



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

de heer B.J.S.A.A.F. de Winter
Amsterdamsestraatweg 71
6712 GH EDE

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
T 070 351 6171
F 070 351 7895

Contactpersoon

-

T -

Ons kenmerk

VENW/DGMo-2010/2862

Uw kenmerk

-

Bijlage(n)

1

Datum **26 MEI 2010**
Onderwerp **Wob-Verzoek inzake OV-chipkaart.**

Geachte heer De Winter,

Op 19 februari 2010 heeft u een verzoek ingediend waarbij u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) vraagt om documenten betrekking hebbend op:

1. de regels, zoals vervat in artikel 47; daarbij gaat het om de inzet van elektronische betaalmiddelen;
2. toetsing van de regelgeving aan het breder wettelijk kader, waarbij te denken valt aan bijvoorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens, het Verdrag van Lissabon of het EVRM;
3. privacy-aspecten van het in- en uitchecken van abonneementhouders; de verdeling van de inkomsten uit abonnementen voor vervoerders; daarbij gaat het om documenten uit de periode voordat het Nationale vervoer bewijs (vanaf hier: NVB) is uitgezet (2007-2008);
4. de verdeling van de gelden ten tijde van de overgangsfase van NVB naar OV-chipkaart en de verdeling van de gelden na het landelijk uitzetten van het NVB;
5. de kosten van onderzoeken naar reizigersstromen voor de periode 2007-2008;
6. onderzoeken naar reizigersstromen, waarbij het vooral te doen is om de accurate van dergelijke onderzoeken;
7. de invloed van de verdeling op de inkomsten van abonnementen als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart;
8. het ontmoedigen van mensen het openbaar vervoer te nemen.

Met mijn brief van 25 maart 2010 heb ik de beslistermijn, ingevolge artikel 6, tweede lid, van de WOB verdaagd met 4 weken tot uiterlijk 20 april 2010. Bij e-mail van 16 april 2010 bent u er van op de hoogte gesteld dat de afhandeling van uw verzoek nog twee weken zal duren.



Wettelijk kader

Krachtens artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan. Ingevolge artikel 3, vijfde lid van de Wob wordt een verzoek ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob. Het bestuursorgaan zal het verstekken van de gevraagde informatie achterwege moeten dan wel kunnen laten wanneer zich één of meer van de in artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.

Ons kenmerk

VENW/DGMO-2010/2862

Archiefonderzoek

Uit archiefonderzoek is gebleken dat uw verzoek specifiek betrekking heeft op de documenten of delen uit documenten zoals genoemd in de inventarislijst (bijlage 1). De inventarislijst is bijgewerkt tot en met 15 april 2010.

In dit besluit zal worden verwezen naar de corresponderende nummers in de bijlage zodat per onderdeel van dit besluit kenbaar is wat per document is besloten. Bij de onderstaande beslissingen zal de volgorde van uw vragen, zoals opgenomen in het verzoek, worden aangehouden.

Uitzonderingen en beperkingen

Uw verzoek ziet mede op documenten die ik, vanwege de wettelijke uitzonderingen of beperkingen aan de openbaarheid, niet kan verstrekken. De openbaarmaking van de gevraagde informatie moet ik achterwege laten, indien zich één (of meer) van de in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde uitzonderingen of beperkingen voordoen. Hieronder zullen de (gedeeltelijk) niet verstrekte documenten per uitzondering of beperking worden behandeld.

Persoonlijke levenssfeer

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Namen, telefoonnummers (werk en privé) en e-mailadressen van medewerkers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en andere organisaties en instellingen zijn gegevens die zodanig persoonlijk van aard zijn - deze gegevens hebben immers betrekking op de bewegingsvrijheid van betrokkenen - dat openbaarmaking hiervan een inbreuk vormt op de eenieder toekomende eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Naar mijn oordeel weegt ten aanzien van deze informatie de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen zwaarder dan het algemene, publieke belang van openbaarheid van die informatie. Ten overvloede merk ik op dat deze handelwijze in lijn is met de huidige jurisprudentie (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18 juli 2007, zaaknummer 200608032/1).

Gelet op het voorgaande zijn in alle documenten en e-mails de namen en (mobiele) telefoonnummers verwijderd. Dit is generiek gedaan, hiervan treft u geen overzicht aan.

Bedrijfs- en fabricagegegevens

Artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob bepaalt dat het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege blijft voor zover dit "bedrijfs- en



fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld.”

Ons kenmerk
VENW/DGMO-2010/2862

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is van bedrijfs- of fabricagegegevens sprake: "indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers en leveranciers." Onder bedrijfs- en fabricagegegevens vallen niet alleen technische gegevens, maar ook financiële gegevens.

Onevenredige bevoordeling of benadeling

Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob bepaalt dat het verstrekken van informatie ingevolge de Wob eveneens achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.

Intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn "een opvatting, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten" (artikel 1, onder f Wob). De bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen staat centraal in de wetsgeschiedenis van de Wob. De gedachte daarbij was en is dat ambtenaren en alle andere bij het intern beraad betrokkenen vrijelijk de mogelijkheid moeten hebben hun opvattingen te uiten zonder dat zij, dan wel hun bewindspersonen, daarmee naderhand worden geconfronteerd. Anderzijds moeten bewindspersonen zich in vrijheid en vertrouwelijkheid kunnen laten adviseren door hun ambtenaren en anderen zonder dat zij daar naderhand op kunnen worden aangesproken (Memorie van Antwoord, *Kamerstukken II* 1987/88, 19 859, nr. 6, p. 13 en 14).

Artikel 11, tweede lid, van de Wob bepaalt, dat over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede democratische bestuursvoering informatie *kan* worden verstrekt, maar niet in tot personen herleidbare vorm. Naar mijn opvatting is voor toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in dit geval geen plaats, omdat openbaarmaking (ook in geobjectiveerde vorm) van de onderhavige persoonlijke beleidsopvattingen niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering is (ABRvS 8 oktober 2003, *LJN-nr.*AL7678).

De beoordeling van uw verzoek

Vraag 1. documenten met betrekking tot de regels zoals vervat in artikel 47.

Artikel 47 van het Besluit personenvervoer 2000 bepaalt dat reizigers moeten inchecken om een geldig vervoerbewijs te hebben. De verplichting tot uitchecken bij NS is gebaseerd op de vervoervoorwaarden van dit bedrijf.

Een aantal van deze documenten is reeds openbaar en valt buiten de Wob. Het betreft de documenten genummerd 1.2, 1.5 en 1.7. Volledigheidshalve neem ik deze op in de inventarislijst.



De documenten genummerd 1.1, 1.3, 1.4, 1.6 en 1.8¹ worden aan u verstrekt.

Ons kenmerk
VENW/DGMO-2010/2862

Intern beraad waarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen

De documenten genummerd 1.9 tot en met 1.34 worden niet openbaar gemaakt. Deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Deze documenten betreffen verslaglegging van informeel ambtelijk overleg gevoerd met vertegenwoordigers van vervoerders en decentrale overheden over de inhoud van artikel 47 van het Besluit personenvervoer 2000. Ik verstrek u geen documenten die daarvan beschikbaar zijn, aangezien deze zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Openbaarmaking daarvan zou afbreuk doen aan de openhartige en functionele communicatie tussen de bewindspersonen en de ambtenaren en medewerkers van de vervoerbedrijven en de decentrale overheden. Omdat die opvattingen sterk zijn verweven met de overige inhoud van die stukken, beroep ik mij op artikel 11, eerste lid, van de Wob om die informatie niet te verstrekken. In gelijke zin geldt dat voor de stukken die zijn opgesteld ten behoeve van dat overleg.

Naar mijn opvatting is voor toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in geen plaats, omdat openbaarmaking (ook in geobjectiveerde vorm) van de onderhavige persoonlijke beleidsopvattingen niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering is (ABRVs 8 oktober 2003, *LJN-nr.AL7678*).

Vraag 2. de toetsing van de regelgeving aan het breder wettelijk kader

Het document genummerd 2.1 wordt openbaar gemaakt. Het heeft betrekking op toetsing aan onder meer het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden alsmede de Wet bescherming persoonsgegevens. De overige documenten waaruit blijkt dat het Besluit personenvervoer 2000 ook anderszins beleidsmatig en juridisch is getoetst, staan overigens vermeld onder vraag 1.

Vraag 3. de privacyaspecten van in- en uitchecken

Beoordeling

Een groot deel van de documenten die zijn beoordeeld op openbaarheid bevatten ook onderwerpen waar het Wob-verzoek niet op van toepassing is. In de documenten genummerd 3.1 en 3.2 zijn de delen die geen betrekking hebben op de privacy en het in- en uitchecken van de OV-chipkaart met abonnementshouders doorgehaald. Die betreffen onder meer de werking van informatiesystemen, het gebruik van reeds geregistreerde gegevens (bijvoorbeeld voor klantenservice-doeleinden, zoals reisinformatie of geld terug bij vertraging) en de beveiliging van de met de OV-chipkaart geregistreerde reisgegevens. Deze passages zijn, ter onderscheid van niet geopenbaarde gegevens in verband met uitzonderingen en beperkingen ingevolge de Wob, gemerkt met een *.

Er zijn ten aanzien van deze vraag drie categorieën documenten; openbaar, deels openbaar en niet-openbaar.

1. De documenten met de nummers 3.1 tot en met 3.23 worden openbaar gemaakt. De documenten genummerd 3.11 en 3.12 zijn reeds openbaar. Deze zijn volledigheidshalve bijgevoegd.

¹ In dit document is abusievelijk vermeld dat op grond van de wetgeving ook moet worden uitgecheckt.



2. De documenten onder de nummers 3.24 tot en met 3.33 worden deels openbaar gemaakt.

Ons kenmerk
VENW/DGMo-2010/2862

Intern beraad waarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11)

De documenten met de nummers 3.24 tot en met 3.29 en 3.31 tot en met 3.33 zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. In genoemde documenten staan deels persoonlijke beleidsopvattingen vermeld. Deze betreffen opvattingen van ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de landsadvocaat als externe adviseur van het ministerie en gesprekspartners in het privacydossier. De gesprekspartners zijn NS, Trans link Systems (vanaf hier: TLS), Gemeentelijk Vervoer Bedrijf Amsterdam (vanaf hier: GVBA) en het College Bescherming Persoonsgegevens (vanaf hier: CBP). Deze beleidsopvattingen dienen ertoe de bewindspersoon te informeren en adviseren over wijze van omgang en aanpak van privacyvraagstukken bij invoering van de OV-chipkaart. Deze documenten worden aan u verstrekt met uitzondering van de passages die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Openbaarmaking daarvan zou afbreuk doen aan de openhartige en functionele communicatie tussen de bewindspersoon en haar ambtenaren en medewerkers van de genoemde bedrijven en instellingen.

3. De Documenten genummerd 3.34 tot en met 3.46 worden niet openbaar gemaakt.

De documenten 3.34 tot en met 3.37, 3.39, 3.41, 3.43 tot en met 3.46 betreffen documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Deze documenten hebben betrekking op de inventarisatie van uiteenlopende meningen over de privacybestendigheid van de OV-chipkaart en de standpunten en voorstellen van de vervoersector, TLS en het CBP ten aanzien van dit onderwerp. Deze documenten bevatten geschilpunten, beoordelingen, standpunten en voorstellen over de specifiek de onderwerpen: persoonsgebonden kaarten zonder abonnementen, marketinggebruik van gegevens, Geld terug bij vertraging op basis van OV-chipkaart reisgegevens, externe privacy-audits, informatievoorziening aan de reiziger en (fiscale) bewaartermijnen van geregistreerde reisgegevens. Omdat die opvattingen in bedoelde documenten sterk zijn verweven met de overige inhoud van die stukken, beroep ik mij op artikel 11, eerste lid, van de Wob om die informatie niet te verstrekken. In verband hiermee worden de documenten genummerd 3.34 tot en met 3.37, 3.41, 3.43, 3.44 en 3.45 niet openbaar gemaakt.

Document 3.39 heeft betrekking op een conceptvoorstel voor een brief aan de Tweede Kamer over voortgang op het privacydossier. Het CBP heeft in dit document haar opvatting over de conceptbrief kenbaar gemaakt en het ministerie van VenW heeft daarop geantwoord en vervolgens geadviseerd naar de bewindspersoon van Verkeer en Waterstaat.

Document 3.46 bestaat uit een voorstel om een standpunt in te nemen ten aanzien van een mediapublicatie over de privacy van houders van een OV-chipkaart met een persoonsgebonden propositie (abonnement) en ambtelijke reacties van TLS en het CBP op dit voorstel.

Openbaarmaking van deze documenten zou afbreuk doen aan de openhartige en functionele communicatie tussen de bewindspersoon en haar ambtenaren en medewerkers van de genoemde bedrijven en instellingen.



Naar mijn opvatting is voor toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob voor wat betreft de documenten genummerd 3.34 tot en met 3.37, 3.39, 3.41, 3.43 tot en met 3.46 geen plaats.

Ons kenmerk
VENW/DGMO-2010/2862

Bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 10, eerste lid onder c)

Het document genummerd 3.30 bevat enkele passages waarin opgenomen bedrijfs- of fabricagegegevens die door vervoerbedrijven en TLS vertrouwelijk zijn medegedeeld of verstrekt aan het ministerie en betrokken derden. In deze passages kunnen wetenswaardigheden met betrekking tot de technische bedrijfsvoering worden gelezen en afgeleid, in het bijzonder de verwerking van gegevens van de reizen van klanten en hun persoonsgegevens alsmede de inrichting en beveiliging van datasystemen en –stromen. Met een beroep op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c weiger ik u de desbetreffende passages te verstrekken. Het document genummerd 3.30 wordt aan u verstrekt met uitzondering van de genoemde passages.

De documenten genummerd 3.38, 3.40, en 3.42 bevatten (nagenoeg) in zijn geheel bedrijfs- of fabricagegegevens die door NS vertrouwelijk zijn verstrekt aan het ministerie en CBP. In deze documenten kunnen wetenswaardigheden met betrekking tot de technische bedrijfsvoering worden gelezen en afgeleid, in het bijzonder de verwerking van gegevens van reizigers en klanten alsmede de inrichting en beveiliging van gegevenssystemen en –stromen. Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c van de Wob, weiger ik deze documenten openbaar te maken.

Onevenredige benadeling

Daarnaast is de uitzondering van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob van belang. Dit artikel bepaalt dat het verstrekken van informatie ingevolge de Wob eveneens achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden. Zoals bekend hecht ik er belang aan dat NS, de vervoerbedrijven en TLS geen enkele terughoudendheid aan de dag leggen bij het verstrekken van relevante informatie aan mijn ministerie. Daarom weegt voor wat betreft de geweigerde passages en documenten het belang van onevenredige benadeling van dat NS en vervoerbedrijven zwaarder dan het belang deze gegevens openbaar te maken/aan u te verstrekken.

In verband hiermee weiger ik de documenten genummerd 3.38, 3.40 en 3.42 openbaar te maken. Het document genummerd 3.30 verstrek ik aan u voor zover dit geen passages bevat die het GVBA en vervoerbedrijven en TLS onevenredig kunnen benadelen.

Vragen 4-7. Beantwoording van de vragen 4 tot en met 7

Op 9 april 2010 heeft een van mijn medewerkers telefonisch overleg met u gevoerd over de reikwijdte van uw verzoek, in het bijzonder over de vragen 4, 6 en 7. Afgesproken is dat een samenvattende notitie wordt gemaakt, waarin de verdeling van de verkoopopbrengst van nationale vervoerbewijzen en sterabonnementen in het bijzonder wordt toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de verdeling voorafgaand, tijdens en na de duale fase met de ov-chipkaart. Deze notitie betreft document 4.1 op de inventarislijst. Tevens zullen de - in het licht van de vraagstelling gezien - belangrijkste documenten met betrekking tot de verdeling beschikbaar worden gesteld. Over de verdeelmethode nadat het NVB is



beëindigd zijn geen documenten bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat beschikbaar, omdat dit buiten mijn verantwoordelijkheid valt.

Ons kenmerk
VENW/DGMO-2010/2862

De documenten 4.1. tot en met 4.13 worden aan u verstrekt.

Hieronder volgt een korte omschrijving van de documenten 4.2. tot en met 4.13. De documenten genummerd 4.2 en 4.3 betreffen de eindrapportages van de WROOV-onderzoeken in 2007 en 2008. Daarin zijn overzichten opgenomen van de verdeelde opbrengsten, inclusief die van abonnementen. Tevens zijn daarin tabellen opgenomen over de nauwkeurigheid (relatieve precisie) van de verdeling. De documenten genummerd 4.4 en 4.5 geven de regels voor de verdeling van de verkoopopbrengsten in 2008 en 2009. Hierin staan ook bijzondere afspraken met betrekking tot de verdeling in de zogenaamde duale fase.

Het document genummerd 4.6 is een brief van 8 maart 2010 aan de decentrale overheden en vervoerders over verdeling van de sterabonnements en bevat de afspraak dat de abonnementen uit het assortiment van nationale vervoerbewijzen in de duale fase via WROOV verdeeld zullen worden.

Het document genummerd 4.7 betreft een brief van 24 april 2009 aan TLS met een aanbod om de overgangssituatie bij einde opbrengstverdeling via WROOV soepel te laten plaatsvinden.

Het document genummerd 4.8 betreft een brief van 26 augustus 2008 aan decentrale overheden en vervoerders met de bevestiging van de afspraak om de WROOV verdeelmethode in de duale fase aan te passen.

Het document genummerd 4.9 is een brief van 16 maart 2009 aan de Stadsregio Rotterdam met de afspraak om de NVB abonnementen die als regionaal vervoerbewijs worden gecontinueerd via WROOV te verdelen. Het document genummerd 4.10 betreft een brochure waarin de systeemaanpassing zoals bedoeld in document 4.8 nader is uitgelegd.

De documenten genummerd 4.11 tot en met 4.13 zijn vergaderstukken van de Commissie WROOV en betreffen de verdeelproblematiek van abonnementen in de duale fase. De resultaten van de beraadslagingen voor zover deze tot afspraken hebben geleid over de verdeling zijn opgenomen in de Jaarplannen zoals in de documenten genummerd 4.4 en 4.5 opgenomen.

Vraag 5: de kosten van onderzoeken naar reizigersstromen voor de periode 2007-2008.

Het antwoord op uw vraag luidt dat de kosten van de WROOV onderzoeken 2007 en 2008 tussen de € 5 en 6 miljoen (exclusief btw) liggen.

Vraag 8. Documenten met betrekking tot het ontmoedigen van mensen het openbaar vervoer te nemen.

Onder mijn ministerie berusten geen documenten die betrekking hebben op het ontmoedigen van mensen het openbaar vervoer te nemen.



Tot slot

Met inachtneming van het bovenstaande besluit ik uw verzoek om openbaarmaking gedeeltelijk in te willigen en gedeeltelijk af te wijzen. Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE SECRETARIS-GENERAAL,

drs. S. Riedstra

Ons kenmerk

VENW/DGMO-2010/2862



Ons kenmerk
VENW/DGMO-2010/2862

Bezwaar

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunt u tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, ter attentie van Hoofddirectie Juridische Zaken, sector Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken, postbus 20906, 2500 EX Den Haag.

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en ten minste het volgende te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt (datum en nummer of kenmerk);
- d. een opgave van de redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen.