

Commissie I&W
p/a Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Stichting OpenGeo
Oude Trambaan 7
2265CA Leidschendam
<https://opengeo.nl>
jonathan@opengeo.nl

Open State Foundation
Kattenburgerstraat 5
1018 JA Amsterdam
openstate.eu
Tel. 020-3080567
tom@openstate.eu

Amsterdam, 11 maart 2019

Onderwerp Algemeen Overleg Openbaar vervoer d.d. 21 maart 2019 en Open Mobiliteitsdata

Geachte heer/mevrouw,

Op 21 maart 2019 staat het Algemeen Overleg Openbaar vervoer gepland. Wij hebben u een brief gestuurd voor het vorige Algemeen Overleg van 20 september 2018 over het belang van mobiliteitsdata. De zorg die wij hebben uitgesproken over het gebrek aan en bruikbaarheid van data over reisgedrag, reizigersstromen, transacties en aanvullend openbaar vervoer, zoals deelfietsen en taxivervoer is niet afgenomen. In deze brief schetsen wij een korte tussenstand van de nieuwste ontwikkelingen binnen het OV-landschap op het gebied van open data.

Open data is van cruciaal belang voor onze samenleving om de mobiliteitsuitdaging aan te pakken. Terwijl de randstad dichtslibt, het spoor voller wordt en er méér mensen de auto laten staan, zien we dat er géén informatie beschikbaar is over hoeveel mensen gebruik maken van het openbaar vervoer. Beleidsanalyses op basis van brondata kunnen niet gemaakt worden, omdat openbaar vervoersaanbieder weigeren gebruikersdata (zoals ticketverkoop en de data van OV-chipkaart) toegankelijk te maken.¹ Ook bedrijven zijn op zoek naar deze data, bijvoorbeeld om gepersonaliseerd reisadvies te maken (bijv. 'ik wil niet in een drukke trein zitten'). De roep om open data is groot, de toepassingsmogelijkheden zijn legio en het economisch belang is gigantisch.

De 'open informatiehuishouding' van TLS

Het was de motie van De Boer en Van Veldhoven in 2016² waarin de Tweede Kamer voor het eerst eiste dat er data over het gebruik van het openbaar vervoer vrij beschikbaar gesteld moet worden. Drie jaar later heeft TransLink Systems (TLS, eigenaar van de OV-chipkaart) een 'informatiehuishouding' gelanceerd waar aanvragen kunnen worden gedaan voor gebruikersdata van de OV-chipkaart.

Vanuit onze achterban horen wij onvrede over dit systeem. Overheden, universiteiten, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben verzoeken ingediend om toegang te krijgen tot de gebruikersdata. Wij kennen maar één casus waar zo'n verzoek ook is gehonoreerd, in

¹ Lees bijvoorbeeld [deze column](#) van OpenGeo over het belang van open data bij een grote storing zoals in augustus 2018 in Amsterdam.

² Motie van de leden De Boer en Van Veldhoven, kamerstuk 23 645 nr. 630.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23645-630.html>

tegenstelling tot 10+ verzoeken die zijn afgewezen of worden vertraagd. Onder de afgewezen of vertraagde verzoeken behoren ook verzoeken van overheden, onderzoekers en bedrijven die commercieel met de data aan de slag wilden.

De juridische grondslag van de 'open informatiehuishouding' is zelfregulering. In een intentieverklaring van het NOVB³. Daarin staat "Onder open informatievoorziening wordt verstaan dat de informatie zonder voorwaarden laagdrempelig beschikbaar is voor iedereen die over de informatie wil beschikken."

De kern van het probleem zit hem in vier elementen:

1. De interpretatie van een 'open informatiehuishouding': een open informatiehuishouding – oftewel vrij toegankelijke data voor eenieder – houdt gaandeweg in dat informatie door iedereen geautomatiseerd kan opvragen via een API of een open data portaal. Dat gebeurt nu al bij reisinformatie (bijv. treintijden of actuele vertrek-informatie) via de NDOV-loketten.⁴ De 'open informatiehuishouding' van TLS werkt anders: een verzoek moet worden ingediend bij TLS, en dat verzoek wordt getoetst door een commissie. Een verzoek moet aan een vijftal criteria voldoen voordat het überhaupt wordt behandeld.⁵ En daarna kan het alsnog worden afgewezen. Daarna krijgt alleen de verzoeker de informatie, en moeten andere partijen hun eigen verzoek voor dezelfde informatie indienen. Om te toetsen hoe goed dit systeem werkt, heeft OpenGeo een aantal modelverzoeken ingediend bij TLS, welke allen zijn afgewezen (zie bijlage 2).
2. Verzoeken met een commercieel karakter worden automatisch afgewezen: Het meest schrikbarende was een modelverzoek van OpenGeo dat werd afgewezen omdat een verzoek een 'commercieel' karakter zou hebben. Dat gebruikersdata niet beschikbaar is voor commerciële partijen is funest voor innovatie: juist met de gebruikersdata van de OV-chipkaart kunnen bedrijven innoveren! Denk bijvoorbeeld aan een Mobility-as-a-Service-platform dat gepersonaliseerde reisadvies wil geven op basis van de drukte in de trein, taxi-bedrijven en deelfietsleveranciers die willen analyseren welk station het drukst is zodat ze de plaatsing van hun voertuigen kunnen optimaliseren. Ook vanuit een reizigersperspectief is deze situatie raar: reizigers zijn gezamenlijk eigenaar van alle data van TLS. Zij reizen namelijk met de trein. Dat hun data niet gebruikt kan worden om hun reis makkelijker te maken, is onbegrijpelijk.
3. TLS heeft niet alle data: De enige instantie waar nu naar wordt gekeken, is TLS. TLS heeft namelijk alle data van de OV-chipkaart. Maar er is meer. Trein- en buskaartjes die bij een automaat of een chauffeur worden gekocht, worden niet door TLS verwerkt. Die gebruikersdata is dus niet verkrijgbaar via de 'open informatiehuishouding' van TLS. Om die gebruikersdata te krijgen, zouden geïnteresseerden een verzoek moeten indienen bij de verschillende OV-aanbieders. Wij kennen géén casussen waar zo'n aanvraag ooit is gehonoreerd. (zie ook modelverzoek 1)
4. TLS staat geen verzoeken toe die betrekking hebben op één vervoerder: Zoals in modelverzoek 1 en 2 duidelijk wordt, neemt TLS geen verzoeken in behandeling die betrekking hebben op één vervoerder. TLS neemt alleen verzoeken in behandeling die

³ Staatscourant 2017, 57583 <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/stcrt-2017-57583.html>

⁴ Zie bijlage 1 voor context over reisinformatie en gebruikersinformatie.

⁵ Zie <https://translink.nl/diensten/dataanalyse>

‘vervoerdersoverschrijdend’ zijn. Voor verzoeken die betrekking hebben op één vervoerder, moeten we aankloppen bij die vervoerder.

De evaluatie van de open informatiehuishouding: motie van het lid Ziengs c.s.

Het lid Ziengs c.s. heeft naar aanleiding van het vorige Algemeen Overleg over dit thema een motie ingediend om de open informatiehuishouding te evalueren.⁶ De staatssecretaris heeft aangegeven dat die evaluatie in de tweede helft van 2019 zal gebeuren, zodat er in Q1 2020 een besluit genomen kan worden.⁷

Wij zijn teleurgesteld in dit tijdsplan. Elke dag zonder dat de geanonimiseerde gebruikersdata inzichtelijk is voor onderzoekers, markt en overheid, is een dag waarop innovatie moet wachten. We roepen u niet alleen op om nog vóór het einde van het politiek jaar een evaluatie te doen van de informatiehuishouding, maar ook om regie te nemen over het besluit wat er met de informatiehuishouding gebeurt.

Vanuit onze achterban horen wij duidelijk geluiden: de informatiehuishouding werkt niet. Evalueer de huishouding daarom snel. Nog vóór het einde van het politiek jaar zou er een evaluatie moeten komen. In het eerste Algemeen Overleg na de zomer kan de commissie een besluit nemen over de toekomst van de informatiehuishouding.

Ons advies is om de informatiehuishouding weg te halen uit de handen van de vervoerders en TLS. Dat heeft tot goede resultaten geleid bij de reisinformatie: NDOV-loketten werken goed en dienen als voorbeeld op Europees niveau. Het CBS zou de regie moeten krijgen over de ontsluiting van de gebruikersdata. Dat moet gebeuren via een vaste standaard waardoor deze data eenvoudig uit te wisselen en te verwerken wordt.

Het is tijd voor actie

1. Evalueer snel: Vanuit onze achterban horen wij dat de huidige manier waarop de informatiehuishouding is ingericht niet werkt. De Tweede Kamer heeft opgeroepen om de informatiehuishouding te evalueren. Doe dat vóór het einde van het politiek jaar.
2. Neem regie: De staatssecretaris wil in Q1 2020 een besluit nemen over de informatiehuishouding. De Tweede Kamercommissie I&W zou dat besluit moeten nemen. Het éérste Algemeen Overleg OV na de zomer van 2019 is hier een gelegen moment voor. Hoe langer dit besluit wacht, hoe langer innovatie moet wachten.
3. Wettelijke verankering: Het gestandaardiseerd en gecentraliseerd ontsluiten van gebruikersdata kan wettelijke worden opgenomen in de Wet personenvervoer 2000. Dat is exact wat de ACM in haar rapport van 31 augustus 2018⁸ heeft geadviseerd. OpenGeo heeft een zienswijze ingediend op het conceptadvies van de ACM.⁹

⁶ 23 645 nr. 679

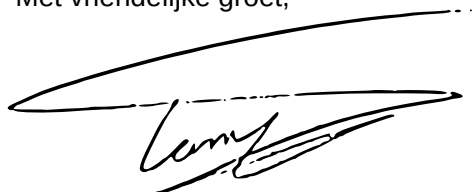
⁷ 23 645 nr. 684

⁸ Advies regulering OV-betaalmarkt gepubliceerd op 31 augustus 2018. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/advies-regulering-ov-betaalmarkt>

⁹ Reactie van OpenGeo op conceptadvies regulering OV-betaalmarkt van 18 juni 2018. <http://opengeo.nl/pdf/20180618-reactie-opengeo-op-conceptadvies-regulering-ov-betaalmarkt.pdf>

Uiteraard zijn wij ten alle tijden bereid om u nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tom Kunzler'.

Tom Kunzler
Adjunct-directeur Open State Foundation

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jonathan Seib'.

Jonathan Seib
Stichting OpenGeo

Bijlage 1

Hoe zat het ook alweer met reisinformatie, gebruikersdata en NDOV-loketten?

Nederland is koploper als het gaat om de beschikbaarheid van real-time reisinformatie en voorzieningen op en rond het station. Deze informatie wordt gedeeld via de twee officiële loketten (NDOV-loketten)¹⁰ van Stichting OpenGeo en 9292OV Reisinformatiegroep. Reisinformatie bevat informatie over wanneer een trein vertrekt, wanneer hij daadwerkelijk vertrekt, of de trein uitgevallen is, et cetera.

Additionele informatie over mobiliteit is veelal echter nog niet beschikbaar: gebruikersdata is niet publiek. Gebruikersdata is geanonimiseerde informatie over reisgedrag en vervoersstromen, boekingen, betalingstransacties, maar ook reistransacties inclusief tarieven en Internet of Things-data. Deze data berust bij TransLink Systems (TLS) en is in eigendom van de vervoerders, maar is echter niet publiek beschikbaar ondanks een motie van uw huis uit 2016¹¹ en een intentieverklaring van het Nationaal OV Beraad¹². Uit ons gesprek met TLS van 22 augustus 2018 bleek dat er nog geen enkel informatieverzoek is afgehandeld.

Het is nu al mogelijk om een route van A tot Z te plannen: daarvoor heb je reisinformatie nodig. Zonder de gebruikersdata is het niet mogelijk om een gepersonaliseerd advies te krijgen met inzicht in de te verwachten drukte op het traject of kans dat een deelfiets beschikbaar zal zijn als ze bij een station of halte aankomen. Mobility as a Service-platformen kunnen hierdoor niet ontstaan, consumenten krijgen hierdoor geen persoonlijk advies, en onderzoekers en beleidsmakers kunnen deze informatie niet gebruiken om te reizigersstromen te analyseren of optimaliseren. Er kan nu bijvoorbeeld wel worden geanalyseerd hoeveel treinen er niet hebben gereden in een jaar, maar er kan niet worden geanalyseerd hoeveel reizigers hiervan last hebben ondervonden.

Meer open data over mobiliteit is daarnaast onontbeerlijk bij de uitdaging om de groeiende toekomstige mobiliteitsstromen in goede banen te leiden. Het kosteloos beschikbaar stellen van deze (geanonimiseerde) informatie als open data is een randvoorwaarde voor een gelijk speelveld en geeft eenieder de mogelijkheid om analyses of reistoepassingen met deze informatie te maken.

¹⁰ NDOV staat voor Nationale Data Openbaar Vervoer: <https://ndovloket.nl/>.

¹¹ Motie van de leden De Boer en Van Veldhoven, kamerstuk 23 645 nr. 630. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23645-630.html>

¹² Bijlage 3 bij kamerstuk 23 645 nr. 650 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z13860&did=2017D29302

Bijlage 2

Afgewezen modelaanvragen ingediend door OpenGeo voor gebruikersdata

1. Ik ben medewerker bij een hoge school in een stad met geen andere instelling voor hoger onderwijs. Ik wil graag zien wat voor impact onze reizende studenten hebben op de spits. Ik wil daarom de reisgegevens van en naar de haltes rondom mijn academische gebouwen en van en naar het enige station in de stad. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen reizigers met studentenkaart en zonder studentenkaart. De gegevens van de periode van de afgelopen twee jaar zijn voldoende, geaggregeerd per kwartier. We hoeven alleen gegevens van mensen die na 7:30 zijn uitgecheckt bij het station van de stad / halte van het academisch gebouw, of vóór 20:00 zijn ingecheckt bij het station van de stad / halte van het academisch gebouw. De colleges starten namelijk pas om 8:30 en eindigen altijd om 18:00. Met deze gegevens kan er worden gekeken wat het aandeel van studentreizigers is t.o.v. de totale reizigersstroom, en kunnen wij kijken of er ruimte is op andere momenten van de dag om studenten te laten reizen.

Reactie TLS: “Informatieverzoeken worden in eerste instantie getoetst tegen het doel van de Informatiehuishouding: het openbaar vervoer efficiënter en effectiever maken over vervoersmodaliteiten en concessiegrenzen heen en daarmee de dienstverlening voor de reiziger verbeteren. Voor dit informatieverzoek is geen rit, reis en overstap informatie nodig en beperkt zich tot één vervoerder en kan daardoor beter door de betreffende vervoerder worden afgehandeld. Bijkomend voordeel is dat de vervoerder ook inzicht kan geven in de totaal aantallen dus inclusief CT's (papieren kaartjes), eventuele barcode of andere betaalmiddelen. Mocht het wel betrekking hebben op meerdere vervoerders en er ritten en reizen gereconstrueerd moeten worden dan is is deze vraag wel relevant voor de Informatiehuishouding. Hierbij is de vraag waarom deze informatie nodig is? Wat is het doel van de impact analyse?”

2. Ik ben een HR-manager bij een groot bedrijf op een bedrijventerrein in een grote stad met 1.000+ medewerkers. Ik hoor vanuit mijn medewerkers geklaag dat alle bussen naar het bedrijventerrein in de spits altijd vol zitten. Het bedrijf geeft iedereen een OV-jaarkaart, maar geen lease-auto. Ik zit te twifelen of we onze mensen de vrijheid willen geven om zelf hun werkdag in te plannen. We doen een trial van 6 maanden. Ik wil de data over het afgelopen jaar van en naar de bushalte op het bedrijventerrein. Ik verstrek jullie een lijst met OV-chipkaartnummers van mijn medewerkers; ik wil de gegevens van die personen gegroepeerd hebben in 'groep 1', de reizigers die géén OV-kaart hebben van mijn bedrijf kunnen in 'groep 2' worden gezet. Op die manier kan ik meten of het nieuwe beleid een significante aanpassing van gedrag heeft veroorzaakt t.o.v. de andere groep reizigers.

Reactie TLS: “Ook hier geldt het advies om samenwerking te zoeken met de plaatselijke vervoerder. Vanuit de Informatiehuishouding kan deze informatie niet worden geleverd, omdat de Informatiehuishouding werkt met gepseudonimiseerde kaartnummers en daarmee is een koppeling met het oorspronkelijke kaartnummer niet mogelijk.”

3. Ik ben data-analist bij een deelfietsleverancier en wil weten welke stations rond welke tijd de meeste reizigers hebben zodat ik onze fietsen strategisch kan plaatsen: op drukke momenten zullen meer mensen een fiets nodig hebben. Ik wil daarom van alle stations in Nederland een overzicht hebben hoeveel mensen daar per minuut minuten in- en uitchecken. Ik wil een splitsing hebben op basis van abonnementstype (business, student, traject, dalvrij etc.) zodat ik een inschatting kan maken van de type reiziger. Het aantal personen kan je afronden per 5.

Reactie TLS: “Dit betreft een commercieel vraagstuk en is daarmee niet verenigbaar met het doel van de informatiehuishouding, want dit doel rechtvaardigt geen verwerking van persoonsgegevens.”

4. Ik ben hobbyist en wil een leuk kaartje maken van de drukste trajecten in Nederland. Ik wil daarom van elk station weten hoeveel mensen daar zijn uitgecheckt en waar ze vandaan komen. Dat kan afgerond worden op de kwartier op basis van uitchecktijd en inchecktijd; het aantal personen kan worden afgerond per 5.

Reactie TLS: “Leuk om een kaartje te maken' sluit niet aan bij de doelstelling van de Informatiehuishouding. Dit rechtvaardigt ook geen verwerking van persoonsgegevens.”