

# ECLI:NL:GHDHA:2024:1577

Instantie	Gerechtshof Den Haag
Datum uitspraak	03-09-2024
Datum publicatie	26-09-2024
Zaaknummer	200.320.130/01
Rechtsgebieden	Verbintenissenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Wet op het CBS: incidenteel verrichten van "werkzaamheden voor derden". De Beleidsregel taakuitoefening CBS en de Regeling werkzaamheden derden CBS zijn niet onverbindend. De minister mocht onder "derden" de partijen verstaan die niet behoren tot de overheid.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### GERECHTSHOF DEN HAAG

Civiel recht  
Team Handel

Zaaknummer hof : 200.320.130/01  
Zaaknummer rechtbank : C/09/601427 / HA ZA 20-1029

### Arrest van 3 september 2024

in de zaak van

**Data & Insights Network Netherlands**, voorheen genaamd: **MarktOnderzoekAssociatie .nl** (ook genoemd: **MOA of Center for Information Based Decision Making & Marketing Research**),  
gevestigd in Amsterdam,  
advocaat: mr. M. Kuijper, kantoorhoudend in Amsterdam,  
appellante,

tegen

### **1 De Staat der Nederlanden (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat),**

zetelend in Den Haag,  
advocaat mr. G.A. Dictus, kantoorhoudend in Den Haag,

en

## **2. Centraal Bureau voor de Statistiek,**

zetelend in Den Haag,

advocaat: mr. G. Verberne, kantoorhoudend in Amsterdam,

geïntimeerden.

Het hof noemt partijen: D&IN, de Staat en het CBS, en geïntimeerden samen: de Staat c.s.

### **1 De zaak in het kort**

- 1.1 Ter vermindering van oneerlijke concurrentie mag het CBS slechts incidenteel werkzaamheden voor derden verrichten. Deze zaak gaat met name over de vraag of het CBS werkzaamheden voor derden uitvoert wanneer zij voor overheden werkzaamheden verricht die niet worden gefinancierd uit de algemene bijdrage die het CBS jaarlijks van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) ontvangt om zijn (vooraf bepaalde) werkprogramma uit te voeren.
- 1.2 D&IN vindt (gemotiveerd) van wel en voert aan dat haar leden onrechtmatige concurrentie ervaren door de andersluidende regelgeving van de minister in de Beleidsregel taakuitoefening CBS en de Regeling werkzaamheden derden CBS. Volgens D&IN is die regelgeving daarom onverbindend. De rechtbank en (in dit arrest) het hof oordelen van niet. Zij laten de regelgeving in stand.

### **2 Procesverloop in hoger beroep**

- 2.1 Het verloop van de procedure in hoger beroep blijkt uit de volgende stukken:
  - de dagvaarding van 30 november 2022, waarmee D&IN in hoger beroep is gekomen van het vonnis van de rechtbank Den Haag van 31 augustus 2022 en de opname van deze dagvaarding in het Centraal register voor collectieve vorderingen op de website rechtspraak.nl;
  - de memorie van grieven van D&IN, met bijlage;
  - het arrest van 27 juni 2023 in het incident ex art. 217 Rv, waarbij het CBS is toegestaan zich te voegen aan de zijde van de Staat, en de in dat arrest genoemde gedingstukken;
  - de memorie van antwoord van de Staat, met bijlagen;
  - de memorie van antwoord van het CBS.
- 2.2 Op 11 juli 2024 heeft een mondelinge behandeling plaatsgevonden. Partijen hebben hun standpunten toegelicht aan de hand van pleitaantekeningen die zijn overgelegd.

### **3 Feitelijke achtergrond**

- 3.1 D&IN is een vereniging die zich onder meer ten doel stelt de kwaliteit van *marketing insights*, *digital analytics*, *marketing research* en beleidsonderzoek te bevorderen en de belangen van de respondenten, gebruikers en aanbieders daarvan te bewaken. Zij vertegenwoordigt ondernemingen en instanties die statistisch onderzoek doen en analyse van statistiek verrichten. Deze ondernemingen concurreren met het CBS op de markt voor het verrichten van statistische werkzaamheden.
- 3.2 Het CBS is een zelfstandig bestuursorgaan. De Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (hierna: Wet op het CBS) regelt de instelling en taak van het CBS en legt regels vast over de verwerving, het gebruik en de verstrekking van gegevens in het kader van de statistische informatievoorziening. Deze wet regelt ook dat de kosten voor de uitoefening van de taken ter uitvoering van de wet ten laste komen van de rijksbegroting, met uitzondering van de kosten voor de uitvoering van statistische werkzaamheden voor derden (art. 60).

- 3.3 Het CBS ontvangt jaarlijks een algemene financiële bijdrage van het Ministerie van EZK ten laste van de rijksbegroting. Hieruit betaalt het de werkzaamheden die het moet verrichten op grond van een vooraf vastgesteld werkprogramma.
- 3.4 In zijn jaarverslagen tot 2014 toonde het CBS zijn bedrijfsopbrengsten met netto-omzet vanuit enerzijds Ministerie van Economische Zaken (voornoemde jaarlijkse bijdrage) en anderzijds Opdrachten derden. In 2014 vonden bezuinigingen bij de centrale overheid plaats. Vanaf 2014 heeft het CBS in zijn jaarverslagen de terminologie rond de opbrengsten buiten de jaarlijkse bijdrage gewijzigd (eerst in: betaald werk in opdracht, daarna in: aanvullend statistisch onderzoek). In zijn Jaarplan voor 2019 schrijft het CBS in paragraaf 2.3 over "Aanvullende statistische diensten" (op p.7): *"Bij veel gebruikers is een grote behoefte aan statistische informatie en diensten. Voor zover deze niet (meer) zijn opgenomen in het reguliere werkprogramma, kan het CBS deze verzorgen. Dat gebeurt tegen vergoeding van de kosten, begrensd door de wettelijke kaders en gehouden aan professionele standaarden."*
- 3.5 Op 23 juni 2019 heeft de heer [naam] op verzoek van de minister van EZK (hierna: de Minister) geadviseerd over heldere uitgangspunten voor het CBS bij statistisch onderzoek op aanvraag van overheidsorganisaties enerzijds en private partijen anderzijds. Dit advies is gerapporteerd in het *Advies over uitgangspunten voor de rolverdeling tussen CBS en marktpartijen* (hierna: het Rapport [naam] ).
- 3.6 Naar aanleiding van het Rapport [naam] heeft de Minister, na een openbare consultatieronde, op 19 april 2020 gepubliceerd:
- de Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 19 april 2020, nr. WJZ/19207030, houdende regels over werkzaamheden die het Centraal bureau voor de statistiek voor derden verricht (hierna te noemen: de Regeling werkzaamheden derden CBS, of kortweg de Regeling) en
  - de Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 19 april 2020, nr. WJZ/19207028, met betrekking tot de taakuitoefening van het Centraal bureau voor de statistiek (hierna te noemen: de Beleidsregel taakuitoefening CBS, of kortweg: de Beleidsregel).
- De Regeling en de Beleidsregel zijn op 1 juli 2020 in werking getreden.
- 3.7 In de Regeling regelt de Minister dat het CBS slechts statistische werkzaamheden *voor een derde* uitvoert indien aan bepaalde, beperkende eisen wordt voldaan.
- 3.8 In de Beleidsregel definieert de Minister een *aanvullende statistische dienst* en regelt hij onder meer daarover het een en ander.

#### **4 Procedure bij de rechtbank**

- 4.1 D&IN heeft de Staat gedagvaard en gevorderd dat de rechtbank voor recht verklaart dat de Regeling werkzaamheden derden CBS en de Beleidsregel taakuitoefening CBS onverbindend zijn, of anders (subsidiar) dat de artikelen 1 en 3 van de Regeling en de artikelen 1 en 4 van de Beleidsregel onverbindend zijn, een en ander met veroordeling van de Staat in de proceskosten en uitvoerbaar bij voorraad.
- 4.2 D&IN heeft daaraan ten grondslag gelegd dat de Regeling en de Beleidsregel in strijd zijn met de doelstelling van de Wet op het CBS en met hogere rechtsnormen. D&IN heeft aangevoerd dat de Wet op het CBS alleen werk kent binnen het vastgestelde programma waarvoor de jaarlijkse bijdrage van het ministerie van EZK is gegeven en werk voor derden, en dat het CBS werk voor derden slechts incidenteel mag verrichten tot een maximum van 10%. De Regeling en de Beleidsregel stellen daarentegen geen maximum. Zij geven volgens D&IN ook een verkeerde uitleg aan het begrip derden door daaronder alleen private partijen te verstaan, terwijl de Wet op het CBS daaronder ook overheidsinstanties verstaat die buiten het vastgestelde programma opdrachten geven. Daarnaast heeft D&IN betoogd dat de drempelwaarden in de Regeling arbitrair zijn en impliceren dat het CBS de kleinere opdrachten structureel (in plaats van alleen incidenteel) mag uitvoeren. Door een en ander bestaat het gevaar voor oneerlijke concurrentie, wat (artikel 5 van) de Wet op het CBS juist beoogt te

voorkomen en wat overigens in strijd is met (doel en geest van) de Mededingingswet (Mw). Bovendien beslist het CBS achter gesloten deuren of zij een aanvullende statistische dienst zelf verricht of aan een private partij overlaat, zonder dat blijkt of het werk daadwerkelijk een incidenteel karakter heeft en of uitvoering door het CBS vanuit het oogpunt van een goede marktwerking inderdaad gewenst is, aldus nog steeds D&IN. D&IN heeft naar voren gebracht dat de Staat met de Regeling en de Beleidsregel de bescherming die artikel 5 Wet op het CBS aan private marktspelers biedt, heeft uitgehold en ook onzorgvuldig heeft gehandeld bij de voorbereiding van de Regeling en de Beleidsregel.

- 4.3 De Staat en het CBS hebben verweer gevoerd en geconcludeerd tot afwijzing van de vorderingen van D&IN.
- 4.4 De rechtbank heeft (tussen)vonnissen gewezen over de voeging door het CBS aan de zijde van de Staat, de mondelinge behandeling, de ontvankelijkheid van D&IN in haar collectieve vordering tegen de Staat en de belangenbehartiging door D&IN. Bij (eind)vonnissen van 31 augustus 2022 heeft de rechtbank de vorderingen van D&IN afgewezen en D&IN in de proceskosten veroordeeld.

## 5 Vorderingen in hoger beroep

- 5.1 D&IN is in hoger beroep gekomen van het vonnis van 31 augustus 2022. De andere (tussen)vonnissen zijn niet bestreden, zodat het hof die vonnissen (verder) buiten beschouwing laat.
- 5.2 D&IN heeft verschillende grieven tegen het vonnis van 31 augustus 2022 aangevoerd. Zij vordert dat het hof dat vonnis vernietigt en haar vorderingen alsnog toewijst met ongedaanmaking van eventuele gevolgen van het vonnis en met veroordeling van de Staat in de proceskosten (met nakosten en rente).
- 5.3 De Staat en het CBS hebben de grieven bestreden en geconcludeerd tot afwijzing van het gevorderde en bekrachtiging van het vonnis met veroordeling van D&IN in de proceskosten, uitvoerbaar bij voorraad en, wat de Staat betreft, met nakosten en rente.

## 6 Wettelijke regelingen

- 6.1 Tussen partijen is in geschil wat de juiste interpretatie is van de artikelen 5 en 60 van de Wet op het CBS, in het bijzonder wat moet worden verstaan onder "*werk voor derden*" in de zin van deze wet. De vorderingen van D&IN tot onverbindend verklaring zien concreet op de artikelen 1 en 3 van de Regeling werkzaamheden derden CBS en de artikelen 1 en 4 van de Beleidsregel taakuitoefening CBS. Voor de duidelijkheid van dit arrest geeft het hof hieronder gedeelten weer van (de achtergrond en totstandkomingsgeschiedenis van) de relevante regelgeving.

### Wet op het CBS

#### 6.2 " "Artikel 3

1. Het CBS heeft tot taak het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken.

2. Het CBS bevordert:

- a. een statistische informatievoorziening van overheidswege die voorziet in de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap;
- b. de nauwkeurigheid en volledigheid van de van overheidswege openbaar te maken statistieken.

()

#### Artikel 4

Het CBS is op nationaal niveau belast met de productie van Europese statistieken.

#### Artikel 5

1. Het CBS kan in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden verrichten. Deze werkzaamheden mogen niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is.

2. Onze Minister kan nadere regels stellen over de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid.

()

Artikel 60

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."

6.3 In de memorie van toelichting (hierna: MvT) bij de Wet op het CBS (welke toelichting dateert uit het vergaderjaar 2001-2002) is hierover onder meer opgemerkt:

*"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. Paragraaf 2.8 van deze memorie gaat daar nader op in.*

*Bij de omschrijving van de taak is niet gestreefd naar een uitputtende opsomming van de werkzaamheden van het CBS. Bijna elk statistisch bureau heeft wel taken op het gebied van coördinatie (van de binnen de officiële statistiek te hanteren begrippen en definities e.d.), nomenclaturen, standaardclassificaties en statistische research. Genoemde werkzaamheden kunnen veelal tot de eigenlijke taken worden gerekend of zijn goed beschouwd ondersteunend voor de eigenlijke taak: het vervaardigen van statistieken waaraan een aantoonbare behoefte bestaat. ()1 en in § 2.8 Werk voor derden van de MvT:*

*"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. ()*

*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. () 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. () In de derde plaats verricht het CBS additionele analyses op reeds verzamelde gegevens tegen betaling (). De bepalingen van deze wet staan niet aan de dienstverlening van het CBS aan ministeries in de weg."*2

en over artikel 3:

*"Dit artikel bevat een omschrijving van de algemene taak van het CBS.*

*Bij zelfstandige bestuursorganen als vorm van aanvullend bestuur is sprake van een gesloten huishouding. Hiermee wordt bedoeld dat een zelfstandig bestuursorgaan slechts die taken en daarmee samenhangende bevoegdheden heeft die aan dit orgaan uitdrukkelijk bij of krachtens de wet zijn toebedeeld. Een zelfstandig bestuursorgaan kan derhalve niet zelfstandig zijn taak en bevoegdheden uitbreiden, beperken of delegeren."*3

6.4 In de nota naar aanleiding van het verslag op de Wet op het CBS staat: "Zo nodig kan ik op grond van artikel 5 van het wetsvoorstel nadere regels stellen. Daarbij teken ik aan dat het overgrote deel van de huidige ontvangsten van het CBS uit werken voor derden voortvloeit uit ontwikkelwerkzaamheden voor Eurostat en uit additionele werkzaamheden ten behoeve van de ministeries, die intrinsiek verbonden zijn met de kerntaak van het CBS. ()"

6.5 De oorsprong van artikel 5 Wet op het CBS is artikel 15 Wet op het Centraal bureau en de centrale commissie voor de statistiek, dat luidde: "Het CBS kan in incidentele gevallen werkzaamheden voor derden verrichten. Onze Minister ziet erop toe dat de in de eerste volzin genoemde werkzaamheden niet leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van private aanbieders van vergelijkbare diensten." Destijds was het CBS onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. Bij de bespreking van artikel 15 heeft de minister onder meer gezegd: "Vele woordvoerders hebben terecht de aandacht gevraagd voor de kans op werkzaamheden, die in opdracht worden uitgevoerd en waarvan de kosten op de opdrachtgevers worden verhaald. De inkomsten en uitgaven daarvan worden in de EZ-begroting

verwerkt. Het werk voor derden is toegenomen: 10 mln. bruto opbrengsten in 1992 en 20 mln. in 1995, dat wil zeggen 8% van de CBS-begroting. Wij stellen echter harde voorwaarden aan het CBS voor het werken in opdracht. In de eerste plaats mag de primaire taak van het CBS niet in het gedrang komen. In de tweede plaats mag het bedrijfsleven geen oneerlijke concurrentie worden aangedaan. In de derde plaats moet de financiering alle aan de opdracht verbonden kosten en risicos met elkaar verbinden. Dat leidt ertoe, dat ook nooit 40% of 50% van het werk van het CBS voor derden kan zijn. Een organisatie die dat gaat doen, is niet meer helder wat nu haar primaire taak is. De primaire taak van het CBS is namelijk datgene wat in de wet is vastgelegd voor de publieke zaak. Wat zij doet voor de markt, is nuttig en meegenomen, waardoor nieuwe producten kunnen worden ontwikkeld en nieuwe ideeën kunnen worden opgedaan, maar het mag nooit de hoofdtaak zijn van het CBS.”<sup>4</sup>

6.6 Bij de Wijziging van de Wet op het CBS in verband met de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen heeft de wetgever opgemerkt<sup>5</sup>: (op p.2:) “Op dit moment heeft het CBS twee zbos, te weten de DG CBS en de CCS. Omdat het niet langer wenselijk wordt gevonden dat het ene zbo (de CCS) toezicht houdt op het andere zbo (de DG CBS), voorziet dit wetvoorstel in de opheffing van de CCS.” en (op p.4:) “De belangrijkste wijzigingen betreffen het meerjarenprogramma en het werkprogramma. In verband met de opheffing van de CCS krijgt de DG CBS de bevoegdheid om deze programma's vast te stellen. () De DG CBS moet bij uitstek in staat geacht worden het van overheidswege te verrichten statistische onderzoek goed en onafhankelijk in te vullen en (..) te bevorderen dat de statistische informatievoorziening van overheidswege aansluit bij de behoeften van praktijk, beleid en overheid. () De financiële en organisatorische voorwaarden maken wat betreft het meerjarenprogramma deel uit van een door de Minister in overeenstemming met het kabinet naar aanleiding van het ontvangen meerjarenprogramma te maken standpunt. Dat standpunt zal zoveel mogelijk aansluiten bij de in de rijksbegroting opgenomen meerjarenraming voor het CBS die als kader dient voor de vaststelling van het meerjarenprogramma door de DG CBS. Maar het standpunt kan daarvan afwijken ingeval van bij de meerjarenraming nog niet voorziene omstandigheden zoals nieuwe taakstellingen.” en (op p.6:) “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.”

#### Regeling werkzaamheden derden CBS

6.7 Deze regeling is gebaseerd op artikel 5 Wet op het CBS en luidt onder meer:

##### “Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

CBS: Centraal bureau voor de statistiek;

derde: partij die niet behoort tot de overheid, uitgezonderd een partij die:

- a. in overwegende mate wordt gefinancierd door de overheid, en
- b. belast is met een wettelijke taak.

##### Artikel 2

1. Het CBS voert slechts statistische werkzaamheden uit voor een derde indien:

- a. de waarde van de werkzaamheden lager is dan 10.000,-;
- b. er geen private statistische dienstverlener bekend is bij het CBS die deze werkzaamheden wil of kan uitvoeren;
- c. de derde de informatie die hij verkrijgt door middel van de statistische werkzaamheden van het CBS zelf weer gebruikt voor dienstverlening aan een overheid; of
- d. de derde de informatie die hij verkrijgt nodig heeft voor de uitvoering van een wettelijke taak.

2. Het CBS voert geen werkzaamheden uit voor een derde met een looptijd van meer dan een jaar.

##### Artikel 3

1. Voordat het CBS een verzoek aanvaardt voor de uitvoering van statistische werkzaamheden voor een derde, met uitzondering van de gevallen bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, overweegt het

CBS of een deel van de werkzaamheden uitgevoerd kan worden door een private statistische dienstverlener.

2. Indien de derde kenbaar maakt bezwaar te hebben tegen het laten uitvoeren van een deel van de werkzaamheden door een private statistische dienstverlener, voert het CBS de statistische werkzaamheden niet uit.

#### Artikel 4

Indien het CBS statistische werkzaamheden verricht op grond van een meerjarige overeenkomst die is gesloten voor 1 juli 2020 en bij het CBS bekend wordt dat er een private statistische dienstverlener de werkzaamheden die het CBS uitvoert, wil en kan uitvoeren, wordt indien de opdrachtgever daarmee instemt, de uitvoering van de desbetreffende statistische werkzaamheden door het CBS binnen een jaar na inwerkingtreding van deze regeling beëindigd."

#### Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

6.8 De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt in artikel 21:

*"Onze Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan."* Hierbij is Onze Minister: *"Onze Minister wie het aangaat."*<sup>6</sup>

#### Beleidsregel taakuitoefening CBS

6.9 Deze Beleidsregel is gebaseerd op artikel 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en luidt onder meer:

#### *"§ 1 Begripsbepalingen*

##### Artikel 1

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

*aanvullende statistische dienst*: een statistische dienst die niet bekostigd wordt uit de algemene bijdrage van de Minister van Economische Zaken en Klimaat;

()

()

#### *§ 3 Processtappen voor de aanvaarding van een verzoek*

##### Artikel 4

1. Voordat het CBS een verzoek voor het verrichten van een aanvullende statistische dienst aanvaardt, registreert het welke overwegingen ten grondslag liggen aan de keuze de dienst door het CBS te laten verrichten.

2. Voordat het CBS begint met de uitvoering van een aanvullende statistische dienst waarop de Regeling werkzaamheden derden CBS niet van toepassing is, overweegt het CBS of de dienst, of een deel van de dienst, uitgevoerd kan worden door een private statistische dienstverlener en informeert het de opdrachtgever indien de statistische dienst, of een deel daarvan, ook door private dienstverlening te verkrijgen is, over die mogelijkheid.

3. Het CBS ziet af van het laten uitvoeren van een deel van de dienst, bedoeld in het tweede lid, door een private statistische dienstverlener indien de opdrachtgever kenbaar maakt daartegen bezwaar te hebben.

4. Het tweede lid is niet van toepassing indien de vergoeding voor de dienst die, dan wel het deel van de dienst dat, kan worden uitgevoerd door een specifieke private statistische instantie, lager is dan het bedrag in de Circulaire Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde, waaronder een enkelvoudige onderhandse gunning sowieso passend is.

#### *§ 4 Kostendoorberekening en specificatie van de kosten*

##### Artikel 5

Het CBS brengt de integrale kostprijs in rekening voor aanvullende statistische dienstverlening, tenzij het aanvullende dienstverlening voor Eurostat betreft.

()”

6.10 Verder bepaalt deze Beleidsregel onder andere dat het CBS zich onthoudt van het actief verwerven van verzoeken voor aanvullende statistische diensten (in § 2).

#### de Mededingingswet (Mw)

6.11 Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet bevat regels over economische activiteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en van overheidsbedrijven om zoveel mogelijk gelijke concurrentieverhoudingen te scheppen tussen enerzijds deze organisaties en ondernemingen en anderzijds andere aanbieders van goederen of diensten. Artikel 25h van deze wet bepaalt in lid 2 dat dit hoofdstuk niet van toepassing is 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.

## **7 Beoordeling in hoger beroep**

### Feitenvaststelling

- 7.1 De eerste grief van D&IN richt zich tegen de door de rechtbank onder 3.5 en 3.6 van het vonnis vastgestelde feiten. Volgens D&IN heeft de rechtbank bij de feitenvaststelling ten onrechte niet vermeld dat het CBS zijn opbrengsten vóór de bezuinigingen in 2014 categoriseerde onder bijdrage van het Ministerie van Economische Zaken enerzijds en Opdrachten derden anderzijds en heeft de rechtbank ten onrechte niet vermeld hoe het CBS vóór de bezuinigingen in 2014 omging met de jaarlijkse begroting en de verslaglegging van zijn kosten ex artikel 60 Wet op het CBS in zijn jaarplannen namelijk conform de twee posten die artikel 60 Wet op het CBS noemt (de taken ter uitvoering van de wet ten laste van de rijksbegroting en de statistische werkzaamheden voor derden) en vanaf welk moment het CBS dat niet meer conform die twee posten heeft gedaan.
- 7.2 Deze grief treft op zichzelf geen doel. De rechter is niet verplicht om alle door partijen naar voren gebrachte feiten en omstandigheden in de uitspraak op te nemen. In dit hoger beroep heeft het hof de feiten zelfstandig vastgesteld en vervolgens beoordeeld welke van de feiten en omstandigheden voor de beslissing van het geschil doorslaggevend zijn. Op de voet van artikel 230 Rv heeft het hof de feiten en omstandigheden waarop de beslissing rust in dit arrest opgenomen (hiervóór onder 3 en 6 en bij de verdere beoordeling). Een (nadere) afzonderlijke bespreking van de feiten is niet nodig voor deze beslissing.
- 7.3 Het hof merkt in dit kader alvast op dat ook als het CBS en de Minister vóór de bezuinigingen in 2014 uitgingen van een bepaalde uitleg van het begrip *statistische werkzaamheden voor derden* in de zin van de vanaf 2004 niet gewijzigde artikelen 5 en 60 Wet op het CBS, dit niet zonder meer maakt dat een andere uitleg van derden en aanvullende statistische dienst onrechtmatig is.

### Derden in de zin van de Wet op het CBS

- 7.4 De grieven twee tot en met tien zien op de vraag wat werkzaamheden voor derden in de zin van de Wet op het CBS zijn.
- 7.5 Het hof stelt voorop dat de Wet op het CBS de begrippen werkzaamheden voor derden of derden niet definieert. De Wet op het CBS bepaalt (in de artikelen 3 en 5) dat het CBS tot taak heeft het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en, in incidentele gevallen, statistische *werkzaamheden voor derden*. Artikel 60 regelt dat de kosten hiervoor ten laste van de rijksbegroting komen, met uitzondering van die betreffende de *werkzaamheden voor derden*.
- 7.6 Bij de totstandkoming van de Wet op het CBS in het vergaderjaar 2001-2002 heeft de wetgever betekenis gegeven aan het begrip werk voor derden. Immers, in de memorie van toelichting bij de wet<sup>7</sup> is aangegeven dat een deel van de activiteiten van het CBS buiten het reguliere vanuit het EZ-hoofdstuk op de rijksbegroting gefinancierde programma valt en dat het CBS incidenteel werk voor derden verricht. Dit werk voor derden is in de memorie van toelichting benoemd in drie soorten, te



weten: werk voor Eurostat, werk voor overheden die aansluiting zoeken bij het eigen werkprogramma van het CBS en werk dat ziet op additionele analyses op reeds verzamelde gegevens tegen betaling in opdracht van de ministeries.

Tegelijkertijd werd geregeld dat de kosten van de taakuitoefening ten laste van de rijksbegroting komen, behalve de kosten van de werkzaamheden voor derden. Op de rijksbegroting is de jaarlijkse bijdrage van het ministerie van EZK aan het CBS opgenomen.

- 7.7 Tussen partijen is niet in geschil dat de omvang van de jaarlijkse bijdrage van het ministerie van EZK vanaf 2014 substantieel is gedaald. De kosten van de taakuitoefening zijn echter niet (althans niet evenveel) gedaald. De taakstelling van het CBS is in 2014 en daarna niet veranderd of verminderd. Het CBS behield tot taak het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek en de informatievoorziening zoals omschreven in artikel 3 Wet op het CBS en het in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden verrichten zoals aangegeven in artikel 5 Wet op het CBS.
- 7.8 Een en ander bracht noodzakelijkerwijs met zich dat het CBS de uitvoering van zijn wettelijke taken niet meer zoals vóór 2014 kan betalen uit de (verlaagde) jaarlijkse bijdrage van EZK. Dat eist de Wet op het CBS naar het oordeel van het hof ook niet. De Wet eist slechts dat uitvoering van de taken ter uitvoering van de Wet op het CBS ten laste van de rijksbegroting komen (met uitzondering van de werkzaamheden voor derden). De Wet benoemt daartoe geen specifieke post op die rijksbegroting. De Wet op het CBS bepaalt ook dat de kosten van werkzaamheden voor derden niet ten laste van de rijksbegroting komen.<sup>9</sup>
- 7.9 Het hof overweegt dat overheidsinstanties die statistisch onderzoek laten doen, zoals gemeenten, provincies en ministeries, de kosten daarvan op hun begroting zetten, zodat deze kosten (uiteindelijk) wel ten laste van de rijksbegroting komen. Dat laatste geldt niet voor private partijen die zonder wettelijke taak en overheidsfinanciering opdracht voor statistisch onderzoek geven; die opdrachten worden door de marktpartijen zelf gefinancierd. Gelet hierop handelde de Minister niet onrechtmatig door vanaf 2014 in de Regeling werkzaamheden derden CBS, de *derde* te definiëren als "een partij die niet behoort tot de overheid, uitgezonderd een partij die in overwegende mate wordt gefinancierd door de overheid en belast is met een wettelijke taak".<sup>10</sup> Alleen bij dergelijke partijen komen de kosten van een opdracht tot statistisch onderzoek niet ten laste van de rijksbegroting. Deze definitie van de Minister strookt ook met de (toen kennelijk gewijzigde) opvatting van de wetgever over wat *werk voor derden* bij het CBS betekent. De wetgever merkte in 2015 immers op<sup>11</sup> dat het CBS bij werk voor derden tegen betaling statistisch onderzoek uitvoert dat niet valt onder de taken van de artikelen 3 en 4 van de Wet op het CBS en sprak daarbij uitdrukkelijk uit dat het gaat om (additioneel) onderzoek in opdracht van private partijen. De wetgever plaatste toen onderzoek voor overheden in het algemeen onder artikel 3 van de Wet op het CBS, omdat het van overheidswege wordt verricht en relevant is voor het overheidsbeleid. De wetgever kwam met deze invulling van het begrip werk voor derden in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel dat strekte tot wijziging van de oorspronkelijke Wet op het CBS. Naar het oordeel van het hof kan daarom aan deze memorie van toelichting betekenis toekomen voor de interpretatie van de andere bepalingen in de Wet op het CBS, ook als van zonn andere bepaling de tekst niet gewijzigd is. De gegeven betekenis is niet in strijd met de tekst van enige bepaling in de Wet op het CBS en getuigt ook niet van een standpunt dat in strijd komt met de doelstelling of geest van die wet. Ook in de wetgeschiedenis bij de wet voorafgaand aan de Wet op het CBS noemde de wetgever al juist het onderscheid tussen publieke zaak en markt (zie citaat in 6.5).
- 7.10 Het hof begrijpt dat D&IN een definitie bepleit waarbij onder derden alle partijen, dus ook overheidsinstanties, worden verstaan die buiten het door het Ministerie van EZK vastgestelde en betaalde werkprogramma opdrachten geven. Hiervoor is geen grond. Een dergelijke definitie zou meebrengen dat statistische werkzaamheden voor een ministerie, gemeente of ander overheidsorgaan vanaf 2014 zouden kwalificeren als werkzaamheden voor derden, ongeacht of die werkzaamheden voortkomen uit de wettelijke taken van de overheid en (direct of indirect) ten laste van de rijksbegroting komen. De Wet op het CBS kent een dergelijke kwalificatie van werkzaamheden voor derden niet aangezien die (in artikel 60) tegenover derden slechts rept over de rijksbegroting. Bovendien zou die ruime definitie het takenpakket van het CBS per 2014 zonder wettelijke grondslag wijzigen, omdat het CBS taken voor derden alleen incidenteel mag uitvoeren. Voorheen gewoonlijk

uitgevoerde werkzaamheden die tot 2014 vanuit de jaarlijkse bijdrage van EZK werden bekostigd, zou het CBS dan vanaf 2014 alleen nog maar incidenteel kunnen doen om de enkele reden dat die werkzaamheden in een ander begrotingshoofdstuk zijn komen te staan. Louter een andere budgettaire inkleding rechtvaardigt niet zonnig gewijzigde taakstelling. De wet biedt voor de door D&IN bepleite definitie van derden onvoldoende grond.

- 7.11 Met de Beleidsregel taakuitoefening CBS en de Regeling werkzaamheden derden CBS heeft de Minister grenzen gesteld aan door het CBS te verrichten statistische diensten voor derden en eisen gesteld aan diensten die niet betaald worden vanuit de door het ministerie van EZK verstrekte jaarlijkse bijdrage. De Minister was daartoe bevoegd. Immers, op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen mocht de Minister nadere regels stellen over de taakuitoefening door het CBS en op grond van artikel 5 Wet op het CBS mocht hij grenzen stellen aan de werkzaamheden voor derden. Hiermee heeft hij het werk dat het CBS voor derden doet niet uitgebreid.
- Dat de Beleidsregel niet bepaalt dat het CBS de aanvullende statistische dienstverlening slechts incidenteel mag verrichten, is niet onrechtmatig. De wet geeft immers aan dat alleen werk voor derden incidenteel is; de wettelijke overheidstaken waarvan de kosten ten laste van de rijksbegroting komen, mocht de Minister onbegrensd en niet incidenteel laten.
- 7.12 Het hof ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de Minister onrechtmatig jegens (de leden van) D&IN handelde door de statistische diensten die niet worden bekostigd vanuit de jaarlijkse bijdrage van het ministerie van EZK voortaan aanvullende statistische diensten te noemen die (nog steeds) niet vallen onder het begrip werkzaamheden voor derden, of door grenzen en eisen te stellen aan de werkzaamheden die het CBS hiertoe verricht. De memorie van toelichting uit 2015 gaf daarvoor steun. Omdat het bij deze aanvullende statistische diensten gaat om activiteiten die nauw met de uitoefening van een overheidsprerogatief zijn verbonden is evenmin sprake van door de Mededingingswet verboden economische activiteiten. Op grond van de regelgeving mocht het CBS deze werkzaamheden in zijn (jaar)stukken rangschikken onder (of her-etiketteren als) de post aanvullende statistische dienst of een post met een soortgelijke benaming, omdat het werk door (alleen) de veranderde wijze van bekostiging niet van karakter was veranderd.

#### geen oneerlijke concurrentie of strijd met algemene beginselen

- 7.13 Met de grieven 10 en 11 heeft D&IN aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 5 van de Wet op het CBS (ook) geldt voor betaalde opdrachten van (semi)overheidsinstellingen en dat de rechtbank ten onrechte geen oneerlijke concurrentie heeft aangenomen. Grief 12 ten slotte is gebaseerd op het betoog dat de Regeling en de Beleidsregel in strijd zijn met de Wet op het CBS en daarmee in strijd met algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot stand gekomen.
- 7.14 Deze grieven bouwen voort op het betoog dat werkzaamheden voor een derde ruimer is dan werkzaamheden voor een partij die niet behoort tot de overheid, zoals dit is gedefinieerd in artikel 1 van de Regeling werkzaamheden derden CBS. Omdat dat betoog faalt, treffen ook deze grieven geen doel.
- 7.15 Het aanbod om (aanvullend) bewijs te leveren dat (een deel van) de achterban van D&IN oneerlijke concurrentie heeft ondervonden, passeert het hof, omdat D&IN geen feiten of omstandigheden heeft gesteld (in elk geval niet voldoende concreet) die, indien bewezen, tot het oordeel zouden kunnen leiden dat het CBS zich schuldig heeft gemaakt aan oneerlijke concurrentie.

#### conclusie en proceskosten

- 7.16 De conclusie is dat het hoger beroep van D&IN niet slaagt. Daarom zal het hof het vonnis bekrachtigen. Het hof zal D&IN als de in het ongelijk gestelde partij veroordelen in de proceskosten van het hoger beroep.
- 7.17 Het hof begroot die proceskosten aan de zijde van de Staat op 783,- voor het griffierecht, 3.642,- voor het salaris van de advocaat (3 punten x tarief II) en 178,- voor de nakosten (plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing), dus in totaal 4.603,-

en aan de zijde van het CBS eveneens op 783,- voor het griffierecht, 3.642,- voor het salaris van de advocaat (3 punten x tarief II) en 178,- voor de nakosten (plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing), dus in totaal 4.603,-.

7.18 Het hof wijst de door de Staat gevorderde wettelijke rente over de proceskosten toe zoals vermeld in de beslissing.

## **8 Beslissing**

Het hof:

- bekrachtigt het vonnis van de rechtbank Den Haag van 31 augustus 2022;
- veroordeelt D&IN in de kosten van de procedure in hoger beroep, aan de zijde van de Staat begroot op 4.603,-, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten als D&IN deze niet binnen veertien dagen na heden aan de Staat heeft voldaan, en aan de zijde van het CBS begroot op 4.603,-;
- bepaalt dat als D&IN niet binnen veertien dagen na aanschrijving aan de uitspraak heeft voldaan en dit arrest vervolgens wordt betekend, D&IN de kosten van die betekening(en) moet betalen, plus extra nakosten van 92,-, bij de Staat vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten als D&IN deze niet binnen veertien dagen na betekening heeft voldaan;
- verklaart dit arrest uitvoerbaar bij voorraad.

Dit arrest is gewezen door mrs. G. Dulek-Schermers, A.E.A.M. van Waesberghe en R.J.B. Schutgens en in het openbaar uitgesproken op 3 september 2024 in aanwezigheid van de griffier.

- 
- 1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr.3 p.7
  - 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr.3, p.12
  - 3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr.3
  - 4 Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 23 576, nr.18, p.17
  - 5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 248, nr.3, p.2, 4 en 6
  - 6 Artikel 1 onder b Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
  - 7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr.3, p.12
  - 8 In artikel 60 Wet op het CBS
  - 9 Artikel 60 benoemt die kosten immers als de uitzondering
  - 10 Artikel 1 Regeling werkzaamheden derden CBS
  - 11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 248, nr.3 p.6., zie hiervóór onder 6.6.
-