

Stichting OpenGeo

Werkt aan het vrij beschikbaar maken en houden van geografische informatie

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

Autoriteit Consument & Markt
Postbus 16326
2500 BH Den Haag
Per [e-mail: consultatieOVadvies@acm.nl](mailto:consultatieOVadvies@acm.nl)

Betreft Conceptadvies 'Regulering OV-betaalmarkt' (19960)
Datum 18 juni 2018

Geachte heer, mevrouw,

Door middel van deze reactie willen wij onze visie geven op hoofdstuk 9 van uw conceptadvies 'Regulering OV-betaalmarkt'. In deze visie zult u lezen dat wij tegen zelfregulering adviseren; wij zien te weinig wil bij het NOVB om binnen afzienbare termijn data effectief te delen. Ook concluderen wij dat de afdwingbaarheid van het delen van data zonder wettelijke verankering niet gewaarborgd is. Een afdwingbaar recht op toegang tot data is essentieel voor MaaS providers. Wij adviseren daarom:

- om het recht tot toegang tot aanboddata en geanonimiseerde gebruikersdata te verankeren in de Wp2000,
- dat de ontsluiting van dat kosteloos moet gebeuren om innovatie te bevorderen en
- dat een onafhankelijke instelling, bijvoorbeeld het CBS, de data voor eenieder moet ontsluiten.

Wij adviseren positief op de suggestie van de ACM dat TLS aan gebruikers de mogelijkheid moet bieden om data te delen met derden; een PSD2-type regeling zou hiervoor geschikt zijn.

Stichting OpenGeo

Stichting OpenGeo ('OpenGeo') is een ANBI-stichting met een onbezoldigd bestuur, dat initiatieven stimuleert en faciliteert met betrekking tot het publiek beschikbaar stellen van geografische databanken. Wij verwezenlijken dit doel door het (laten) verzamelen van geografische databanken, het (laten) actualiseren van de in bezit zijnde geografische databanken en het (doen) ter beschikking stellen van geografische databanken in het semi-publiek domein. Het Openbaar Vervoer is een van onze focuspunten geweest in de afgelopen jaren.

OpenGeo streeft naar een gelijk speelveld voor vrij beschikbare geografische informatie. Eenieder moet toegang hebben tot dezelfde gegevens, zodat zonder drempels kan worden geïnnoveerd.

Stichting OpenGeo

Werkt aan het vrij beschikbaar maken en houden van geografische informatie

De waarde van openbare toegang tot data

In hoofdstuk 9 van stelt u dat de beperkte toegang tot data door marktpartijen, deze marktpartijen hindert in de ontwikkeling van 'Mobility as a Service' ('MaaS'). Ook stelt u dat in een gereguleerde sector, zoals het openbaar vervoer, het anders of beter openstellen van datasets een impuls kan geven aan innovatie. Daarnaast is de beschikbaarheid van data essentieel voor overheden voor de uitoefening van hun publieke taken. Tot slot stelt u dat op dit moment data uit het openbaar vervoer nog relatief beperkt, en alleen gefragmenteerd, beschikbaar is. Ook ontbreken uniforme afspraken tussen betrokken partijen over de ontsluiting van data.

Wij herkennen ons in deze stellingen. Het gefragmenteerde OV-data landschap is voor een buitenstaander moeilijk om te begrijpen. De vraag waar welke data door wie nou daadwerkelijk data ontsloten wordt, is niet altijd even duidelijk te beantwoorden. OV-dataloketten, zoals het NDOV-loket van OpenGeo, hebben dit proces transparanter en gemakkelijker gemaakt.

De effectiviteit van zelfregulering

Wij denken niet dat zelfregulering succesvol zal zijn. Zelfregulering werkt alleen als partijen zelf de intentie hebben om zich aan de (doelen van) regulering te houden. Wij missen die intentie om deze redenen:

1. Naar aanleiding van de motie De Boer & Van Veldhoven¹ heeft het nog tot oktober 2017 geduurd voordat er een intentieverklaring was binnen het NOVB om data te delen. Er kwam pas een intentieverklaring, nadat er een motie was ingediend, in plaats van dat OV-spelers zelf, proactief data wilden delen.
2. Ook zien wij dat het verkrijgen van data ingewikkelder is dan de intentieverklaring beschrijft. Ons verzoek voor toegang tot data dat op 1 januari 2018 is ingediend (**bijlage 1**) is pas op 25 mei 2018 afgewezen (**bijlage 2**), op grond van de AVG. Er is geen verklaring gegeven voor de lange beantwoordingstermijn; in het bestuursrecht is een beslistermijn van 6 (of 12 bij uitstel) weken gebruikelijk; een termijn van 21 weken is ongebruikelijk.
3. Ons verzoek betrof geaggregeerde reizigersstromen –geanonimiseerde data – en heeft niets met persoonsgegevens te maken.² Om die reden is onduidelijk waarom getoetst is aan de AVG.
4. In het afwijzingsbesluit van de 'Commissie Toetsing van de NOVB-werkstroom Informatievoorziening OV-reisstromen' staat dat, zelfs als wij een verzoek indienen dat zou voldoen aan alle privacywetgeving, er ook op andere criteria getoetst wordt, zoals mededinging, bedrijfsvertrouwelijkheid en mogelijk verkeerd gebruik. Deze criteria staan niet in de intentieverklaring; daar is de doelstelling juist 'open

¹ Tweede Kamer der Staten Generaal. Vergaderjaar 2015 – 2016. Kamerstuknummer 23 645 ondernummer 630.

² Wij merken op dat het verzoek is afgewezen op grond van de AVG, terwijl er géén gefinaliseerde Privacy Impact Assessment is gemaakt.

Stichting OpenGeo

Werkt aan het vrij beschikbaar maken en houden van geografische informatie

informatie'. Tevens is deze lijst van criteria niet uitputtend: uit de taal van het besluit lezen wij dat er zomaar extra criteria bij zouden kunnen komen.

5. In de intentieverklaring is overeengekomen dat een businessmodel wordt ontwikkeld voor het verkopen van geanonimiseerde reizigersdata. Dit businessmodel is nog steeds niet publiekelijk gemaakt (artikel 7).

Vincent Wever, hoofdredacteur van vakblad OV-magazine, zegt het volgende over de intentieverklaring: "Daarbij is een intentieverklaring zo ongeveer het meest vrijblijvende dat je kunt ondertekenen. Je bent nergens aan gehouden en de voorwaarden zijn zo ruim opgesteld dat het wachten is op de eerste vervoerder die de ritdata uit concurrentieoverwegingen toch niet wil delen."³

Ongewenste gevolgen van zelfregulering

Wij zien twee ongewenste gevolgen van zelfregulering bij de manier waarop dat nu gebeurt:

1. Bedrijven die data gebruiken om producten op te bouwen zijn afhankelijk van een constante en kwalitatief goede datastroom. Een intentieverklaring is niet bindend. Het is een wezenlijk risico voor bedrijven om hun bedrijfsvoering afhankelijk te maken van een datastroom die niet wettelijk verankerd is en waarvoor ze géén garantie hebben dat deze blijft bestaan. Dit belemmert innovatie.
2. Het NOVB erkent dat met de opzet van informatievoorziening kosten gemoeid zijn. De opzet kent geen winstoogmerk en partijen zullen afspraken maken over het financieringsmodel en het businessmodel. Aanbodddata beschikbaar stellen kost op dit moment niets, het is dan ook merkwaardig dat er wel betaald zou moeten worden voor de afname ervan.⁴ Het alleen betaald laten afnemen van data werpt vermijdbare financiële drempels op. Dit belemmert innovatie.

Conclusie zelfregulering: een wettelijke basis in de Wp2000

Wij delen de stellingen en conclusies van de ACM, maar zien zelfregulering niet als een passende remedie om de ontsluiting van data op korte termijn te garanderen. Tevens waarschuwen wij voor de onnodige risico's voor bedrijven als zij afhankelijk zijn van een datastroom die niet wettelijk verankerd is, waardoor ze geen garantie hebben dat deze beschikbaar blijven. Wij waarschuwen tevens voor de negatieve impact op innovatie van het alleen onder betaling toegankelijk maken van data.

Onze eigen ervaringen stemmen ons er weinig hoopvol over dat een jaar uitstel wel tot een gewijzigde opstelling zal leiden. Er zijn geen aanvullende zekerheden of toezeggingen gedaan door het NOVB; er is alleen aangegeven dat er aanvullende criteria zijn die een rol

³ Zie <https://www.ovmagazine.nl/columns/dataprioriteiten/>

⁴ Tevens betalen gebruikers van een OV-chipkaart al voor het gebruik van die chipkaart. Om vervolgens ook weer te moeten betalen om gebruikersdata te krijgen, is dubbelop. Lees ook dit opinieartikel hierover: <https://www.ovmagazine.nl/2018/01/dubbele-heffing-reizigersgegevens-tls-1142/>

Stichting OpenGeo

Werkt aan het vrij beschikbaar maken en houden van geografische informatie

spelen bij de toetsing of data wordt gedeeld met derden. Deze criteria staan echter niet vermeld in de intentieverklaring.

Deze uitgangssituatie brengt ons tot drie adviezen:

1. Er moet een wettelijke basis komen in de Wp2000 voor het kosteloos ontsluiten van data. De basis moet uitgebreider zijn dan artikel 30c Wp2000 en van toepassing zijn op aanbodata en gebruikersdata.
2. De ontsluiting van data moet kosteloos gebeuren om toetreding en innovatie te bevorderen.
3. Een onafhankelijke instelling moet de dataontsluiting garanderen. TLS is door haar governance-structuur niet onafhankelijk. Het Centraal Bureau voor de Statistiek CBS is hiervoor de aangewezen organisatie.⁵ Alleen zo kan de continuïteit van de data(stroom) worden gegarandeerd.

Regeling voor het delen van reisdata (zoals de PSD2-regeling)

Wij reageren positief op de suggestie van de ACM dat TLS aan gebruikers de mogelijkheid zou moeten bieden om haar reisdata te delen met derden; een PSD2-type regeling zou hiervoor geschikt zijn. Dit bevordert innovatie op het gebied van gepersonaliseerde en geïntegreerde reisapps. Op dit moment is noch zo'n project, noch zo'n regeling in de maak. Wij roepen partijen op hier aandacht aan te besteden.

Met vriendelijke groet,

Namens het bestuur van OpenGeo,
Jonathan Seib

Bijlages

1. Verzoek tot informatie d.d. 31 december 2017
2. Afwijzingsbesluit Commissie Toetsing van de NOVB-werkstroom Informatievoorziening OV-reisstromen d.d. 25 mei 2018

⁵ Het CBS heeft in het verleden al onderzoek gedaan naar personenmobiliteit: <https://opendata.cbs.nl/dataportaal/portal.html?/CBS/nl/dataset/table?graphtype=Table&tableId=83498NED&catalog=CBS&la=nl&theme=46>