

Hoofdpijnennotitie

regelgeving OV-informatie over reizigersstromen

1. Inleiding

Op 8 juli 2016 heeft de Tweede Kamer een motie van de leden De Boer (VVD) en Van Veldhoven (D66) aangenomen over een adequaat informatiesysteem over het gebruik van het openbaar vervoer. Hierin wordt de regering gevraagd wetgeving te overwegen voor een openbare databank met informatie over reizigersaantallen en –stromen indien overleg in het Nationaal Openbaar Vervoerberaad (NOVB) voor 2018 niet heeft geleid tot een adequaat informatiesysteem over het gebruik van het openbaar vervoer.

Naar aanleiding van deze motie hebben concessieverleners en concessiehouders op 7 september 2017 gezamenlijk een intentie-overeenkomst getekend over de opzet en uitvoering van een zgn. informatiehuishouding die informatie over het gebruik van het openbaar vervoer verstrekt. Hierin staat dat partijen zich inzetten voor de totstandkoming van een (aanbodgerichte) open informatievoorziening met betrekking tot OV-informatie. Aanbodgericht betekent dat organisaties informatie van een website af kunnen halen zonder dat organisaties hiertoe een informatieverzoek hoeven in te dienen. De Informatiehuishouding is in het eerste kwartaal van 2018 van start gegaan.

Vervolgens heeft de Tweede Kamer op 2 oktober 2018 een motie van de leden Ziengs (VVD), Von Martels (CDA) en Sienot (D66) aangenomen waarin de regering gevraagd wordt om de Informatiehuishouding te evalueren wanneer daarvoor voldoende materiaal beschikbaar is en de Tweede Kamer over de resultaten te informeren.

De evaluatie van de Informatiehuishouding is in het eerste kwartaal van 2020 uitgevoerd. De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Tweede Kamer op 24 maart 2020 geïnformeerd over de resultaten. Hierin geeft de minister aan wetgeving te overwegen op grond van art. 30c van de Wet Personenvervoer 2000¹.

De belangrijkste reden is dat er nog geen sprake is van aanbodgerichte informatievoorziening. Ook ontbreekt leveringszekerheid bij (potentiële) afnemers van vraaggerichte informatie. Als eerste stap op weg naar mogelijke wetgeving wordt een hoofdlijnennotitie aangekondigd waarin nut, noodzaak en proportionaliteit wordt uitgewerkt. De onderhavige hoofdlijnennotitie voorziet hierin.

2. Verkenning

Goed openbaar vervoer is belangrijk voor de Nederlandse samenleving. Het geeft gebruikers keuzemogelijkheden die passen bij hun leefstijl en werkzaamheden. Het openbaar vervoer maakt voorzieningen bereikbaar die bij een gezonde economie en samenleving horen zoals centra met werkgelegenheid, zorg- en onderwijsvoorzieningen en sport- en muziekevenementen. Bovendien is het een duurzame vervoerwijze. Het is daarom belangrijk dat het openbaar vervoer voor iedereen toegankelijk is en zó aantrekkelijk is dat veel mensen er gebruik van maken.

¹ De Wet personenvervoer 2000 is in 2015 aangepast en geeft het rijk bevoegdheden om publieke belangen in het OV-betalen te kunnen borgen (Stb. 2015, nr. 346). Art. 30c van de Wp2000 luidt: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het beschikbaar stellen, door concessiehouders, aanbieders van elektronische vervoerbewijzen en de in artikel 30a, eerste lid, onderdeel a, bedoelde instellingen, van geanonimiseerde en niet tot personen herleidbare gegevens over de, uit het gebruik van vervoerbewijzen af te leiden, reizigersstromen."

In Nederland is het regionale stads- en streekvervoer gedecentraliseerd naar de provincies en twee vervoerregio's. Zij verlenen langlopende concessies² voor bus, tram, metro en de regionale trein. Het rijk verleent de concessie voor het hoofdrailnet. Hierdoor kan het openbaar vervoer effectief inspelen op de landelijke, regionale en lokale behoeften van reizigers. Bovendien kan op deze wijze gezorgd worden voor een goede samenhang tussen openbaar vervoer en andere overheidstaken zoals de ruimtelijke ontwikkeling. Reizigers hebben vanzelfsprekend ook belang bij samenhang in het openbaar vervoer over de concessiegrenzen heen. In het toekomstbeeld OV staat bijvoorbeeld een drempelloze reis van deur tot deur centraal. Drempelloos betekent dat reizigers zo weinig mogelijk tot geen last hebben van overstappen tussen modaliteiten. Ketenmobiliteit en 'Mobility as a Service' zijn in dit verband belangrijke ontwikkelingen waarop adequaat moet worden ingespeeld. Het is daarom nodig om het openbaar vervoer altijd ook als onderdeel van een breder mobiliteitssysteem te zien.

De concessies voor het regionale stads- en streekvervoer worden openbaar aanbesteed. In de concessie wordt ook de hoogte van de financiële compensatie (subsidie) geregeld die de vervoerder voor de uitvoering van de concessie ontvangt. Dit is nodig omdat de concessie naast winstgevende ook verlieslatende lijnen omvat die niet uit reizigersopbrengsten worden gecompenseerd. In Nederland mag de concessie voor het openbaar vervoer in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht ook direct aan het eigen vervoerbedrijf worden gegund.

Voor het verlenen van de concessie voor het hoofdrailnet is het rijk de bevoegde autoriteit. Deze concessie is momenteel in overeenstemming met Europese regelgeving zonder concurrentie, direct onderhands gegund aan NS en loopt tot 2024. Het rijk is voornemens om de hoofdrailnetconcessie opnieuw onderhands aan NS te gunnen. NS ontvangt geen financiële compensatie omdat de concessie als geheel winstgevend is. In plaats daarvan betaalt NS aan de Staat der Nederlanden jaarlijks een vergoeding voor de uitvoering van de concessie.

Het belangrijkste betaalmiddel is de OV-chipkaart die vanaf 1 januari 2019 wettelijk verplicht is in het openbaar vervoer. De OV-chipkaart stelt reizigers in staat om landelijk met één betaal- en vervoerbewijs van het openbaar vervoer gebruik te maken.

De OV-chipkaart:

- dient als drager van informatie voor de levering van per concessie naar tarieven en voorwaarden gedifferentieerde reisproducten;
- dient als drager van informatie voor de inning, verdeling en afdracht van vervoersopbrengsten ten behoeve van vervoerders;
- biedt, indien dit juridisch mogelijk wordt gemaakt, de mogelijkheid om op basis van het gebruik gedetailleerde informatie samen te stellen over vervoersstromen per concessie en over de grenzen van concessies heen.

² Het uitvoeren van openbaar vervoer zonder concessie is in Nederland verboden. Hierop bestaan uitzonderingen zoals de Europese regels voor open toegang voor binnenlands personenvervoer per trein. Ook biedt de Wp2000 de mogelijkheid tot ontheffing. Van deze mogelijkheid wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt voor kleinschalig openbaar vervoer op wijk- en buurtniveau dat door lokale organisaties al dan niet met vrijwilligers wordt opgezet. Ook Flixbus maakt hiervan gebruik voor binnenlands vervoer over langere afstanden. De internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten is geliberaliseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat voor het verrichten van openbaar vervoer zonder concessie, beschermingsconstructies zijn opgetuigd in de vorm van een ontheffingsregeling (art. 29 Wp2000) en economische evenwichtstoetsen om onevenredige inbreuk op concessies te voorkomen.

Alle OV-chipkaarten worden uitgegeven door Translink. Translink is opgericht om de transacties tussen reizigers en vervoerders te verwerken en de opbrengsten onder de vervoerders te verdelen. Het is een zelfstandig bedrijf waarvan de aandelen worden gehouden door de coöperatie OV-Bedrijven waarvan alle concessie houdende vervoerders lid zijn. Op dit moment zijn er ruim 14 miljoen actieve OV-chipkaarten in omloop.

Naast de verplichte OV-chipkaart kunnen vervoerders ook andere betaalwijzen aanbieden en accepteren zoals de bankpas en apps op smartphones met barcode.

De transactiegegevens tussen reiziger en concessiehouder op basis waarvan informatie over vervoersstromen samengesteld kan worden, berusten bij de concessiehouders. Zij zijn in termen van de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming³ (AVG) verwerkingsverantwoordelijk en moeten bij de verwerking voldoen aan de eisen van de AVG. De AVG stelt hoge eisen aan de verwerking van persoonsgegevens.

Tevens moeten de concessiehouders voldoen aan de regels van de Mededingingswet. Uitwisseling van informatie kan afhankelijk van marktkenmerken en het type informatie leiden tot een beperking van de mededinging, bijvoorbeeld wanneer ondernemingen kennis kunnen krijgen van de marktstrategieën van hun concurrenten. Maar uitwisseling van informatie kan – al weer afhankelijk van marktkenmerken en het type informatie – ook direct of indirect tot voordelen voor bedrijven of consumenten leiden. Bijvoorbeeld wanneer er meer gelijkheid in de informatiepositie van marktpartijen komt en daardoor meer concurrentie mogelijk is. De Mededingingswet legt dus niet per definitie beperkingen op aan uitwisseling van informatie.

3. Belang van informatie over reizigersstromen

Overheden, vervoerders, onderzoekers en dienstverleners hebben inzicht nodig in de opbouw, de prestaties, de kwaliteit en het gebruik van het openbaar vervoer.

Voor een deel is deze informatie aanwezig⁴. Een belangrijke basis hiervoor is de Europese PSO-Verordening⁵ die de concessieverleners verplicht om jaarlijks een samenvattend verslag te maken over de openbare dienstverplichtingen die onder haar verantwoordelijkheid vallen. Daarnaast is het CBS verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal Europese Verordeningen die betrekking hebben op statistieken over het spoorvervoer en de prijsontwikkeling in het openbaar vervoer⁶.

Wat in de bestaande informatie ontbreekt is inzicht in de reizigersstromen binnen concessies en over concessiegrenzen heen. Inzicht in reizigersstromen is essentieel om mobiliteitsbeleid vorm te geven en voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten waaronder verbetering van deur-tot-deur-reizen. Het draagt bij aan de kwaliteit van evaluaties, beleidsaanpassingen, investeringsbeslissingen, optimalisering van het netwerk- en knooppuntontwerp e.d. De informatie over reizigersstromen kan met name uit het gebruik van de OV-chipkaart en nieuwe in opkomst zijnde digitale betaalsystemen worden afgeleid.

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens [...]

⁴ Voorbeelden zijn de concessieposter; de staat van het regionale openbaar vervoer; de halfjaarlijkse rapportages van NS; de OV Klantenbarometer; het nationaal haltebestand.

⁵ Public Service Obligation Directive; EU 1370/2007 en EU 2016/2338

⁶ Het gaat om de Europese verordeningen 2018/643 betreffende de statistieken van het spoorvervoer; 2016/792 betreffende geharmoniseerde indexcijfers van de consumentenprijzen en 2019/2152 betreffende Europese bedrijfsstatistieken.

4. Toegang tot informatie over reizigersstromen

De informatie over reisgegevens is beschikbaar bij de vervoerders en kan per concessie op basis van afspraken in diezelfde concessie vertrouwelijk en onder voorwaarden beschikbaar worden gesteld aan de concessieverlener. Partijen zijn daarbij vanzelfsprekend gebonden aan vigerende wetgeving waaronder de AVG. Daarnaast is een zittende vervoerder op basis van de Europese PSO-verordening verplicht om bij de aanbesteding van een nieuwe concessie (financiële) informatie over de uitvoering van de concessie en de vervoersprestaties op aanvraag beschikbaar te stellen aan de concessieverlener. Om een eerlijke aanbesteding mogelijk te maken, stelt de concessieverlener de informatie beschikbaar voor partijen die op de nieuwe concessie willen inschrijven. In alle andere gevallen moet in de huidige situatie een aanvraag worden ingediend bij de Informatiehuishouding.

5. Zelfregulering: de Informatiehuishouding

De behoefte aan informatie over reizigersstromen wordt breed onderkend. Om in de behoefte te voorzien, hebben OV-concessieverleners en OV-concessiehouders op 7 september 2017 gezamenlijk de intentieverklaring "open informatievoorziening OV-informatie" getekend. Hierin geven partijen aan zich te zullen inzetten voor de totstandkoming van een (aanbodgerichte) open informatievoorziening met betrekking tot ov-informatie. Het gaat hierbij om gegarandeerd anonieme informatie. Aanbodgericht betekent in het kader van de intentieverklaring dat organisaties informatie van een website af kunnen halen zonder dat organisaties hiertoe een informatieverzoek hoeven in te dienen.

Dit heeft geleid tot de oprichting en start van de Informatiehuishouding bij Translink in het eerste kwartaal van 2018. Translink is door de vervoerders aangewezen als de organisatie die de informatie (van de vervoerders) verstrekt.

De partijen van de intentieverklaring hebben allen bijgedragen aan de inrichting en werking van de Informatiehuishouding, organisatorisch en financieel. Met het oog op de noodzaak om binnen wettelijke kaders te blijven is speciale aandacht besteed aan de vormgeving en implementatie van een governance-model en een hierop afgestemd aanvraagproces met toetsingskader en een technisch proces om de gevraagde informatie anoniem te leveren. De belangrijkste toetsingscriteria bij het beschikbaar stellen van informatie over reizigersstromen zijn het risico op strijdigheid met de Europese algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Mededingingswet (beperking van de concurrentie) alsmede het risico op inbreuk op de bedrijfsvertrouwelijkheid⁷ van informatie en mogelijk verkeerd gebruik van verstrekte informatie.

Vanaf de start van de Informatiehuishouding zijn regelmatig verbeteringen aangebracht in het aanvraagproces. Ook de samenwerkings- en financieringsafspraken tussen de partijen van de intentieverklaring worden regelmatig tegen het licht gehouden en indien nodig aangepast.

Begin 2020 is de werking van Informatiehuishouding geëvalueerd. Hieruit komt het beeld naar voren dat de (potentiële) afnemers over het algemeen waardering hebben voor de Informatiehuishouding en de medewerking die zij krijgen van betrokken medewerkers. Tegelijkertijd maken (potentiële) afnemers ook een aantal kritische kanttekeningen ten aanzien van de begeleiding bij en de onzekerheid over de doorlooptijd van het aanvraagproces, de toepassing van de toetsingscriteria, de relevantie en volledigheid van opgeleverde informatiebestanden en de wijze van verstrekken van

⁷ Onder bedrijfsvertrouwelijke informatie wordt doorgaans informatie verstaan die bij bekendmaking de commerciële belangen van een bedrijf kunnen schaden. Het begrip is niet wettelijk afgebakend.

informatie. Aanvragers geven aan dat in hun beleving er nog geen sprake is van een open informatievoorziening.

6. Borging van publieke belangen: actieve en passieve publicatieplicht

Mijn conclusie is dat op dit moment twee publieke belangen niet of onvoldoende worden geborgd. Het gaat om:

- o het belang van publieke verantwoording van overheidsbeleid. De noodzaak hiervan vloeit mijns inziens direct voort uit het concessiestelsel met financiële compensatie door de overheid en de grotendeels exclusieve vervoersrechten die de Wp2000 aan concessiehouders toekent;
- o het belang van beschikbaarheid van (geaggregeerde) data ten aanzien van vervoersstromen voor beleidsontwikkeling, zoals onderzoek en analyses waaronder modelstudies om het regionale en landelijke openbaar vervoer te verbeteren en de aansluiting op andere vervoermodaliteiten als onderdeel van de mobiliteit in Nederland.

Om deze belangen te borgen acht ik wetgeving om twee redenen noodzakelijk:

- o de eerste reden is dat vervoerders niet zelf inhoud kunnen geven aan de publieke verantwoording. Dit is een overheidstaak die het rijk op zich moet nemen als stelselverantwoordelijke voor het openbaar vervoer. Het is niet wenselijk dat hierover per concessie afspraken worden gemaakt omdat de resultaten dan per concessie kunnen verschillen en er landelijk geen consistent beeld is. Bovendien stelt de AVG hoge eisen aan de verwerking van persoonsgegevens. Verwerking van persoonsgegevens is slechts onder een beperkt aantal voorwaarden rechtmatig, waarvan het voldoen aan een wettelijke verplichting die op een verwerkingsverantwoordelijke rust, er één is. In dit opzicht verschaft wetgeving duidelijkheid.
- o De tweede reden is dat ik het belangrijk vind dat (potentiële) afnemers meer zekerheid krijgen over levering, doorlooptijden, kwaliteit en aard van de informatie voor onderzoek en analyse.

Hierbij maak ik onderscheid tussen een actieve en passieve publicatieplicht. De actieve publicatieplicht heeft betrekking op de publieke verantwoording door de afzonderlijke concessiehouders. Het gaat om algemene cijfers over reizigerskilometers en –aantallen op lijndiensten, het aantal in- en uitstappers op stations en haltes alsmede om herkomst-bestemmingspatronen per concessie.

De passieve publicatieplicht heeft betrekking op informatie waarvoor een aanvraag bij de concessiehouders moet worden ingediend omdat deze informatie gedetailleerder en specifiek van karakter is dan de informatie die onder de actieve publicatieplicht valt. Door dit gedetailleerde en specifieke karakter is ook van geval tot geval een afweging nodig om te voldoen aan de wettelijke kaders van de AVG en de Mededingingswet. Deze afweging berust bij de concessiehouders. De leveringsplicht heeft betrekking op afzonderlijke concessiehouders. Hieraan worden voorwaarden verbonden ten aanzien van transparantie over leveringstermijnen en -voorwaarden, de tarieven die in rekening gebracht worden aan afnemers van informatie, beslechting van geschillen e.d. Voor zover het gaat om geanonimiseerde, niet op personen herleidbare informatie, berust het recht van openbaarmaking bij de opdrachtgever of aanvrager van de informatie. Het anonimiseren van persoonsgegevens zelf is een verwerkingshandeling en valt daarom onder de regels van de AVG. Als de gegevens eenmaal volledig geanonimiseerd zijn is de AVG niet meer van toepassing. Zowel voor de werkzaamheden die nodig zijn om te voldoen aan de actieve publicatieplicht als aan de werkzaamheden verbonden aan de passieve publicatieplicht, kunnen de concessiehouders gezamenlijk gebruik (blijven) maken van de Informatiehuishouding.

De reden dat in deze paragraaf gesproken wordt over een verplichting voor de afzonderlijke concessiehouders hangt samen met de reikwijdte van het eerder genoemde art. 30c van de Wp2000. Dit artikel biedt geen grondslag om de gezamenlijke concessiehouders direct of indirect een

samenwerkingsverplichting op te leggen voor het samenstellen van reizigersstromen ten behoeve van landelijke en regionale vervoerspatronen, terwijl dit wel noodzakelijk is. Hiervoor is een wetswijziging nodig. In par. 9 wordt dit uitgewerkt. Een overzicht van de beoogde regelgeving staat in bijlage 1.

7. Relatie met vigerende wetgeving en bedrijfsvertrouwelijkheid

Het bovenstaande roept de vraag op hoe de beoogde wetgeving zich verhoudt tot de toetsingscriteria die momenteel door de Informatiehuishouding worden toegepast bij het beschikbaar stellen van informatie over reizigersstromen. Het gaat om het risico op strijdigheid met de Europese algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Mededingingswet (beperking van de concurrentie) alsmede het risico op inbreuk op de bedrijfsvertrouwelijkheid van informatie en het risico op mogelijk verkeerd gebruik van verstrekte informatie. Hieronder zal op deze aspecten worden ingegaan.

Toepassing van AVG

Actieve publicatieplicht

Voor wat betreft de actieve publicatieplicht is de wetgever verantwoordelijk voor de inhoud van de beoogde wettelijke verplichtingen. De wetgever moet ervoor zorgen dat deze verplichtingen in principe alleen betrekking hebben op geanonimiseerde informatie die niet op personen herleidbaar is. Bij de uitwerking en vaststelling van de verschillende variabelen in het kader van de AMvB zullen verschillende vormen van statistische beveiliging kunnen worden gebruikt zoals de toepassing van verschillende aggregatieniveaus waarop de informatie beschikbaar moet worden gesteld. De concessiehouders zijn verantwoordelijk voor een correcte verwerking van de persoonsgegevens om aan de beoogde verplichtingen te voldoen.

Passieve publicatieplicht

In het kader van de passieve publicatieplicht voor onderzoek en analyse is het de taak van de concessiehouders om te bepalen of de beschikbaarstelling van informatie voldoet aan de regels van de AVG. Als verwerkingsverantwoordelijke moeten zij bij elke aanvraag om informatie steeds nagaan of en zo ja welke grondslagen uit de AVG zij kunnen gebruiken om gegevens geanonimiseerd en niet op personen herleidbaar, ter beschikking te stellen. Dit komt overeen met de huidige gang van zaken in de Informatiehuishouding.

Voor de actieve publicatieplicht zal een zgn. Data Privacy Impact Assessment (DPIA)⁸ voor de rijksoverheid worden uitgevoerd. De Autoriteit Persoonsgegevens zal formeel om advies worden gevraagd over de gehele inhoud van de AMvB.

Toepassing van de Mededingingswet

Actieve publicatieplicht

De Mededingingswet waarborgt een effectieve en eerlijke concurrentie. Het uitgangspunt is dat ondernemingen onafhankelijk van elkaar hun marktgedrag bepalen. Een afspraak over het delen van informatie is strafbaar als deze de mededinging beperkt zoals prijs- en marktverdelingsafspraken. Het is niet aannemelijk dat in het concessiestelsel de uitwisseling van informatie over reizigersstromen die onder actieve publicatieplicht valt, zal leiden tot een beperking van de mededinging. Ik merk hierbij op dat de ruimte voor concessiehouders om zelf lijndiensten, frequenties en tarieven aan te passen in de concessies zeer beperkt is.

⁸ [DPIA - Rijksoverheid](#)

Passieve publicatieplicht

Voor zover het gaat om de passieve publicatieplicht, is het aan de vervoerders om te voldoen aan de regels van de Mededingingswet en te bepalen in hoeverre en op welke wijze zij binnen de grenzen van de vigerende wetgeving informatie kunnen uitwisselen, bijvoorbeeld om reispatronen over concessiegrenzen heen samen te stellen.

De Autoriteit Consument en Markt zal formeel om advies worden gevraagd over de gehele inhoud van de AMvB.

Bedrijfsvertrouwelijkheid

Actieve publicatieplicht

Het actief beschikbaar stellen van informatie over reizigersstromen leidt tot een betere informatiepositie voor andere partijen dan de concessiepartijen zoals onderzoeksinstellingen of dienstverleners. Dit geldt ook voor partijen die (in beperkte mate) kunnen concurreren met concessiehouders. Hierbij kan gedacht worden aan de in paragraaf 2 genoemde uitzonderingen die bestaan op het verbod om zonder concessie openbaar vervoer te verrichten (treinvervoer op basis van open toegang, binnenlandse busdiensten met ontheffing op basis van art. 29 Wp2000 e.d.) Dat deze informatie ook voor deze partijen beschikbaar komt, is inherent aan publieke verantwoording die voor iedereen toegankelijk is. Niet uit te sluiten valt dat andere partijen een bijdrage kunnen leveren aan een betere mobiliteit voor de reizigers.

Passieve publicatieplicht

Voor de specifieke, vraaggerichte informatie geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor de actief te publiceren informatie. Het is belangrijk dat de informatie over reizigersstromen zo ruim mogelijk beschikbaar wordt gesteld. Het is nodig voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten zoals MaaS, de verbetering van deur-tot-deur-reizen en de onderbouwing en verbetering van het mobiliteitsbeleid. In het licht van het concessiestelsel met overwegend exclusieve rechten voor concessiehouders en overheidssubsidies, zie ik geen bezwaar dat deze informatie ook door partijen kan worden opgevraagd die kunnen concurreren met de concessiehouders. Reizigers en consumenten kunnen hiervan zelfs profiteren door extra aanbod of betere dienstverlening bij het plannen, boeken en betalen van reizen.

Verkeerd gebruik

Bij het beoordelen van aanvragen om informatie, onderzoeken de vervoerders of het beschikbaar stellen van informatie kan leiden tot onjuist gebruik, bijvoorbeeld door gebrek aan kennis van zaken bij de aanvrager. De verantwoordelijkheid voor het gebruik van de data zou bij de afnemers moeten liggen. Met een goede uitleg bij de data en heldere leveringsvoorwaarden bij de levering van de data kan de afnemer zijn eigen afwegingen maken over het gebruik. Het recht op openbaarmaking hoort te berusten bij de opdrachtgever of aanvrager van de informatie. De AVG staat dit niet in de weg: geanonimiseerde data valt niet onder de werking van de AVG.

Conclusie

Samengevat meen ik dat bij de beschikbaarstelling van informatie over reizigersstromen alleen getoetst moet worden aan de AVG en de Mededingingswet. Een toetsing op bedrijfsvertrouwelijkheid vind ik onwenselijk. Dit tegen de achtergrond van het feit dat het openbaar vervoer wordt uitgevoerd op basis van concessies met grotendeels exclusieve rechten en overheidssubsidies.

Ik merk hierbij op dat het onderscheid tussen de actieve en passieve publicatieplicht niet principieel maar praktisch van aard is. De specifieke, vraaggerichte informatie die betrekking heeft op de passieve publicatieplicht, vraagt om maatwerk van geval tot geval. Dit maatwerk is te technisch van aard om op te nemen in een algemeen verbindend voorschrift voor actieve publicatie. Wat beiden verbindt is de behoefte aan ruime publicatie binnen de grenzen van de AVG en de Mededingingswet.

8. Financieel kader

In de huidige situatie worden de samenwerkings- en financieringsafspraken over de Informatiehuishouding regelmatig herzien met daarbij behorende onderhandelingsronden tussen de betrokken partijen. Dit is niet wenselijk voor de continuïteit van de informatievoorziening en de wetgeving kan ook op dit punt de noodzakelijke verandering brengen. Bij de concrete uitwerking van de op te stellen regelgeving zal worden ingegaan op welke wijze de maatregelen gefinancierd kunnen worden en welke procedures en financiële verantwoordelijkheden daarbij van toepassing zijn. Het eindbeeld is dat (het saldo van) de kosten voor de uitvoering van de regelgeving verwerkt worden in de concessieprijs.

De wetgeving zal één jaar na vaststelling in werking treden om partijen de gelegenheid te geven de nodige voorzieningen te treffen voor de uitvoering. Hierin kan ook de Informatiehuishouding een rol spelen. De in paragraaf 5 genoemde evaluatie heeft voor de Informatiehuishouding een aantal aanbevelingen opgeleverd met betrekking tot de dienstverlening die in samenhang met de beoogde regelgeving kunnen worden uitgewerkt.

9. Plan voor het opstellen van wettelijke kaders

Voor het opstellen van de wettelijke kaders zal gebruik worden gemaakt van het eerdergenoemde art. 30c van de Wet Personenvervoer 2000. Conform dit artikel gaat het om informatie over reizigersstromen die de af te leiden is van het gebruik van vervoerbewijzen.

Dit artikel maakt het mogelijk om in het Besluit Personenvervoer 2000 (hierna Bp2000):

- afzonderlijke concessiehouders een actieve publicatieplicht op te leggen van geanonimiseerde gegevens die niet op personen herleidbaar zijn met het oog op publieke verantwoording van de uitvoering van concessies, de zgn. aanbodgerichte informatie;
- afzonderlijke concessiehouders een leveringsplicht op te leggen voor de gevallen waarin informatie door specifieke eisen niet aanbodgericht beschikbaar wordt of kan worden gesteld. Hieraan kunnen voorwaarden worden verbonden ten aanzien van transparantie over de leveringstermijn en -voorwaarden, de tarieven die in rekening gebracht worden aan afnemers van informatie, het beslechten van geschillen e.d.
- een standaard of format vast te stellen waarin de aanbodgerichte informatie door de concessiehouders beschikbaar moeten worden gesteld. Het gaat om zgn. in "machinetaal downloadbare" informatie. Hierbij kan worden aangesloten op het Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV) dat door de samenwerkende decentrale ov-autoriteiten al gebruikt wordt voor informatie-uitwisseling tussen concessiehouder en concessieverlener. De distributie van de informatie kan vervolgens door verschillende partijen plaatsvinden, bijvoorbeeld door DOVA dat reeds beschikt over een database OverOV die door de decentrale overheden is opgezet.

Artikel 30c Wp2000 biedt geen of onvoldoende grondslag om:

- de gezamenlijke concessiehouders direct of indirect een samenwerkingsverplichting op te leggen voor het samenstellen van reizigersstromen over concessiegrenzen heen ten behoeve van landelijke vervoerspatronen. Voor de samenstelling hiervan moeten concessiehouders onderling samenwerken omdat zij informatie van verschillende concessies moeten (laten) samenvoegen. Art. 30c van de Wp2000 voorziet niet in een dergelijke verplichting. Hiervoor is een wijziging van de Wp2000 nodig waarvoor ik ook het initiatief zal nemen. Hieraan wordt een (tweede) wijziging van het Bp2000 gekoppeld die de samenwerkingsverplichting inhoudelijk regelt en tegelijkertijd met de wetwijziging in werking treedt.

Zie bijlage 1 voor een overzicht van de beoogde wetgeving. De wetgeving heeft betrekking op uit het gebruik van alle vervoerbewijzen af te leiden reizigersstromen, dus niet alleen de OV-chipkaart. De

wetgeving zal techniek-neutraal worden geformuleerd mede met het oog op bestaande en toekomstige ontwikkelingen in het OV-betalen.

10. Alternatieve oplossingen

Huidige situatie laten voortbestaan

In de huidige situatie ligt de afweging voor het beschikbaar stellen van informatie bij de vervoerders. De uitvoering ligt bij de Informatiehuishouding die bij Translink is ondergebracht. De concessiepartijen moeten regelmatig hun samenwerkings- en financieringsafspraken herzien. De daarmee gepaard gaande onderhandelingen zijn niet goed voor de continuïteit van de beoogde informatievoorziening. Bovendien is de verwerking van persoonsgegevens onder de AVG slechts onder een beperkt aantal voorwaarden rechtmatig, waarvan het voldoen aan een wettelijke verplichting die op een verwerkingsverantwoordelijke rust, er één is. Het ligt niet voor de hand dat deze situatie zonder aanvullende regelgeving zal verbeteren. Het laten voortbestaan van de huidige situatie is niet wenselijk.

Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek

Het is denkbaar om het onderdeel van de passieve publicatie van informatie over reizigersstromen in handen van het CBS te leggen⁹. In dat geval moet het CBS volledige toegang krijgen tot de reisgegevens die bij de vervoerders aanwezig zijn. Op grond van de wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek kunnen vervoerders in beginsel bij Algemene Maatregel van Bestuur verplicht worden om gericht en specifiek bepaalde informatie op persoonsniveau te delen met het CBS. De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is verantwoordelijk voor het CBS en beheert de CBS-wet. De minister van EZK kan een algemene maatregel van bestuur op basis van de CBS-wet overwegen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: het moet gaan om werkzaamheden die passen binnen de wettelijke taak van het CBS, de informatie moet noodzakelijk zijn voor het CBS om een bepaalde statistiek te maken (uitvoering wettelijke taak) en het publieke belang van de extra informatie weegt op tegen het treffen van een wettelijke regeling (aantonen van nut, noodzaak en proportionaliteit) vanwege de last die het verplicht leveren van informatie op de sector legt. Voor de uitvoering van taken zal het CBS zich altijd eerst tot de sector richten voor informatie. Het is daarom belangrijk dat eerst de wetgevingsmogelijkheden van de Wp2000 benut worden. Pas dan kan bekeken worden of aanvullende wetgeving op basis van de CBS-wet nodig en proportioneel is.

11. Planning

Met betrekking tot de AMvB

De wettelijke regeling betreft een wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000 (AMvB) op grond van art. 30c van de Wet Personenvervoer 2000. Een doorlooptijd van 12 maanden is haalbaar voor de definitieve vaststelling van de AMvB. Deze doorlooptijd is de resultante van verplichte interne en externe toetsings- en adviestrajecten voor een AMvB. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze trajecten zonder vertraging doorlopen worden. Bij de uitwerking van de concept AMvB zullen belanghebbende partijen van consumenten, overheden en vervoerders worden geraadpleegd over alle aspecten van de regelgeving daaronder ook de uitvoeringslasten en financiële effecten van de specifieke maatregelen en de wijze waarop deze worden bekostigd respectievelijk ondervangen.

⁹ Dit zou een nieuwe taak zijn en staat los van de verantwoordelijkheid die het CBS heeft voor de uitvoering van de in paragraaf 3 genoemde Europese Verordeningen over statistieken over het spoorvervoer en de prijsontwikkeling in het openbaar vervoer.

Ook vindt toetsing door adviesorganen plaats, waaronder de Raad van State, en organisaties die zijn betrokken bij de uitvoering en het toezicht waaronder de ILT, de ACM en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Wijziging art. 30c Wp2000

Dit betreft een wetswijziging. De gemiddelde doorlooptijd hiervan is twee jaar. Deze doorlooptijd is de resultante van verplichte interne en externe toetsings- en adviestrajecten alsmede de parlementaire behandeling. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze trajecten zonder vertraging doorlopen worden. Bij de uitwerking zullen belanghebbende partijen van consumenten, overheden en vervoerders worden geraadpleegd. Ook vindt toetsing door adviesorganen plaats, waaronder de Raad van State, en organisaties die zijn betrokken bij de uitvoering en het toezicht waaronder de ILT, de ACM en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Bijlage 1: contouren voorstel AMvB en wetswijziging

AMvB

Norm	1. Het opnemen in het Besluit Personenvervoer 2000 van een regeling die concessie houdende vervoerders verplicht tot het actief publiceren van geanonimiseerde en niet op personen herleidbare informatie over reizigersstromen. Het gaat om informatie over: - o reizigerskilometers en -aantallen per concessie en/of modaliteit; - o reizigerskilometers en -aantallen op lijndiensten en treinseries; - o aantal in- en uitstappers per halte en station; - o herkomst-bestemmingspatronen per concessie. 2. Het opnemen in het Besluit Personenvervoer van een regeling die concessiehoudende vervoerders verplicht om op aanvraag geanonimiseerde en niet op personen herleidbare informatie beschikbaar te stellen. Hieraan worden eisen verbonden ten aanzien van transparantie over leveringstermijnen, leveringsvoorwaarden, de tarieven die in rekening gebracht worden aan afnemers van informatie, de beslechting van geschillen en het recht van openbaarmaking door de ontvanger van de informatie.
Reikwijdte	Het gaat om uit het gebruik van alle vervoerbewijzen af te leiden informatie.
Vorm	Het opnemen in het Besluit personenvervoer 2000 van de bevoegdheid om bij ministeriële regeling: a. de definities en variabelen te regelen behorend bij de verplichte publicatie van informatie voor de publieke verantwoording zoals: - o de afbakening van spits-dal en werkweek/weekend - o aantallen reizigers na toepassing van statistische beveiliging in het kader van de AVG; - o referentietermijnen; - o frequentie van publicatie - o maaswijdte van herkomst-bestemmingspatronen - o de standaard of het format waarin de informatie beschikbaar moeten worden gesteld ("machine-leesbaar") b. de benodigde transparantie uit te werken voor de eisen behorend bij de informatie die op aanvraag beschikbaar moet worden gesteld.

Wijziging art. 30c Wp2000

Norm	Het verbreden van de grondslag in art. 30c zodanig dat concessie houdende vervoerders verplicht kunnen worden tot samenwerking om informatie beschikbaar te stellen over concessiegrenzen heen.
Reikwijdte	Het gaat om uit het gebruik van vervoerbewijzen af te leiden informatie
Vorm	a. Wetswijziging inhoudende een verbreding van de grondslag van art. 30c van de Wet Personenvervoer 2000; b. daaraan gekoppeld een (tweede) wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000 die de samenwerkingsverplichting inhoudelijk regelt en tegelijkertijd met de wetwijziging in werking treedt.