een overheidsbrede kennisfunctie, veel mogelijkheden en datatoegang heeft, onafhankelijk is en onbetwiste kwaliteit levert, met garantie voor zaken als privacy en consistentie. Het is dan ook niet merkwaardig dat veel overheidsorganisaties zich in dat kader tot het CBS wenden. Zo zijn verschillende ministeries, waaronder het ministerie van EZK, gestart met een zogenoemd Departementaal Data Centrum en heeft een groeiend aantal steden samen met het CBS Urban Data Centers opgezet. In deze centers wordt samengewerkt om overheidsstatistieken te produceren die invulling geven aan de specifieke statistiekbehoefte van de betreffende organisatie. Ook in het belang van de Nederlandse digitaliseringsstrategie en de Data Agenda Overheid acht de raad van advies het essentieel dat deze positieve rol van het CBS niet wordt beperkt door activiteiten in het kader van deze rol als “actieve acquisitie” aan te merken.

### *Beleidsregels alleen voor procedures*

- Aangezien het CBS onafhankelijk is krachtens EU- en nationale wet- en regelgeving wijst de raad van advies er op dat beleidsregels niet verder kunnen gaan dan het beschrijven van processen of procedures. De raad van advies meent dan ook dat het door de minister opstellen van beleidsregels beter vervangen zou kunnen worden door afspraken tussen minister en directeur-generaal die inhouden dat het CBS bij ieder verzoek van een overheidsorganisatie naar statistisch onderzoek zijn beslissing transparant motiveert om dit verzoek wel of niet te honoreren en deze motivatie vastlegt. De raad van advies kan dan actief toezicht houden op deze afwegingen en kritisch toetsen of het statistiek met een helder overheidsbelang betreft, dat wil zeggen statistiek op verzoek van een overheidsorganisatie voor de uitvoering van overheidstaken. Ook kan worden afgesproken dat het CBS hierover rapporteert in zijn jaarverslag. Een bijkomend voordeel is dat scherpere afwegingen, bewuster handelen en meer transparantie op korte termijn gerealiseerd worden in plaats van pas na publicatie van de genoemde beleidsregels, die louter procedureel van aard kunnen zijn.

### *Voorzetten samenwerking met bedrijven*

- Het CBS werkt al vele jaren succesvol samen met bedrijven, zoals op het gebied van innovatie. Zo communiceert het CBS op de website over het ontwikkelen van innovatieve producten en over mogelijke toepassingen daarvan. Concreet vraagt het CBS naar de mening van gebruikers of andere betrokkenen over deze

producten. Het CBS staat open voor ideeën hoe een maatschappelijk fenomeen met nieuwe bronnen beter in beeld kan worden gebracht en nodig betrokkenen uit om samen te werken.

- Net als de heer Van Hulst beveelt de raad van advies aan, om het CBS-initiatief voor de totstandkoming van een dataecosysteem waarin de overheid (inclusief CBS), wetenschap en bedrijfsleven samenwerken verder vorm te geven en zo innovatie te bevorderen.

#### *Aandacht voor toegang tot microdata*

- In het advies van de heer Van Hulst wordt voorgesteld de mogelijkheden voor “marktpartijen, kennisinstellingen en beleidsmakers” tot de remote access faciliteiten te verruimen. Het CBS kan onder strikte voorwaarden organisaties met een onderzoeksdoelstelling toegang geven tot microdata. Dit geldt dus niet voor willekeurige bedrijven, instellingen of beleidsmakers. De raad van advies geeft aan voorzichtigheid ten aanzien van dit punt te hanteren. Te allen tijde dient de privacy en informatiebeveiliging van de data over bedrijven en personen die wettelijk zijn verstrekt aan het CBS geborgd te worden. De raad van advies onderschrijft het voornemen van het CBS om in dat kader en met het oog op technologische ontwikkelingen het huidige systeem van remote access te gaan evalueren.

#### *Steun voor feedbackfaciliteiten, maar wel conform geldende procedures*

- Aangezien er in de praktijk altijd twijfelgevallen zullen bestaan, ondersteunt de raad van advies ook het advies om een onafhankelijke *competitive neutrality officer* en een klachtenregeling in te stellen, met een rol voor de raad van advies. Ook het benoemen van een lid van de raad van advies met een achtergrond in mededingingsvraagstukken kan rekenen op steun.
- Zoals aangegeven, staat de raad van advies achter de benoeming van een lid van de raad van advies met als expertisegebied mededingingsrecht. Conform de CBS-wet en het Bestuursreglement CBS worden de leden van de raad van advies door de minister benoemd op voordracht van de raad van advies. De leden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de advisering van de directeur-generaal over de verschillende onderwerpen waarover de raad adviseert. Het kan dus niet zo zijn dat één specifiek lid verantwoordelijk is voor de advisering of rapportage over een specifiek onderwerp.

#### **Openbaarmaking**

De raad van advies verzoekt de directeur-generaal van het CBS dit advies openbaar te maken door plaatsing op de CBS-website.

## Over de raad van advies

De raad van advies is wettelijk verankerd en kijkt met de blik van een externe toezichthouder naar het CBS, onder andere om de onafhankelijkheid van het CBS te waarborgen. De raad van advies heeft drie subcommissies: voor ICT, bedrijfsvoering en het statistisch programma. De leden van de raad van advies en de subcommissies zijn personen die op diverse gebieden expertise hebben opgebouwd.

Per 1 januari 2019 zijn de leden van de raad van advies van het CBS:

- de heer dr. G. (Gerrit) Zalm (voorzitter)  
*non-executive director Royal Dutch Shell, non-executive director Moody's Corporation, member board of directors Danske Bank*
- de heer J. (Johan) van Hall RA RE (vicevoorzitter)  
*president-commissaris Ordina*
- mevrouw prof. dr. E.A. (Liesbet) van Zoonen  
*wetenschappelijk directeur van het Leiden-Delft-Erasmus Centrum voor BOLD Cities, hoogleraar sociologie Erasmus Universiteit Rotterdam*
- mevrouw A.M.A.E. (Anne-Marie) Rakhorst  
*eigenaar Duurzaamheid.nl, bestuurslid SDG Charter*
- de heer drs. C.C.M. (Kees) Vendrik  
*chief economist Triodos Bank*
- de heer prof. dr. mr. F. (Frans) van der Wel RA  
*hoogleraar externe verslaggeving Vrije Universiteit*

De directeur-generaal van het CBS wordt in zijn verantwoordelijkheden ondersteund door de raad van advies. De raad van advies adviseert de directeur-generaal over de uitvoering van diens taken en bevoegdheden, in ieder geval over:

- Het meerjarenprogramma en het werkprogramma van het CBS;
- De wijze waarop de nauwkeurigheid en de volledigheid van de van overheidswege openbaar te maken statistieken kunnen worden bevorderd zodat deze voorzien in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap;
- De bedrijfsvoering van het CBS en een efficiënte besteding van middelen.

Wanneer de positie van directeur-generaal vacant wordt, stelt de raad van advies een profielschets op, selecteert kandidaten op basis van een procedure die transparant is en gebaseerd op professionele criteria, en doet een aanbeveling aan de minister van EZK.

Voor meer informatie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/organisatie/raad-van-advies>