

Een aanbestedingsrechtelijke analyse van de mogelijke verhoging van het grensbedrag incidentele statistische werkzaamheden door het CBS voor derden

Mr. Dr. Nathan Meershoek

Utrecht, 22 november 2024

In opdracht van:

**Directie Algemene Economische Politiek
Ministerie van Economische Zaken / Klimaat en Groene Groei
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC | Den Haag**

© Nathan Meershoek 2024

Citeren als:

N. Meershoek, 'Een aanbestedingsrechtelijke analyse van de mogelijke verhoging van het grensbedrag incidentele statistische werkzaamheden door het CBS voor derden', *Utrecht University Centre for Public Procurement & RENFORCE* 2024.

Universiteit Utrecht 2024

Inhoud

INLEIDING	4
Onderzoeksvragen en methodologie.....	5
1. DE WETTELIJKE CONTEXT EN DE UITWERKING VAN HET GRENSBEDRAG WAARONDER HET CBS IN INCIDENTELE GEVALLEN STATISTISCHE WERKZAAMHEDEN VOOR DERDEN MAG UITVOEREN	7
1.1. De taak van het CBS.....	7
1.2. Administratieve lasten voor ondernemers	7
1.3. Het doel om een negatieve beïnvloeding van de “goede marktwerking” te voorkomen. 8	
1.4. De uitwerking van het doel om marktverstoring te voorkomen door het grensbedrag in de Regeling van de Minister.....	9
1.5. Overwegingen uit de Mededingingswet.....	12
1.6. Tussenconclusie	12
2. AANBESTEDINGSRECHTELIJKE OVERWEGINGEN VOOR TOESTAAN VAN ENKELVOUDIGE ONDERHANDSE GUNNINGEN ONDER EEN BEPAALDE DREMPELWAARDE.....	14
2.1. De gedachte achter de drempelwaarden voor Europees aanbesteden.....	14
2.2. Overwegingen uit Hoofdstuk 1.2. van de Aanbestedingswet 2012.....	15
2.3. De logica van de Gids Proportionaliteit en de Circulaire grensbedragen Rijksoverheid 16	
2.4. Tussenconclusie	19
3. RELATIE TUSSEN INCIDENTELE STATISTISCHE WERKZAAMHEDEN VOOR DERDEN DOOR HET CBS EN OVERWEGINGEN VOOR ONDERHANDSE GUNNING OVERHEIDSOPDRACHTEN	20
3.1. Relatie tussen incidentele statistische werkzaamheden voor derden door het CBS en ‘kleine overheidsopdrachten’ zoals vastgelegd in de Circulaire	20
3.2. Type statistische werkzaamheden die het CBS voor derden kan verrichten.....	22
3.3. Tussenconclusie	24
CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	25
Samenvatting analyse.....	25
Beantwoording onderzoeksvraag.....	25
Aanbeveling op grond van beantwoording onderzoeksvraag	27
BIJLAGE 1: TABEL MET UITSPLITSING VERZOEKEN DERDEN 2024.....	28

INLEIDING

Om verstoring van de markt voor statistische dienstverlening te voorkomen, mag het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) slechts in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden uitvoeren. Op 5 maart 2024 werd door de Tweede Kamer een motie aangenomen door de leden Grinwis en Flach waarin de regering wordt verzocht te bezien of de mogelijkheden hiertoe kunnen worden uitgebreid door het grensbedrag waaronder het CBS statistische werkzaamheden voor derden mag uitvoeren (hierna: CBS grensbedrag) te verhogen van €10.000 naar €33.000. De motie luidde als volgt:

“constaterende dat ondernemers veel gegevens moeten aanleveren bij het CBS ten behoeve van analyses en dat dit gepaard gaat met een grote administratieve last;

overwegende dat ondernemers, mede in het kader van wederkerigheid, ook graag analyses van het CBS ontvangen waar zij iets aan hebben, maar dat een ministeriële regeling momenteel het CBS grotendeels verbiedt analyses in opdracht van bijvoorbeeld brancheorganisaties uit te voeren;

*verzoekt de regering te bezien of in de «Regeling werkzaamheden derden CBS» het grensbedrag voor de werkzaamheden die het CBS kan uitvoeren voor derden, zoals genoemd in artikel 2 lid 1, kan worden verhoogd naar €33.000, oftewel het grensbedrag voor een enkelvoudige onderhandse gunning volgens het Rijksinkoopbeleid”.*¹

Bepaalde brancheverenigingen geven aan dat verzoeken aan het CBS voor het verrichten van statistische werkzaamheden worden afgewezen, bijvoorbeeld omdat de kosten daarvan boven het huidige grensbedrag vallen.² De voorgestelde grens van €33.000 is afgeleid van het grensbedrag waaronder de Rijksoverheid volgens haar eigen inkoopbeleid overheidsopdrachten enkelvoudig onderhands mag gunnen aan ondernemers. Het grensbedrag uit het Rijksinkoopbeleid is afgeleid van het aanbestedingsrecht.

Op 5 juli 2024 beschreef het Ministerie van Economische Zaken de behoefte - in de context van deze motie – aan een aanbestedingsrechtelijke analyse van het CBS grensbedrag en de mogelijkheid om dit grensbedrag te verhogen als volgt:

¹ Tweede Kamer, *Gewijzigde motie van de leden Grinwis en Flach over bezien of het grensbedrag voor werkzaamheden die het CBS kan uitvoeren voor derden kan worden verhoogd naar €33.000*, Vergaderjaar 2023-2024, 32 637, Nr. 611.

² Zie: CBS, Voortgangsrapportage naleving Regeling werkzaamheden derden CBS en Beleidsregel taakuitoefening CBS 2022, Den Haag: 20 augustus 2022 blz. 9-10. De rapportage stelt vast dat er in de periode tussen 1 juli 2020 tot en met 30 juni 2022 een klacht is ingediend bij de klachtencommissie over het niet honoreren van een verzoek van een private partij om een statistische dienst te leveren en dat het CBS “diverse signalen” heeft ontvangen van derden die ontevreden waren over dat hun verzoek voor statistische dienstverlening niet werd gehonoreerd, waarbij het gaat om verzoeken van brancheorganisaties voor relatief kleine onderzoeken.

“Conform aangenomen motie moet worden gezien of het grensbedrag waaronder het CBS werkzaamheden kan uitvoeren voor derden kan worden verhoogd van €10.000,00 naar €33.000,00, het grensbedrag voor een enkelvoudige onderhandse gunning volgens het Inkoopbeleid’ zoals aangehaald in de motie.”

Als onderdeel van dit onderzoek wenst het Ministerie van Economische Zaken een analyse naar het verhogen van het grensbedrag, waarin bezien wordt of het aanbestedingsrecht aanknopingspunten biedt – zoals de motie Grinwis/Flach lijkt te veronderstellen - om de huidige grens voor het uitvoeren van incidentele statistische werkzaamheden voor derden te verhogen.

Onderzoeksvragen en methodologie

In het licht van het voorgaande is de hoofdvraag die deze juridische analyse dient te beantwoorden de volgende:

Biedt het aanbestedingsrecht, met de grens voor enkelvoudige onderhandse gunningen (zoals gespecificeerd in Circulaire grensbedragen Rijksoverheid onder de drempel), aanknopingspunten om de huidige grens voor het uitvoeren van statistische werkzaamheden voor derden te verhogen, en welke overwegingen en regels zijn daarbij van belang?

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zullen op basis van een literatuurstudie eerst verschillende deelvragen beantwoord moeten worden. Hierbij is het van belang te benadrukken dat het grensbedrag, zoals opgenomen in de Regeling werkzaamheden derden CBS, gebaseerd is op Artikel 5 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (hierna: CBS Wet). Hierin wordt bepaald dat het CBS in incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden kan verrichten, maar dat dit niet mag leiden “tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is”. De grensbedragen voor onderhandse gunning van overheidsopdrachten zoals gespecificeerd in Circulaire grensbedragen Rijksoverheid onder de drempel zijn daarentegen afgeleid van verplichtingen die gelden op grond van de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit. De grensbedragen hebben dus een verschillende wettelijke context. Om te bepalen of het aanbestedingsrechtelijke grensbedrag aanknopingspunten biedt voor wijziging van het CBS grensbedrag is het noodzakelijk om de context van beide grensbedragen te doorgronden.

Om de hoofdvraag te beantwoorden is het zodoende van belang de achterliggende overwegingen van de verschillende soorten grensbedragen uiteen te zetten en met elkaar te vergelijken. Deze overwegingen zullen geïdentificeerd worden op basis van een juridische analyse van de wetteksten, wetsgeschiedenis (in het bijzonder de memories van toelichting bij de relevante wetgeving) en de daarmee samenhangende beleidsstukken. De hoofdvraag kan beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

- i) Wat zijn de overwegingen die ten grondslag liggen aan het grensbedrag van €10.000,- zoals vastgesteld in de *Regeling werkzaamheden derden CBS* waaronder het CBS in incidentele gevallen statistische werkzaamheden mag uitvoeren voor derden?
- ii) Wat zijn de overwegingen die ten grondslag liggen aan het grensbedrag voor enkelvoudige onderhandse gunningen zoals vastgesteld in de *Circulaire grensbedragen Rijksoverheid onder de drempel*?
- iii) Hoe verhouden de overwegingen in relatie tot de omvang en typering van opdrachten binnen het grensbedrag voor enkelvoudige onderhandse gunningen zich tot statistische werkzaamheden die het CBS in incidentele gevallen voor derden mag uitvoeren?

Naast de literatuurstudie ben ik tijdens het onderzoek in gesprek gegaan met vertegenwoordigers van het CBS om een goed beeld te krijgen van (1) het grensbedrag incidentele statistische werkzaamheden voor derden in de Ministeriele Regeling, (2) het type statistische werkzaamheden dat het CBS voor derden uitvoert en (3) hoe het CBS met deze grens en werkzaamheden omgaat. Dit is met name van belang om tot een antwoord te komen op deelvraag iii).

Het doel van deze analyse is dus om de wettelijke context van beide grensbedragen in kaart te brengen en te beschouwen of er aanbestedingsrechtelijke aanknopingspunten zijn om het grensbedrag in de ministeriele regeling te verhogen. In hoeverre mogelijke aanknopingspunten gebruikt dienen te worden voor een daadwerkelijke verhoging van het CBS grensbedrag is, naast de aanknopingspunten in deze analyse, vooral afhankelijk van een beleidsmatige belangenafweging die buiten het bereik van de analyse valt.

1. DE WETTELIJKE CONTEXT EN DE UITWERKING VAN HET GRENSBEDRAG WAARONDER HET CBS IN INCIDENTELE GEVALLEN STATISTISCHE WERKZAAMHEDEN VOOR DERDEN MAG UITVOEREN

Om een beeld te vormen van de overwegingen die ten grondslag liggen aan het CBS grensbedrag is het eerst nodig de wettelijke context daarvan te begrijpen. Deze context is allereerst te vinden in de wettelijke taak van het CBS als zelfstandig bestuursorgaan. Deze taak is vastgelegd in de CBS Wet. Na een bestudering van de taak zullen de overwegingen aangaande het voorkomen van marktverstoring bestudeerd worden. Ten slotte zal dit eerste deel van de analyse de relevante overwegingen samenvatten in een tussenconclusie.

1.1. De taak van het CBS

Artikel 2 CBS Wet constitueert het CBS en bepaalt dat het CBS rechtspersoonlijkheid bezit en onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen valt. Op grond van Artikel 3 lid 1 CBS Wet bestaat de taak van het CBS uit het volgende:

“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”.

Daarnaast bepaalt het tweede lid van deze bepaling dat het CBS statistische informatievoorziening bevordert “die voorziet in behoeften van praktijk, beleid en wetenschap”. In de Memorie van Toelichting (hierna MvT) bij de wet die in 2003 het CBS verzelfstandigde wordt benadrukt dat het begrip *praktijk* ruim moet worden uitgelegd, daarbij inbegrepen “bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en andere geïnteresseerden”.³ Het van overheidswege voorzien in de behoeften van de praktijk – dat wil zeggen partijen buiten de overheid – valt dus onder de wettelijke taak van het CBS. Van ‘overheidswege’ betekent in deze context dat het statistische onderzoek van overheidswege gefinancierd wordt en dus niet op verzoek van een derde. Dit is belangrijk omdat de taken en bevoegdheden van het CBS als zelfstandig bestuursorgaan beperkt zijn tot welke bij of krachtens de wet aan het CBS zijn toebedeeld.

1.2. Administratieve lasten voor ondernemers

Voor het doen van statistisch onderzoek dient het CBS – in algemene zin - allereerst gegevens te verzamelen. In de Tweede Kamer motie die aanleiding gaf tot dit rapport werd de “grote administratieve last” benadrukt voor ondernemers die het gevolg is van de gegevens die zij moeten aanleveren aan het CBS.⁴ Deze verplichting volgt uit Artikel 33 lid 3 CBS wet, waarin wordt

³ Tweede Kamer, *MvT bij Wet op het Centraal bureau voor de statistiek*, Vergaderjaar 2001-2002, 28 277, nr. 3, blz. 26.

⁴ Motie Grinwis & Flach 2024 (*supra* noot 1). Zie ook CBS, Voortgangsrapportage 2022 (*supra* noot 2), blz. 10.

bepaald dat voor zover het CBS de benodigde gegevens niet vanuit publieke instellingen of op andere wijze aangeleverd kan krijgen het CBS de bevoegdheid heeft om bij algemene maatregel van bestuur kosteloos (lid 4) gegevens op te vragen bij ondernemers indien dat noodzakelijk wordt geacht. Op grond van Artikel 36 CBS Wet draagt het CBS er zorg voor om de hieruit voortvloeiende administratieve lasten voor ondernemers zo laag mogelijk te houden.

1.3. Het doel om een negatieve beïnvloeding van de “goede marktwerking” te voorkomen

Derden kunnen uiteraard vrijelijk gebruik maken van de bestaande openbare en met publieke middelen gefinancierde CBS statistieken. Deze openbare statistieken zullen echter niet altijd volledig in hun behoeften voorzien. Derden kunnen in zulke gevallen het CBS verzoeken aanvullende statistische werkzaamheden uit te voeren, bijvoorbeeld om de bestaande CBS statistieken nader te specificeren of uit te splitsen. Zo lang deze statistische werkzaamheden daadwerkelijk van een incidentele en aanvullende aard zijn en voldoen aan de voorwaarden van de regeling, en dus berusten op een nadere uitwerking van reeds van overheidswege verzamelde data, kunnen deze statistische werkzaamheden gezien worden als uitvloeisel van- of aanvulling op de wettelijke taak van het CBS om van overheidswege in de behoeften van de praktijk te voorzien. Voor werkzaamheden op verzoek van derden die hoofdzakelijk berust zouden zijn op nieuwe dataverzameling zou dit niet gelden (voor een bespreking van *oversampling*, zie paragraaf 3.2.). Indien nieuwe dataverzameling in een bepaald geval onder de publieke taak van het CBS zou vallen, dan zou het CBS dat onderzoek immers al op grond van publieke middelen van overheidswege uitgevoerd hebben of in de toekomst gaan uitvoeren. De overheid, dus niet het bedrijfsleven, is immers in het leven geroepen om in het publieke belang te voorzien, en daardoor ook verantwoordelijk voor het definiëren daarvan in specifieke gevallen.

Dat het CBS in uitzonderlijke gevallen werkzaamheden op specifiek verzoek voor derden mag uitvoeren wordt bevestigd door Artikel 5 lid 1 CBS Wet. Volgens deze bepaling kan het CBS in “incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden verrichten”, maar mogen deze werkzaamheden “niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is”. Volgens de MvT bij de wet betekent dit dat het CBS enkel statistisch onderzoek voor derden kan uitvoeren “zolang er in de markt geen gelijkwaardige dienstverlening bestaat”.⁵ Verder stelt de MvT dat het CBS alleen werk voor derden kan verrichten indien dit aansluit bij de kerntaak die het CBS op grond van de wet heeft toebedeeld gekregen.⁶ In andere woorden: statistische werkzaamheden voor derden dienen enkel op incidentele basis verricht te worden en een uitvloeisel te zijn van de wettelijke taak van het CBS zoals hiervoor besproken in paragraaf 1.1.

De ruimte voor het CBS om statistische werkzaamheden voor derden te verrichten is dus beperkt. Dit kan immers alleen in “incidentele gevallen” en er mag volgens de MvT geen “gelijkwaardige dienstverlening” in de markt bestaan. Het is hierbij wel de vraag wat onder *gelijkwaardige*

⁵ MvT CBS Wet (*supra* noot 3), blz. 26.

⁶ *Ibid.*, blz. 12.

dienstverlening verstaan dient te worden en in hoeverre dit verschilt van de door de wet genoemde *vergelijkbare* diensten. Daarbij bepalen de letterlijke bewoordingen van de wet dat incidentele statistische werkzaamheden voor derden enkel niet mogen leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten wanneer dit uit een oogpunt van “goede marktwerking” onwenselijk is. Dit zou kunnen betekenen dat mededinging met private aanbieders niet noodzakelijkerwijs een probleem is, zo lang dit de goede marktwerking niet negatief beïnvloedt. Verder dienen incidentele statistische werkzaamheden voor derden altijd aan te sluiten bij de wettelijke taak van het CBS om van overheidswege statistisch onderzoek te verrichten voor praktijk, beleid en wetenschap, oftewel daar een aanvulling op vormen. Dit betekent dat statistisch onderzoek door het CBS altijd een publiek belang moet dienen - en dus individuele commerciële belangen dient te overstijgen – en openbaar zal moeten worden gemaakt.

1.4. De uitwerking van het doel om marktverstoring te voorkomen door het grensbedrag in de Regeling van de Minister

In een brief aan de Tweede Kamer van 2019 signaleerde de Minister van Economische Zaken en Klimaat dat er veel veranderingen hadden plaatsgevonden sinds de totstandkoming van de CBS Wet die het belang van data en statistiekvoorziening in de samenleving hebben vergroot. In het traject dat voorafging aan de brief had de Minister van meerdere bedrijven signalen gekregen over activiteiten van het CBS die deze bedrijven als marktverstoring ervaren.⁷ Hierbij werd de vraag opgeworpen of de wettelijke en beleidsmatige kaders zoals onder andere vastgelegd in Artikel 5 CBS Wet nog voldoen om zowel het publieke belang - zoals vastgelegd in de wettelijke taak van het CBS - van goede statistiekvoorziening alsmede het publieke belang van goed functionerende markten te waarborgen.⁸ Volgens de Minister vroeg de dynamiek tussen de activiteiten van het CBS en bedrijven in elk geval om een duidelijkere rolverdeling tussen het CBS en de markt.⁹ Om dit te onderzoeken werd de heer Noé van Hulst gevraagd een advies te formuleren waarin de verschillende belangen worden afgewogen (hierna: Advies van Hulst).¹⁰ Dit advies werd uiteindelijk grotendeels overgenomen door de Minister, wat in 2020 onder andere resulteerde in de vaststelling van de *Regeling werkzaamheden derden CBS* (hierna: de Regeling).

In de toelichting daarbij wordt het algemene doel van de Regeling beschreven als het scheppen van duidelijkheid over de rolverdeling tussen private statistische dienstverleners en het CBS, en daarmee een relatieverbetering tussen het CBS en marktpartijen teweeg te brengen. Daarnaast heeft de Regeling tot doel om de statistische werkzaamheden voor derden door het CBS ingeperkt worden.¹¹ Nu met name dit laatstgenoemde doel betrekking heeft op het CBS grensbedrag zal de analyse in dit rapport zich met name daarop richten.

⁷ Tweede Kamer, *Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat: Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2019*, Vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XIII, Nr. 81, Den Haag: 26 April 2019, blz. 1.

⁸ *Ibid*, blz. 2.

⁹ *Ibid*, blz. 4.

¹⁰ N. van Hulst, *Advies over Uitgangspunten voor de Rolverdeling tussen CBS en Marktpartijen*, 23 juni 2019.

¹¹ Over de doeleinden van de Regeling zie: Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 19

De Regeling ziet op slechts een beperkt deel van de zogenoemde aanvullende statistische werkzaamheden van het CBS. De zogenoemde aanvullende statistische werkzaamheden van het CBS zijn werkzaamheden die niet bekostigd worden uit de algemene bijdrage van de Minister van Economische Zaken. Een aanzienlijk deel daarvan is namelijk niet voor derden, maar voor andere overheidsinstanties. Artikel 1 van de Regeling definieert een “derde” als “een partij die niet behoort tot de overheid”. In 2022 lagen de inkomsten van het CBS voor aanvullende statistische werkzaamheden voor derden op 3,2% van de totale inkomsten uit aanvullende statistische diensten.¹² Op de overige 96,8% van de aanvullende statistische diensten die het CBS uitvoert is de meer algemene *Beleidsregel taakuitoefening CBS* van toepassing, die gelijktijdig met de Regeling door de Minister werd vastgesteld. In Artikel 2 van deze Beleidsregel wordt geregeld dat het CBS zich onthoudt van het actief verwerven van verzoeken voor aanvullende statistische diensten, bijvoorbeeld door het meedingen in een aanbestedingsprocedure of het uit eigen beweging benaderen van partijen. In dit rapport zal deze dienstverlening door het CBS aan overheden niet verder besproken worden.

De Regeling heeft – zoals eerder gezegd - tot doel om de statistische werkzaamheden door het CBS voor derden in te perken. De Regeling omschrijft met het oog op dat doel limitatief de situaties waarin het CBS dit alsnog mag doen. De Regeling beperkt deze incidentele werkzaamheden voor derden tot vier situaties, namelijk voor werkzaamheden waarvan:

- 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.*

De eerste twee categorieën waarbinnen het CBS statistische werkzaamheden voor derden mag uitvoeren zijn door de Minister overgenomen uit het Advies van Hulst. Wat betreft deze categorieën adviseerde van Hulst de Minister om statistische werkzaamheden van het CBS voor derden te beperken tot “kleine projecten (zeg onder de nationale aanbestedingsgrens) of wanneer er in de markt geen gelijkwaardige dienstverlening bestaat”. In de brief aan de Tweede Kamer van 12 juli 2019 sprak de Minister het voornemen uit om op deze punten het Advies van Hulst op te volgen, maar eerst nog te onderzoeken of de “nationale aanbestedingsgrens” voldoende houvast geeft om werkzaamheden voor derden tot het minimale te beperken.¹³ Hierbij dient al wel opgemerkt te

april 2020, nr. WJZ/19207030, houdende regels over werkzaamheden die het Centraal bureau voor de statistiek voor derden verricht, Staatscourant 2020 nr. 23679 29 april 2020, blz. 3.

¹² CBS, Jaarverslag 2022, blz. 115. Voor deze berekening is het aandeel van aanvullende statistische diensten voor ‘Private organisatie Nederland’ en ‘Private organisatie buitenland’ (1,33 miljoen) gedeeld door het totaal aan inkomsten uit aanvullende statistische diensten (41,86 miljoen).

¹³ Tweede Kamer, *Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat: Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2019*, Vergaderjaar 2018-2019, 35 000

worden dat het niet geheel duidelijk is wat in het Advies van Hulst wordt bedoeld met ‘nationale aanbestedingsgrens’. Er zijn immers meerdere drempelbedragen die bepalen of er Europees, nationaal of niet openbaar aanbesteed dient te worden. De Minister heeft uiteindelijk geen van aanbestedingsgrensbedragen als indicator gebruikt om het grensbedrag vast te stellen, maar gekozen voor het bedrag van €10.000. De motivering hiervoor is terug te vinden in de artikelsgewijze toelichting bij de Regeling, waarin de volgende motivering gegeven wordt voor het grensbedrag:

“Dit betreft met name verzoeken om bestaande statistieken op een ander niveau of nader gespecificeerd te presenteren. Private statistiekleveranciers kunnen slechts zeer beperkte toegevoegde waarde leveren op dit type dienstverlening. Deze beperkte toegevoegde waarde weegt voor dit type dienstverlening niet op tegen de hogere kosten die gepaard gaan met de uitvoering van deze activiteiten door private statistiekafnemers.”¹⁴

Het grensbedrag zou aldus een indicatie van de functionele kenmerken van de werkzaamheden kunnen vormen, namelijk dat het met name werkzaamheden betreft die bestaande statistieken op een ander niveau specificeren of uitsplitsen. Uit het voor dit onderzoeksrapport ontvangen overzicht van het CBS (zie Bijlage 1) blijkt dat in veel situaties het bedrag van €10.000 niet (meer) volstaat om verzoeken van derden te kunnen honoreren die betrekking hebben op statistische werkzaamheden op basis van bestaande CBS statistieken. Ten dele kan dit ook met de inflatie te maken hebben die sinds het vaststellen van het grensbedrag heeft plaatsgevonden.¹⁵ Dit zou in bepaalde gevallen kunnen betekenen dat de betreffende derde niet aan de gewenste statistieken kan komen.¹⁶

Verder kwam in de gesprekken die ik voerde met vertegenwoordigers van het CBS naar voren dat de tweede grond die ziet op situaties waarin “er geen private statistische dienstverlener bekend is bij het CBS die deze werkzaamheden wil of kan uitvoeren” momenteel ‘streng’ - en dus weinig - wordt toegepast.¹⁷ Dit is wellicht niet vreemd, nu het grensbedrag voor statistische werkzaamheden

XIII, Nr. 84, Den Haag: 19 juli 2019, blz. 4,

¹⁴ Regeling houdende regels over werkzaamheden die het CBS voor derden verricht, Staatscourant 2020 nr. 23679 29 april 2020, blz. 5.

¹⁵ CBS, *Memo: Verkenning verhoging grensbedrag Regeling werkzaamheden derden CBS: uitsplitsing verzoeken derden*, Den Haag: 21 Augustus 2024. Vanuit het CBS werd in het kader van deze analyse in de hiervoor genoemde memo aangegeven dat de integrale kostprijs van bijvoorbeeld schaal 11 bij aanvang van de Regeling in 2020 €108 per uur bedroeg en dat dit inmiddels €131 per uur bedraagt; oftewel een stijging van 21%.

¹⁶ CBS, *Tussenrapportage CNO-werkzaamheden*, Den Haag: 21 november 2023, blz. 3. Bij een bijeenkomst georganiseerd door VNO-NCW, waar ook het CBS bij aanwezig was, werd door de aanwezige brancheorganisaties aangevoerd dat “de hoge kosten van marktpartijen en de afwezigheid van benodigde kennis” argumenten zijn om statistische dienstverlening niet door marktpartijen te laten uitvoeren. In het geval dat het CBS de werkzaamheden dan niet zou mogen uitvoeren, dan kan dit betekenen dat het statistische onderzoek in het geheel niet verricht wordt.

¹⁷ Onder bepaalde omstandigheden wordt deze grond wel gehanteerd, bijvoorbeeld in de context van de Barometer Culturele Diversiteit die het CBS door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitvoerde. Derden kunnen bij het CBS een eigen barometer laten uitvoeren, zie: CBS, *Voortgangsrapportage 2022 (supra noot 2)*, blz. 10.

waarvan de waarde daaronder ligt makkelijker is toe te passen en geen nadere motivering behoeft. Vanuit een beleidsmatig oogpunt zou dit ongewenste effecten kunnen hebben, nu deze tweede grond op basis van diens inhoud juist van toepassing is in de situaties waarin die werkzaamheden door het CBS voor derden toegevoegde waarde kunnen hebben. Wanneer er verzoeken binnen komen met betrekking tot data die in de zogenoemde *remote access* omgeving beschikbaar zijn voor private dienstverleners dan wordt er door het CBS doorgaans vanuit gegaan dat er private dienstverleners zijn die het betreffende verzoek kunnen uitvoeren. Een dergelijk verzoek wordt dan afgewezen. Hierbij lijkt dus momenteel niet beoordeeld te worden of de betreffende private dienstverleners daadwerkelijk bereid zijn de betreffende werkzaamheden uit te voeren.

1.5. Overwegingen uit de Mededingingswet

De Wet Markt en Overheid - zoals deze is opgenomen in hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (Mw) - poogt oneerlijke concurrentie door overheden en overheidsbedrijven met niet van overheidswege gefinancierde ondernemingen te voorkomen. De regels die hier gesteld worden zijn zodoende in beginsel van toepassing op het CBS bij aanvullende statistische werkzaamheden. De meer algemene regels uit de Mw overlappen zodoende ook met de doelstelling van de meer specifieke bepaling in Artikel 5 CBS Wet.

De Mw stelt twee belangrijke voorwaarden waar het CBS aan zal moeten voldoen. Ten eerste bepaalt Artikel 25i lid 1 Mw dat een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht de afnemers daarvan ten minste de integrale kosten in rekening brengt. Dit is ook vastgelegd in Artikel 5 *Beleidsregel taakuitoefening CBS*. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de verplichting om integrale kosten in rekening te brengen het concurrentievoordeel voor het CBS niet volledig wegneemt. Wanneer een marktpartij gebruikmaakt van de remote access omgeving voor het uitvoeren van statistische werkzaamheden dan moeten zij de integrale kostprijs voor het gebruik van deze faciliteit aan het CBS betalen terwijl het CBS zelf de kosten hiervan niet aan afnemers van statistische werkzaamheden hoeft door te berekenen. Ten tweede bepaalt Artikel 25k Mw dat gegevens die door een bestuursorgaan worden verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden alleen gebruikt mogen worden voor economische activiteiten die niet dienen ter uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden indien de gegevens ook aan derden worden verstrekt. Dit levert geen problemen op, nu dat het CBS statistieken op grond van Artikel 3 lid 1 CBS Wet altijd openbaar zal maken.

1.6. Tussenconclusie

De wettelijke taak van het CBS zoals verankerd in Artikel 3 CBS Wet is ruim. Hieronder valt ook het van overheidswege verrichten van statistisch onderzoek dat – in algemene zin - ten behoeve komt van de “praktijk”. Hier valt ook het bedrijfsleven onder. Wanneer publiek gefinancierd statistisch onderzoek onvoldoende in de behoeften van het bedrijfsleven voorziet, kan het CBS op grond van Artikel 5 CBS Wet in “incidentele gevallen statistische werkzaamheden voor derden verrichten” om in die gevallen de publiek gefinancierde statistieken aan te vullen. Deze

werkzaamheden mogen echter “niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is”. De *Regeling werkzaamheden derden CBS* concretiseert de beperkte mogelijkheden voor het CBS om statistische werkzaamheden voor derden te verrichten. De Regeling bevat met het oog op die inperking vier situaties waarin het CBS statistische werkzaamheden voor derden mag verrichten, waaronder werkzaamheden met een waarde van €10.000 of minder. Uit de praktijk blijkt dat het inderdaad om incidentele gevallen gaat, nu slechts 3,2% van de waarde van alle aanvullende statistische diensten in 2022 werkzaamheden voor derden betrof. Het merendeel van de aanvullende statistische diensten is voor andere overheden.

De overwegingen die ten grondslag liggen aan het CBS grensbedrag van €10.000 komen dus onder meer voort uit de behoefte van de wet- en regelgever om de ruimte voor het CBS om statistische werkzaamheden voor derden te verrichten in te perken en daarmee concurrentie tussen het CBS en private statistische dienstverleners die vanuit het oogpunt van goede marktwerking ongewenst is te voorkomen. Om de vraag te beantwoorden of er aanbestedingsrechtelijke aanknopingspunten zijn om de ruimte voor het CBS uit te breiden door een verhoging van dit grensbedrag zullen in het volgende deel de overwegingen uiteengezet worden die ten grondslag liggen aan de verschillende grensbedragen in het aanbestedingsrecht.

2. AANBESTEDINGSRECHTELIJKE OVERWEGINGEN VOOR TOESTAAN VAN ENKELVOUDIGE ONDERHANDSE GUNNINGEN ONDER EEN BEPAALDE DREMPELWAARDE

In het eerste deel van deze analyse bleek dat ondanks de suggestie in het Advies van Hulst de Minister er uiteindelijk niet voor koos om het CBS grensbedrag te baseren op één van de aanbestedingsgrensbedragen.

Om tot een antwoord te komen op de vraag of hier wel aanknopingspunten voor zijn, zal dit deel van de analyse een korte uiteenzetting geven van de verschillende soorten grensbedragen in het aanbestedingsrecht en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Hiervoor dienen verschillende bronnen van het aanbestedingsrecht in hiërarchische volgorde besproken te worden, wat wil zeggen dat eerst het EU recht zal worden besproken, daarna de Aanbestedingswet 2012 en ten slotte de Gids Proportionaliteit en de Circulaire grensbedragen Rijksoverheid die daarvan zijn afgeleid.

2.1. De gedachte achter de drempelwaarden voor Europees aanbesteden

Het Nederlandse aanbestedingsrecht is grotendeels afgeleid van het EU recht. De algemene regulering van overheidsopdrachten¹⁸ op Europees niveau is te vinden in Richtlijn 2014/24/EU. De eerste overweging van de Richtlijn bepaalt nadrukkelijk dat het doel van deze Richtlijn is om voor overheidsopdrachten boven een bepaald drempelbedrag te waarborgen dat de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie worden geëerbiedigd bij het gunnen daarvan.¹⁹ Deze beginselen zijn afgeleid van het vrije verkeer van goederen en diensten en de vrijheid van vestiging zoals die zijn vastgelegd in Artikelen 34, 49 en 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU) om economische integratie tussen de EU lidstaten te verwezenlijken.

De drempelbedragen²⁰ waarboven de Richtlijn van toepassing is op overheidsopdrachten dient begrepen te worden in het licht van het hiervoor genoemde doel om economische integratie te verwezenlijken. In dat licht bezien kan er enkel sprake zijn van schending van de Europeesrechtelijke aanbestedingsbeginselen als de overheidsopdracht in kwestie een grensoverschrijdend belang heeft. Dat wil zeggen dat er voor die overheidsopdracht mogelijksterwijs buitenlandse ondernemers geïnteresseerd zouden kunnen zijn.²¹ Ook kunnen bijvoorbeeld de geraamde opdrachtwaarde, technische aard van een opdracht en de plaats van uitvoering relevante

¹⁸ De regulering van overheidsopdrachten in de speciale sectoren, op defensie- en veiligheidsgebied en van concessies, zullen buiten beschouwing worden gelaten.

¹⁹ Richtlijn 2014/24/EU, Preambule overweging 1.

²⁰ Op dit moment ligt de drempelwaarde voor leveringen en diensten voor de centrale overheid op €143.000, zie: Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2495 van de Commissie van 15 november 2023 tot wijziging van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad wat de drempels betreft voor overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken, en prijsvragen.

²¹ Zie bijvoorbeeld: HvJ EU 21 februari 2008, Zaak C-412/04, *Commissie tegen Italië*, r.o. 66.

factoren zijn om vast te stellen of er sprake is van een grensoverschrijdend belang.²² Indien er inderdaad sprake is van een opdracht met een grensoverschrijdend belang dan zal er bij het gunnen van die opdracht op zijn minst sprake moeten zijn van “enige transparantie” om ongelijke behandeling van ondernemers gevestigd in andere lidstaten te voorkomen.²³

Wanneer een overheidsopdracht een financiële waarde heeft die boven de toepasselijke drempelwaarde ligt, dan veronderstelt de Europese wetgever dat er van een grensoverschrijdend belang sprake is en dienen de aanbestedingsregels uit de Richtlijn toegepast te worden.²⁴ Boven de drempelwaarden dienen overheidsopdrachten dus in beginsel opengesteld te worden voor mededinging om zodoende de eerbiediging van de interne markt afgeleide aanbestedingsbeginselen te waarborgen. De Europeesrechtelijke grensbedragen kunnen zodoende het gezien worden als een juridische veronderstelling dat concurrentiestelling nodig is om een verstoring van de EU interne markt te voorkomen.

2.2. Overwegingen uit Hoofdstuk 1.2. van de Aanbestedingswet 2012

Op het moment dat de waarde van een overheidsopdracht onder de toepasselijke drempelwaarde ligt en geen grensoverschrijdend belang heeft dan gelden enkel nog de nationale aanbestedingsregels die zijn vastgesteld in Hoofdstuk 1.2. van de Aanbestedingswet 2012 (hierna: Aw). Bij de vraag in hoeverre opdrachten opengesteld moeten worden voor mededinging zijn dan niet meer de Europeesrechtelijke overwegingen van economische integratie doorslaggevend, maar nationaalrechtelijke overwegingen.²⁵

Allereerst vergt Artikel 1.4 lid 1 Aw dat een aanbestedende dienst die voornemens is een overheidsopdracht door een marktpartij te laten uitvoeren op basis van objectieve criteria de keuze maakt voor de wijze waarop dit gedaan wordt en de keuze voor de ondernemer(s) die de opdracht gaan uitvoeren. Een aanbestedende dienst zal de objectiviteit van deze keuzes volgens Artikel 1.4 lid 3 Aw ook moeten kunnen motiveren. Dit volgt in zekere zin ook al uit de beginselen van behoorlijk bestuur die altijd van toepassing zijn op privaatrechtelijk handelen van de overheid, in het bijzonder het willekeurverbod en het zorgvuldigheidsbeginsel.²⁶ Deze beginselen gelden dus bijvoorbeeld ook als op grond van een uitzonderingsbepaling de Aw in het geheel buiten werking zou worden gesteld.

²² HvJ EU 15 mei 2008, Zaken C-147/06 en C-148/06, *SECAP*, r.o. 24.

²³ HvJ EU 21 februari 2008, Zaak C-412/04, *Commissie tegen Italië*, r.o. 66.

²⁴ Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de toelichting voor de aangepaste drempelwaarde bij bepaalde diensten, zoals reddingsdiensten, brandweerdiensten en gevangendienst. Zie: Richtlijn 2014/24/EU, Preambule overweging 117.

²⁵ Deze andersoortige overwegingen zijn overigens ook relevant voor Europese aanbestedingen, maar vormen voor zover de bepalingen een implementatie van de EU Richtlijn betreffen niet het voornaamste doel daarvan.

²⁶ Zie hierover bijvoorbeeld de conclusie van AG Snijders in de bodemprocedure van de *Didam* zaak bij de Hoge Raad: Conclusie van Advocaat Generaal G. Snijders in *Didam*, ECLI:NL:PHR:2024:567, r.o. 34.

Naast het beginsel van objectiviteit bepaalt Artikel 1.4 lid 2 Aw dat de aanbestedende dienst hierbij zorg draagt “voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen”. Dit is een brede zorgplicht die betrekking kan hebben op het streven naar kostenbesparingen en duurzaamheid.²⁷ Daarmee samenhangend kan deze zorgplicht ook betrekking hebben op het voorkomen van corruptie, nu dit logischerwijs het behalen van alle andere doelstellingen kan belemmeren. Over het algemeen wordt er vanuit gegaan dat des te groter de beleidsvrijheid van de aanbestedende dienst is, en deze is het allergrootst bij enkelvoudig onderhandse gunning, des te groter het risico op corruptie zal zijn.²⁸

Los van deze meer principiële uitgangspunten hebben aanbestedende diensten op grond van Artikel 1.6 Aw ook een zorgplicht voor een zo groot mogelijke beperking van administratieve lasten.

Artikel 1.11 t/m Artikel 1.13 Aw zetten vervolgens een aantal regels uiteen voor opdrachten onder het relevante Europeesrechtelijke drempelbedrag zonder grensoverschrijdend belang waarvoor de aanbestedende dienst uit eigen beweging heeft gekozen voor een aanbestedingsprocedure. In het bijzonder schrijft de wet voor dat inschrijvers in deze gevallen op gelijke en niet-discriminerende wijze worden behandeld, dat de aanbestedende dienst transparant handelt en dat alle eisen, voorwaarden en criteria in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Artikel 1.14 t/m 1.16 Aw bevatten vergelijkbare regels voor situaties waarin de aanbestedende dienst heeft gekozen om twee of meer ondernemers uit te nodigen een inschrijving in te dienen. In dat geval wordt echter logischerwijs geen openbaarmaking van de opdracht vereist. De Aw bevat geen specifieke regels voor situaties waarin een overheidsopdracht enkelvoudig onderhands aan een ondernemer wordt gegund.

2.3. De logica van de Gids Proportionaliteit en de Circulaire grensbedragen Rijksoverheid

De wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan de verplichting van aanbestedende diensten om bij de gehele inrichting van het aanbestedingsproces enkel eisen, voorwaarden en criteria te stellen die in redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht is vastgesteld in de Gids Proportionaliteit.²⁹ Als algemene maatregel van bestuur is de Gids een bindende richtsnoer,³⁰ wat concreet betekent dat aanbestedende diensten zullen moeten motiveren wanneer zij van de voorschriften uit de Gids afwijken.³¹ Doordat de wettelijke grondslag van de Gids uitsluitend ligt in de bepalingen uit de Aw aangaande Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen en meervoudig onderhandse procedures, is de Gids op grond van de Aw strikt genomen niet van

²⁷ Zie hierover: W. Janssen & G. Bouwman, ‘Legislating societal value into Dutch public procurement law: from symbolism to substance’, *Public Procurement Law Review* 2020(2), blz. 95.

²⁸ Zie hierover: E. Manunza & N. Meershoek, ‘Fostering the Social Market Economy Through Public Procurement? Legal Impediments for New Types of Economy Actors’, *Public Procurement Law Review* 2020(6), blz. 350.

²⁹ Zie hierover: Aanbestedingsbesluit, Artikel 10 lid 1, verwijzend naar: Artikel 1.10 lid 3 Aw, Artikel 1.13 lid 3 Aw en Artikel 1.16 lid 3 Aw.

³⁰ Aanbestedingsbesluit 2022, Artikel 10.

³¹ Gids Proportionaliteit (3e herziening), Den Haag: 1 januari 2022, blz. 10.

toepassing wanneer op rechtmatige wijze is gekozen voor een enkelvoudig onderhandse procedure.³²

Voor een rechtmatige keuze voor een enkelvoudig onderhandse procedure vereist Artikel 1.4(1) Aw – zoals eerder besproken - dat een aanbestedende dienst op basis van objectieve criteria de keuze maakt voor een enkelvoudig onderhandse procedure en de keuze voor gunning aan een bepaalde ondernemer. Tevens dient de aanbestedende dienst dit volgens Artikel 1.4(3) Aw te kunnen motiveren. In die context stelt de Gids in de voorschriften aangaande de keuze voor een procedure ook een kader voor wanneer er gekozen zou kunnen worden voor enkelvoudig onderhands gunnen (oftewel ‘1 op 1 gunning’). De Commissie van Aanbestedingsexperts heeft in dat licht geoordeeld dat in dergelijke situaties, waarin de Gids op grond van de Aw niet van toepassing is, er *reflexwerking* toekomt aan de inhoud van de Gids.³³ Dit betekent dat een benadeelde ondernemer in een dergelijke situatie alsnog een beroep kan doen op de inhoud van de Gids ter invulling van de verplichtingen van Artikel 1.4. Aw. Het is hierbij wel de vraag of deze *reflexwerking* volledige toepassing van de voorschriften uit de Gids voorschrijft bij enkelvoudig onderhandse gunning of enkel een deugdelijke motivering achteraf zoals Artikel 1.4(3) Aw vereist.

De criteria van de Gids Proportionaliteit kunnen zodoende ook helpen om op een consistente wijze invulling te geven aan de zorgplicht van Artikel 1.6 Aw om de administratieve lasten te beperken.

Wat betreft de keuze voor het volgen van een procedure bepaalt Voorschrift 3.4. A uit de Gids:

“De aanbestedende dienst beziet per opdracht welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is, daarbij slaat hij in ieder geval acht op de volgende aspecten:

- *omvang van de opdracht;*
- *transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;*
- *aantal potentiële inschrijvers;*
- *gewenst eindresultaat;*
- *complexiteit van de opdracht;*
- *type van de opdracht en het karakter van de markt.”*³⁴

Volgens de Gids Proportionaliteit kan het niet in een bepaald bedrag gekwantificeerd worden welke procedure voor welke opdracht het meest geschikt is. Er zal immers gekozen moeten worden voor een procedure “die aansluit bij het onderwerp van de betreffende aanbesteding, afgezet tegen het karakter van de markt waarin potentiële inschrijvers opereren”.³⁵ Hierbij is met name de mate van concurrentie op de desbetreffende markt van belang.³⁶ Bedragen kunnen volgens de Gids zodoende

³² Commissie van Aanbestedingsexperts, Advies 419, r.o. 6.2.9. Vraag is echter zoals hierna beschreven of het mogelijk is om op rechtmatige wijze die keuze te maken zonder de overwegingen van de Gids te hanteren.

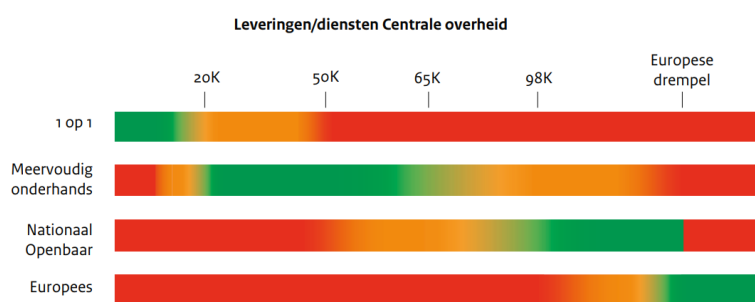
³³ *Ibid*, r.o. 6.2.10.

³⁴ Gids Proportionaliteit 2022, blz. 30.

³⁵ *Ibid*, blz. 31.

³⁶ *Ibid*.

toch nuttig zijn “om te bepalen in welke richting kan worden gedacht”.³⁷ Met name in het licht van de mogelijke administratieve lasten zal voor zogenoemde ‘kleine opdrachten’ enkelvoudig onderhandse gunning vaak het meest geschikt zijn.³⁸ Om te bepalen of er sprake is van een kleine opdracht zullen eerst de criteria van Voorschrift 3.4.A in ogenschouw moeten worden genomen. Volgens de Gids zal bij leveringen en diensten doorgaans sprake zijn van een kleine opdracht als deze een maximale waarde heeft van €40.000 á €50.000. De Gids geeft vervolgens een indicatie van bij welke opdrachtwaarde welke procedure geschikt is in het schema in Figuur 1 hieronder. Voor zover de balk niet rood kleurt kan de betreffende procedure geschikt zijn, hetgeen mede afhankelijk is van de overige factoren die genoemd zijn in Voorschrift 3.4. A.



Figuur 1³⁹

In tegenstelling tot de Gids Proportionaliteit, die slechts een indicatie geeft van bij welke waarde – in samenhang met de overige factoren - welke procedure het meest geschikt is, wijst de *Circulaire grensbedragen Rijksoverheid onder de drempel* concrete grensbedragen aan.⁴⁰ Hierbij is nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de EU drempelbedragen en de Gids Proportionaliteit. Voor opdrachten tot €33.000 is enkelvoudig onderhandse gunning de aangewezen procedure. Volgens de Circulaire is verwijzing naar de Circulaire voor dergelijke opdrachten dan voldoende om aan de motiveringsplicht van Artikel 1.4(3) Aw te voldoen. Op grond van de Gids is een dergelijke motivering echter onvoldoende om de keuze voor een enkelvoudig onderhandse gunning te rechtvaardigen, nu het hiervoor besproken Voorschrift 3.4.A vereist dat per opdracht bezien wordt welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is. De vraag of dit betekent dat de Circulaire daardoor in strijd is met het aanbestedingsrecht hangt samen met de vraag of de reflexwerking van de Gids in zulke gevallen een motivering vooraf vereist op grond van alle relevante aspecten uit Voorschrift 3.4.A. Voor opdrachten tussen de €33.000 en €50.000 dient er op grond van de Circulaire wel per opdracht gemotiveerd te worden waarom er voor een enkelvoudig onderhandse of meervoudig onderhandse procedure gekozen wordt op basis van de criteria uit de Gids Proportionaliteit.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, blz. 32.

⁴⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Circulaire - Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde*, Den Haag: 1 september 2015, blz. 2.

Uit de toelichting bij de Circulaire blijkt dat het in het licht van het voorgaande het voornaamste doel van de Circulaire is om aanbestedende diensten een “instructie voor de procedurekeuze” te verschaffen⁴¹ en die keuze voor ondernemers transparant te maken in overeenstemming met Artikel 1.4 Aw en de Gids Proportionaliteit.⁴² De algemene instructie voor enkelvoudig onderhandse gunning bij opdrachten onder de €33.000 is gebaseerd op een afweging tussen de kosten⁴³ die het rijk en het bedrijfsleven moeten maken bij concurrentiestelling en het voordeel dat bereikt kan worden met concurrentiestelling.⁴⁴ Volgens de Circulaire staan deze kosten over het algemeen niet in een redelijke verhouding tot het te behalen voordeel bij zulke kleine opdrachten.⁴⁵

2.4. Tussenconclusie

Het grensbedrag van €33.000 voor enkelvoudig onderhandse gunning van overheidsopdrachten door het Rijk zoals vastgelegd in de *Circulaire grensbedragen Rijksoverheid onder de drempel* is gebaseerd op wat in de Gids Proportionaliteit als ‘kleine opdracht’ wordt beschouwd. In tegenstelling tot de Circulaire vereist de Gids echter dat naast de waarde van de opdracht ook alle andere relevante aspecten per opdracht in acht worden genomen bij het kiezen van de procedure om tot gunning te komen.

Op grond van Artikel 1.4(1) Aw dienen aanbestedende diensten op basis van objectieve criteria de keuze te maken voor de wijze waarop een opdracht wordt gegund. De Gids Proportionaliteit stelt verschillende criteria op basis waarvan deze keuze gemaakt dient te worden. Voor kleine opdrachten - doorgaans met een waarde van maximaal €40.000 á €50.000 – zijn met name de administratieve lasten (oftewel transactiekosten) een relevante factor. Volgens de Circulaire kan er bij opdrachten tot €33.000 daardoor vanuit gegaan worden dat de administratieve lasten voor zowel het Rijk als het bedrijfsleven in het algemeen niet in een redelijke verhouding staan tot het voordeel dat bereikt kan worden met concurrentiestelling. Het kan echter niet worden uitgesloten dat er op grond van andere relevante aspecten opdrachten met een waarde tot €33.000 zijn waarbij de voordelen van concurrentiestelling alsnog groter zijn dan de nadelen. Het blijft aldus de vraag of een enkele verwijzing naar de Circulaire om enkelvoudig onderhandse gunning te motiveren in alle gevallen volstaat.

In dit deel zijn de overwegingen uiteengezet die ten grondslag liggen aan de verschillende typen grensbedragen in het aanbestedingsrecht. In het volgende deel zal bezien worden of de aanbestedingsrechtelijke grensbedragen richting zouden kunnen geven aan een dergelijke verhoging.

⁴¹ In de praktijk lijkt er weinig van te worden afgewezen.

⁴² *Ibid*, blz. 4.

⁴³ Voor het bedrijfsleven gaat het om het maken van offertekosten zonder garantie deze terug te kunnen verdienen en voor het rijk gaat het om het opstellen van de offerteaanvraag, het beoordelen van de offertes en het motiveren van de gunningsbeslissing.

⁴⁴ Circulaire, blz. 4.

⁴⁵ *Ibid*, blz. 4.

3. RELATIE TUSSEN INCIDENTELE STATISTISCHE WERKZAAMHEDEN VOOR DERDEN DOOR HET CBS EN OVERWEGINGEN VOOR ONDERHANDSE GUNNING OVERHEIDSOPDRACHTEN

In dit derde deel zal eerst op basis van de eerdere delen de relatie tussen incidentele statistische werkzaamheden voor derden die onder het CBS grensbedrag vallen, en ‘kleine overheidsopdrachten’ zoals vastgelegd in de *Circulaire grensbedragen Rijksoverheid onder de drempel* uiteengezet worden. Vervolgens zal er een beeld geschetst worden van het type statistische werkzaamheden dat het CBS onder de verschillende grensbedragen zou kunnen uitvoeren. Tezamen zal dit bijdragen aan een conclusie waarin de vraag beantwoord zal worden of het aanbestedingsrecht aanknopingspunten biedt voor een verhoging van het CBS grensbedrag.

3.1. Relatie tussen incidentele statistische werkzaamheden voor derden door het CBS en ‘kleine overheidsopdrachten’ zoals vastgelegd in de Circulaire

Het CBS grensbedrag van €10.000 is opgenomen in de Regeling om nadere uitwerking te geven aan Artikel 5 lid 1 CBS Wet die poogt te voorkomen dat het CBS concurreert met marktpartijen op een wijze die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is door de statistische werkzaamheden door het CBS voor derden in te perken. De Regeling poogt tevens de relatie te verbeteren tussen het CBS en de markt door de rolverdeling duidelijk te maken. Het grensbedrag dient als een veronderstelling dat statistische werkzaamheden die daaronder vallen geen negatief effect op de marktwerking zullen hebben. Zodoende draagt het grensbedrag met name bij aan de doelstellingen van de Regeling om de statistische werkzaamheden die het CBS kan uitvoeren voor derden in te perken tot specifieke gevallen waarin dit niet leidt tot marktverstoring en het doel om meer duidelijkheid te scheppen over de rolverdeling tussen private statistische dienstverleners en het CBS.⁴⁶

Het grensbedrag van €33.000 voor overheidsopdrachten van het Rijk is opgenomen in de Circulaire om nadere uitwerking te geven aan de verplichting van Artikel 1.4 Aw om op basis van objectieve criteria de keuze te maken voor de wijze van het tot stand brengen van een overheidsopdracht en de zorgplicht van Artikel 1.6 Aw voor een zo groot mogelijke beperking van de administratieve lasten die samenhangen met de totstandkoming van een overheidsopdracht. Het is hierbij de vraag in hoeverre de Gids Proportionaliteit volledig van toepassing is op dergelijke opdrachten, doordat de wettelijke basis voor de Gids Proportionaliteit buiten het algemene hoofdstuk 1.2 van de Aw ligt dat van toepassing is op enkelvoudig onderhandse gunning van opdrachten. Als de *reflexwerking* van de Gids een volledige werking daarvan zou impliceren, dan zou een enkele verwijzing naar het grensbedrag uit de Circulaire niet volstaan ter motivering van de keuze voor een enkelvoudig onderhandse procedure. Los daarvan is het wel duidelijk dat bij de vaststelling van het grensbedrag aansluiting is gezocht bij Voorschrift 3.4.A van de Gids Proportionaliteit voor zover die een indicatie geeft van bij welke opdrachtwaarde welke procedure geschikt is.

⁴⁶ Zie noot 11.

Er is dus een wezenlijk verschil tussen de overwegingen die ten grondslag liggen aan het grensbedrag voor kleine overheidsopdrachten en het grensbedrag voor incidentele statistische werkzaamheden door het CBS voor derden. Bovenop de verschillende soorten overwegingen dient ook opgemerkt te worden dat de risico's die de verschillende grensbedragen pogen te beperken van hele andere aard zijn.

Bij het grensbedrag voor enkelvoudig onderhandse gunning van overheidsopdrachten hangt dit risico samen met het feit dat concurrentiestelling in het aanbestedingsrecht geen opzichzelfstaand doel is maar een middel om een verscheidenheid aan doeleinden te bereiken.⁴⁷ Een belangrijke reden om het grensbedrag voor enkelvoudig onderhandse gunning niet al te hoog vast te stellen is om het risico op corruptie en willekeur zo goed mogelijk te beperken. Het aanbestedingsrecht hangt zodoende in sterke mate samen met de beginselen van behoorlijk bestuur - zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en willekeurverbod - en is daardoor van fundamenteel belang voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.⁴⁸

Als overheidsorgaan is het CBS uiteraard ook gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur en dient het te handelen binnen de wettelijke kaders zoals vastgelegd in de CBS Wet en de Mededingingswet.⁴⁹ Het risico dat het CBS grensbedrag poogt te beperken is echter veel minder dan dat het geval is voor het grensbedrag bij aanbestedingen van een rechtstatelijke aard. Het CBS grensbedrag poogt immers hoofdzakelijk een economisch risico op marktverstoring te beperken; namelijk dat zoals vastgesteld in Artikel 5 lid 1 CBS Wet een situatie ontstaat die "uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is". Met het oog op dit economische risico heeft de Regeling tot voornaamste doel gesteld om de statistische werkzaamheden van het CBS voor derden in te perken. Aanvullend daarop poogt de Regeling ook de belangen van private statistische dienstverleners mee te wegen en zodoende tot een relatieveverbetering tussen die dienstverleners en het CBS te komen. In meer algemene zin dient de Regeling ook transparantie te verschaffen over de criteria op basis waarvan het CBS wel of niet statistische werkzaamheden voor derden uitvoert. Dat het CBS zich vervolgens aan die criteria houdt is in die zin wel een kwestie van behoorlijk bestuur en rechtsstatelijkheid. In tegenstelling tot bij de aanbestedingsgrensbedragen gaat dit echter vooral om zorgvuldig overheidshandelen. De hoogte van het vastgestelde grensbedrag, zoals die in een algemene regeling is vastgesteld, heeft daardoor minder groot effect op die zorgvuldigheid als zodanig, zolang het grensbedrag geen onbegrensde beleidsvrijheid creëert en het CBS zich aan het vastgestelde grensbedrag houdt. De hoogte van het grensbedrag zegt vooral iets over de eerder genoemde rolverdeling tussen het CBS en de marktpartijen.

⁴⁷ Zie hierover: E. Manunza, 'Bescherming van aarde en vrijheid vergt radicale mentaliteitsverandering in aanbestedingsbeleid', *Tijdschrift Aanbestedingsrecht en Staatssteun* 2024(3), blz. 26-38.

⁴⁸ *Ibid.* Zie ook: E. Manunza, 'Public Procurement Law as an Expression of the Rule of Law: On How the Legislature and the Courts Create a Layered Dynamic Legal System Based on Legal Principles', *Public Procurement Law Review* 2023(5), blz. 319-334.

⁴⁹ De Rechtbank Den Haag oordeelde in 2022 dat de nadere regels die de Regeling werkzaamheden derden CBS stelt in die context niet strijdig zijn met de CBS Wet en de Mededingingswet, zie: Rechtbank Den Haag, *Marktonderzoekassociatie.nl tegen Staat der Nederlanden en CBS*, ECLI:NL:RBDHA:2022:8623.

Zoals beschreven in paragraaf 1.5 wordt – los van het grensbedrag – het economische risico van marktverstoring gedeeltelijk al beperkt doordat het CBS bij statistische werkzaamheden voor derden dient te voldoen aan de regels omtrent markt en overheid zoals vastgelegd in de Mededingingswet. In het bijzonder geldt dat op basis van deze vereisten het CBS de integrale kosten in rekening brengt aan de afnemer van de statistieken en dat het CBS de geleverde statistieken openbaar maakt. Er zou ook gesteld kunnen worden dat werkzaamheden door het CBS voor derden in meer algemene zin een positief (extern) effect kunnen hebben op de marktwerking in de sector waar de statistieken betrekking op hebben. Openbare toegang tot sectorspecifieke informatie kan het bedrijfsleven immers helpen om beter op de behoeften van consumenten of andersoortige afnemers van goederen of diensten in te spelen. Dit belang wordt in de CBS Wet en de Regeling echter niet meegewogen, nu deze regelgeving zich, wat betreft marktwerking, enkel richt op de mogelijke negatieve effecten op de marktwerking in de specifieke markt voor statistische dienstverlening. Het gebrek aan positieve effecten op de marktwerking in het algemeen - in een situatie waarin het CBS bepaalde werkzaamheden niet zou mogen uitvoeren - wordt opgeheven als een private dienstverlener deze werkzaamheden op basis van de microdata van het CBS uitvoert. Deze private dienstverlener is dan namelijk verplicht de uitkomsten openbaar te maken, nu dit één van de voorwaarden is voor toegang tot de *remote access* faciliteit van het CBS.⁵⁰ Enkel in het geval dat een verzoek van een derde om statistisch onderzoek vanwege afwijzing door het CBS helemaal niet zou worden uitgevoerd dan zou dit de genoemde positieve effecten in weg zitten.

De situatie waarin het CBS op verzoek van een derde statistische werkzaamheden verricht verschilt compleet met de situatie waarin de overheid goederen of diensten van de markt afneemt. In het geval van het CBS grensbedrag is er namelijk sprake van een situatie waarin de overheid werkzaamheden verricht voor een derde in plaats van andersom. Het beleid van het CBS is niet gericht op acquisitie van dergelijke werkzaamheden. Enkel op verzoek van een derde zal het CBS overwegen de statistische werkzaamheden uit te voeren. Het bedrijfsleven valt daarbij ook onder de actoren ten behoeve van wie het CBS volgens diens wettelijke taak in het *algemeen* van overheidswege statistisch onderzoek verricht. Enkel in incidentele gevallen mag het CBS ook *specifiek* ten behoeve van derden statistische werkzaamheden verrichten.

3.2. Type statistische werkzaamheden die het CBS voor derden kan verrichten

Het is niet mogelijk om in algemene zin iets over de inhoud van kleine overheidsopdrachten van het Rijk te zeggen, nu die sterk afhankelijk zal zijn van de behoefte die aan zo een opdracht ten grondslag ligt. Deze behoeften zullen per ministerie en per afdeling binnen het Rijk verschillen. Bij de incidentele statistische werkzaamheden door het CBS gaat het daarentegen logischerwijs enkel om statistische werkzaamheden. Daardoor is het goed mogelijk om te generaliseren wat voor soort van deze werkzaamheden vallen onder het grensbedrag van 10.000, onder de €33.000 en boven de

⁵⁰ Beleidsregel van de directeur-generaal van de statistiek van 12 juli 2021, nr. CSB-2021-072, houdende de criteria voor het verlenen van toegang aan instellingen tot microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (Beleidsregel toegang instellingen tot microdata CBS), Artikel 5(d)2. Zie ook: CBS, *Regels voor het gebruik van de Remote Access-faciliteit van het CBS*, Den Haag: augustus 2023, nr. 9.

€33.000. Om een beeld te vormen van het type statistische werkzaamheden dat het CBS zou kunnen uitvoeren onder de verschillende grensbedragen is in deze analyse gebruik gemaakt van informatie hierover die aangeleverd is door het CBS (zie Bijlage 1) en van een tweetal gesprekken met verantwoordelijke vertegenwoordigers van het CBS.

Bijlage 1 geeft aldus een uitgebreid beeld van diverse soorten verzoeken die het CBS krijgt van derden om statistische werkzaamheden uit te voeren in de betreffende categorieën. Wat meteen opvalt is dat in de categorie van verzoeken die boven de €33.000 vallen allereerst ‘onderzoek met dataverzameling’ wordt genoemd. Dit impliceert dat het bij alle verzoeken onder de €33.000 het in elk geval gaat om statistische werkzaamheden die niet volledig gebaseerd worden op nieuwe dataverzameling.

Bij *oversampling* is wel sprake van nieuwe dataverzameling. De resultaten van de werkzaamheden worden echter gedeeltelijk gebaseerd op bestaande algemene data. De groep van respondenten wordt hierbij uitgebreid om statistieken te vervaardigen over een meer specifieke groep dan waar het oorspronkelijke onderzoek op gericht was. De kosten hiervoor kunnen relatief laag blijven doordat voortgebouwd wordt op onderzoek dat al van overheidswege is verricht. Voor de vraag in hoeverre *oversampling* op verzoek van derden past binnen de toepasselijke wettelijke grenzen van Artikel 5 lid 1 CBS Wet is met name van belang in hoeverre de resultaten van zulke werkzaamheden nog daadwerkelijk gebaseerd worden op van overheidswege verzamelde data of dat de nieuw verzamelde data bepalend is. In het geval dat de resultaten van *oversampling* op verzoek van een derde hoofdzakelijk gebaseerd worden op nieuwe data, dan kan dit moeilijk nog gezien worden als een aanvulling op onderzoek dat van overheidswege al is verricht. Ook de incidentele aard van de werkzaamheden die het CBS voor derden verricht zou dan onder druk kunnen komen te staan. Bij het verhogen van het grensbedrag dient hier rekening mee te worden gehouden, nu dit – in het licht van de CBS Wet – niet tot uitkomst zou moeten hebben dat het CBS onder de noemer van *oversampling* grootschalige dataverzameling op specifiek verzoek van derden gaat verrichten.

Bij de totstandkoming van de Regeling werd in de artikelsgewijze uitleg daarbij door de Minister van Economische Zaken aangegeven dat statistische werkzaamheden met een waarde lager dan €10.000 *met name* verzoeken betreft “om bestaande statistieken op een ander niveau of nader gespecificeerd te presenteren”.⁵¹ Het grensbedrag zou de statistische werkzaamheden van het CBS voor derden in dat licht vooral dienen te beperken tot werkzaamheden die hoofdzakelijk worden uitgevoerd op basis van bestaande CBS data. Als argument om uitvoering van dergelijke werkzaamheden door het CBS toe te staan stelde de Minister dat private statistiekleveranciers slechts zeer beperkte toegevoegde waarde kunnen leveren op dit type dienstverlening, door de kennis en data waarover het CBS beschikking heeft. Volgens de Minister weegt deze beperkte toegevoegde waarde niet op tegen de hogere kosten bij uitvoering door marktpartijen.⁵² De voordelen van marktwerking, in andere woorden, wegen niet op tegen de kosten daarvan. In

⁵¹ Regeling werkzaamheden derden CBS, blz. 5.

⁵² *Ibid.*

aanvulling daarop kan gesteld worden dat statistische werkzaamheden voor derden die hoofdzakelijk worden uitgevoerd op basis van bestaande CBS data, doordat er gebruikgemaakt wordt van onderzoek dat eerder al door het CBS van overheidswege is verricht, nauw verband houden met de wettelijke taak van het CBS.

Ondanks het verschil in oorsprong met de overwegingen die ten grondslag liggen aan het grensbedrag van de Circulaire, lijkt de afweging tussen het voordeel van marktwerking en de kosten bij de Regeling dus wel enigszins op de afweging waar het aanbestedingsrechtelijke grensbedrag van €33.000 uit voortkomt. Dit zegt echter niets over de geschiktheid van een grensbedrag van €33.000 voor het CBS, nu het daar specifiek om statistische werkzaamheden gaat en niet om een meer algemene categorie van overheidsopdrachten.

3.3. Tussenconclusie

De overwegingen die ten grondslag liggen aan het CBS grensbedrag en het aanbestedingsrechtelijke grensbedrag lijken enigszins op elkaar. In beide gevallen gaat het om een veronderstelling dat de voordelen van marktwerking in een bepaalde context niet opwegen tegen de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan voor bepaalde actoren. De grensbedragen zijn echter vastgesteld in een totaal verschillende wettelijke en feitelijke context.

In de aanbestedingsrechtelijke context is concurrentiestelling geen opzichzelfstaand doel, maar een middel om een verscheidenheid aan doeleinden te bereiken en is het grensbedrag van 33.000 bovenal ook een middel om risico's op bijvoorbeeld corruptie en willekeur te voorkomen. Het CBS grensbedrag is daarentegen onder meer in het leven geroepen om de marktwerking in de specifieke sector voor statistische dienstverlening te beschermen. De risico's zijn bij het CBS grensbedrag daardoor van een minder rechtstatelijke aard.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De analyse in dit rapport poogt een antwoord te geven op de vraag of het aanbestedingsrecht, met de grens voor enkelvoudige onderhandse gunning, aanknopingspunten biedt om de huidige grens voor het uitvoeren van statistische werkzaamheden door het CBS voor derden te verhogen. Op basis van de verschillende delen van de analyse in dit rapport tezamen kan er een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd worden.

Samenvatting analyse

Net als het aanbestedingsrechtelijke grensbedrag bevat het CBS grensbedrag een veronderstelling dat bij statistische werkzaamheden onder de betreffende waarde de voordelen van marktwerking niet opwegen tegen de kosten en/of administratieve lasten van de betrokken partijen. De verschillen tussen de overwegingen die achter de verschillende grensbedragen liggen zijn echter van een meer fundamentele aard.

Bij overheidsopdrachten heeft Rijksoverheid een wettelijke plicht (Artikel 1.4 lid 1 Aw) om op basis van objectieve criteria de keuze voor de wijze waarop de opdracht tot stand wordt gebracht en de keuze voor de ondernemer die hierbij betrokken wordt te maken. Daarnaast draagt de overheid zorg “voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen” op grond van Artikel 1.4 lid 2 Aw en voor een “zo groot mogelijke beperking van de met de totstandkoming van die overeenkomst samenhangende en daaruit voortvloeiende administratieve lasten” op grond van Artikel 1.6 Aw. Het grensbedrag van €33.000 dient er met name voor te zorgen dat de administratieve lasten voor zulke kleine opdrachten beperkt worden doordat er geen aanbesteding wordt georganiseerd. De beperkte hoogte van het grensbedrag draagt bij aan het beperken van het risico op ineffectieve besteding van publieke middelen, corruptie of onzorgvuldig overheidshandelen die het gevolg kunnen zijn van het niet-openstellen van opdrachten voor concurrentie.

Het CBS heeft op grond van Artikel 3 lid 1 CBS Wet de wettelijke taak om van overheidswege statistisch onderzoek te doen, onder andere ten behoeve van “praktijk”. Het specifiek verrichten van werkzaamheden voor derden dient het CBS op grond van Artikel 5 lid 1 CBS Wet te beperken tot “incidentele gevallen” en dit mag “niet leiden tot mededinging met private aanbieders van vergelijkbare diensten die uit een oogpunt van goede marktwerking ongewenst is”.

Beantwoording onderzoeksvraag

Het aanbestedingsrecht bevat zodoende wel aanknopingspunten die erop wijzen dat een verhoging van het CBS grensbedrag in de rede zou kunnen liggen, maar geen indicatie van wat de hoogte van dat grensbedrag dan zou moeten zijn. Deze aanknopingspunten liggen in het gegeven dat zowel bij het aanbestedingsrechtelijke grensbedrag alsmede bij het CBS grensbedrag er – onder andere - een afweging wordt gemaakt tussen de positieve effecten van marktwerking en het beperken van de administratieve lasten en/of kosten voor betrokken partijen.

De risico's die gepaard gaan met het verstoren van goede marktwerking bij overheidsopdrachten door enkelvoudig onderhandse gunning zijn echter veel groter in verhouding tot de kosten dan bij werkzaamheden voor derden door het CBS. Bij overheidsopdrachten kan het ontbreken van goede marktwerking immers leiden tot ineffectieve besteding van publieke middelen, corruptie en onzorgvuldig overheidshandelen. Bij de inperking van statistische werkzaamheden voor derden door het CBS is het beschermen van de goede marktwerking meer dan bij aanbestedingen een opzichzelfstaand doel. Daarnaast kan Artikel 5 CBS Wet en de daarop gebaseerde *Regeling werkzaamheden derden CBS* gezien worden als een aanvulling op de regels omtrent markt en overheid zoals vastgesteld in de Mededingingswet die door het eisen van doorberekening van integrale kosten en openbaarmaking van statistieken een deel van de risico's al wegnemen.⁵³ Zo lang het CBS zich aan de Regeling en de Mededingingswet houdt zullen de risico's beperkt zijn. Daarnaast is het van belang dat statistische werkzaamheden voor derden beperkt blijven tot werkzaamheden die een aanvulling zijn op statistieken die het CBS van overheidswege al op grond van de wettelijke taakstelling heeft opgesteld.

In dit licht is het opmerkelijk te noemen dat het CBS grensbedrag aanzienlijk lager ligt dan het aanbestedingsrechtelijke grensbedrag. Het zou te simplistisch zijn om het aanbestedingsrechtelijke grensbedrag één op één over te nemen voor het CBS. Het type opdrachten dat onder het aanbestedingsrechtelijke grensbedrag valt kent namelijk een grote verscheidenheid terwijl het CBS grensbedrag enkel statistische werkzaamheden betreft. Een functioneel grensbedrag voor het CBS zou ruimte moeten bieden aan het CBS om op incidentele basis statistische werkzaamheden voor derden te verrichten die nauw aansluiten en een aanvulling vormen op statistisch onderzoek dat het CBS van overheidswege op grond van de wettelijke taak heeft uitgevoerd. In die gevallen kunnen werkzaamheden voor derden gezien worden als een uitvloeisel van- of aanvulling op de wettelijke taak van het CBS. Om het aanvullende en incidentele karakter van de statistische werkzaamheden voor derden te beschermen is het daarnaast van belang dat als statistische werkzaamheden ten dele gebaseerd worden op nieuwe dataverzameling, zoals het geval is bij *oversampling*, de werkzaamheden hoofdzakelijk gebaseerd worden op data die het CBS reeds van overheidswege op grond van de wettelijke taak heeft verzameld.

Grotere statistische onderzoeken, die kennelijk niet voldoende maatschappelijk belang hebben dat het CBS die uit zichzelf of in opdracht van andere overheden al verricht, kunnen dan aan marktpartijen overgelaten worden. De *Uitsplitsing verzoeken van derden* zoals aangeleverd door het CBS en opgenomen in Bijlage 1 lijkt te impliceren dat zo een functioneel grensbedrag in de buurt van de €33.000 zou kunnen liggen (in elk geval hoger dan het huidige grensbedrag), maar om de beste hoogte van het grensbedrag te bepalen zouden de bijbehorende bedragen – of de bandbreedtes daarvan - nader gespecificeerd moeten worden.

⁵³ Zoals besproken in paragraaf 1.5. neemt deze wet niet het gehele concurrentievoordeel van het CBS weg.

Aanbeveling op grond van beantwoording onderzoeksvraag

Er zijn dus aanknopingspunten in het aanbestedingsrecht om een verhoging van het CBS grensbedrag van €10.000 te overwegen. Gezien de grote verschillen tussen de wettelijke context van beide grensbedragen zullen andersoortige overwegingen echter zwaarder wegen. De context van de CBS Wet vergt met name dat de hoogte van het grensbedrag incidentele statistische werkzaamheden voor derden beperkt tot werkzaamheden die een *aanvulling* vormen op statistisch onderzoek dat het CBS reeds van overheidswege heeft verricht op grond van de wettelijke taak en *hoofdzakelijk* op de data daarvan gebaseerd worden. Daarnaast dient er een beleidsmatige belangenafweging gemaakt te worden, zoals bij het opstellen van de ministeriele regeling eerder ook al gedaan is, waarbij ook niet-juridische overwegingen worden meegewogen. Zoals besproken in de inleiding valt een dergelijke beleidsmatige afweging buiten de reikwijdte van deze analyse.

Uit het overzicht in Bijlage 1 en de gesprekken die ik voerde met vertegenwoordigers van het CBS blijkt dat de waarde van werkzaamheden die hoofdzakelijk gebaseerd worden op statistisch onderzoek dat het CBS reeds van overheidswege heeft verricht op grond van de wettelijke taak veelal onder de €33.000 zal blijven. Voor dergelijke werkzaamheden met een waarde die alsnog hoger uitvalt, maar waarvan de uitvoering ook berust op bestaande CBS data, kan waar mogelijk⁵⁴ de tweede grond uit de Regeling gebruikt worden.

⁵⁴ Dat wil zeggen in het geval dat is vastgesteld dat er geen marktpartijen zijn die de werkzaamheden willen/kunnen uitvoeren.

BIJLAGE 1: TABEL MET UITSPLITSING VERZOEKEN DERDEN 2024

Bron: CBS, *Memo: Verkenning verhoging grensbedrag Regeling werkzaamheden derden CBS: uitsplitsing verzoeken derden*, Den Haag: 21 Augustus 2024.

Potentieel werk voor derden	Toelichting
< € 10.000	
Verbijzonderingen van bestaande statinetabellen	Zoals regionalisering, verdieping SBI-niveau etc.
Nieuwe statinetabellen	Kleine opdrachten die wel leiden tot nieuwe tabellen.
Barometers culturele diversiteit	Op verzoek van de Kamer de mogelijkheid voor bedrijven om hun diversiteit te meten. Liefst wil men dat meerjarig. Kan vaak maar per jaar (MR)
Demografische uitsplitsingen	Die zijn talloos en veel gevraagd. Bijvoorbeeld bevolkingsgroei in een specifieke regio.
Sterfecijfers	Specifieke categorie die vaak en terugkerend gevraagd wordt door derden.
€ 10.000 – € 33.000	
Branchemonitoren	Meerdere indicatoren gecombineerd en dan ook nog eens in een zekere frequentie (bv per kwartaal)
Sterfecijfers met meer variabelen	Basiccijfers, maar dan met meer variabelen.
Oversampling	Meedraaien met bestaande dataverzameling, hangt ook al aan de bovenkant van dit bedrag. Hangt ook op voorwaarden
Technische assistentie statistische bureaus uit andere (EU-)landen (NSI's)	Vaak op basis van een uitvraag vanuit Eurostat. En hoewel dit alleen uitgevoerd kan worden door NSI's beschouwen het CBS dit als ASD werk onder de Regeling.
Eenvoudige dashboards	Statistiek maken en verwerken in begrijpelijk dashboard. Kosten zitten met name ook in het laatste. Dit neemt toe.
Eenvoudige verzoeken tot statistisch onderzoek over AI	Nieuw terrein met weinig beschikbare data.
Kruising van bestaande CBS gegevens	Combineren van registers of enquêtes om nieuwe inzichten te generen.
Methodologisch onderzoek, steekproefontwerp	Kost vaak meer tijd, zeker als er een innovatie- of onderzoekscomponent aan zit.
CBS Academy – trainingen datagedreven werken	Komt niet veel voor, maar zijn wel vaak kosten, vanwege de omvang van de groep.
Vorbereidend werk remote-access	Partijen vragen het CBS tabellen klaar te maken tbv de RA-omgeving. Voor beperkte voorbereidingen valt dit onder de service. Steeds vaker gaat het om complexere bestanden (bijvoorbeeld cohorten).
> 33.000 euro	
Onderzoek met dataverzameling	Kost vaak veel geld, vanwege steekproef, enquêtes uitsenden etc.
Uitgebreide of complexe dashboards	Statistiek maken en verwerken in begrijpelijk dashboards. Kosten zitten met name ook in het laatste, zeker als er veel variabelen zijn.
Nieuwe onderzoeksterreinen, zoals AI en energietransitie.	Daarvoor is vaak methodologisch onderzoek nodig, zoektocht naar potentiële bronnen en veel afstemming.