

DAGVAARDING EX ARTIKEL 3:305A BW

Heden, de tweeduizendtweintig,

ten verzoeken van:

de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, **MarktOnderzoekAssociatie.nl (ook genoemd: MOA, Center for Information Based Decision Making & Marketing Research)**, statutair gevestigd te Amsterdam, kantoorhoudende te (1014 BA) Amsterdam aan de Kabelweg 57, 2e verdieping (VIDA-gebouw) (hierna: **MOA**);

te dezer zake domicilie kiezende te (1082 MA) Amsterdam, aan het Gustav Mahlerplein 2, ten kantore van Dentons Europe LLP, van wie mrs. M. Kuijper en S. Öksüz in deze als advocaten zullen optreden, zulks met het recht van substitutie;

GEDAGVAARD:

de publiekrechtelijke rechtspersoon **DE STAAT DER NEDERLANDEN** (betreffende een kwestie die met name het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aangaat) (hierna: **de Staat**), op voet van artikel 48 Rv mijn exploit doende aan het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, gevestigd te (2514 CV) Den Haag aan de Korte Voorhout 8, en aldaar een afschrift dezes en na te melden producties latende aan:

OM:

Op woensdag achtentwintig oktober tweeduizendtweintig (28-10-2020) om 10.00 uur in de ochtend, niet in persoon maar vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen ter terechtzitting van de Rechtbank te Den Haag (locatie Den Haag), sector civiel, alsdan aldaar zitting houdende in het gerechtsgebouw aan de Prins Clauslaan 60, (2595 AJ) te Den Haag;

AANGEZEGD:

1. dat indien de Staat niet vertegenwoordigd door een advocaat op de zitting verschijnt of het hierna te noemen griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen de Staat zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
2. dat bij verschijning in de procedure van de Staat een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
3. dat de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel;
4. dat van een gedaagde die onvermogen is, van haar een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien zij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
 - een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24 lid 2 van de Wet op de rechtsbijstand; dan wel
 - een verklaring van het bestuur van de Raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7 lid 3 sub e van de Wet op de rechtsbijstand, waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35 lid 2 van die wet;
5. dat MOA op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht is deze dagvaarding aan te tekenen in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 305a, zevende lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;
6. dat deze aantekening tot gevolg heeft dat – tenzij de rechtbank MOA aanstonds niet ontvankelijk verklaart – de rechtbank de zaak aanhoudt totdat een termijn van drie maanden na de aantekening in het centraal register is verstreken;
7. dat na het verstrijken van deze termijn de behandeling van de zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt, tenzij ingevolge artikel 1018d, tweede lid, Rv deze termijn is verlengd of een andere collectieve vordering voor dezelfde gebeurtenis is ingesteld;
8. dat de in artikel 128, tweede lid, Rv bedoelde roldatum voor het nemen van de conclusie van antwoord door de rechtbank zal worden bepaald op een termijn van zes weken nadat de in artikel 1018c, derde lid, Rv bedoelde termijn is verstreken;

TENEINDE:

te antwoorden op de volgende vorderingen van MOA:

I. INLEIDING

1. De onderhavige procedure betreft een verzoek zijdens MOA (actief op het gebied van *marketing insights*, onderzoek en *analytics*) aan uw rechtbank om vast te stellen dat de Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (de **Minister**) van 19 april 2020, nr. WJZ/19207030, houdende regels over werkzaamheden die het Centraal Bureau voor de Statistiek voor derden verricht (**Regeling werkzaamheden derden CBS**) en Beleidsregel van de Minister van 19 april 2020, nr. WJZ/19207028, met betrekking tot de taakuitoefening van het Centraal bureau voor de statistiek (**Beleidsregels taakuitoefening CBS**) in strijd is met hogere (on)geschreven rechtsnormen, waaronder in het bijzonder artikel 5 van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (**Wet CBS**).
2. Artikel 5 Wet CBS geeft aan het CBS de bevoegdheid om in incidentele gevallen werkzaamheden voor derden te verrichten, mits dat niet leidt tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is. Werkzaamheden voor derden (hierna ook wel naar verwezen als “werk voor derden”) betreffen alle statistische werkzaamheden die het CBS verricht, maar die niet gefinancierd worden vanuit de *lumpsum* die de Minister op basis van de rijksbegroting aan het CBS verstrekt (**de lumpsum**).
3. De wetgeschiedenis die expliciet betrekking heeft op artikel 5 Wet CBS laat er geen twijfel over bestaan dat onder “*werk voor derden*” ook werk voor de (rijks)overheid moet worden verstaan (mits dat dus niet gefinancierd wordt vanuit de *lumpsum*). Vrijwel alle voorbeelden van “*werk voor derden*” in de wetsgeschiedenis, betreffen voorbeelden van (aanvullende) werkzaamheden voor de (rijks)overheid. Hetgeen onder “*werk voor derden*” wordt verstaan, maakt dus geen onderscheid of het gaat om werk voor een overheidsinstantie of werk voor een niet-overheidsinstantie.
4. Het schoolvoorbeeld dat artikel 5 Wet CBS tracht te voorkomen is dat een opdracht sinds jaar en dag door een private onderneming wordt verricht en op een gegeven moment het CBS instapt om die opdracht over te nemen.¹ Helaas hebben zich in de afgelopen jaren inmiddels een groot aantal van dit soort schoolvoorbeelden voorgedaan; vrijwel allemaal ten aanzien van opdrachten die het CBS uitvoert voor overheden (een belangrijk segment van de markt voor ondernemingen actief op de markt voor statistische diensten), en niet gefinancierd waren uit de *lumpsum*. Deze trend is ingezet door het CBS en veroorzaakt doordat het CBS alternatieve inkomsten heeft moeten werven, omdat de (gedaalde) *lumpsum* van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat de kosten van het CBS niet (meer) dekt.

¹ Waarbij er overigens ook geen sprake is dat deze opdracht bijvoorbeeld in het begrotingsproces onderdeel is geworden van het reguliere vanuit het EZ-hoofdstuk op de rijksbegroting gefinancierde programma van het CBS.

5. Kortom, het CBS heeft in recente jaren in meer dan incidentele gevallen werkzaamheden voor derden verricht. Een deel van die werkzaamheden zijn uit het oogpunt van de mededinging met aanbieders van vergelijkbare diensten (zeer) ongewenst, onder meer omdat die werkzaamheden voorheen door marktpartijen werden verricht. Dat zijn dus overtredingen van artikel 5 Wet CBS. De inkomsten uit die overtredingen heeft CBS blijkbaar nodig om het gat te dichten dat is ontstaan door bezuinigingen op de lumpsum in de rijksbegroting.
6. Sinds zomer 2019 stelt de minister zich echter op het standpunt dat “werkzaamheden voor derden” van het CBS alleen werkzaamheden betreffen voor private partijen, dus partijen die niet gelieerd zijn aan de overheid. Daarmee zijn alle werkzaamheden voor derden in de zin van artikel 5 Wet CBS die voor de overheid zijn verricht volgens de Minister en het CBS ineens toch geen werkzaamheden voor derden meer. Om dit standpunt kracht bij te zetten, achtte de Minister het zelf nodig om dit op te nemen in de Regeling werkzaamheden derden CBS. De Regeling bepaalt dat een “derde” een “partij [is] die niet behoort tot de overheid”.
7. Dit standpunt van de Minister – en de Regeling werkzaamheden derden CBS en het beleid gebaseerd op die regeling – is in strijd met artikel 5 Wet CBS. Zoals gezegd maakt de wetsgeschiedenis bij artikel 5 Wet CBS duidelijk dat “werkzaamheden voor derden” ook werkzaamheden zijn voor partijen die behoren tot de overheid. De voorbeelden in de wetsgeschiedenis bij artikel 5 Wet CBS spreken boekdelen en daaruit blijkt ook van geen onderscheid tussen werk voor derden en werk voor overheden. De wetsgeschiedenis bij artikel 5 Wet CBS maakt slechts een onderscheid tussen werk binnen de lumpsum en buiten de lumpsum (waarbij dat laatste werk voor derden betreft).
8. Daarnaast is de uitlegging van artikel 5 Wet CBS van de Staat (in de Regeling) in strijd met het doel en de strekking van artikel 5 Wet CBS (geen oneerlijke concurrentie ten opzichte van het bedrijfsleven). De Regeling werkzaamheden derden CBS, maakt dat het CBS nimmer werkzaamheden voor overheden die buiten de lumpsum vallen, zal toetsen aan de open norm van artikel 5 lid 1 Wet CBS. Dit is per definitie nadelig voor de door MOA vertegenwoordigde partijen die statistische diensten verrichten voor partijen die behoren tot de overheid. Die diensten kunnen door het CBS op basis van de Regeling werkzaamheden derden CBS nu ook door het CBS worden verricht/overgenomen ten koste van de door MOA vertegenwoordigde partijen.
9. Het voeren van een collectieve vordering is in dit geval efficiënter en effectiever dan het instellen van individuele vorderingen, omdat voor iedere feitelijk belanghebbende in deze procedure (voor de door MOA vertegenwoordigde partijen) hetzelfde feitelijk kader en dezelfde juridische vragen van toepassing is, namelijk de vraag of de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS onverbindend zijn, omdat deze in strijd zijn met hogere (on)geschreven rechtsnormen (waaronder de Wet CBS).
10. Voorts is het in dit geval zo, dat de verhouding tussen CBS en de door MOA vertegenwoordigde partijen die statistische diensten verrichten in sommige

gevallen al verslechterd is, en het CBS zo machtig is geworden op de markt voor statistische dienstverlening, dat deze marktpartijen angstig zijn om met naam en toenaam een procedure te voeren tegen de Staat (en indirect het CBS). Zij zijn letterlijk bang voor rancune vanuit het CBS die tot op heden nog veel samenwerkt met de door MOA vertegenwoordigde partijen. Het CBS kent een groot aantal van de door MOA vertegenwoordigde partijen bovendien goed omdat het CBS een partner is in het aanleveren van ruwe data (microdatabestanden) die deze ondernemingen gebruiken voor het uitvoeren van statistische dienstverlening aan onder meer de Staat, decentrale of andere overheidsinstanties of andere (vaste) klanten, terwijl het CBS nu de machtigste concurrent is geworden van deze ondernemingen in het verrichten van dezelfde of gelijkaardige statistische dienstverlening.

11. Daarbij komt dat de door MOA vertegenwoordigde partijen niet alleen angstig zijn voor het CBS, maar ook voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (en andere opdrachtgevers vanuit de Rijksoverheid). Het ministerie is immers sinds jaar en dag ook een belangrijke opdrachtgever van de door MOA vertegenwoordigde partijen voor statistische dienstverlening (althans het deel dat nog niet door het CBS wordt of kan worden verricht) en het ministerie tegen de haren instrijken, impliceert een potentieel risico op het verlies aan opdrachten die een significant deel uitmaken van de inkomsten van de door MOA vertegenwoordigde partijen.
12. De opbouw van deze dagvaarding is als volgt:
 - PARTIJEN (**hoofdstuk II**);
 - ONTVANKELIJKHEID VAN MOA (**hoofdstuk III**);
 - FEITELIJK EN JURIDISCH KADER (**hoofdstuk IV**);
 - REGELING WERKZAAMHEDEN DERDEN CBS EN DE BELEIDSREGELS TAAKUITVOERING CBS IS IN STRIJD IS MET HOGERE (ON)GESCHREVEN RECHTSNORMEN (WAARONDER DE WET CBS, (HET DOEL EN DE GEEST VAN) VAN DE MEDEDINGINGSREGELS (WAARONDER HOOFDSTUK 4 VAN DE MEDEDINGINGSWET (WET MARKT & OVERHEID)), EN RECHTSBEGINSELEN ZOALS RECHTSZEKERHEID; RECHTSGELIJKHEID; LEGALITEIT; EN ZORGVULDIGHEID) (**hoofdstuk V**);
 - VORDERINGEN MOA (**hoofdstuk VI**);
 - VERWEREN VAN DE STAAT (**hoofdstuk VII**);
 - BEWIJSAANDRAAGPLICHT EN BEWIJSAANBOD (**hoofdstuk VIII**);
 - BEVOEGDHEID RECHTBANK DEN HAAG (**hoofdstuk IX**); en

- CONCLUSIE (hoofdstuk X).

II. PARTIJEN

MOA (belangenbehartiger)

13. MOA is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die zich inzet op het gebied van *marketing insights*, onderzoek en *analytics*. Deze expertise bestrijkt het hele terrein van het in kaart brengen van menselijk gedrag en behoeftes, ongeacht de methode van dataverzameling en analyse.
14. MOA biedt expertise op zeven kerngebieden, verdeeld over het gehele *insights*-spectrum: *competence*, *insight management*, *research & analytics*, datakwaliteit, databeveiliging, *privacy & legal* en integriteit & ethiek. Vanuit deze kerngebieden heeft MOA als doel haar leden en partners te informeren over de laatste ontwikkelingen in de markt, te inspireren en het kennisniveau te verhogen. MOA verenigt gebruikers en aanbieders van *insights* en *analytics*. Hierdoor heeft ze bovenal een netwerkfunctie, waarbij verbinden, kennis maken en kennis delen centraal staan.
15. Daarnaast levert MOA een bijdrage aan de verdere professionalisering en zichtbaarheid van het *insights*, onderzoek en *analytics* vakgebied. In het verlengde hiervan behartigt MOA de belangen van respondenten, gebruikers en aanbieders van *digital analytics*, *marketing research* en opinie- en beleidsonderzoek.
16. De statuten van MOA (**Productie 1**) vermelden als doelstelling:

“Doel

Artikel 3

1. De vereniging stelt zich ten doel de bevordering van de kwaliteit van *marketing intelligence*, *digital analytics*, *marketing research* en *beleidsonderzoek* en het daarmee samenhangende *informatiemanagement*, het stimuleren en gebruiken hiervan, het bewaken van de belangen van de respondenten, de gebruikers en de aanbieders van *marketing intelligence*, *digital analytics*, *marketing research* en *beleidsonderzoek*, het bevorderen van onderzoek dat bijdraagt aan het bereiken van deze doelstellingen, alsmede het verrichten van alle verdere handelingen die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

2. De vereniging streeft haar doel na door:

- *belangenbehartiging van marketing intelligence, digital analytics, marketing research en beleidsonderzoek;*
- *het behartigen van de belangen van de ondernemingen en instanties die werkzaam zijn op het gebied van dan wel ten behoeve van marketing intelligence, digital analytics, marketing research en beleidsonderzoek;*
- *het uitdragen van de kwaliteitscriteria die ten aanzien van marketing intelligence, digital analytics, marketing research en*

beleidsonderzoek door leden en kwaliteitsgroepen worden gehanteerd;

- *het (doen) verzorgen van opleidingen en examens;*
- *het verrichten van vakpublicaties;*
- *het (doen) organiseren van bijeenkomsten, seminars en congressen;*
- *het bewaken en ontwikkelen van normen en codes;*
- *specifieke belangenbehartiging voor (groepen) leden;*
- *het functioneren als aanspreekpunt voor derden inzake marketing intelligence, digital analytics, marketing research en beleidsonderzoek;*
- *het verzorgen van externe public-relations en publiciteit waaronder begrepen de communicatie richting respondenten;*
- *het stimuleren van contacten tussen de leden; en*
- *het verrichten van overige activiteiten die bevorderlijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de vereniging.”*

17. MOA is dan ook ingevolge haar statuten, alsook, althans in samenhang met artikel 3:305a BW, bevoegd om vorderingen als de onderhavige in te stellen ten behoeve van de door haar vertegenwoordigde partijen.
18. Een uittreksel uit het Handelsregister en de statuten worden overgelegd als **Productie 2** en Productie 1.

De Staat

19. De Staat (Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) is een publiekrechtelijke rechtspersoon. Het houdt zich bezig met alle zaken die te maken hebben met de Nederlandse economie, zoals handel, industrie, communicatie, energievoorziening, ondernemen, innovatie en consumentenzaken, en het klimaatbeleid.
20. Een uittreksel uit het Handelsregister wordt overgelegd als **Productie 3**.

III. ONTVANKELIJKHEID

Ontvankelijkheid op basis van artikel 3:305a, zesde lid BW

21. Op 1 januari 2020 is de Wet afwikkeling massaschade in collectieve acties (de **WAMCA**) in werking getreden, met als gevolg dat artikel 3:305a BW is gewijzigd en titel 14a van Rv op deze procedure van toepassing is.²
22. Ook onder het nieuwe artikel 3:305a BW is MOA bevoegd vorderingen als de onderhavige in te stellen. Ingevolge haar statuten behartigt MOA immers de belangen waarvoor zij in deze procedure bescherming inroept (randnummer 16).

² Wet van 20 maart 2019 tot wijziging van het BW en Rv teneinde de afwikkeling van massaschade in een collectieve actie mogelijk te maken (Wet afwikkeling massaschade in collectieve acties), Staatsblad 2019/130.

23. Hierbij geldt voorts dat MOA niet hoeft te voldoen aan de leden 2 en 5 van het huidige artikel 3:305a BW. MOA is namelijk een vereniging die met deze procedure opkomt voor een bepaald ideëel doel: het creëren van rechtszekerheid en gelijkheid door een onrechtmatige situatie omtrent wetgeving (Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS), die in strijd is met hogere (on)geschreven rechtsnormen (waaronder de Wet CBS), op te heffen.
24. Daarnaast gaat het hier ook om een zaak met slechts een beperkt financieel belang. Voorop moet worden gesteld dat MOA zelf geen financieel belang heeft bij deze procedure.
25. Uit de memorie van toelichting op de WAMCA blijkt voorts dat voor invulling van vernoemd vereiste (financieel belang) aansluiting is gezocht bij de Claimcode, welke niet van toepassing is als de gemiddelde schade per deelnemer niet meer dan EUR 1.000 bedraagt.³ In wetgevingsgedingen is er meestal nog geen schade geleden. De inzet van de procedure is het verkrijgen van een onverbindend verklaring ter voorkoming dat de betreffende regeling in de toekomst wordt toegepast. Het beoogde doel is dan ook om (verdere) schade te voorkomen.
26. Daarbij wijst MOA erop dat het voor de ontvankelijkheid van MOA voldoende is dat slechts aan een van deze twee vereisten (ideëel doel of financieel belang) moet worden voldaan en niet aan allebei: “*een dergelijke toets zou te beperkend zijn.*”⁴
27. Daarnaast zijn de belangen van de partijen ten behoeve van wie de rechtsvorderingen zijn ingesteld ook voldoende gewaarborgd. Het gaat hier immers om een Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS van de Staat die in strijd zijn met hogere (on)geschreven rechtsnormen (waaronder de Wet CBS) als gevolg waarvan de bij MOA aangesloten (rechts)personen/leden/vertegenwoordigde partijen (en, waar de aangesloten brancheverenigingen zijn, hun leden en de vertegenwoordigde partijen), schade (zullen gaan) lijden. Praktisch alle rechthebbenden op het gebied van *marketing insights*, onderzoek en *analytics* – al dan niet via brancheorganisaties – worden vertegenwoordigd door MOA.⁵ De vorderingen strekken dan ook tot bescherming van het belang van de bij MOA aangesloten (rechts)personen/leden/vertegenwoordigde partijen.⁶ Deze vorderingen zijn immers gericht op de handhaving van hun rechten. MOA heeft zich daarvoor de afgelopen jaren met succes ingezet.⁷ Hiermee is eveneens aan de vereisten zoals uiteengezet in artikel 1018c Rv voldaan.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 34 608, nr. 3, pagina 29.

⁴ *Ibid.*

⁵ Voor het geval door andere partijen ook collectieve vorderingen zouden worden ingesteld voor de in deze dagvaarding genoemde gebeurtenissen en mocht uw rechtbank op grond van artikel 1018e Rv een Exclusieve Belangenbehartiger moeten aanwijzen, dan meent MOA ingevolge haar statuten en de belangen waarvoor ze opkomt, hiervoor de meest geschikte eiser te zijn. De kans dat andere collectieve vorderingen over deze gebeurtenis zullen worden ingesteld is overigens klein.

⁶ Zie ook randnummers 15, 16, 17.

⁷ MOA heeft in reactie op de conceptvoorstellen een zienswijze ingediend (bij brief van 19 december 2019) (**Productie 4**). Daarbij komt dat MOA de Staat (i) een *position paper* rondom de beleidsregels voor, en samenwerking met het CBS (bij brief van 5 november 2019); (ii) voorstellen voor spelregels voor het CBS (bij brief van 5 november 2019); (iii) een vertrouwelijk overzicht met voorbeelden waar concurrentie met het CBS optreedt (bij brief van 5 november 2019); en (iv) een notitie met openstaande punten en oplossingen voor de

28. MOA voldoet voorts aan de vereisten van artikel 3:305a, derde lid BW, omdat noch zijzelf, noch de bij de oprichting betrokken bestuurders, noch hun opvolgers een rechtstreeks of middellijk winstoogmerk hebben. Het betreft immers een vereniging.⁸
29. Nu de vorderingen in de onderhavige procedure zien op het onverbindend verklaren van de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS, welke in strijd zijn met hogere (on)geschreven rechtsnormen (waaronder de Wet CBS), is er ook sprake van een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer.
30. Ook heeft MOA voldoende getracht het gevorderde door het voeren van overleg te bereiken door onder andere de Staat op 4 september 2020 een laatste brief daartoe te sturen (**Productie 6**). Uit de brief die MOA in reactie hierop ontving, is gebleken dat de Staat niet bereid is in overleg te treden (**Productie 7**). Daarom ziet MOA zich genoodzaakt deze procedure aanhangig te maken.
31. Conform de vereisten van artikel 1018c Rv, zal MOA deze procedure inschrijven in het centraal register voor collectieve acties.

Ten overvloede: ontvankelijk op basis van artikel 3:305a, tweede en vijfde lid BW

32. Geheel ten overvloede wijst MOA erop dat in ieder geval MOA voldoet aan de vereisten van artikel 3:305a, tweede en vijfde lid BW. Zo is MOA een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid met een algemeen bestuur (belast met het dagelijks bestuur) en een ledenraad en toetsingscommissies (belast met toezichthoudende taken) en heeft zij voldoende middelen om de kosten van de onderhavige procedure te dragen (**Productie 8**).⁹ Op de website van MOA¹⁰ is daarnaast informatie beschikbaar over de organisatiestructuur, het beleid, de doelstellingen en werkwijze van MOA. Ook hier geldt dat MOA als vereniging ruime ervaring heeft als belangenbehartiger voor ondernemingen actief op het gebied van *marketing insights*, onderzoek en *analytics*.
33. Het voeren van een collectieve vordering is in dit geval efficiënter en effectiever dan het instellen van individuele vorderingen, omdat voor iedere eiser in deze procedure, maar ook voor iedere belanghebbende actief op het gebied van *marketing insights*, onderzoek en *analytics* in Nederland hetzelfde feitelijk kader en dezelfde juridische vragen van toepassing zijn: zijn de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS in strijd met hogere (on)geschreven rechtsnormen (waaronder de Wet CBS), en daarmee onrechtmatig? MOA zal in deze dagvaarding deze vraag bevestigend

ongerustheden binnen de statistische markt voor private partijen in reactie op het advies van de heer Van Hulst (bij brief van 27 augustus 2019) heeft verzonden (**Productie 5a-5d**).

⁸ Artikel 2:26 BW lid 3: "Een vereniging mag geen winst onder haar leden verdelen."

⁹ Dit blijkt uit de website van MOA (<https://www.moa.nl/over-de-moa-expertise.html>) en de jaarrekeningen die zij heeft gedeponereerd (**Productie 8**).

¹⁰ Zie <https://www.moa.nl/>.

beantwoorden onder verwijzing naar de gebeurtenissen waarop de vordering betrekking heeft.

IV. FEITELIJK EN JURIDISCH KADER

Wet CBS (Relevante bepalingen)

Taken en bevoegdheden van het CBS op grond van de artikelen 3 en 5

34. Artikel 3 van de Wet CBS luidt als volgt:
- “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.”*
35. Artikel 3 van de wet CBS maakt onderdeel uit van Paragraaf 1 van de wet CBS aangaande haar instelling en taak en beschrijft in algemene termen haar taak.
36. Artikel 5 maakt ook onderdeel uit van Paragraaf 1 van de Wet CBS aangaande haar instelling en taak en beschrijft in dat kader de bevoegdheid van het CBS om – binnen haar taakstelling – in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden te mogen verrichten, mits dit niet schadelijk is voor de mededinging:
- “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.”*

37. Zoals in de inleiding beschreven is het deze in artikel 5 Wet CBS beschreven bevoegdheid die in deze procedure ter discussie staat.
38. Artikel 5 Wet CBS is een uitvloeisel van wat al eerder, in de vorige wet die op het CBS zag (de Wet op het Centraal Bureau en de Centrale commissie voor statistiek), was geregeld. Het artikel in die wet luidde:

“Het CBS kan in incidentele gevallen werkzaamheden voor derden verrichten. Onze Minister ziet er op toe dat de in de eerste volzin genoemde werkzaamheden niet leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van private aanbieders van vergelijkbare diensten.”

39. Uit de toelichting bij het wetsartikel blijkt, dat de indieners de bepaling om de volgende reden in de wet brachten:

*“Het is van belang dat er goed op wordt toegezien dat geen oneerlijke concurrentie plaatsvindt ten opzichte van het bedrijfsleven”.*¹¹

40. Artikel 5 Wet CBS is de opvolger van dit artikel en kent dus als grondslag de gedachte om oneerlijke concurrentie door het CBS met het bedrijfsleven tegen te gaan.
41. Indachtig artikel 5 Wet CBS moet per geval worden nagegaan of (i) de werkzaamheden geschaard kunnen worden onder ‘*statistische werkzaamheden voor derden*’, (ii) de werkzaamheden ‘*incidenteel van aard*’ zijn in de zin van artikel 5 Wet CBS, en (iii) de werkzaamheden van het CBS leiden tot mededinging met private aanbieders van *vergelijkbare diensten* die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is.¹²
42. Het begrip ‘*statistische werkzaamheden voor derden*’ dient volgens de wetsgeschiedenis ruim te worden uitgelegd.¹³ Er is slechts één (gepubliceerde) uitspraak gedaan over artikel 5 Wet CBS door (een meervoudige kamer van) de Rechtbank 's-Gravenhage en deze neemt dit ook tot uitgangspunt. “*Nu ten slotte uit de parlementaire geschiedenis bij de CBS-wet blijkt dat bij de omschrijving van de taak van het CBS in artikel 3 (“het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek”) niet is gestreefd naar een uitputtende opsomming van de werkzaamheden van het CBS (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 277, nr. 3, blz. 7) dient het begrip ‘statistische werkzaamheden voor derden’ zodanig ruim te worden uitgelegd dat de exploitatie van Blaise daaronder begrepen dient te worden.*”¹⁴
43. Hieruit volgt dat geen onderscheid bestaat tussen de *wettelijke taak* van het CBS op grond van artikel 3 Wet CBS en de *bevoegdheid* van het CBS om werkzaamheden voor derden te verrichten op grond van artikel 5 Wet CBS. De bevoegdheid om werkzaamheden voor derden te verrichten zijn dus

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 23 576, nr. 14. Het betreft een amendement van de leden De Koning/D66, Voute-Droste/VVD en Houda/PvdA.

¹² Rechtbank 's-Gravenhage, 31 oktober 2007, ECLI:RBSGR:2007:BD1249.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, pagina 7.

¹⁴ Rechtbank 's-Gravenhage, 31 oktober 2007, ECLI:RBSGR:2007:BD1249.

werkzaamheden die binnen de wettelijke taak van het CBS zoals geformuleerd in artikel 3 Wet CBS vallen. Sterker nog, die bevoegdheid is aan het CBS gegeven indachtig zijn wettelijke taak. Beide artikelen zijn ook opgenomen in dezelfde paragraaf aangaande “*Instelling en taak*”.

44. Voorts maakt de wetsgeschiedenis ten tijde van het ontstaan van de Wet CBS (en het huidige artikel 5 daarvan) duidelijk hoe eenduidig en ruim het begrip “*werkzaamheden voor derden*” moet worden begrepen: het gaat om alle statistische werkzaamheden die niet met de rijksbegroting beschikbare middelen gefinancierd worden (en over het algemeen tegen betaling zullen worden verricht), precies zoals artikel 60 van de Wet CBS¹⁵ dat ook vereist.¹⁶

“Ten behoeve van specifieke gebruikers, die behoefte hebben aan informatie van het CBS die niet binnen het vastgestelde programma en met de uit de rijksbegroting beschikbare middelen gemaakt kan worden, geeft artikel 5 het CBS de bevoegdheid om onder eveneens strikte condities werk voor derden te verrichten.”¹⁷

“2.8 Werk voor derden

Een beperkt deel van de activiteiten van het CBS valt buiten het reguliere vanuit het EZ-hoofdstuk op de rijksbegroting gefinancierde programma.”¹⁸

“5. Werk voor derden

Het CBS kan werk verrichten voor derden, dat wil zeggen activiteiten die vallen buiten het reguliere vanuit het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Economische Zaken gefinancierde programma.”¹⁹

45. Ook uit de praktijk blijkt dat het CBS zijn werkzaamheden die buiten de door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat beschikbaar gestelde financiering vallen als werkzaamheden voor derden kwalificeert. In alle – op grond van de Wet CBS – opgestelde jaarplannen en jaarrekeningen wordt een duidelijk onderscheid gemaakt in twee categorieën, namelijk werk/opdrachten voor derden (vallend buiten de lumpsum) en het reguliere werkprogramma dat binnen de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor het CBS valt (binnen de lumpsum) (**Producties 9 t/m 24**).²⁰
46. Sinds 2014 is het CBS ook de terminologie “*aanvullende statistische diensten*” of “*betaald werk in opdracht*” gaan bezigen in (onder meer) jaarverslagen (**Producties [19b, 20b, 21b 22b, 23b, 24]**). Deze terminologie vindt geen

¹⁵ Artikel 60 Wet CBS: “*De kosten voor de uitoefening van de taken ter uitvoering van deze wet komen ten laste van de rijksbegroting, met uitzondering van de kosten voor de uitvoering van de statistische werkzaamheden voor derden.*”

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, pagina 7 en 12.

¹⁷ *Ibid* pagina 7.

¹⁸ *Ibid*, pagina 12.

¹⁹ *Ibid*, pagina 3.

²⁰ Zie **Producties 9 en b, 10a en b, 11a en b, 12a en b 13a en b, 14a en b, 15a en b, 16a en b, 17a en b, 18a en b, 19a en b, 20a en b, 21a en b, 22a en b, 23a en b, 24a en b** voor alle jaarrekeningen en jaarplannen van het CBS voor de jaren 2004-2019.

aansluiting in de wet. Bedoeld is werk voor derden, want alle aanvullende werkzaamheden die het CBS verricht buiten de werkzaamheden die zij conform begroting vanuit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gefinancierd krijgt, kan op grond van de wet niet anders dan “werk voor derden” betreffen (zie randnummers 44 en 45). Dat het CBS dit zelf ook scherp op het netvlies heeft, blijkt (onder meer) uit zijn in 2017 gepubliceerde jaarverslag over het jaar 2016 waarin het CBS het volgende heeft weergegeven onder de paragraaf “*statistisch onderzoek in opdracht*”:

“Er is bij veel gebruikers grote behoefte aan statistische informatie en diensten. Voorzien in deze behoefte is de wettelijke taak van het CBS, maar het budget dat het CBS uit de EZ-begroting ontvangt is echter beperkt. Voor zover de gewenste informatie of diensten niet of niet meer zijn opgenomen in het reguliere werkprogramma, speelt het CBS actief op de behoefte in door tegen betaling statistische diensten aan te bieden aan met name ministeries, decentrale overheden en andere overheidsinstellingen.”²¹

47. Ten slotte, worden in de wetsgeschiedenis bij de introductie van artikel 5 Wet CBS waar het werkzaamheden voor derden betreft enkele voorbeelden aangehaald van door het CBS verrichtte werkzaamheden voor derden.²² Hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen (betaalde) werkzaamheden van het CBS voor de (rijks)overheid en andere derden. Het is zelfs opvallend dat in die wetsgeschiedenis de meeste voorbeelden van werkzaamheden voor derden, werkzaamheden voor rijksoverheden (waaronder ministeries) betreffen die worden uitgevoerd in aanvulling op de werkzaamheden van het CBS die wel vallen binnen “*het reguliere vanuit het EZ-hoofdstuk²³ op de rijksbegroting gefinancierde programma*”.²⁴
48. In de Eerste Kamer is een soortgelijk standpunt ingenomen, waarbij drie varianten van “werk voor derden” worden vermeld en “overheden” uitdrukkelijk als “*derde*” staan vermeld:

“Het kabinet meent dat er zich situaties kunnen voordoen waarin er een meerwaarde ontstaat indien het CBS ook werkzaamheden voor derden kan verrichten op het gebied van statistiek. Hiertoe strekt artikel 5 lid 1. In de praktijk doen zich hierbij verschillende varianten voor:

- *In de tweede plaats komt het voor dat overheden aansluiting zoeken bij de gegevensverzameling en -verwerking die het CBS reeds uitvoert in verband met zijn eigen werkprogramma. Te denken valt aan het doen opnemen door het CBS van extra vragen naar ziekteverzuim of arbeidsomstandigheden in de Enquête Beroepsbevolking, zodat er tegen relatief geringe*

²¹ Jaarverslag CBS 2016, pagina 11. (Productie 21b).

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, pagina 12.

²³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 277 nr. B. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20032004-28277-B.html>.

²⁴ *Ibid.*

meerkosten een grote hoeveelheid extra informatie geproduceerd kan worden.

(...)

Om te voorkomen dat de uitvoering van de kerntaak in het gedrang komt, verricht het CBS zulke werkzaamheden voor derden slechts in incidentele gevallen. In termen van de totale begroting van het CBS betreft deze bron van inkomsten minder dan tien procent. Daarmee wordt ten principale recht gedaan aan het uitgangspunt van het kabinet dat statistiek een collectief goed is. Tegelijk krijgt het CBS in incidentele gevallen enige ruimte om aan specifieke wensen van statistiekgebruikers tegemoet te komen. Uitvoering van die wensen moet niet alleen in voldoende mate aansluiten bij de kerntaak van het CBS. Ze mag ook niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is.”

49. Hieruit volgt nogmaals, dat al het aanvullend werk buiten de EZK-financiering automatisch werk voor derden is; werk dat overigens niet buiten de taak van het CBS valt, maar veelal wordt aangeduid wordt als aansluitend bij haar kerntaak zelfs. Daartoe behoort ook werk voor overheden, zoals de wetsgeschiedenis en de geciteerde passage duidelijk maken. Het begrip “*derden*” is wettelijk ook niet beperkt tot overheden. Voor al die werken voor derden geldt artikel 5 lid 1 van de Wet CBS.
50. Met ‘*incidentele gevallen*’ in de zin van artikel 5 Wet CBS wordt bedoeld dat de werkzaamheden voor derden qua omvang onderschikt moeten zijn aan het reguliere werk van het CBS. Uit de wetsgeschiedenis volgt het onderstaande:

“Om te voorkomen dat de uitvoering van de kerntaak in het gedrang komt, verricht het CBS zulke werkzaamheden voor derden slechts in incidentele gevallen. In termen van de totale begroting van het CBS betreft deze bron van inkomsten minder dan tien procent. Daarmee wordt ten principale recht gedaan aan het uitgangspunt van het kabinet dat statistiek een collectief goed is. Tegelijk krijgt het CBS in incidentele gevallen enige ruimte om aan specifieke wensen van statistiekgebruikers tegemoet te komen. Uitvoering van die wensen moet niet alleen in voldoende mate aansluiten bij de kerntaak van het CBS. Ze mag ook niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is. Ingevolge artikel 25 sub e ziet de CCS daarop toe. Daarmee wordt voldaan aan het gedachtegoed van het dossier Markt en overheid. De goede marktwerking komt in het geding als het CBS een dienst aanbiedt die in voldoende mate door het bedrijfsleven wordt verricht. Overeenkomstig artikel 5 lid 2 kan de Minister

bovendien nadere regels stellen over de statistische werkzaamheden voor derden.²⁵

51. Vertegenwoordigen de inkomsten uit het werk voor derden minder dan 10% in termen van de begroting van het CBS, dan wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat werkzaamheden voor derden slechts incidenteel mogen worden verricht, aldus de wetsgeschiedenis bij de Wet CBS.²⁶ De wetgever heeft dus bij de invulling van wat onder incidentele gevallen wordt verstaan, aansluiting gezocht bij de verhouding tussen en daarmee ook het onderscheid tussen werkzaamheden die binnen de vastgestelde begroting vallen en (betaalde) werkzaamheden die daarbuiten vallen.²⁷
52. Tot slot mogen werkzaamheden voor derden van het CBS niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is. De wetsgeschiedenis stelt daarover onder meer dat *“het CBS een statistisch onderzoek voor een derde kan verrichten zolang er in de markt geen gelijkwaardige dienstverlening bestaat.”* Volgens de wetgever komt de goede marktwerking in het geding *“als het CBS een dienst aanbiedt die in voldoende mate door het bedrijfsleven wordt verricht. In dat geval heeft het CBS al snel de schijn tegen van een voorsprong op andere bedrijven uit hoofde van zijn publiekrechtelijke taak en zou er sprake kunnen zijn van concurrentievervalsing. Het CBS zal zich dan ook in zo'n geval van het verrichten van die dienst moeten onthouden”*.²⁸

Bezwaren met betrekking tot het concurrentiebeperkend gedrag van het CBS in het licht van de Wet CBS

53. De Wet CBS voorzag er oorspronkelijk in dat de Centrale Commissie voor de Statistiek (**CCS**) als toezichthouder het CBS zou controleren op nakoming van artikel 5 Wet CBS door (de directeur generaal van) het CBS.²⁹ Met het schrappen van het CCS op 1 januari 2017,³⁰ is die controle verdwenen. Het CBS bepaalde na opheffing van het CCS dus min of meer zelfstandig en zonder externe controle, welke statistische werkzaamheden in zijn optiek wel of niet marktverstoring werken.
54. Met de opheffing van de CCS en daarmee de opheffing van haar controlerende taak op de naleving van artikel 5 Wet CBS, is ruimte ontstaan voor het CBS om meer werk voor derden te gaan verrichten, zonder dat duidelijk is (vastgelegd) dat die werkzaamheden zich verdragen met de tweede volzin van artikel 5 lid 1 Wet

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 277, nr. 5, pagina 4.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 277, nr. B, pagina 4.

²⁷ Overigens volgt uit de praktijk in de statistische markt dat *“incidenteel”* ook anders kan worden gedefinieerd. Immers veel opdrachten die het CBS doet zijn voornamelijk herhaalopdrachten met een duur van circa twee tot drie jaar. In een dergelijk geval zal het verrichten van een opdracht door het CBS voor de eerste keer misschien geschaard kunnen worden onder incidenteel, maar het verrichten van een herhaalopdracht zal al gauw gekwalificeerd moeten worden als structureel.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, pagina 26.

²⁹ Artikel 25, onder e, van de Wet CBS zoals deze luidde voor 2017 (opheffing CCS).

³⁰ Besluit van 12 september 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 22 juni 2016 tot wijziging van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek in verband met de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen (Stb. 2016, 262).

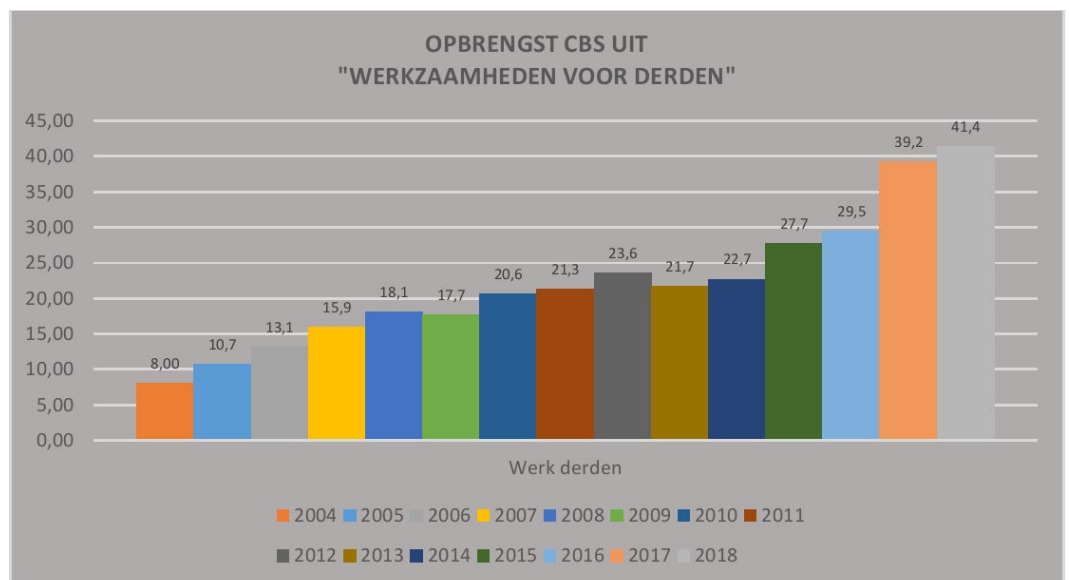
CBS. Die ruimte heeft het CBS benut, ten koste van (bestaande) opdrachten die (voorheen) door de door MOA vertegenwoordigde partijen zijn verricht en/of kunnen worden verricht. Zo zijn sinds afschaffing van het CCS de inkomsten van het CBS uit diensten voor derden (dus: inkomsten die niet betaald worden uit de lumpsum van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat) drastisch gestegen.

55. Zo volgt allereerst uit de reactie van de Minister op de zienswijze van MOA (**Productie 26**) dat het maximumpercentage van 10% voor statistische werkzaamheden voor derden fors is overschreden (22%) en daarmee allesbehalve incidenteel is:

“Op dit moment bedragen de aanvullende statistische diensten ongeveer 22% van de totale inkomsten van het CBS.”

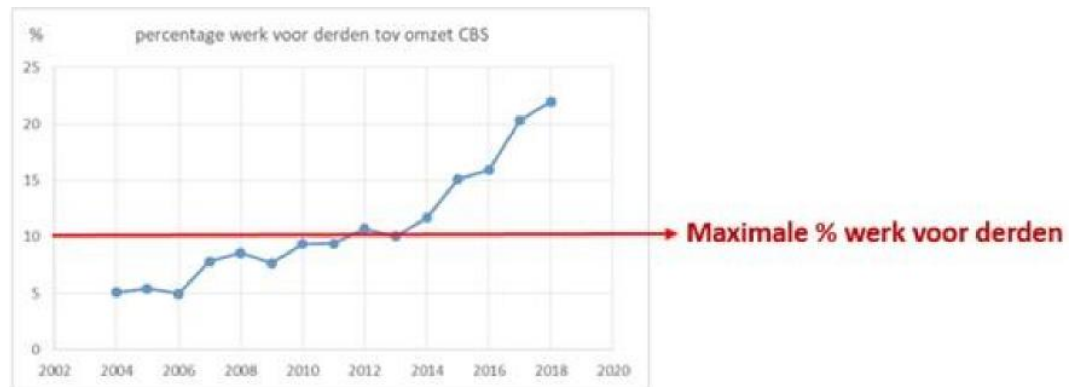
56. Het voorgaande blijkt eveneens uit de volgende drie grafieken. De eerste grafiek hieronder toont aan dat de inkomsten uit statistische diensten voor derden significant is toegenomen. Zo is in 2017 (jaar van afschaffing van de CCS) inkomsten uit statistische werkzaamheden voor derden met 40% toegenomen ten opzichte van 2016.

Grafiek – overzicht inkomsten CBS uit “werkzaamheden voor derden” (x 1 € miljoen per jaar) bron: jaarverslagen / winst en verliesrekeningen CBS 2004-2018 (**Producties 9b, 10b, 11b, 12b, 13b, 14b, 15b, 16b, 17b, 18b, 19b, 20b, 21b, 22b, 23b**)



57. De volgende grafiek geeft een overzicht weer van het percentage werk voor derden ten opzichte van de totale omzet van CBS. Hieruit blijkt eveneens een significante procentuele toename van de werkzaamheden voor derden ten opzichte van de totale omzet van het CBS. Het percentage werkzaamheden voor derden ligt ver boven de acceptabel geachte grens van 10% en is dus allesbehalve incidenteel.

Grafiek – overzicht percentage werk voor derden ten opzichte van omzet CBS (bron: jaarverslagen / winst en verliesrekeningen CBS 2004-2019) (Producties 9b, 10b, 11b, 12b, 13b, 14b, 15b, 16b, 17b, 18b, 19b, 20b, 21b, 22b, 23b, 24b)



58. De derde grafiek toont aan dat het CBS de afgelopen jaren steeds meer statistische diensten op verzoek aan het verrichten is voor met name overheidsinstanties (wat volgens de wetsgeschiedenis als werkzaamheden voor derden kan worden gekwalificeerd en een belangrijke markt omvat voor private marktpartijen).

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	
% omzet werk op verzoek	12,5%	15,2%	15,9%	20,4%	21,8%	21,8%

Bron jaarverslagen: CBS 2014-2018 en werkprogramma 2019 (Producties 19b, 20b, 21b, 22b, 23b)

59. Uit de jaarcijfers van het CBS over 2014³¹ en de derde grafiek hierboven blijkt voorts dat de lumpsumfinanciering door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat daalde van EUR 177 miljoen in 2013, naar EUR 154 miljoen in 2014. Daaropvolgende jaren is de lumpsumfinanciering door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat structureel laag gebleven. In 2015 bedroeg de lumpsumfinanciering EUR 150 miljoen, in 2016 EUR 151 miljoen, in 2017 EUR 143 miljoen, in 2018 EUR 143 miljoen en in 2019 EUR 149 miljoen.³²

³¹ Zie jaarverslag CBS 2014, pagina 51. (Productie 19b).

³² Voor de verschillende jaarverslagen van het CBS (Producties 9b, 10b, 11b, 12b, 13b, 14b, 15b, 16b, 17b, 18b, 19b, 20b, 21b, 22b, 23b, 24b).

60. Met betrekking tot voornoemde grafieken en de jaarverslagen van het CBS is het relevant om te vermelden dat de jaarverslaggeving van het CBS twee categorieën werkzaamheden onderscheid. Uit de financiële verslaggeving van het CBS volgt dat het werk uit “opdrachten van derden” gelijk staat aan “betaald werk in opdracht” en aan “aanvullend statistisch onderzoek”. Zo leveren bijvoorbeeld de winst- en verliesrekeningen uit 2013 en 2014 en de jaarrekeningen uit 2016 en 2017 het bewijs dat “opdrachten derden” gelijk staat aan “betaald werk in opdracht” en dat dit gelijk staat aan “aanvullende statistische diensten”.

Winst- en verliesrekening 2013

	Realisatie 2013	Begroting 2013	Realisatie 2012
BEDRIJFSOPBRENGSTEN			
1 000 euro			
9. Netto-omzet			
Ministerie van Economische Zaken	177 294	175 685	182 928
Opdrachten derden	20 020	17 060	22 256
	197 314	192 745	205 184
Overige bedrijfsopbrengsten	1 753	1 669	1 385
TOTAAL BEDRIJFSOPBRENGSTEN	199 047	194 412	206 567



Winst- en verliesrekening 2014

	Realisatie 2014	Begroting 2014	Realisatie 2013
Bedragen in duizenden euro's			
BEDRIJFSOPBRENGSTEN			
8. Bedrijfsopbrengsten			
Ministerie van Economische Zaken	353 934	354 373	377 294
Betaald werk in opdracht	20 681	18 525	20 020
	374 615	372 898	397 314
Overige bedrijfsopbrengsten	1 978	1 650	1 753
TOTAAL BEDRIJFSOPBRENGSTEN	376 593	374 548	399 047

Staat van baten en lasten 2016

	Realisatie 2016	Begroting 2016	Realisatie 2015
<i>Bedragen in duizenden euro's</i>			
BATEN			
8) BATEN			
Ministerie van Economische Zaken	153.181	151.978	151.402
Betaald werk in opdracht	29.021	27.210	27.143
	<u>182.202</u>	<u>179.188</u>	<u>178.545</u>
Overige baten	507	316	541

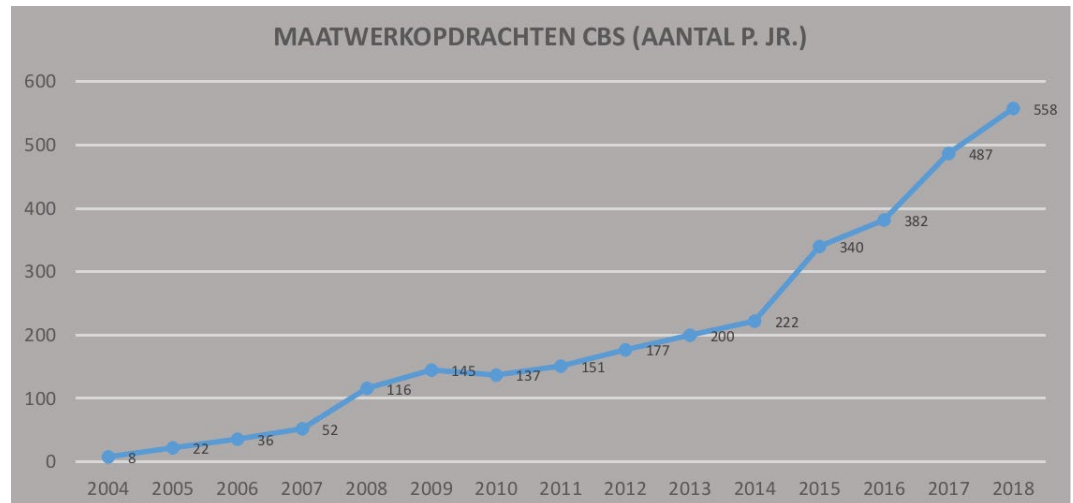
Staat van baten en lasten 2017

	Realisatie 2017	Begroting 2017	Realisatie 2016
<i>Bedragen in duizenden euro's</i>			
BATEN			
8) BATEN			
Ministerie van Economische Zaken	151.067	143.757	153.181
Aanvullend statistisch onderzoek	38.620	36.911	29.021
	<u>189.687</u>	<u>180.668</u>	<u>182.202</u>
Overige baten	591	316	507
TOTALE BATEN	<u>190.277</u>	<u>180.994</u>	<u>182.708</u>

61. In de loop van de jaren hernoemde het CBS het begrip “werk voor derden” naar “aanvullende statistische diensten”.³³ Die beslissing van het CBS om op deze manier te gaan rapporteren verandert uiteraard niet dat de statistische werkzaamheden in kwestie, statistische werkzaamheden voor derden zijn. De opdracht die door het CBS in 2013 is aangenomen en de omzet die daaruit tot 31 december 2013 correct gerapporteerd wordt als werk voor derden in de zin van artikel 5 Wet CBS, kan uiteraard niet op 1 januari 2014 van kleur verschieten, omdat een jaar later, omzet uit dezelfde opdracht niet meer gekwalificeerd wordt als werk voor derden in de zin van artikel 5 Wet CBS, maar een ander etiket krijgt opgeplakt.
62. Al met al, uit voorgaande randnummers volgt dat de lumpsumfinanciering van het CBS over 2014 – 2019 structureel laag is gebleven, terwijl de werkzaamheden en de inkomsten uit statistische werkzaamheden voor derden exponentieel toenam (ook procentueel gezien ten opzichte van de totale inkomsten van het CBS). Met andere woorden: sinds het CBS is gekort op de begroting en het CBS geen onafhankelijk toezichtsorgaan meer heeft, verricht het CBS aanzienlijk meer betaalde werkzaamheden voor derden. Dit betreffen allemaal opdrachten die ook

³³ Zie bv. CBS Jaarverslag 2013, p. 71 dat duidelijk vermeldt: “De netto-omzet is het totaal van: bijdrage van het ministerie van Economische Zaken; opdrachten derden; overige bedrijfsopbrengsten.” (Productie 18b).

door de door MOA vertegenwoordigde partijen konden worden verricht en een groot aantal daarvan werden voorheen ook door de door MOA vertegenwoordigde partijen verricht. Dit blijkt wel uit de grafiek hieronder waarin een toename van het aantal maatwerkopdrachten per jaar door het CBS is weergegeven. Een belangrijk deel van deze opdrachten (al dan niet alle opdrachten) zouden door private marktpartijen kunnen worden gedaan.



Bron: jaarverslagen / winst en verliesrekeningen CBS 2004-2018 (**Producties 9b, 10b, 11b, 12b, 13b, 14b, 15b, 16b, 17b, 18b, 19b, 20b, 21b, 22b, 23b**)

63. Dat het CBS werkzaamheden van het bedrijfsleven aan het weggapen is en was, blijkt voorts uit **Productie 27**. Daaruit volgt dat (i) het CBS de afgelopen tien jaar grote onderzoeken aan het uitvoeren is voor de overheid die voorheen naar volle tevredenheid van de klanten door de private marktpartijen werden verricht, (ii) het CBS steeds meer eindproducten maakt die al door het bedrijfsleven werden verricht, (iii) het CBS vanaf 2015 voor allerlei brancheverenigingen en grote bedrijven rapporten opmaakt en andere statistische diensten verricht (dit terwijl het bedrijfsleven soortgelijke dienstverlening ook kunnen verrichten en reeds aan het verrichten waren), (iv) het CBS opdrachten uitvoert voor private organisaties en daarmee terrein aan het winnen is op het bedrijfsleven, en (v) het CBS allerlei folders maakt, dataecodagen organiseert, op symposia staat, accountmanagers heeft en *mailings* rondstuurt voor actieve acquisitie van projecten die al door private marktpartijen worden verricht.
64. In aanvulling op voornoemde gedragingen van het CBS zijn er ook andere voorbeelden van de toename van het werk voor derden dat het CBS uitvoert of wenst uit te voeren waarbij zij rechtstreeks de concurrentie is aangegaan met reeds bestaande dienstverlening door de markt (**Productie 28**):
- a) Zo werd één van de leden van MOA geconfronteerd met een actieve acquisitie door het CBS. Bedoeld lid is een private marktpartij die met gebruik van de microdata van het CBS woningmarktonderzoeken aanbiedt. Onderdeel daarvan is het in kaart brengen van welke doelgroepen naar de desbetreffende gemeenten verhuizen,

respectievelijk welke doelgroepen de gemeente verlaten. Bedoelde dienstverlening van deze marktpartij bestaat al jaren en was breed bekend in de markt en ook bij het CBS.

Onlangs heeft het CBS een van deze gemeenten benaderd met een eigen projectvoorstel voor soortgelijke dienstverlening. MOA verwijst naar **Productie 29** voor een geanonimiseerde versie. Dit laat zien dat het CBS in de markt voor statistische werkzaamheden voor derden opereert en acquireert zonder acht te slaan op de belangen van de private marktpartijen. Immers, het CBS (i) doet het voorstel om verhuizingen voor doelgroepen in kaart te brengen (en kopieert daarmee bestaande dienstverlening), (ii) 'acquireert koud': de aangeschreven gemeente maakte nog geen gebruik van de CBS-diensten; (iii) maakt reclame voor de eigen dienstverlening; en (iv) biedt een 'commerciële' volumekorting aan (wanneer meerdere gemeenten meedoen).

- b) Ook bestaat er een meerjarig onderzoek (uitvoering van een enquête onder de leden van een branchevereniging), dat door een van de leden van MOA werd gedaan, dat nu door het CBS wordt uitgevoerd (dit in tegenstelling tot de toezegging van het CBS dit niet te zullen doen).
 - c) Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (om de stemming onder burgers in kaart te brengen) werd per kwartaal uitgevoerd door een lid van MOA in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Inmiddels heeft het CBS deze opdracht verworven.
65. Het voorgaande laat zien dat het CBS een commerciële koers kiest en zich weinig tot niets aantrekt van de commerciële belangen van de private marktpartijen actief op de markt voor statistische werkzaamheden. Sterker nog, het CBS deinst er niet voor terug om de klanten van private marktpartijen over te nemen en bestaande dienstverleningen te kopiëren.

Verzoek tot nadere regels op grond van artikel 5 lid 2 Wet CBS

66. Ingegeven door voorgaande bezwaren is de Minister verzocht om gebruik te maken van de bevoegdheid uit artikel 5 lid 2 Wet CBS en nadere regels te stellen die de taken en bevoegdheden van het CBS beperken tot de kerntaak. Zo kon de speelruimte die het CBS zich toe kon eigenen en de marktverstoring die dat veroorzaakt, worden teruggedrongen.
67. Tot 19 april 2020 waren er geen nadere regels gesteld onder artikel 5 lid 2 Wet CBS. De wetshistorie laat zien dat de Minister dat ook niet meteen van plan was, maar dat hij dit wel zou voorleggen aan de Tweede Kamer, voordat hij eventueel over zou gaan tot het vaststellen van nadere regels.³⁴

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 277, nr. 5, pagina 7: "De leden van de CDA-fractie vroegen of de spelregels die de minister opstelt omtrent de door het CBS voor derden te verrichten werkzaamheden, aan de Tweede Kamer kunnen worden voorgelegd. In antwoord op dit verzoek merk ik op dat het hier gaat om een

68. De situatie is echter, ten opzichte van de situatie zoals die bestond in 2004, ingrijpend gewijzigd: het CBS concurreert veelvuldig en rechtstreeks met private marktpartijen. Dit terwijl het eerdere directe en onafhankelijk toezicht op de naleving van artikel 5 lid 1 Wet CBS is geschrapt (zie randnummers 53 en 54). Hierdoor is er onduidelijkheid ontstaan *“over de rolverdeling tussen het CBS en marktpartijen, aldus de Minister.”*³⁵
69. In navolging hiervan is door de Kamerleden Wiersma en Van den Berg een motie ingediend over regels voor de rolverdeling tussen het CBS en marktpartijen.³⁶ Daarin is geconstateerd dat er klachten zijn van commerciële statistiekbureaus over oneerlijke concurrentie door het CBS en het nodig is dat CBS zich kan ontwikkelen tot sterke speler in onze datasamenleving maar dat het tegelijkertijd van belang is dat een gelijk speelveld tot stand komt en blijft. In dit verband is de regering verzocht de rolverdeling tussen het CBS en marktpartijen nader in te vullen waarbij het begrip *“werkzaamheden voor derden”* verder wordt verduidelijkt en waar nodig begrensd. Deze motie is ruimschoots aangenomen (111 van de 150 stemmen voor) door de Tweede Kamer.

Advies van de heer Van Hulst

70. Dit was voor de Minister aanleiding om de heer Van Hulst te vragen vanuit een onafhankelijke positie te adviseren over uitgangspunten voor het CBS bij statistische diensten in opdracht van overheden en private partijen (opdrachten buiten de lumpsum) (**Productie 30**). De focus van het advies was het bieden van mogelijkheden die de rolverdeling tussen het CBS en de private marktpartijen verduidelijken. Hieronder zal MOA het advies van de heer Van Hulst samenvatten.
71. Het advies schetst twee problemen. Het eerste probleem is dat een overlap bestaat van de diensten die het CBS en marktpartijen (kunnen) leveren. Er bestaat onduidelijkheid over welke opdrachten het CBS wel of niet uitvoert. Hierdoor ontstaat een grijs gebied, aldus het advies, waarin het onduidelijk is of het CBS de aangewezen partij is om te leveren, of dat dit beter aan marktpartijen kan worden overgelaten. Sterker nog, volgens Van Hulst versterken deze ontwikkelingen *“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.”*

In dit kader benadrukt Van Hulst dat Hoofdstuk 4 van de Mededingingswet (Wet Markt & Overheid) geen oplossing biedt. De geest van deze wet is echter wel van toepassing. Van Hulst oordeelde in zijn advies aan de Minister, dat van het CBS gevraagd mag worden dat zij in de geest van deze wet handelt:

bevoegdheid tot het stellen van nadere regels en dat ik niet voornemens ben om direct met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bedoelde spelregels vast te stellen. Ik verwijs hier ook naar de eerste alinea onder 2.4. Indien deze regels in de toekomst zouden worden vastgesteld, kunnen deze uiteraard aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.”

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XIII, nr. 81.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300-XIII, nr. 96.

“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.”³⁷

72. Het tweede probleem is dat de relatie tussen het CBS en een aantal marktpartijen en brancheverenigingen onder spanning is komen te staan, waardoor kansen gemist worden die de digitaliserende wereld en toenemende behoefte naar datagedreven werken bieden.³⁸ In de markt is er immers op zijn minst een perceptie ontstaan dat het CBS aanmerkelijk meer is gaan doen dan wat in de memorie van toelichting bij de Wet CBS is aangeduid als ‘*incidentele gevallen*’. Het blijft onzeker waar het CBS de grens trekt. Dit alles voedt volgens de heer Van Hulst “*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.*”³⁹
73. Dit terwijl het CBS kwalificeert als monopolist dat uit hoofde van zijn publieke taak over data (microdatabestanden) beschikt. Dit is een essentiële faciliteit voor private marktpartijen. Private statistische aanbieders zijn daardoor afhankelijk van het CBS. Dit leidt tot terughoudend met het afgeven van signalen richting het CBS, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat of andere autoriteiten over de 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.⁴⁰ Dit vraagt om een oplossing volgens de heer Van Hulst.

³⁷ Advies van de heer Van Hulst, pagina 4-5 (Productie 30).

³⁸ *Ibid*, pagina 3 (Productie 30).

³⁹ *Ibid* (Productie 30).

⁴⁰ *Ibid* pagina 4 (Productie 30).

74. De heer Van Hulst presenteerde als oplossing van voornoemde problemen een totaalpakket van maatregelen in zijn advies. Ten eerste waren een deel van deze maatregelen gericht op het scherper afbakenen van de rollen van het CBS en marktpartijen:⁴¹

“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)

⁴¹ Advies van de heer Van Hulst, pagina 5-6 (Productie 30).

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

75. Ten tweede was het advies gericht op het organiseren van terugkoppeling en toetsing van Wet CBS en de op te stellen beleidsregels en ministeriële regeling. Voor marktpartijen moet een onafhankelijke klachtenregeling worden ingesteld. Daarnaast werd geadviseerd een onafhankelijke ‘*competitive neutrality officer*’ en een extra lid bij de Raad van Advies, met een achtergrond in mededingingsvraagstukken, in te stellen.⁴²
76. Om dit te realiseren adviseerde de heer Van Hulst de Minister 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 adviseerde de heer Van Hulst een ministeriële regeling vast te stellen op grond van artikel 5 van de Wet CBS waarin de dienstverlening aan private partijen beperkt wordt. Ook moeten afspraken met overheden gemaakt worden over de bewustere inschakeling van het CBS.⁴³
77. De Minister zag in lijn met het advies van de heer Van Hulst de behoefte om op korte termijn nadere regels te treffen om voornoemde problemen aan te pakken; was het eens met diens analyse; en gaf aan het advies over te zullen nemen (**Productie 31**).⁴⁴
78. De Minister heeft het advies bij het vaststellen van de Regeling werkzaamheden derden CBS en de Beleidsregels taakuitoefening CBS echter niet overgenomen, althans heeft op cruciale punten dat advies zinledig gemaakt. Hierover (en over de andere bezwaren van MOA met betrekking tot de ministeriële regeling en de beleidsregels) meer in hoofdstuk V van deze dagvaarding. Hieronder zal MOA eerst nog ingaan op de vaststellingsprocedure van de Regeling werkzaamheden derden CBS en de Beleidsregels taakuitoefening CBS en op de inhoud van deze nadere regels.

Vaststelling van de Regeling werkzaamheden derden CBS en de Beleidsregels taakuitoefening CBS

79. In navolging van het advies van de heer Van Hulst publiceerde de Minister aan het eind van 2019 een concept Regeling werkzaamheden derden CBS en een concept Beleidsregels taakuitvoering CBS. Beide regelingen samen werden door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als een “*pakket van maatregelen*” betiteld en streefden (tezamen) hetzelfde doel na, namelijk:⁴⁵

“meer duidelijkheid te scheppen over de rolverdeling tussen private statistische dienstverleners en het CBS, alsmede een relatieveverbetering tussen het CBS en een aantal marktpartijen en brancheverenigingen te

⁴² Advies van de heer Van Hulst, pagina 8 (Productie 30).

⁴³ *Ibid*, pagina's 6-7 (Productie 30).

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35000 XIII, nr. 84 Brief van de Minister van 12 juli 2019 en bijlage.

⁴⁵ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/beleidsregelstaakuitoefeningcbs> en <https://www.internetconsultatie.nl/werkzaamhedenderdenccbs>.

faciliteren, zodat meer kansen voor productieve samenwerking benut worden. Het CBS richt zich daarvoor zichtbaarder op zijn kerntaken en heeft bij het leveren van aanvullende diensten of het uitvoeren van innovatieve projecten permanent aandacht voor de belangen van marktpartijen.”

80. MOA heeft in reactie op de conceptvoorstellen een zienswijze ingediend (Productie 4). Daarin heeft MOA aangegeven voornoemd doel van harte te ondersteunen, waarbij zij eveneens de Minister heeft verwezen naar de eerder al aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat toegezonden beschrijvingen van de problematiek waarmee de door MOA vertegenwoordigde partijen zich geconfronteerd zien en een belangrijk aantal aandachtspunten en bezwaren genoemd (e.g. onderscheid tussen de publieke taak van het CBS en de statistische werkzaamheden voor derden (met een maximumpercentage van 10% (incidenteel)); beschikbaarstelling van de CBS-microdatabestanden aan derden zou als harde verplichting opgenomen moeten worden; meer *checks and balances* waar ter controle van de uitvoeringsuitoefening van de taken door het CBS; andere financiële grenzen voor opdrachten die het CBS niet mag aannemen).
81. In navolging van de zienswijze van MOA en voortbordurend op eerdere gesprekken met het CBS (eind 2019)⁴⁶ is er overleg geweest tussen MOA en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over de conceptversies van de Regeling werkzaamheden derden CBS en de Beleidsregels taakuitoefening CBS en de daarover ingediende bezwaren en aandachtspunten. Dat overleg vond plaats op 28 januari 2020 (**Productie 32**), echter zonder enig resultaat voor MOA.
82. De Staat reageerde vervolgens op de zienswijze van MOA per brief op 9 april 2020 en gaf aan de bezwaren en aandachtspunten van MOA terzijde te zullen schuiven en akkoord te zullen gaan met de concept Regeling werkzaamheden derden CBS en concept Beleidsregels taakuitvoering CBS.

Inhoud Regeling werkzaamheden derden CBS en de Beleidsregels taakuitvoering CBS

83. In de Regeling werkzaamheden derden CBS⁴⁷ worden nadere regels gesteld voor de incidentele werkzaamheden die het CBS kan leveren aan derden (waarbij derden worden gedefinieerd als partijen die niet behoren tot de overheid (artikel 1 Regeling werkzaamheden derden CBS)).
84. Allereerst wordt gespecificeerd in welke gevallen het CBS nog werkzaamheden mag leveren aan derden (artikel 2 van de Regeling werkzaamheden derden CBS). Dit mag wanneer er sprake is van een kleine opdracht (als de waarde lager is dan EUR 10.000 voor private opdrachten en volgens de Beleidsregels taakuitoefening CBS (artikel 4) lager dan EUR 33.000 voor overheidsopdrachten), of wanneer bij

⁴⁶ Op advies van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben er eind 2019 twee gesprekken plaatsgevonden tussen het CBS en MOA met betrekking tot de rolverdeling tussen het CBS en de private marktpartijen.

⁴⁷ Zie voor de Regeling werkzaamheden derden CBS: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043438/2020-07-01>. Zie voor de toelichting: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl3j7yqu57w8>.

het CBS geen private partij bekend is die de werkzaamheden kan uitvoeren. Een ander alternatief is wanneer het CBS werkzaamheden levert aan een private partij, die dit vervolgens gebruikt voor een opdracht die zij uitvoeren voor een overheid. Deze werkzaamheden dienen ‘binnen de wettelijke taken’ van het CBS te passen.

85. Ten tweede worden een aantal processtappen genoemd die het CBS moet doorlopen wanneer het een aanvraag krijgt van een derde (een derde in de zin van de Regeling te verstaan dan).
86. Wanneer het CBS statistische werkzaamheden voor derden gaat uitvoeren, kan het mogelijk zijn een deel van de werkzaamheden uit te laten voeren door een private statistische dienstverlener (artikel 3 van de Regeling werkzaamheden derden CBS). Voordat het CBS een aanvraag aanvaardt, overweegt het of in het kader van deze werkzaamheden gebruik gemaakt kan worden van deze mogelijkheid. In deze overweging kan het CBS alles meewegen wat voor die specifieke werkzaamheden van belang is.
87. Hiernaast heeft de Minister beleidsregels vastgesteld met betrekking op de taakuitoefening door het CBS, op grond van artikel 21 van de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen.⁴⁸ In deze beleidsregels wordt ingegaan op de taakuitoefening door het CBS.
88. Specifiek gaat het hier om de aanvullende dienstverlening van het CBS. Aanvullende statistische dienst wordt gedefinieerd als “*een statistische dienst die niet bekostigd wordt uit de algemene bijdrage van de Minister van Economische Zaken en Klimaat.*” (artikel 1 van de Beleidsregels taakuitoefening CBS). Aanvullende dienstverlening valt volgens de Beleidsregels taakuitoefening CBS onder de wettelijke taak van het CBS.
89. Vervolgens specificeren de beleidsregels het proces dat het CBS moet doorlopen wanneer het opdrachtaanvragen krijgt om aanvullende statistische diensten te verlenen. Voordat het CBS begint met de uitvoering van een nieuwe aanvullende statistische dienst, overweegt het of het in het kader van deze dienst gebruik maakt van de mogelijkheid om een private marktpartij in te schakelen. In deze overweging kan het CBS alles meewegen wat voor die specifieke statistische dienst van belang is.

V. REGELING WERKZAAMHEDEN DERDEN CBS EN DE BELEIDSREGELS TAAKUITVOERING CBS IS IN STRIJD IS MET HOGERE (ON)GESCHREVEN RECHTSNORMEN (WAARONDER DE WET CBS, (HET DOEL EN DE GEEST VAN) VAN DE MEDEDINGINGSREGELS (WAARONDER HOOFDSTUK 4 VAN DE MEDEDINGINGSWET (WET MARKT & OVERHEID)), EN RECHTSBEGINSELEN ZOALS RECHTSZEKERHEID; RECHTSGELIJKHEID; LEGALITEIT; EN ZORGVULDIGHEID)

Inleiding

⁴⁸ Zie voor de Beleidsregels taakuitoefening CBS: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043439/2020-07-01>. Zie voor de toelichting: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/m3j7yqu57w8>.

90. De Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS zouden paal en perk moeten stellen aan het concurrentieverstorend gedrag van het CBS op de markt voor statistische werkzaamheden waarin private marktpartijen hun activiteiten ontplooiën.
91. Echter, de Regeling en het Beleid doet dat niet. Met voornoemde regels treedt de Minister buiten de wettelijke kaders van artikel 5 Wet CBS en brengt hij het doel van voornoemde bepaling in gevaar (bescherming van private marktpartijen tegen oneerlijke concurrentie). Het CBS wordt niet gedwongen om een stap terug te zetten (zoals geadviseerd door de heer Van Hulst en erkend door de Minister),⁴⁹ maar krijgt juist meer ruimte om opdrachten van overheidsinstanties aan te nemen (een cruciaal (markt)segment voor statistische dienstverlening) dan artikel 5 lid 1 Wet CBS het CBS biedt.

De Minister treedt buiten de wettelijke grenzen van de Wet CBS met de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS. Dit is in strijd met de Wet CBS en de in het Nederlands rechtssysteem verankerde rechtsbeginselen zoals rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, legaliteit en zorgvuldigheid

92. Zoals uitgelegd in randnummers 46, 47, 48 van deze dagvaarding, introduceert de Regeling werkzaamheden derden en het daarop gebaseerde beleid een nieuw begrip “aanvullende statistische diensten” en poogt het voorts de definitie van de wettelijke term “*derden*” in een ministeriële regeling te herdefiniëren.
93. “Aanvullende statistische diensten”⁵⁰ wordt gedefinieerd als statistische dienstverlening die niet bekostigd is met de lumpsum vanuit de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Dit is een begrip dat de Wet CBS niet kent. Het CBS kan immers haar werkzaamheden op twee manieren bekostigen, namelijk vanuit de rijksbegroting (de lumpsum) en vanuit “*de uitvoering van de statistische werkzaamheden voor derden*”. Artikel 60 Wet CBS luidt immers:

“De kosten voor de uitoefening van de taken ter uitvoering van deze wet komen ten laste van de rijksbegroting, met uitzondering van de kosten voor de uitvoering van de statistische werkzaamheden voor derden.”

94. Voor “*derden*” wordt in de Regeling werkzaamheden derden CBS vervolgens niet aangesloten bij de betekenis daarvan zoals gegeven bij het ontstaan van artikel 5 Wet CBS en haar voorloper, maar “*derden*” wordt per datum Regeling gedefinieerd als partijen die niet tot de overheid behoren.⁵¹ Met andere woorden: alleen private partijen, niet-overheidsinstanties zouden nu nog als “*derden*” gelden.
95. Voorts introduceren de Beleidsregels taakuitoefening CBS in (i) artikel 4 dat het CBS een verzoek voor het verrichten van een aanvullende statistische dienst registreert en aanvaardt en overweegt of de dienst, of een deel van de dienst,

⁴⁹ Zie randnummer 70 e.v. van deze dagvaarding.

⁵⁰ Beleidsregels taakuitoefening CBS, artikel 1.

⁵¹ Regeling werkzaamheden derden CBS, artikel 1.

uitgevoerd kan worden door een private statistische dienstverlener; en (ii) het vierde lid van artikel 4 dat voor diensten waarvan de vergoeding lager is dan het minimumbedrag (EUR 33.000) een enkelvoudig onderhandse gunning of een meervoudig onderhandse procedure wordt aangewezen.

96. Volgens MOA is de uitgevaardigde Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS in strijd met de Wet CBS, en in het bijzonder (het doel van) artikel 5 van de Wet CBS.
97. Ten eerste, is de wet helder: deze onderscheidt in het kader van artikel 5 Wet CBS niet meer dan twee categorieën *statistische werkzaamheden*: werk binnen en werk buiten de lumpsum. Een hybride vorm zoals *aanvullende statistische dienstverlening* (waarbij het CBS zelf kan beslissen of hij met private partijen wilt gaan samenwerken met betrekking tot werkzaamheden die buiten de lumpsum vallen) kent de wet niet.
98. In dit kader zijn de werkzaamheden buiten de lumpsum werkzaamheden voor derden en mogen deze slechts incidenteel verricht worden, mits en zolang dat de markt niet verstoort en volgens de wetgever tot een maximum van 10% om het incidentele karakter van de opdrachten voor derden te onderstrepen.⁵² Wanneer het CBS diensten wil aanbieden die vergelijkbaar zijn met die van private aanbieders, dient zij dat in ieder geval na te laten, aangezien het CBS dan onmiddellijk de schijn tegen heeft dat daarmee de mededinging op de markt wordt verstoord.⁵³
99. Ten tweede, staat in de memorie van toelichting bij artikel 5 Wet CBS uitdrukkelijk, dat ook overheden die het CBS buiten de lumpsum bedient, wettelijk gezien worden als “*derden*”. Artikel 60 van de Wet op het CBS onderstreept dat nog eens door te bepalen dat de kosten voor uitoefening van de taken uit de wet ten laste van de rijksbegroting komen, met uitzondering van de kosten voor de uitvoering van de statistische werkzaamheden voor derden.⁵⁴ Met andere woorden: zodra het CBS zich aanvullend laat betalen voor zijn diensten valt dat per definitie onder “*werkzaamheden voor derden*”. Het is niet meer dan logisch dat in al die gevallen een marktbelang in het geding is.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 277, nr. 13, pagina 4: “Om te voorkomen dat de uitvoering van de kerntaak in het gedrang komt, verricht het CBS zulke werkzaamheden voor derden slechts in incidentele gevallen. In termen van de totale begroting van het CBS betreft deze bron van inkomsten minder dan tien procent. Daarmee wordt ten principale recht gedaan aan het uitgangspunt van het kabinet dat statistiek een collectief goed is. Tegelijk krijgt het CBS in incidentele gevallen enige ruimte om aan specifieke wensen van statistiekgebruikers tegemoet te komen. Uitvoering van die wensen moet niet alleen in voldoende mate aansluiten bij de kerntaak van het CBS. Ze mag ook niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is.”

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 277, nr. 3, pagina 26: “(...) Het CBS mag echter geen statistische werkzaamheden voor derden verrichten die leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking onwenselijk is. Dit betekent dat het CBS een statistisch onderzoek voor een derde kan verrichten zolang er in de markt geen gelijkwaardige dienstverlening bestaat. (...) De goede marktwerking komt in het geding als het CBS een dienst aanbiedt die in voldoende mate door het bedrijfsleven wordt verricht. In dat geval heeft het CBS al snel de schijn tegen van een voorsprong op andere bedrijven uit hoofde van zijn publiekrechtelijke taak en zou er sprake kunnen zijn van concurrentievervalsing. Het CBS zal zich dan ook in zo'n geval van het verrichten van die dienst moeten onthouden. (...)”

⁵⁴ Zie randnummers 44 en 93 van deze dagvaarding.

100. Ten derde, dat onder “*derden*” in de zin van de eerste volzin van artikel 5 lid 1 Wet CBS ook overheidsinstanties kunnen vallen, strookt eveneens met de doelstelling van artikel 5 lid 1 Wet CBS, namelijk het voorkomen van oneerlijke concurrentie door het CBS met marktpartijen. Als met “*derden*” niet eveneens overheidsinstanties zouden zijn bedoeld, zou een groot deel van de markt (namelijk alle opdrachten vanuit overheidsinstanties) wel ten prooi komen aan vrijwel ongebreidelde concurrentie van het CBS, zonder dat getoetst behoeft te worden aan de vraag of de dienstverlening “*incidenteel*” plaatsvindt, dan wel of de dienstverlening mogelijk te rechtvaardigen is uit het oogpunt van de tweede volzin van artikel 5 lid 1 Wet CBS.
101. Dit is eveneens in strijd met de (geest) van de mededingingsregels. Zoals aangegeven door de heer Van Hulst in zijn advies aan de Minister,⁵⁵ is de geest van de Wet Markt & Overheid van toepassing op werkzaamheden van het CBS aan overheidsinstanties. Hoofdstuk 4 van de Mededingingswet (Wet Markt & Overheid) is erop gericht te voorkomen dat de overheid bij het uitoefenen van de publieke taak *het level playing field* verstoort wanneer zij zichzelf begeeft in de commerciële sfeer. Deze regels zijn er om te voorkomen dat de overheid op een oneerlijke wijze concurreert met private marktpartijen (bijvoorbeeld door het inzetten van haar wettelijke bevoegdheden en taken). Dit is wat in onderhavige geval dus precies gebeurt.
102. Ten vijfde, is er ook geen wettelijke basis om het begrip “*derden*” zoals gehanteerd in de Regeling werkzaamheden derden CBS te beperken tot uitsluitend partijen die niet tot de overheid behoren. Integendeel, de memorie van toelichting bij artikel 5 van de Wet CBS noemt overheden juist expliciet wél als “*derde*” als daaraan diensten geleverd worden, die buiten de lumpsum vallen.⁵⁶ Het is zelfs opvallend dat in die wetsgeschiedenis de meeste voorbeelden van werkzaamheden voor derden, werkzaamheden voor rijksoverheden (waaronder ministeries) betreffen die worden uitgevoerd in aanvulling op de werkzaamheden van het CBS die wel vallen binnen “*het reguliere vanuit het EZ-hoofdstuk⁵⁷ op de rijksbegroting gefinancierde programma*”.⁵⁸
103. Ten zesde, is ook de toets dat werkzaamheden voor derden slechts “*incidenteel*” mogen worden verricht en uitsluitend, als dat de goede marktwerking niet verstoort, met deze regelgevingen ondermijnd (en daarmee dus nogmaals (het doel van) artikel 5 Wet CBS). In de nieuwe ministeriële regeling en het beleid is immers geen maximumpercentage geïntroduceerd. Dit terwijl de wetsgeschiedenis bij de Wet CBS uitdrukkelijk vermeldt dat er een maximum van 10% zou moeten gelden aangaande het werk voor derden dat het CBS mag verrichten. De relevante passage is eerder geciteerd (zie randnummer 50 van deze dagvaarding).

⁵⁵ Advies van de heer Van Hulst, pagina's 4-5 (Productie 30).

⁵⁶ Werk voor derden: “*Een beperkt deel van de activiteiten van het CBS valt buiten het reguliere vanuit het EZ-hoofdstuk op de rijksbegroting gefinancierde programma.*” Tweede Kamer, 28277, nr. 3, onderdeel 2.8. Zie voorts randnummers 45, 70, 98, 99 van deze dagvaarding.

⁵⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 277 nr. B. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20032004-28277-B.html>.

⁵⁸ *Ibid.*

104. Ten zevende, strookt het scharen van de “aanvullende statistische dienstverlening” onder de discretionaire bevoegdheid van het CBS ook niet met de doelstelling van artikel 5 lid 1 Wet CBS, namelijk het voorkomen van oneerlijke concurrentie door het CBS met marktpartijen en met de geest van de Wet Markt & Overheid. In dit verband verwijst MOA ook nog naar artikel 4 van de Beleidsregels taakuitoefening CBS, dat gaat over het proces rondom aanvaarding van aanvullende statistische opdrachten. Deze bepaling legt de rol van ‘gatekeeper’ bij het CBS. Het CBS krijgt in het kader van zijn ‘gatekeeper’ rol de taak een correcte verdeling van opdrachten van overheden tussen zichzelf en private partijen te maken. Dit doet hij achter gesloten deuren en zonder acht te slaan op de vraag of de statistische werkzaamheden een incidenteel karakter hebben (eerste volzin van artikel 5 lid 1 Wet CBS) en zonder acht te slaan of het vanuit het oogpunt van een goede marktwerking ongewenst is (tweede volzin van artikel 5 lid 1 Wet CBS).⁵⁹
105. Aan al het voorgaande kan nog worden toegevoegd dat de Beleidsregels taakuitoefening CBS het CBS een volstrekt arbitraire drempelwaarde geven om oneindig veel opdrachten van private partijen te aanvaarden als die een waarde van minder dan EUR 10.000 hebben en om opdrachten van overheden te aanvaarden, als die een waarde van minder dan € 33.000 hebben.⁶⁰ Deze vaststelling van drempelwaarden is eveneens in strijd met (het doel van) artikel 5 Wet CBS (dat beoogt oneerlijke concurrentie van het CBS met private aanbieders van vergelijkbare diensten te voorkomen) en de geest van de Wet Markt & Overheid. Allereerst is – zoals meermaals gesteld – een onderscheid tussen beide typen opdrachten niet te rechtvaardigen op grond van artikel 5 Wet CBS. Daarnaast impliceren de beleidsregels dat deze opdrachten structureel kunnen worden uitgevoerd, terwijl artikel 5 lid 1 Wet CBS voorschrijft dat werkzaamheden voor derden slechts incidenteel mogen plaatsvinden. Dat strookt dus ook niet met elkaar, want een groot aantal opdrachten dat in de markt omgaat, heeft een waarde van minder dan EUR 10.000, respectievelijk EUR 33.000. Daar komt bij dat veel van die opdrachten voor de private partijen juist een belangrijke bron van inkomsten zijn, mede omdat opdrachten van grotere omvang – zeker in deze tijden van economische recessie als gevolg van de coronapandemie - schaarser zijn.
106. Samenvattend, de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS minimaliseert de ruimte voor private marktpartijen, met name die partijen die vooral afhankelijk waren van opdrachten van of namens overheidsinstanties. Het CBS mag nu ongelimiteerd overheden blijven bedienen (een belangrijk marktsegment voor de private marktpartijen, voor sommige het marktsegment waar zij zich voornamelijk op richten). Dit terwijl de heer Van Hulst de term “werk voor derden” in zijn advies heeft bekeken en daarin geen wijziging heeft voorgesteld of aangenomen rondom overheden die wel of niet tot “derden” zouden behoren (dat kon ook niet anders omdat de wetsgeschiedenis werkzaamheden voor overheden die buiten de lumpsum vallen expliciet als voorbeelden aanhaalt van wat onder “werkzaamheden voor derden” valt). Met andere woorden: als de Minister het advies van de heer Van Hulst had overgenomen, dan had de Minister de definitie van “derden” niet moeten aanpassen en was de ruimte voor private marktpartijen allesbehalve

⁵⁹ Toelichting bij artikel 4 van de Beleidsregels taakuitoefening CBS. Zie: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/i9vvi5epmj1ey0/vl3jdn00b8du>.

⁶⁰ *Ibid.*

geminimaliseerd. Deze minimalisering was absoluut niet hetgeen de heer Van Hulst voor ogen had: *“Een open oog voor de maximale inschakeling van private marktpartijen, waar relevant en mogelijk is nodig.”*⁶¹ Sterker nog, de heer Van Hulst adviseerde juist dat het CBS een stap terug zou doen, en dat niet de speelruimte van private marktpartijen zou worden beperkt: *“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 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.”*⁶²

107. De Minister heeft met de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS de bescherming van artikel 5 Wet CBS uitgehold. Nu wordt de wettelijke bescherming van artikel 5 lid 1 Wet CBS door de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS ten onrechte beperkt ten aanzien van betaalde dienstverlening voor niet-overheidsinstanties. Waar de wet het juiste uitgangspunt heeft genomen dat iedere betaalde dienstverlening van het CBS niet mag leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is, neemt de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS kennelijk tot uitgangspunt dat de markt voor betaalde dienstverlening voor overheidsinstanties kennelijk niet deze bescherming waard is.
108. Dit is, zoals hierboven behandeld, vooreerst in strijd met de Wet CBS, in het bijzonder artikel 5 Wet CBS, alsmede de in het Nederlands rechtssysteem verankerde rechtsbeginselen: de rechtszekerheid⁶³ en rechtsgelijkheid⁶⁴, het legaliteitsbeginsel,⁶⁵ en de zorgvuldigheidsnorm.⁶⁶
109. Het is niet toegestaan om (de reikwijdte van) hogere regels uit de wet (wet in formele zin te veranderen door middel van lagere regelgeving. Door de

⁶¹ Advies van de heer Van Hulst, pagina 5-6 (Productie 30).

⁶² *Ibid*, pagina 6.

⁶³ Asser-Vranken 1995, nr. 132 en Vranken 1997, p. 32 en 44. Zie verder: HR 14 april 1989, NJ 1989, 469 (*Harmonisatiewet*) ECLI:NL:HR:1989:AD5725. De Landelijke Studenten Vakbond verzette zich tegen de onverkorte toepassing van de nieuwe bepalingen in de Harmonisatiewet door de Staat, welke voor de student een achteruitgang in rechtspositie inhield. De Hoge Raad merkte op dat hij de Harmonisatiewet in strijd acht met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarop is bij wet van 10 juli 1989 de Harmonisatiewet aangepast.

⁶⁴ De rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (een fundamenteel principe van het recht en zelfs in afgeleide vorm vastgelegd in artikel 1 Gw) eisen redelijke voorspelbaarheid van overheidshandelingen, voldoende concrete normen die de burger in staat stellen zijn gedrag daarop af te stemmen, honorering van opgewekt vertrouwen en gelijke behandeling van gelijke gevallen (waarbij wetgeving op eenieder (inclusief overheidsinstanties) op gelijke wijze van toepassing is).

⁶⁵ Het algemene, ongeschreven legaliteitsvereiste dat aan het gehele publiekrecht ten grondslag ligt (artikel 89, tweede en vierde lid, Gw). Het legaliteitsvereiste vergt dat overheidsop treden dat eenzijdig en dwingend het gedrag van burgers stuurt (dat wil zeggen juridisch of feitelijk verplichtend is, moet berusten op een wettelijke grondslag in de vorm van een bevoegdheid tot wetgeving (d.w.z. algemene voor herhaalde toepassing vatbare regels) (zie HR 13 januari 1879, W 4330 (*Meerenberg*)). Het legaliteitsbeginsel beoogt de burger te beschermen tegen niet democratisch gelegitimeerde, eenzijdige inbreuken op zijn vrijheid, persoonlijkheidsrechten, eigendom of vermogensrechten.

⁶⁶ Zoals de Hoge Raad overweegt in *Direks/Venray* (HR 21 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4041): *“de overheid handelt al vóór de uitvaardiging van een regeling onrechtmatig, als zij het vertrouwen vestigt, dat de regeling ongewijzigd tot stand zal komen of zelfs eist dat de burger op de inwerkingtreding vooruit loopt. Die bijkomende handelingen zijn in dat geval de tot schadevergoeding verplichtende onrechtmatige daad.”* Anders gezegd: de overheid handelt vóór het moment van uitvaardiging van een regeling uitsluitend onrechtmatig als zij een specifieke rechtsplicht schendt die al geldt voorafgaand aan het moment van uitvaardiging.

uitvaardiging van de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS is nu een vreemd geheel ontstaan van een ministeriële regeling en beleidsregels die tegenstrijdig zijn met de Wet CBS en de algemene opvattingen over de verhoudingen tussen markt en overheid (en de beperkingen die de wetgever daaraan verbond met als doel om marktverstoring door het CBS te voorkomen).⁶⁷

110. Voorts groeit met deze regelingen ook de bron van alle conflicten die spelen rondom het CBS en private marktpartijen, dat zowel het aantal als de ernst van die conflicten zal toenemen. De economische crisis als gevolg van de coronapandemie zal dit verergeren. Juist nú zijn marktpartijen op zoek naar opdrachtgevers die geen last hebben van de economische crisis, zoals de overheid of entiteiten die daartoe behoren.

Ten overvloede: Onzorgvuldige totstandkoming van de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS

111. Al het voorgaande toont bovendien aan dat de Staat niet zorgvuldig is geweest in het opstellen van de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS. De Staat heeft verschillende hogere (on)geschreven rechtsnormen (waaronder de Wet CBS) geschonden bij de vaststelling van voornoemde regelgevingen. Alleen dit gegeven is voldoende om een schending van de zorgvuldigheidsnorm aan te nemen.⁶⁸
112. Daarbij komt dat MOA de Staat (i) een *position paper* rondom de beleidsregels voor, en samenwerking met het CBS (bij brief van 5 november 2019); (ii) voorstellen voor spelregels voor het CBS (bij brief van 5 november 2019); (iii) een vertrouwelijk overzicht met voorbeelden waar concurrentie met het CBS optreedt (bij brief van 5 november 2019); (iv) een notitie met openstaande punten en oplossingen voor de ongerustheden binnen de statistische markt voor private partijen in reactie op het advies van de heer Van Hulst (bij brief van 27 augustus 2019); en (v) een zienswijze (per brief van 10 december 2019) heeft verzonden (Productie 5).
113. Zoals aangegeven onder randnummer 81 (voetnoot 46) van deze dagvaarding, waren er op advies van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gesprekken geweest met het CBS over de rolverdeling tussen het CBS en de private marktpartijen (eind 2019).
114. De gesprekken waren echter zonder enig resultaat. Het CBS gaf aan dat hij (i) niet met MOA wilde overleggen over concrete regelgeving, alvorens het ministerie van Economische Zaken en Klimaat die regels heeft vastgesteld en (ii) zelfstandig met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wilde overleggen en niet tripartite (zoals verzocht door MOA). Het CBS bleek voorts niet ontvankelijk voor

⁶⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, pagina 7: "Ten behoeve van specifieke gebruikers die behoefte hebben aan informatie van het CBS die niet binnen het vastgestelde programma en met de uit de rijksbegroting beschikbare middelen gemaakt kan worden, geeft artikel 5 het CBS de bevoegdheid om onder eveneens strikte condities werk voor derden te verrichten."

⁶⁸ Zie voetnoot 66 van deze dagvaarding.

- de concrete probleemcases van de door MOA vertegenwoordigde partijen (Productie 5).
115. Zoals aangegeven in randnummer 81 van deze dagvaarding, is er voorts pas in navolging van de zienswijze van MOA overleg geweest tussen MOA en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over de conceptversies van de Regeling werkzaamheden derden CBS en de Beleidsregels taakuitoefening CBS en de daarover ingediende bezwaren (Productie 32).
 116. Dit gesprek had volgens MOA een teleurstellende uitkomst en averechts effect (net als de gesprekken met het CBS eind 2019). De inhoudelijke verbeterpunten van MOA waren niet voor discussie vatbaar. Het door MOA grondig voorbereid – en in lijn met het advies van de heer Van Hulst – opgestelde zienswijze werd in het gesprek afgedaan als een *“door een jurist opgesteld, bijna extremistisch document.”*⁶⁹
 117. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat straalde daarmee tijdens het gesprek volgens MOA juist uit geen waarde te hechten aan een gelijkwaardig speelveld voor markt en overheid waar het gaat om de statistische dienstverlening aan overheden. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat miskende daarmee de bedrijfsbelangen en de marktpositie van de door MOA vertegenwoordigde partijen (die een significant deel van de markt vertegenwoordigen).
 118. De Staat schoof vervolgens de zienswijze (en de daarin vermelde bezwaren en aandachtspunten) van MOA per brief op 9 april 2020 terzijde (Productie 26).
 119. Dat er geen rekening werd gehouden met en niet werd geluisterd naar de belangen van de private markspelers volgt onmiskenbaar uit de vaststelling van de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS (dit zonder acht te slaan op de bezwaren vanuit de commerciële markt) en de houding van het CBS en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat tijdens de gesprekken. Dat de Minister er vervolgens voor kiest om in tegenstelling tot haar toezegging het advies van de heer Van Hulst op te volgen, regelgevingen die op significante punten hiervan afwijken toch erdoor te drukken, kan dan ook niet anders worden geïnterpreteerd dan een onzorgvuldige vaststelling van de ministeriële regeling en de beleidsregels.

Conclusie

120. Indachtig het voorgaande, zijn de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS in strijd met hogere (on)geschreven rechtsnormen (waaronder de Wet CBS) en dragen deze niet bij aan het terugdringen van de concurrentie door het CBS en aan het verbeteren van de relatie tussen CBS en de marktpartijen. Daarmee raken de doelen zoals

⁶⁹ Zie Productie 32.

beschermd onder artikel 5 Wet CBS en die de regels en het beleid hadden moeten voorstaan, volledig buiten beeld.

VI. VORDERINGEN VAN MOA

Inleiding

121. MOA vordert in de onderhavige procedure een verklaring voor recht van uw rechtbank dat *primair* de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS onverbindend is; en *secundair* dat artikelen 1 en 3 van de Regeling werkzaamheden derden CBS en artikelen 1 en 4 van de Beleidsregels taakuitoefening CBS onverbindend is.
122. MOA baseert haar vordering in het licht van de feiten en omstandigheden zoals geschetst in hoofdstuk V van deze dagvaarding op onrechtmatige daad en zal in het navolgende dit uitwerken.
123. Een benadeelde kan een vordering tot onverbindend verklaring indienen in een civiele procedure wanneer hij schade lijdt (of zal lijden) door (onrechtmatige) wetgeving. De benadeelde kan daarbij zijn vordering baseren op het feit dat de betreffende wet als zodanig in strijd is met hogere regelgeving en daarmee onverbindend is.
124. In dit hoofdstuk zal MOA haar vordering op grond van onrechtmatige wetgeving verder substantiëren. Allereerst zal MOA ingaan op de materiële criteria waaraan uw rechtbank de vordering moet beoordelen. Hierbij zal MOA achtereenvolgens ingaan op: onrechtmatigheid, toerekening, relativiteit, causaliteit en schade.

Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS is in strijd met hogere (Nederlandse) (on)geschreven rechtsnormen en daarmee onrechtmatig

125. Een gedraging (doen of nalaten) is onrechtmatig indien de gedraging in strijd is met een wettelijke plicht; wanneer door de gedraging inbreuk wordt gemaakt op een subjectief recht of wanneer de gedraging in strijd is met de maatschappelijke zorgvuldigheid, zo volgt uit artikel 6:162 BW. Wanneer gedrag kan worden gevangen in een van bovengenoemde categorieën dan staat hiermee de onrechtmatigheid vast. Wordt daarnaast nog aan de andere vereisten van artikel 6:162 BW voldaan (toerekening, relativiteit, causaliteit en schade) dan staat de onrechtmatigheid in ruime zin vast en dient een regelgeving onverbindend te worden verklaard en eventueel veroorzaakte schade door de *leadens* te worden vergoed.
126. Een ministeriële regeling en de daarbij horende beleidsregels zijn onrechtmatig wanneer de materiële inhoud ervan in strijd is met hogere (inter)nationale normen of wanneer er een gebrek is in de totstandkomingsprocedure (bijvoorbeeld veronachtzaming van een overlegprocedure voor de totstandkoming van een

regelgeving).⁷⁰ Wanneer de wetgever wetgeving uitvaardigt die strijdig is met hoger recht dan komt een voorschrift (publiekrechtelijk gezien) onrechtmatig tot stand waardoor het predicaat 'onverbindend' op het voorschrift prijkt. Algemeen aanvaard is dat deze publiekrechtelijke onregelmatigheid in het burgerlijke recht als zijnde 'onrechtmatig' moet worden beschouwd. Dat een onverbindend wettelijk voorschrift een onrechtmatige daad kan inhouden bleek voor het eerst uit het *Pocketbooks II*-arrest.⁷¹ Deze opvatting is later bevestigd in tal van andere arresten van de Hoge Raad.⁷²

127. Dat de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS in strijd zijn met hogere (Nederlandse) (on)geschreven rechtsnormen (in het bijzonder artikel 5 Wet CBS) en onrechtmatig tot stand zijn gekomen, is uitvoerig behandeld in hoofdstuk V van deze dagvaarding.

Toerekening

128. Naast de hiervoor besproken 'onrechtmatigheid' is een tweede voorwaarde voor aansprakelijkheid van de Staat op grond van artikel 6:162 BW dat een daad aan de dader kan worden toegerekend. Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend indien deze aan de schuld van de dader te wijten is of indien de wet of verkeersopvattingen zulks bepalen.⁷³
129. De categorie 'schuld' (in de zin van persoonlijke aansprakelijkheid) ligt niet voor de hand bij overheidsaansprakelijkheid op grond van wetgeving. De Staat als organisatie is immers geen mens van vlees en bloed en heeft geen 'psyche'. Ook zal in dit kader van overheidsaansprakelijkheid voor wetgeving niet kunnen worden toegerekend op grond van de wet. Er is immers geen algemene wettelijke regeling aanwijsbaar die de overheid aansprakelijkheid stelt voor door haar uitgevaardigde wetgeving. Het onrechtmatige gedrag van de Staat zal daarom voornamelijk worden toegerekend op grond van de '*in het verkeer geldende opvattingen*'.⁷⁴
130. Aan overheidshandelingen worden in het algemeen vrij hoge eisen gesteld. Dit hangt samen met de positie die de Staat in de maatschappij inneemt. Van de Staat mag 'voorbeeldig' gedrag worden verlangd. Zij behoort op de hoogte te zijn van de feitelijke en juridische stand van zaken. Wanneer wetgeving wordt uitgevaardigd heeft de Staat de zorgplicht dat dit op juiste wijze gebeurt. Hierbij dient zij na te gaan hoe het uitgevaardigde wettelijke voorschrift zich verhoudt tot ander recht. Het feit dat wetgeving zich veelal richt tot grote groepen mensen

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 juli 2006, Gst. 2006, 117. Andere formele gronden voor onverbindendverklaring komen ook voor, vgl. Pres. Rechtbank. 's-Gravenhage 3 oktober 1977, NJ 1978, 170 (*Aanvangssalarissen leraren*), waar veronachtzaming van een overlegprocedure voor de totstandkoming van een AMvB onrechtmatig wordt geoordeeld.

⁷¹ HR 24 januari 1969, NJ 1969, 316 (*Pocketbooks II*).

⁷² HR 1 juli 1984, NJ 1984, 360 (LSV); HR 9 mei 1986, NJ 1987, 252 (*Staat/Van Gelder*); HR 16 mei 1986, NJ 1987, 251 (*Landbouwwliegers*).

⁷³ Artikel 6:162 lid 3 BW.

⁷⁴ Deze categorie komt wel in aanmerking indien een wettelijk voorschrift is uitgevaardigd zonder een wettelijke grondslag. Er is dan strijd met het legaliteitsbeginsel. Omdat het legaliteitsbeginsel op sommige terreinen is gecodificeerd (artikel 16 Gw, artikel 89 lid 2 Gw, artikel 104 Gw etc.) kan hier dus toegerekend worden op grond van de wet. Het legaliteitsvereiste is echter tevens op te vatten als een algemeen ongeschreven rechtsbeginsel wat haar stempel drukt op het hele publiekrecht.

ondersteunt dit uitgangspunt. De Staat heeft de juridische expertise in huis om na te gaan of wetgeving al dan niet in strijd is met hogere regelgeving.⁷⁵

131. Daarom dient juist de overheid op de hoogte te zijn van de wet. Zij behoort de wet 'te kennen'⁷⁶; het is immers haar eigen product. Burgers moeten kunnen vertrouwen dat wetgeving die uitgevaardigd wordt in ieder geval overeenstemt met reeds bestaande hogere voorschriften. Indien schade ontstaat (of kan ontstaan) als gevolg van een miskening van hoger recht is het redelijker de schade voor rekening van de overheid te laten komen dan de nadelen op een individuele burger af te wentelen.
132. Indien uw rechtbank dus tot het oordeel komt dat de wettelijke voorschriften onverbindend zijn, staat hiermee niet alleen de onrechtmatigheid vast maar (in beginsel) ook de toerekenbaarheid.⁷⁷ Een belangrijke uitspraak hieromtrent deed de Hoge Raad in het *Staat/Van Gelder*-arrest.⁷⁸ Hier ging het om aansprakelijkheid voor een lagere onverbindende regeling. Van Gelder vorderde renteschade omdat hij te hoog was aangeslagen op grond van een uitvoeringsbesluit (een algemeen verbindend voorschrift) van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Om aan de opgelegde belastingaanslagen te kunnen voldoen had hij (tegen hoge rente) geld moeten lenen van derden. Het uitvoeringsbesluit, dat de basis vormde voor de aanslagen, bleek onverbindend te zijn. De Staat kwam met een schuldverweer: volgens hem had hij zijn bevoegdheden niet op klaarblijkelijke en ernstige wijze overschreden op het moment dat hij de onverbindende regeling uitvaardigde. De Hoge Raad gaat hierin niet mee en overweegt dat:

'In geval een overheidslichaam een onrechtmatige daad pleegt door een met een hogere regeling strijdig en mitsdien onverbindend voorschrift uit te vaardigen en op grond van dit voorschrift te handelen is daarmee in beginsel de schuld van het overheidslichaam gegeven.'

133. De bewoordingen van de Hoge Raad ('in beginsel') laat weliswaar ruimte voor uitzondering, maar in de jurisprudentie is tot op heden nog nooit een uitzondering aanvaard. De overheid kan zich ook niet verschuilen achter het excuus van rechtsdwaling.⁷⁹
134. Per saldo komt het bij onverbindende wetgeving dus neer op een soort risicoaansprakelijkheid. Het uitvaardigende orgaan dient zich ervan te vergewissen dat wettelijke voorschriften in overeenstemming zijn met hogere

⁷⁵ Asser/Hartkamp (4-III) 2006, nr. 92b.

⁷⁶ Zie de noot van Scheltema onder het *Van Gelder*-arrest (HR 9 mei 1986, NJ 1987, 252, nt. MS).

⁷⁷ HR 11 oktober 1991, N J 1993, 165 (*Staat, Van Hilten/M.*).

⁷⁸ HR 9 mei 1986, NJ 1987, 252 (*Staat/Van Gelder*).

⁷⁹ HR 26 september 1986, NJ 1987, 253 (*Staat/Hoffmann La Roche*). Het ging in deze zaak om vermeende aansprakelijkheid van een uitgevaardigde en nadien door het College van Beroep vernietigde beschikking op grond van de Wet economische mededinging. De Staat verweerde zich met de stelling dat de vernietiging door het college onvoorzienbaar was. Daarom trof de Staat geen schuld. De Hoge Raad gaat hierin niet mee: '*deze enkele omstandigheid staat er immers niet aan in de weg [...] en doet derhalve niet af aan de in beginsel gegeven schuld van dit lichaam*'. Dit standpunt wordt later gehandhaafd en nader uitgewerkt in HR 31 mei 1991, NJ 1993, ¹¹² (*Van Gog/Nederweert*): '*Zelfs wanneer het overheidslichaam geen enkel verwijt treft, moet worden aangenomen dat deze onrechtmatige daad in beginsel – in de termen van artikel 6:162 NBW – voor rekening van het overheidslichaam komt.*'

voorschriften. Laat de overheid na dit (zorgvuldig) te doen, dan is dit een omstandigheid die voor haar rekening komt. Indachtig het *Pocketbook II*-arrest en het *Staat/Van Gelder*-arrest, wanneer een wettelijk voorschrift onverbindend is, komt deze omstandigheid neer op een 'miskenning' van hoger recht. Dit dient opgevat te worden als een onrechtmatige overheidsgedraging die ook zonder meer kan worden toegerekend.

135. Dit is niet alleen zo bij strijd met een geschreven hogere regeling, maar ook bij strijd met ongeschreven recht. Het feit dat ongeschreven rechtsregels vaak een betrekkelijk vaag karakter hebben doet niet af aan het 'schuldaspect' van de overheid indien wetgeving in strijd blijkt te zijn met dergelijke rechtsbeginselen. De rechter heeft de mogelijkheid om lagere wetgeving onverbindend te verklaren als deze in strijd is met ongeschreven rechtsbeginselen.⁸⁰

Relativiteit

136. Naast de onrechtmatigheid en de toerekening is de relativiteit⁸¹ een ander vereiste van onrechtmatige daad. Wil een vordering uit onrechtmatige daad succesvol zijn, dan is het zaak dat de norm waarop de gelaedeerde zich beroept, de strekking heeft om hem tegen schade te beschermen zoals hij die lijdt.⁸²
137. De relativiteit is zonder meer aanwezig. De gewraakte Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS, hollen de bescherming tegen oneerlijke concurrentie van het CBS jegens de door MOA vertegenwoordigde partijen uit.

Schade en causaliteit

138. Naast de hiervoor besproken relativiteit zijn ook causaliteit en schade vereisten voor de vaststelling van een onrechtmatige daad op grond van artikel 6:162 BW.
139. De gewraakte Regeling werkzaamheden derden CBS en bijbehorende beleidsregels, maken dat werkzaamheden buiten de lumpsum die het CBS voor de overheid wenst uit te voeren niet meer aan de norm van artikel 5 lid 1 Wet CBS worden getoetst. Waar de door MOA vertegenwoordigde partijen voorheen onder meer verzekerd waren dat het CBS opdrachten buiten de lumpsum (voor overheden) slechts in incidentele gevallen zouden verrichten, is dat volgens de gewraakte Regeling werkzaamheden derden CBS en bijbehorende beleidsregels niet meer het geval. Het voorzienbare gevolg van de gewraakte Regeling en het beleid is dan ook dat de door MOA vertegenwoordigde partijen minder bescherming genieten tegen een CBS dat tegen betaling dienstverlening (voor overheden) wenst te gaan verrichten. Als gevolg van de Regeling leiden of zullen de door MOA vertegenwoordigde partijen dus schade leiden, doordat aannemelijk is dat CBS meer en meer opdrachten 'uit' de markt zal halen ten koste van omzet en winst van door MOA vertegenwoordigde partijen die anders

⁸⁰ HR 16 mei 1986, NJ 1987, 251 (*Landbouwwliegers*).

⁸¹ Ook wel 'schutznormleer' genoemd.

⁸² Asser/Hartkamp (4-III) 2006, nr. 95 en 97.

mogelijk in aanmerking waren gekomen voor die opdracht. Daarmee is ook de schade in beginsel gegeven.

140. Het verdient evenwel opmerking dat in wetgevingsgedingen niet vaak om schadevergoeding wordt gevraagd. Vaak wordt voorafgaand of direct na het uitvaardigen van vermeend onrechtmatige wetgeving een procedure gestart tegen de regelgeving. Er is dan veelal nog geen (omvangrijke) schade ingetreden zodat de schadevordering niet in zicht komt.
141. MOA brengt ook in herinnering dat de inzet van onderhavige procedure is het verkrijgen van een onverbindend verklaring ter voorkoming dat de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS in de toekomst worden toegepast. Het beoogde doel met onverbindend verklaring is (voornamelijk) om (toekomstige) schade te voorkomen.

Wat verzoekt MOA van uw rechtbank op grond van onrechtmatige daad?

Declaratoire onverbindendverklaring

142. Zoals benadrukt in randnummer 121 van deze dagvaarding, vordert MOA in onderhavige procedure van uw rechtbank dat *primair* de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS onverbindend is; en *subsidiar* dat artikelen 1 en 3 van de Regeling werkzaamheden derden CBS en artikelen 1 en 4 van de Beleidsregels taakuitoefening CBS onverbindend zijn. Met de uitgevaardigde regelgevingen heeft de Minister volgens MOA jegens haar (en jegens de door MOA vertegenwoordigde partijen) onrechtmatig gehandeld (artikel 3:302 BW: declaratoir).
143. Onverbindendheid wil zeggen dat de regelgeving rechtskracht mist, omdat zij met het oog op hogere (Nederlandse) (on)geschreven rechtsnormen niet uitgevaardigd mocht worden. Buiten kijf staat, dat uw rechtbank voor recht kan verklaren, dat de overheid door het uitvaardigen van een onverbindende regeling jegens een bepaalde belangenorganisatie (althans jegens de daardoor vertegenwoordigde partijen) onrechtmatig heeft gehandeld. Ook kan uw rechtbank verklaren dat de overheid aansprakelijk is voor de schade die een specifieke belangenorganisatie (althans de daardoor vertegenwoordigde partijen) door een onrechtmatige regeling zal lijden of heeft geleden. Een dergelijk declaratoir vonnis legt in ieder geval de rechtsverhouding tussen de overheid en de verkrijger definitief vast.
144. Een onverbindendverklaring van regelgeving die in strijd is met hogere (Nederlandse) (on)geschreven rechtsnormen met eventueel schadevergoeding tot gevolg is eveneens geen vreemde eend in de bijt.

145. De Hoge Raad deed dit in het *Bullenbaai*-arrest.⁸³ Hij overwoog in het dictum dat de zogenaamde Eilandsverordening onverbindend was omdat deze in strijd was met Antilliaanse landswetgeving.
146. Zo was voorts ook een gemeentelijke verordening, die in strijd met art. 10 EVRM verbood om in de openbare ruimte te fotograferen, onrechtmatig (en daarmee onverbindend) tegenover juist diegene die in de openbare ruimte foto's wil maken.⁸⁴

Conclusie

147. De uitgevaardigde Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS is in strijd met hoger (on)geschreven recht (in het bijzonder artikel 5 Wet CBS). Uw rechtbank dient deze regelingen als 'onrechtmatig' te bestempelen. De toerekenbaarheid en causaliteit is in dit geval een gegeven. Uitvaardigen van onrechtmatige regelingen leidt tot een zekere risicoaansprakelijkheid voor de regelgevende overheid.
148. Voor het verkrijgen van een onverbindend verklaring ter voorkoming dat de betreffende regeling in de toekomst wordt toegepast is geen schade vereist. Het beoogde doel is (voornamelijk) om met onverbindend verklaring van de onrechtmatige regelgeving (toekomstige) schade te voorkomen.

VII. VERWEREN VAN DE STAAT

149. Meest recent heeft de Staat haar visie op de wet CBS en de verhouding tot de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS uiteengezet in een brief van de Chief Economist van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (ongedateerd, maar per e-mail door de advocaat van MOA ontvangen op 17 september 2020). Deze brief wordt overgelegd als Productie 7.
150. De Staat erkent in zijn brief dat "*werk voor derden*" in de zin van artikel 5 Wet CBS ook werk voor overheden kan zijn, althans dat dit zo kon zijn:

"Onder werk voor derden viel ook werk voor overheden die aansluiting zoeken bij gegevensverzameling en verwerking die het CBS reeds uitvoert in verband met het eigen werkprogramma en additionele analyses op reeds verzamelde gegevens"

151. De Staat verwijst daartoe in zijn brief naar de toelichting bij artikel 5 Wet CBS.

"In de memorie van toelichting van 2003 werd een uitleg gegeven aan werk voor derden, die ruimer is dan nu in de Regeling is vastgelegd"

⁸³ HR 16 mei 1983, NJ 1984, 361 (*Bullenbaai*).

⁸⁴ Rechtbank 's-Gravenhage 6 augustus 2003, K G 2003, 196 (*Fotografieverbod De Horsten*) en Rechtbank 's-Gravenhage 23 juli 2004, N J 2004, 564 (*Absint*).

152. Er bestaat dus geen verschil van mening tussen MOA en de Staat over wat er in het verleden (in ieder geval vanaf 2003) onder “*werkzaamheden voor derden*” moet worden verstaan en dat daaronder ook werk voor overheden kon vallen.⁸⁵
153. Er bestaat kennelijk wel verschil van mening of werk voor overheden ook nu nog onder “*werk voor derden*” in de zin van artikel 5 Wet CBS kunnen vallen. Volgens de Staat is de uitleg van artikel 5 Wet CBS immers gewijzigd door de tijd en vallen daar inmiddels geen werkzaamheden voor overheden meer onder.
154. De eerste reden die de Staat aanvoert om de gestelde wijziging van wat onder werkzaamheden voor derden moet worden verstaan te onderbouwen, is dat “*de reikwijdte van de jaarlijkse financiering*” vanuit het ministerie is veranderd.
155. Dit is uiteraard geen valide reden om van een andere uitleg van “*werk voor derden*” in de zin van artikel 5 Wet CBS uit te gaan. Artikel 5 Wet CBS is in het leven geroepen om partijen (zoals de door MOA vertegenwoordigde partijen) die net als het CBS statistische diensten verrichten te beschermen tegen concurrentie die uit het oogpunt van een goede marktwerking ongewenst is. Een interne aangelegenheid als de financiering van het CBS kan uiteraard geen impact hebben (door de tijd) op de mate van bescherming die de door MOA vertegenwoordigde partijen genieten op grond van artikel 5 Wet CBS. Bovendien ligt de financiering van het CBS in artikel 60 Wet CBS vastgelegd:

“De kosten voor de uitoefening van de taken ter uitvoering van deze wet komen ten laste van de rijksbegroting, met uitzondering van de kosten voor de uitvoering van de statistische werkzaamheden voor derden.”

Er bestaat werk dat gefinancierd wordt met de lumpsum (de rijksbegroting) en werk voor derden dat bekostigd wordt door middel van werk in opdracht (werk voor derden in de zin van artikel 60 jo. 5 Wet CBS).

156. De tweede en tevens laatste reden om de door de Staat gestelde wijziging in de uitleg van artikel 5 Wet CBS te onderbouwen, wordt gevonden in het argument dat alle werkzaamheden voor overheden onder “*de wettelijke taak van artikel 3*” vallen. Dit is volgens de Staat in haar (ongedateerde) brief “*bevestigd in de jurisprudentie van de rechtbank Den Haag*” en “*die lijn is opgenomen in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet in 2017*”.⁸⁶
157. Het citaat in de (ongedateerde) brief van de Staat uit de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet CBS (hieronder meer uitgebreid geciteerd) berust uitsluitend op “*de jurisprudentie van de rechtbank Den Haag*” waarnaar verwezen wordt door de Staat in zijn brief. Dit is ook niet in geschil aangezien de Staat aangeeft dat “*die lijn*” (uit de jurisprudentie van de rechtbank Den Haag) in de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet op het CBS is opgenomen.

⁸⁵ Volgens MOA geeft de memorie van Toelichting en artikel 60 Wet CBS bovendien helder aan wanneer werk voor een overheid een werk voor derden betreft en wanneer niet; wordt het bekostigd vanuit de rijksbegroting vanuit het ministerie van EZK dan niet en wordt het anderszins bekostigd dan wel.

⁸⁶ Pagina 2, Productie 7.

Dit volgt ook nog eens uit het feit dat de passage uit de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet CBS gevolgd wordt door verwijzing naar deze jurisprudentie:

“Bij werk voor derden voert het CBS tegen betaling statistisch onderzoek uit dat niet valt onder de taken van de artikelen 3 en 4 van de Wet op het CBS. Het gaat om additioneel onderzoek in opdracht van private partijen. Onderzoek voor andere overheden zal immers doorgaans vallen onder artikel 3 van de Wet op het CBS omdat het van overheidswege wordt verricht en relevant is voor het overheidsbeleid op het desbetreffende terrein. Dit is bevestigd in een tweetal uitspraken van de civiele voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag (uitspraken van 29 april 2008, Rechtspraak.nl, JAAN 2008/52 en 29 september 2009, Rechtspraak.nl, JAAN 2009/128).”⁸⁷

158. Deze jurisprudentie is dus kennelijk cruciaal voor de onderbouwing van deze passage (waarover vanaf randnummer 160 meer). De gestelde wijziging in uitleg in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wet CBS in 2017 zou nu juist daarop gebaseerd zijn.
159. Dit blijkt echter volstrekt onjuist, althans de twee uitspraken van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage waarnaar verwezen wordt, duiden niet op enige verandering of wijziging van wat men onder werkzaamheden voor derden in de zin van artikel 5 Wet CBS zou moeten verstaan. Dat was ook te verwachten omdat de geschillen die aan die uitspraken ten grondslag lagen helemaal geen betrekking hadden op een schending van artikel 5 Wet CBS door het CBS. Voorts blijkt de overige inhoud van de uitspraken eerder te bevestigen dat er een onderscheid in werkzaamheden vanuit het CBS moet worden gemaakt op basis van de bekostiging daarvan, dan dat dit gebaseerd zou zijn op een onderscheid in wie de opdrachtgever zou zijn. Dit licht MOA aan de hand van beide uitspraken verder toe.

De uitspraak van de voorzieningenrechter 's-Gravenhage van 29 april 2008⁸⁸

160. Dit betreft een procedure tussen GfK Panel Services Benelux B.V. (**GfK**) en de Staat der Nederlanden (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (**VROM**)), waarbij GfK op grond van de aanbestedingsregels vordert dat VROM een bepaalde opdracht niet onderhands aan het CBS gunt, maar deze openstelt voor mededinging door middel van een aanbestedingsprocedure. De procedure betreft dus niet een procedure waarbij GfK het CBS heeft gedagvaard vanwege een schending van artikel 5 Wet CBS.
161. De opdracht in kwestie die GfK graag aanbesteed ziet worden, betreft het WoON 2009 onderzoek ten behoeve van VROM. De Staat voert verweer dat van een overheidsopdracht in de zin van de aanbestedingsregels geen sprake is, maar dat sprake is van uitvoering van de wettelijke taak van het CBS. De

⁸⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 248, nr. 3, pagina 6.

⁸⁸ Rechtbank 's-Gravenhage 29 juni 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BD3221.

voorzieningenrechter is het daarmee eens. Opvallend is dat de voorzieningenrechter het daarbij van belang acht dat het onderzoek is opgenomen in het meerjarenprogramma en het jaarlijkse werkprogramma van het CBS en dat het onderzoek wordt gefinancierd uit de rijksbegroting.

“Van belang is voorts dat het onderzoek is opgenomen in het meerjarenprogramma en het jaarlijkse werkprogramma van het CBS als bedoeld in de artikelen 14 en 15 Wet op het CBS en wordt gefinancierd uit de rijksbegroting.”⁸⁹

162. Los van de vraag of de opdracht wel of niet had moeten worden aanbesteed als deze niet gefinancierd was gefinancierd uit de rijksbegroting, valt uit deze afspraak geen enkele wijziging op te maken dat het bij “werkzaamheden voor derden” in de zin van artikel 5 Wet CBS zou gaan “om *additioneel onderzoek in opdracht van private partijen*” zoals het citaat uit de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet CBS suggereert. Sterker nog, de voorzieningenrechter lijkt juist – zelfs in een aanbestedingszaak – te bevestigen dat er een wezenlijk onderscheid bestaat op grond van de Wet CBS tussen werkzaamheden die gefinancierd worden uit de rijksbegroting en werkzaamheden die niet gefinancierd worden uit de rijksbegroting (zie ook artikel 60 Wet CBS).

*De uitspraak van de voorzieningenrechter 's-Gravenhage van 29 september 2009*⁹⁰

163. Opnieuw betreft dit een kort geding waar een oordeel op een schending van het aanbestedingsrecht wordt gevraagd en niet een oordeel over de vraag of het CBS een bepaalde opdracht op grond van artikel 5 Wet CBS mag uitvoeren.
164. In deze kwestie ging het om een onderzoek dat het Ministerie voor Verkeer en Waterstaat door het CBS wenste te laten uitvoeren, maar waarvan eiseres, Socialdata B.V., betoogde dat zij in aanmerking voor uitvoering moest komen, dan wel dat het door het ministerie (de Staat) aanbesteed moest worden.
165. Opnieuw voert de Staat verweer dat van een overheidsopdracht in de zin van het aanbestedingsrecht geen sprake is, maar dat sprake is van uitvoering van de wettelijke taak van het CBS.
166. De voorzieningenrechter gaat daar in mee en acht daarbij opnieuw van belang of het onderzoek wordt gefinancierd vanuit de rijksbegroting. Vanwege het onvoldoende weerspreken door eiseres dat het onderzoek wordt gefinancierd vanuit de rijksbegroting, lijdt het volgens de voorzieningenrechter geen twijfel dat het CBS dit onderzoek op grond van zijn wettelijke taak uitoefent en daarom geen aanbestedingsplichtige overheidsopdracht is.

⁸⁹ *Ibid*, r.o. 3.2.

⁹⁰ Rechtbank 's-Gravenhage 29 september 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK0046.

“Eiseres heeft immers niet weersproken dat het onderzoek (uiteindelijk) wordt gefinancierd vanuit de rijksbegroting.”⁹¹

167. Los van de vraag of de opdracht wel of niet had moeten worden aanbesteed als deze niet gefinancierd was uit de rijksbegroting, valt opnieuw uit deze afspraak geen enkele wijziging op te maken dat het bij “werkzaamheden voor derden” in de zin van artikel 5 Wet CBS zou gaan “om additioneel onderzoek in opdracht van private partijen”. Sterker nog, de voorzieningenrechter lijkt wederom te bevestigen dat er een wezenlijk onderscheid bestaat op grond van de Wet CBS tussen werkzaamheden die gefinancierd worden uit de rijksbegroting en werkzaamheden die niet gefinancierd worden uit de rijksbegroting (vide ook artikel 60 Wet CBS).
168. Beide uitspraken van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage lijken dus het onderscheid in de Wet CBS te benadrukken tussen werk dat bekostigd wordt vanuit de rijksbegroting (de lumpsum) en werk dat bekostigd wordt door derden.
169. Beide uitspraken geven geen uitleg van artikel 5 Wet CBS. De uitleg daarvan stond ook niet ter discussie.
170. Beide uitspraken geven ook niet weer dat werkzaamheden voor derden in de zin van artikel 5 Wet CBS buiten de wettelijke taak van het CBS zouden vallen of in bepaald contrast zouden staan tot werkzaamheden die op grond van de wettelijke taak zoals weergegeven in artikel 3 Wet CBS worden uitgevoerd.
171. Beide uitspraken creëren dus ook geen tegenstelling tussen werkzaamheden die onder artikel 3 Wet CBS vallen en artikel 5 Wet CBS. Die tegenstelling is er namelijk niet. Paragraaf 1 en in het bijzonder artikel 3 Wet CBS geeft de taak van het CBS weer. De bevoegdheid van artikel 5 Wet CBS valt daaronder en niet daarbuiten.
172. Daarom valt ook niet in te zien waarom de Staat (onder verwijzing naar) de passage in de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet CBS de nadruk legt op het feit dat als werkzaamheden onder de wettelijke taak vallen, deze werkzaamheden niet meer gekwalificeerd zouden kunnen worden als werk voor derden. Werkzaamheden voor derden op grond van artikel 5 vallen immers binnen de wettelijke taak van het CBS. Dit volgt ook uit de rechtspraak en de wetsgeschiedenis:

“Nu ten slotte uit de parlementaire geschiedenis bij de CBS-wet blijkt dat bij de omschrijving van de taak van het CBS in artikel 3 (“het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek”) niet is gestreefd naar een uitputtende opsomming van de werkzaamheden van het CBS (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 277, nr. 3, blz. 7) dient het begrip ‘statistische werkzaamheden voor derden’ zodanig ruim te worden

⁹¹ *Ibid.*, r.o.v 3.4.

uitgelegd dat de exploitatie van Blaise daaronder begrepen dient te worden.”⁹²

“Een beperkt deel van de activiteiten van het CBS valt buiten het reguliere vanuit het EZ-hoofdstuk op de rijksbegroting gefinancierde programma. In incidentele gevallen verricht het CBS werk voor derden, dat dan zowel voor specifieke gebruikers als voor het CBS een belangrijke functie heeft.”⁹³

“In de regel zal bij statistische werkzaamheden voor derden door het CBS niet of nauwelijks sprake zijn van concurrentie van private aanbieders van vergelijkbare diensten. Zijn specifieke taak en positie geven het CBS een unieke positie, bij voorbeeld doordat het voor statistisch gebruik kan beschikken over allerlei registraties en deze op SoFi-nummer mag koppelen, of doordat het om redenen van communautaire statistische wetgeving reeds bepaalde activiteiten moet verrichten.”⁹⁴

“Eén van de taken van het CBS betreft immers de in artikel 5 van de Wet op het CBS neergelegde bevoegdheid om in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden te verrichten.”⁹⁵

173. Werkzaamheden voor derden op grond van artikel 5 Wet CBS vallen dus zeker niet buiten de wettelijke taak van het CBS zoals omschreven in artikel 3 Wet CBS. Werkzaamheden voor derden zijn zelfs onlosmakelijk verbonden met de kerntaak van het CBS of dienen nadrukkelijk bij de kerntaak aan te sluiten:

“Er zijn thans drie soorten situaties waarin het werk voor derden voor het CBS en voor de samenleving in breder verband nuttig wordt geacht. Allereerst verricht het CBS betaalde ontwikkelingsactiviteiten en andere ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van Eurostat, het EU Bureau voor de Statistiek. Deze activiteiten zijn onlosmakelijk verbonden met de kerntaak van het CBS en beïnvloeden zelfs de invulling daarvan op termijn. Het CBS heeft er dan ook groot belang bij dat het deze werkzaamheden kan verrichten. In de tweede plaats komt het voor dat overheden aansluiting zoeken bij de gegevensverzameling en -verwerking die het CBS reeds uitvoert in verband met zijn eigen werkprogramma. Te denken valt aan het doen opnemen door het CBS van extra vragen naar ziekteverzuim of arbeidsomstandigheden in de Enquête Beroepsbevolking of het Permanent Onderzoek Leefsituatie zodat er tegen relatief geringe meerkosten een grote hoeveelheid extra informatie geproduceerd kan worden. Een recent onderzoek dat goed past in deze context, al komen er geen interviewers aan te pas, is het onderzoek naar euthanasie dat het CBS nu voor de derde maal op verzoek van de bewindslieden van VWS en Justitie uitvoert. In ditzelfde verband is soms sprake van het tegen

⁹² Rechtbank 's-Gravenhage, 31 oktober 2007, ECLI:RBSGR:2007:BD1249. De enige uitspraak waarin wel degelijk een uitleg aan artikel 5 Wet CBS is gegeven.

⁹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, pagina 12.

⁹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, pagina 12.

⁹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 248, nr. 3, pagina 6.

betaling doen vergroten van steekproeven. Hierbij kan het motief zijn het vergroten van de betrouwbaarheid van statistische schattingen op lokaal niveau, die landelijk goed vergelijkbaar moeten zijn. In dit verband kan het Onderzoek Verplaatsingsgedrag genoemd worden waarvoor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de steekproef van het CBS zodanig doet vergroten dat fijnmaziger uitkomsten gemaakt en gebruikt kunnen worden. In de derde plaats verricht het CBS additionele analyses op reeds verzamelde gegevens tegen betaling. De kosten hiervan zijn relatief hoog omdat er schaarse, hoogwaardige capaciteit voor benodigd is, die aan uitvoering van lopende werkzaamheden onttrokken moet worden. Het CBS kan deze kennis vanwege de noodzakelijke kennis van onderwerp en gegevens vaak niet van buiten inhuren.”⁹⁶

“Het CBS verricht alleen werk voor derden indien dit aansluit bij de kerntaak van het CBS en eventuele marktpartijen geen schade ondervinden.”⁹⁷

“Het kabinet wil de bevoegdheid van het CBS om werk voor derden te verrichten ten principale vastleggen. Van de uitoefening van deze bevoegdheid mogen de kerntaak van het CBS en eventuele marktpartijen geen schade ondervinden. Er zal dan ook selectief en spaarzaam van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt.”⁹⁸

174. Kortom, de passage uit de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet op het CBS waar de Staat uiteindelijk alles aan ophangt en zoals geciteerd bij randnummer 157 wordt (juist) niet bevestigd door de twee uitspraken van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage (die aangehaald worden in die passage).
175. De passage uit de memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet op het CBS valt ook niet te verenigen met de uitleg van “werk voor derden” zoals die volgt uit de wet (artikel 5 Wet CBS jo. artikel 60 Wet CBS), de rechtspraak (Rechtbank 's-Gravenhage, 31 oktober 2007, ECLI:RBSGR:2007:BD1249) en de gehele overige wetsgeschiedenis (zoals hiervoor (slechts gedeeltelijk) aangehaald).
176. De passage uit de memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet op het CBS strookt ook niet met de doelstelling van artikel 5 Wet CBS, namelijk het tegengaan van mededinging met private aanbieders van statistische werkzaamheden die uit het oogpunt van een goede marktwerking ongewenst is. De markt voor statistische werkzaamheden kent geen onderscheid tussen werk voor overheden en werk voor de private sector; het zijn hoogstens verschillende segmenten van dezelfde markt te noemen. Met de definitie van “derden” zoals opgenomen in de Regeling werkzaamheden derden CBS, ontvalt een heel segment aan de wettelijke bescherming die artikel 5 lid 1 Wet CBS aan de door MOA vertegenwoordigde partijen in het verleden heeft geboden.

⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, pagina 12.

⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, pagina 12.

⁹⁸ *Ibid*, pagina 13.

177. Daarnaast benadrukt MOA hier nogmaals dat de passage uit een memorie van Toelichting komt bij een Wijziging van de Wet CBS waarbij er geen enkele bedoeling was om de reikwijdte van artikel 5 Wet CBS te wijzigen. Het was een wijziging van de wet waarmee de CCS werd afgeschaft en er geen taken bij of af gingen bij het CBS en haar bevoegdheid om werk voor derden te verrichten geenszins werd verruimd of beknot. Geen letter van artikel 5 Wet CBS is bij die wijziging van de Wet CBS in 2017 gewijzigd. De passage komt ook nog eens naar voren in opeenvolgende paragrafen in de memorie van toelichting waarin wordt opgesomd wat er allemaal niet veranderd wordt (en dus hetzelfde blijft) bij die wetswijziging. Niets duidt er dan ook op dat er iets zou moeten wijzigen aan de uitleg van wat “werkzaamheden voor derden” zijn in de zin van artikel 5 Wet CBS, waarvan *in confesso* tussen partijen is dat die – voor de door de Staat gestelde wijziging – werkzaamheden voor overheden kon omvatten.
178. Voornoemde redenen zouden op zichzelf voldoende moeten zijn om deze gewraakte passage – waar de Staat alles aan lijkt op te hangen – links te laten liggen bij de vraag of de Staat met de uitvaardiging van de Regeling werkzaamheden derden CBS, artikel 5 Wet CBS heeft geschonden door het begrip “derden” in die regeling een andere en veel te beperkte betekenis te geven dan onder artikel 5 Wet CBS moet worden verstaan en daarmee is beoogd.
179. Daar kan echter nog aan worden toegevoegd dat een memorie van toelichting op zichzelf geen verandering van (de reikwijdte van) de wetstekst zelf kan brengen; zeker niet als de toelichting niet over het desbetreffende artikel gaat, kan daarmee geen nieuwe uitleg gegeven worden aan het begrip “werkzaamheden voor derden” in de zin van artikel 5 Wet CBS.
180. Er mogen immers in een memorie van toelichting geen aanvullende normen worden vastgelegd, noch mag het gebruikt worden voor een nadere omlijning van termen of begrippen⁹⁹:

Aanwijzingen voor de regelgeving (4.47)¹⁰⁰

“De toelichting wordt niet gebruikt voor het stellen van nadere regels.

Toelichting:

De toelichting geeft een motivering en uitleg van de regeling maar mag geen aanvullende normen bevatten. De te stellen normen worden in de regeling zelf vastgelegd. Evenmin mag een toelichting gebruikt worden

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad van State inzake een Voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van titel 8 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, paragraaf 2.a.:

“a. In de toelichting wordt aangegeven dat op gelijke wijze als in het nieuwe erfrecht is geschied in artikel 4.1.3c en ook reeds in de regeling van het wettelijk deelgenootschap in artikel 145 lid 1 en 2 het geval is, een betalingsregeling wordt gegeven. Bij toepassing van dit artikel geldt volgens de toelichting dat, evenals in artikel 4.1.3c is bepaald, de rechter let op de belangen van beide partijen. Dit blijkt echter niet uit artikel 140 lid 1 zelf. Mede gelet op aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving beveelt de Raad aan dat artikel 140 op dit punt wordt aangevuld.” Zie: <https://www.raadvanstate.nl/@59384/w03-00-0399/>.

¹⁰⁰ Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01#Hoofdstuk4_Paragraaf4.9.

voor een nadere omlijning van in de regeling voorkomende termen of begrippen. Dit neemt niet weg dat het in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn een nadere verklaring te geven van in de regeling voorkomende termen of begrippen.”

181. Voorts wijst ook de jurisprudentie erop dat de wettekst prevaleert als deze helder en slechts voor één uitleg vatbaar is (mede gezien het doel en haar samenhang met andere wetsbepalingen (vide artikel 60 Wet CBS). In dergelijke gevallen kan aan een interpretatie op grond van een (daarmee eventueel tegenstrijdige) memorie van toelichting geen doorslaggevende betekenis worden toegekend.¹⁰¹

VIII. BEWIJSAANDRAAGPLICHT EN BEWIJSAANBOD

182. Ter staving van de aldus betwiste gronden van de eis beschikt MOA over de volgende bewijsmiddelen:

Productieoverzicht behorende bij dagvaarding in de zaak van MOA / Staat der Nederlanden

Productie 1	De statuten van MOA
Productie 2	Een uittreksel uit het Handelsregister (MOA)
Productie 3	Een uittreksel uit het Handelsregister (de Staat der Nederlanden)
Productie 4	Zienswijze MOA inzake conceptversies van de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS bij brief van MOA aan de Staat der Nederlanden d.d. 19 december 2019
Productie 5a	Position paper rondom de beleidsregels voor, en samenwerking met het CBS bij brief MOA aan de Staat der Nederlanden d.d. 5 november 2019
Productie 5b	Voorstellen voor spelregels voor het CBS bij brief MOA aan de Staat der Nederlanden d.d. 5 november 2019

¹⁰¹ Rechtbank Breda 15 juni 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BW9652, r.o. 4; Rechtbank Leeuwarden 22 september 2011, ECLI:NL:RBL EE:201:BT2733, r.o. 33; Parket bij de Hoge Raad 7 september 2018, r.o. 2.5. (gevolgd door de HR op 23 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2161)

Productie 5c	Een vertrouwelijk overzicht met voorbeelden waar concurrentie met het CBS optreedt bij brief MOA aan de Staat der Nederlanden d.d. 5 november 2019
Productie 5d	Een notitie met openstaande punten en oplossingen voor de ongerustheden binnen de statistische markt voor private partijen in reactie op het advies van de heer Van Hulst bij brief MOA aan de Staat der Nederlanden d.d. 27 augustus 2019
Productie 6	Sommatiebrief MOA aan de Staat der Nederlanden d.d. 4 september 2020
Productie 7	Reactie Staat der Nederlanden op sommatiebrief MOA d.d. 17 september 2020
Productie 8	Jaarrekening MOA (jaar 2019)
Productie 9a	Jaarplan CBS 2004
Productie 9b	Jaarverslag CBS 2004
Productie 10a	Jaarplan CBS 2005
Productie 10b	Jaarverslag CBS 2005
Productie 11a	Jaarplan CBS 2006
Productie 11b	Jaarverslag CBS 2006
Productie 12a	Jaarplan CBS 2007

Productie 12b	Jaarverslag CBS 2007
Productie 13a	Jaarplan CBS 2008
Productie 13b	Jaarverslag CBS 2008
Productie 14a	Jaarplan CBS 2009
Productie 14b	Jaarverslag CBS 2009
Productie 15a	Jaarplan CBS 2010
Productie 15b	Jaarverslag CBS 2010
Productie 16a	Jaarplan CBS 2011
Productie 16b	Jaarverslag CBS 2011
Productie 17a	Jaarplan CBS 2012
Productie 17b	Jaarverslag CBS 2012
Productie 18a	Jaarplan CBS 2013
Productie 18b	Jaarverslag CBS 2013
Productie 19a	Jaarplan CBS 2014
Productie 19b	Jaarverslag CBS 2014

Productie 20a	Jaarplan CBS 2015
Productie 20b	Jaarverslag CBS 2015
Productie 21a	Jaarplan CBS 2016
Productie 21b	Jaarverslag CBS 2016
Productie 22a	Jaarplan CBS 2017
Productie 22b	Jaarverslag CBS 2017
Productie 23a	Jaarplan CBS 2018
Productie 23b	Jaarverslag CBS 2018
Productie 24a	Jaarplan CBS 2019
Productie 24b	Jaarverslag CBS 2019
Productie 25	Jaarplan CBS 2020
Productie 26	Reactie van de Minister op de zienswijze van MOA d.d. 9 april 2020
Productie 27	Een vertrouwelijk overzicht van de tientallen opdrachten die de leden van MOA de recente jaren hebben verloren aan het CBS
Productie 28	Brief MOA aan Staat der Nederlanden d.d. 27 maart 2020

Productie 29	Geanonimiseerd projectvoorstel van het CBS aan gemeenten
Productie 30	Advies van de heer Van Hulst over uitgangspunten voor het CBS bij statistische diensten in opdracht van overheden en derden
Productie 31	Brief Staat der Nederlanden aan de Tweede Kamer d.d. 12 juli 2019
Productie 32	Brief MOA aan Staat der Nederlanden d.d. 14 februari 2020
Productie 33	Brief MOA aan Staat der Nederlanden d.d. 5 november 2019

183. MOA wil met het vorenstaande niet worden geacht onverplicht enige bewijslast op zich te hebben genomen die niet rechtens op MOA rust.
184. Voor zover de Staat andere stellingen van MOA betwist en de rechtbank van oordeel is dat de bewijslast ter zake op MOA rust, biedt MOA aan ook die stellingen te bewijzen, in het bijzonder door middel van het horen van getuigen.
185. De in deze dagvaarding genoemde producties zullen op de eerst dienende roldatum in het geding worden gebracht.

IX. BEVOEGDHEID RECHTBANK DEN HAAG

186. Aangezien de Staat is gezeteld in Den Haag, is de rechtbank Den Haag, locatie Den Haag op grond van artikel 99 Rv de bevoegde rechter om van de onderhavige vorderingen kennis te nemen.

X. CONCLUSIE

MITSDIEN:

het uw rechtbank moge behagen om bij vonnis, zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

Primair

- (i) voor recht te verklaren dat de Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregels taakuitoefening CBS onverbindend zijn;

Subsidiar

- (ii) voor recht te verklaren dat artikelen 1 en 3 van de Regeling werkzaamheden derden CBS en artikelen 1 en 4 van de Beleidsregels taakuitoefening CBS onverbindend is;

Zowel primair, alsmede subsidiar

- (iii) de Staat te veroordelen in de kosten van het geding, alsmede in de gebruikelijke nakosten, te vermeerderen met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW vanaf veertien dagen na de datum van de uitspraak.

De kosten dezes zijn voor mij, deurwaarder, EUR

Deze zaak wordt behandeld door mr. M. Kuijper en mr. S. Óksúz, Dentons Europe LLP, 1082 MA Amsterdam, T +20 795 3127, E: marc.kuijper@dentons.com.