

Belang van betrouwbare informatie

In de samenleving van vandaag speelt informatie gebaseerd op data een ongekend grote en nog steeds verder groeiende rol. Ook bij de overheid wordt *evidence based decision making* steeds belangrijker. Stabiele, gestandaardiseerde, continu beschikbare en betrouwbare informatie is een essentieel instrument voor besluitvorming. De impact van suboptimale keuzes is soms groot en onnodig als de feiten voor goede besluitvorming eenvoudig inzichtelijk zijn te krijgen. Datzelfde geldt voor het goed kunnen evalueren van en bijsturen op eerder gemaakte beleidskeuzes.

Binnen de eisen van de AVG worden nieuwe data-/informatiebronnen ontsloten. De private markt speelt daarbij een belangrijke rol vanwege haar innovatieve kracht en investeringsvermogen. Het bedrijfsleven is bereid risico's te lopen en investeringen te doen om innovaties te ontwikkelen. Inclusief innovaties die gebruikt worden door de overheid voor beleidsvorming en maatschappelijke taken. Van elke 10 innovaties is slechts 1 echt succesvol. Het ontbreekt de overheid aan de middelen, (markt)kennis en de menskracht om allemaal deze zelf te ontwikkelen. Vertrouwen en samenwerking tussen de overheid en de private markt is daarom essentieel wil de overheid en samenleving optimaal gebruik maken van deze innovaties.

Mobiliteit- en verblijfsinformatie

Inzicht in mobiliteit (herkomst en bestemming) en verblijfsinformatie van groepen mensen (big data) is relevant voor het verkrijgen van begrip, inzicht en doorzicht van tal van vraagstukken. Denk aan mobiliteit en de daarmee samenhangende capaciteitsvraagstukken voor weg- en railinfrastructuur. Maar ook aan bv. economie (hoe vaak per week gaan mensen naar kantoor of werken zij thuis? Hoe veel bezoekers komen naar een evenement? Etc.) of aan gezondheid (vanuit welk gebied waar een virusuitbraak is bewogen de mensen zich naar andere gebieden waar virusuitbraken dus dreigen?). Dit soort beleidsvragen waren reden voor Mezuro om een *privacy by design* platform te ontwikkelen dat met behulp van (geanonimiseerde) mobiele telefoniedata, mobiliteit en verblijf van grote groepen mensen in Nederland in kaart brengt. Dat levert gestandaardiseerde, uniforme, betrouwbare en continue-beschikbare informatie op. Mezuro startte met ontwikkelen in 2010 en in 2012 was het platform operationeel. Afnemers van de informatie waren zowel ministeries, provincies en gemeenten. De privacybescherming en AVG-compatibiliteit stond daarbij van aanvang af voorop en is steeds gewaarborgd¹.

Mezuro en CBS: wederzijds belang bij samenwerking

Vanaf 2010 zocht Mezuro de samenwerking met het CBS. Enerzijds zag zij het CBS als partner, anderzijds als potentiële afnemer. De taak van het CBS is immers primair het verzamelen van data; niet de exploitatie daarvan. Bovendien beschouwden onze afnemers (overheden) het CBS als onafhankelijke partij die de kwaliteit van Mezuro's systeem en de daaruit voortkomende informatie kon en moest beoordelen.

Omgekeerd zocht het CBS ook de samenwerking met Mezuro. Vooral omdat wij de technologie, juiste mensen en het contract voor informatieverstrekking met Vodafone hadden. Pas achteraf ontdekten wij aan de hand van WOO-stukken dat het CBS ook uit eigenbelang samenwerking zocht en in 2012 intern meldde in een notitie over de "situatie schets Vodafone":

*"In ieder geval weten we dan wel wat de dataset aan informatie waard is en of er een businesscase in zit voor het CBS."*²

Het CBS heeft echter richting Mezuro altijd uitgesproken dat zij niet wilde samenwerken om kennis op te doen en daarna met Mezuro te concurreren. Aldus vervulde het CBS richting Mezuro de onafhankelijke rol die nodig is om onbevooroordeeld de (statistische) producten uit de private markt te kunnen beoordelen.

"CBS heeft aangegeven niet de rol van Mezuro te willen overnemen zowel technisch (het omzetten van ruwe data naar geaggregeerde data is de rol van Mezuro/Vodafone en van de andere provider) als commercieel (het buiten Mezuro/Vodafone om leveren van geaggregeerde data aan overheidsinstanties). Indien het wenselijk is (validiteit, security of supply) kan CBS op ieder moment een tender uitschrijven voor het leveren van geaggregeerde data volgens de nog te

¹ Zie o.a. de onafhankelijke expert-audit van Dr. Mathijs Koot: *"In short (...) there is no reason to believe that the data that is currently processed at Mezuro poses a risk to individual privacy"* en https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A04022

² Interne notitie CBS dd 2-10-2012: "situatie schets Vodafone"

*definiëren output standaarden. Noch Vodafone/Mezuro, noch KPN, noch T-Mobile, noch Tele2 krijgt hierbij een voorkeurspositie. Daarmee wordt de onafhankelijke rol van CBS gegarandeerd.”*³

CBS wordt concurrent

Maar: in de loop van 2017 veranderde het CBS van koers. Anders dan zij Mezuro had voorgehouden, maar wel in lijn met de interne commerciële overwegingen uit 2012, startte het CBS de ontwikkeling van een met Mezuro vergelijkbaar platform in samenwerking met T-Mobile. CBS kondigde daarbij aan, dezelfde klantengroep (overheden) te willen bedienen met *“geen radicale andere output dan bij het VZ project”*⁴. Daarmee brak het CBS haar beloften, verloor het haar onafhankelijke beoordelingsrol voor producten van het bedrijfsleven, en werd het een directe concurrent van Mezuro. Het CBS bracht daarmee bewust schade toe aan innovatieve ontwikkelingen door het bedrijfsleven. Dit alles voor eigen gewin.

CBS heeft vervolgens een agressieve commerciële koers gevaren door Mezuro actief dwars te zitten. Onder meer door aan onze klanten de CBS-producten/diensten gratis aan te bieden en hen te ontmoedigen om die van Mezuro af te nemen. Ondanks dat het CBS nota bene nog met de ontwikkeling van dat eigen systeem moest beginnen en bovendien in een situatie waarin een volledig ontwikkeld en al in de markt toegepast en afgenomen commercieel product voorhanden was. Eén van de G7-gemeenten (7 grootste gemeenten van Nederland) schreef hierover:

*“... bij de G7 de beeldvorming ontstaan dat het CBS, in samenwerking met de telecom provider T-mobile, met een gratis product zou gaan komen welke inzicht en antwoord zou kunnen gaan geven op de gemeenschappelijk geformuleerde vragen.”*⁵

Dit beeld is bevestigd door vele andere (potentiële) overheidsklanten van Mezuro. Het gevolg was een vernietigende impact op de omzet en de continuïteit van Mezuro: opdrachten werden *on hold* gezet, inkomsten droogden op en overheden wachtten op het (gratis) aanbod van het CBS. Dat overigens niet kwam.

Vervolgens heeft het CBS de doorontwikkeling van Mezuro ernstig benadeeld door in 2017 te weigeren een plausibiliteitsstudie als ‘onafhankelijk’ instituut uit te voeren.⁶ Dat was een eis van verschillende gemeenten, voordat zij opdracht aan Mezuro wilden verlenen. Hierdoor ging de opdracht niet door. Achteraf hebben wij kunnen reconstrueren dat deze weigering samenviel met de start van de samenwerking tussen CBS en T-Mobile.

In 2020 versterkte het ministerie van EZK (moederdepartement van het CBS) het probleem nog eens. Ten tijde van de COVID-pandemie bood Mezuro haar hulp richting het ministerie van VWS aan door haar informatie gratis beschikbaar te stellen; alleen de metingen zouden betaald moeten worden. Met die informatie zou VWS de verspreiding van het virus kunnen voorspellen en indammen. Het ministerie van EZK gaf echter een *“winstwaarschuwing”* over Mezuro af aan VWS, zoals opnieuw uit WOO-stukken bleek⁷. Wat die winstwaarschuwing inhield is onduidelijk. Men schreef *“voor meer info, graag tel contact”*. Maar het leidde er wel toe dat VWS in tijd van crisis het door het CBS nog te ontwikkelen informatiesysteem verkoos boven het bestaande en zijn waarde bewezen systeem van Mezuro. Het CBS-systeem mislukte vervolgens ook nog eens, omdat het technisch niet functioneerde en niet voldeed aan de eisen uit de AVG, zoals NRC onderzocht⁸. Het eindresultaat: Nederland kan deze informatie nog steeds niet gebruiken, ook niet bij eventuele nieuwe uitbraken of pandemieën.

Misbruik van informatie

Als onafhankelijk beoordelaar gaf Mezuro in vertrouwen en op aandrang van het CBS een gedetailleerde kijk onder de motorkap van onze technologie door (belangrijke delen van) onze algoritmen en kennis te delen. Achteraf bleek echter dat die informatie door het CBS vervolgens gebruikt is voor de ontwikkeling van haar eigen systeem. Dezelfde mensen die binnen het CBS de onafhankelijke beoordeling moesten uitvoeren, waren betrokken bij het eigen project van het CBS met T-Mobile. Het CBS ging daarna nog een stap verder door de verkregen bedrijfsgeheimen van Mezuro zonder toestemming te delen met T-Mobile, o.a.:

*“Hierbij stuur ik jullie het contract met Vodafone en Mezuro (3 partijen, zie de bijlage).”*⁹

³ 16 2 2016 Samenwerking CBS Mezuro.

⁴ 1 december 2017 Mobilele telefonie

⁵ 14 februari 2019 gesprek met de heer van Wijnhoven (CBS)

⁶ Dit terwijl het CBS ons systeem al in 2015 beoordeelde: *“In the years we cooperate with Mezuro in the field of mobile analytics we have learned that the capabilities and know how of Mezuro are innovative and Mezuro’s algorithms provide relevant information based on Big Data originating from GSM. This information has proved to be useful and provides valuable information to governmental organisations.”*

⁷ e-mail wisseling VWS

⁸ Zie NRC artikel: [Hoe het CBS en T-Mobile de privacy schonden](#).

⁹ Interne mailwisseling CBS juni 2017

Het CBS droeg ook vertrouwelijke technische en commerciële informatie over aan T-Mobile. Daarmee schond het CBS de eigen [gedragscode](#), gemaakte geheimhoudingsafspraken en het mededingingsrecht.

Tot slot stelde het CBS meermaals aan Mezuro voor om de markt te verdelen door de overheden aan het CBS te laten en de marktpartijen bij Mezuro te huisvesten.¹⁰ Ook dat zijn verboden afspraken die wij hebben afgewezen. De beleidsregels die het ministerie van EZK in 2020 van kracht verklaarde op de taak van het CBS, vestigen die rolverdeling echter wel door te bepalen dat het bedienen van alle overheden (plots) de taak van het CBS is.

Waarom ontwikkelde CBS commerciële activiteiten?

In 2014 legde de Staat het CBS een [forse, gedwongen bezuiniging](#) op (>15%). De tekorten die dat bracht, heeft het CBS getracht te dichten door de markt te betreden, ten koste van de activiteiten van private partijen.

Uit de [business case voor mobiele data van het CBS uit 2017](#): “De directe waarde van deze cijfers aan andere instellingen via bijvoorbeeld maatwerk kan worden geschat in de orde van tientallen miljoenen per jaar ...”.

Vast staat ook, dat het de motieven van het CBS om informatie uit GSM-data te maken in elk geval niet voortkwam uit een behoefte naar statistische gegevens, zoals die voortvloeien uit de taak van het CBS om Europese statistiek te bedrijven. Dat blijkt uit een interne mail van het CBS d.d. 17-1-2020:

“Weet jij voor welke statistieken die mobiele telefonie raken er een Eurostat verplichting ligt en heb je daar documentatie over? Reden is dat we voor de AMVB aanvraag bij EZK voor mobiele telefonie dat nodig hebben. CBO dreigt er nu mee te stoppen namelijk.”¹¹

Tot 2016 hield de bij wet ingestelde [Centrale Commissie voor de Statistiek](#) toezicht op o.m. ongewenste marktverstoring door het CBS. Dat CCS werd in 2016 afgeschaft. Daardoor had het CBS in 2017 de handen vrij om dit type activiteiten met winst oogmerk te ontwikkelen. En dat deed zij dus ook vol overgave.

Het CBS is daarbij geholpen door de vage omschrijving van haar wettelijke taak in hoofdstuk 2 paragraaf 1 van de Wet op het CBS en het gebrek aan instrumenten voor ACM binnen de Wet Markt en Overheid¹². Doordat het CBS zelf bepaalde dat het aanbieden van mobiliteitsinformatie op basis van telecomdata zou behoren tot haar taak, ging zij zich mengen als concurrent op een bestaande markt waar Mezuro actief op was. Dat creëerde een vrij speelveld om de concurrentie met Mezuro aan te gaan. EZK liet het CBS begaan. ACM kon niet (meer) ingrijpen op basis van de Wet Markt en Overheid omdat EZK en het CBS de taken als legitieme uitoefening van de wettelijke taak gingen beschouwen. De Rekenkamer verwees de kwestie door naar de klachtencommissie van het CBS... De slager keurt daar haar eigen vlees.

Het ontbreekt dan ook aan een onafhankelijk loket waar een private partij zoals Mezuro terecht kan met klachten over het (markt)gedrag van het CBS. Ook is er geen onafhankelijk orgaan dat beziet of de (semi-)marktactiviteiten van het CBS (en de daarmee gemoeide besteding van forse hoeveelheden belastinggeld aan (het kopiëren van) innovaties)) überhaupt nodig of gewenst is en of de markt daar niet al in voorziet of kan voorzien. Het CBS beslist daarover zelf, ook in die situaties waarbij het CBS zelf denkt *er zeer veel geld aan te verdienen*.

Overigens geniet het CBS ook nog fiscale voordelen doordat het geen BTW voor haar producten rekent en ook geen Vennootschapsbelasting hoeft af te dragen. Dat versterkt het ongelijke speelveld dus nog meer ten opzichte van het bedrijfsleven: de afnemer betaalt immers minimaal 21% minder!

Wat zijn de gevolgen?

De gevolgen van het gedrag van het CBS zijn voor Mezuro desastreus: onze omzet is vrijwel verdampt, de kosten konden niet meer betaald worden en het contract met Vodafone voor levering van de telefoniedata (de grondstof van onze dienstverlening) moest worden beëindigd. Onze werknemers zijn ontslagen en onze aandeelhouders

¹⁰ Al in 2012 werd in een interne notitie gesproken over de verdeling van de markt “Ook zal gekeken moeten worden wie (Vodafone of CBS) welke klanten straks gaat bedienen” (zie Voetnoot 2. Interne notitie CBS dd 2-10-2012 : “situatie schets Vodafone”). O.a. in 2015 heeft een plaatsvervangend directeur van CBS een schets gemaakt met de marktverdeling (gespreksverslag MezuroCBS dd 412016).

¹¹ 17 januari 2020 vraag over eurostatverplichtingen

¹² Zie het [advies van Noé van Hulst](#) aan de Minister van EZK, p. 4 en 5: “De wet markt en overheid zal echter in veel gevallen niet van toepassing zijn bij de aanvullende statistische diensten die het CBS aan overheden levert. Immers artikel 25h, lid 2 stelt: “Dit hoofdstuk is niet van toepassing op het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak.” Daarnaast bieden de gedragsregels die de wet markt en overheid voor overheden voorschrijft ook geen oplossing voor het inbesteden. Dit neemt echter niet weg dat de geest van de wet markt en overheid in mijn ogen wel degelijk van toepassing is. In die zin, dat alle partijen er een groot belang bij hebben dat er zo helder mogelijke terreinafbakening komt, waarbij markt én overheid aanvullend functioneren en win-winsamenwerking dominant is.

dreigen hun forse investeringen te verliezen. Verschillende van de aandeelhouders hebben hierdoor hun aanvullend pensioen verloren.

Tegelijkertijd bestaat bij de afnemers (overheden) nog altijd een grote behoefte aan mobiliteitsinformatie maar die is door het gedrag van het CBS niet meer verkrijgbaar. Ook de mobiliteitsinformatie tijdens de COVID-crisis is niet meer beschikbaar; bij een volgende pandemie kan dus niet op de historische, bewezen data geleund worden om die in te dammen.

En *last but not least*: innovatieve bedrijven zoals Mezuro zijn zeer terughoudend geworden in hun contacten met de overheid en in het bijzonder het CBS. Zolang het risico bestaat dat die innovaties gekopieerd worden door het CBS en vervolgens door het CBS (met hulp van EZK) als legitiem uit te oefenen “publieke taak” worden aangemerkt, kan het CBS de nieuwe producten kopiëren en verdampen de investeringen opnieuw. Dat is geen aantrekkelijk investeringsperspectief, noch in lijn met de adviezen die de voormalige Minister van EZK opvroeg bij Noé van Hulst als onafhankelijk verkenner¹³ of de bewering van het CBS dat zij samenwerking met private partijen beschouwt als “strategische prioriteit”. Samenwerking vraagt immers vertrouwen en dat ontbreekt onder dit gesternte.

Hoe is dit op te lossen?

Het ontbreekt bij het CBS aan een heldere taakafbakening, onafhankelijke controle op haar gedrag en taakuitoefening en een zinvol juridisch, onafhankelijk loket om klachten over dit type marktgedrag in te dienen.

- Dat vraagt allereerst **aanpassing van de Wet Markt en Overheid**. Door ook de activiteiten van het CBS die beweerd tot de publieke taak behoren maar in werkelijkheid economische (verstorende) marktactiviteiten zijn, onder die wet te brengen en te zorgen dat ACM of een andere rechter dat kan controleren.
- Ten tweede is **modernisering van de taakomschrijving in de Wet op het CBS** noodzakelijk. De huidige wet stamt uit het tijdperk van vóór big data en dus, vóór de komst van tal van datapartijen die enerzijds afhankelijk zijn van de data van het CBS (grondstof) en anderzijds daarmee diensten ontwikkelen die maatschappelijk en/of economisch relevant zijn. Veel van de taken die het CBS destijds toebedeeld kreeg, kunnen bovendien inmiddels ook door het bedrijfsleven verricht worden. Een scherpere, krappere taakafbakening is o.i. noodzakelijk evenals de garantie dat het CBS de grenzen daarvan niet zelf bepaalt.
- Ten derde zou de **ongelijke fiscaliteit aangepakt moeten worden**: als het CBS opereert als commercieel bedrijf, dan horen daar ook de BTW- en Vpb-verplichtingen bij en dezelfde behandeling als private concurrenten, zowel qua prijs als kwaliteit. Het (betere) alternatief is echter dat het CBS weer echt onafhankelijk wordt, haar semi-commerciële activiteiten staakt en geen andere werkzaamheden verricht dan die passen binnen de lump sum die EZK jaarlijks vanuit de rijksbegroting overmaakt. Terug naar de kern dus.
- Tot slot zou het Rijk – in een onlosmakelijke samenhang met de bovenstaande drie stappen – de **financiering van het CBS nog eens tegen het licht moeten houden**: een ZBO dat onvoldoende budget krijgt voor uitvoering van de taken waarvoor zij op aarde is (i.c. verzamelen en beschikbaar stellen van microdatabestanden, verplichte EU-statistiek en een rol als onafhankelijk beoordelaar) wordt vanzelf gedwongen om te commercialiseren en de echte publieke taak te laten verwateren.

Wij hopen dat u deze overwegingen wilt betrekken bij de verdere behandeling van het wetstraject voor modernisering van de Wet Markt en Overheid.

Opmerking: de rapporten, e-mails en andere opgevoerde bronnen zijn op te vragen via wim.steenbakkers@mezuro.com. Meer informatie is te verkrijgen bij Wim Steenbakkers, 06 53789818

¹³ Zie het [advies van Noé van Hulst](#) aan de Minister van EZK, p. 5: “ (...) mag van het CBS meer dan nu gevraagd worden zich te concentreren op datgene dat behulpzaam is voor een verbeterde uitvoering van de kerntaak: dat zit met name in het verzamelen en koppelen van microdatabestanden en het vervaardigen van statistieken waarvoor een aantoonbare behoefte bestaat (conform MvT CBS-wet). Bij de aanvullende statistische diensten die het CBS uitvoert dient het CBS daarnaast oog te hebben voor de belangen van marktpartijen. Zij spelen immers een belangrijke rol als innovatiemotor in de snel expanderende digitale economie. Marktpartijen zijn goed gepositioneerd om data te bewerken, analyseren, beleidsaanbevelingen te formuleren resp. projecties te maken en deze op inzichtelijke wijze te presenteren. Dat vergt dus van het CBS in het werken op verzoek de nodige zelfbeperking en kritischere zelfbevraging: is het CBS echt uniek gepositioneerd voor de opdracht in kwestie en helpt de opdracht een betere uitvoering van kerntaken? (...)”