



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Position paper

Toegang tot ov-data

Ten behoeve van Rondetafelgesprek Tweede Kamer,
vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat,
dinsdag 10 september 2019

Peter Bakker

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM



1 Inleiding

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer heeft op dinsdag 10 september 2019 een Rondetafelgesprek belegd met als thema 'Toegang tot ov-data', en daar het KiM bij uitgenodigd als deelnemer. In de convocatie staan scope en doel van de bijeenkomst als volgt geformuleerd.

Scope

"Wie gaat er over de toegang tot openbaar vervoersdata (ov-data)? Kunnen ov-data worden gedeeld en zo ja met welk doel? Worden ov-data op dit moment al gedeeld door beheerders van ov-data? Wat is de winst van het delen van ov-data voor hergebruikers en eindgebruikers? Wat zijn belemmeringen voor het delen van ov-data?"

Doel

"Het in kaart brengen van de (on)mogelijkheden voor hergebruikers en eindgebruikers om toegang te krijgen tot ov-data. Op dit moment worden ov-data binnen verschillende sectoren niet breed gedeeld of zijn deze zelfs geheel ontoegankelijk. De politieke wens om data te delen -aldus een motie De Boer en Van Veldhoven uit 2016 (Kamerstuk 23645, nr. 630)- is er wel. Met het rondetafelgesprek willen we onderzoeken wat de belemmeringen zijn voor het delen van data en mogelijke oplossingen daarvoor."

Deze position paper gaat achtereenvolgens in op de positionering van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), het belang van ov-data voor kennisrijk beleid dat zich richt op de reiziger, dat wat het KiM bij de beschikbaarheid van ov-data belangrijk vindt, en een analyse van de ontstaansgeschiedenis van de huidige situatie met betrekking tot ov-chipkaartdata.

2 Positionering Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) is een zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het KiM levert de kennis voor het mobiliteitsbeleid van IenW. Het KiM draagt deze kennis ook actief uit naar buiten.

Het KiM is in september 2006 opgericht. Het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat (nu Infrastructuur en Waterstaat) had behoefte aan systematische en goed onderbouwde analyses en verkenningen over mobiliteitsbeleid die niet door de politieke waan van de dag worden gedreven. Die kennis levert het KiM.

Het KiM is onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, omdat onze producten op deze manier beter kunnen doorwerken in de beleidsvorming. Onderdeel zijn van IenW maakt de directe interactie tussen het KiM en de beleidsdirecties van IenW makkelijker.

Het KiM is onafhankelijk, en werkt wetenschappelijk. Dat wil zeggen dat we zelf verantwoordelijk zijn voor de producten die we leveren, en dat daar geen politieke of beleidsmatige inmenging bij mogelijk is. Het KiM doet onderzoek, brengt kennis in bij de beleidsprocessen van IenW en signaleert binnen IenW actuele beleidsmatige, maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen. Het KiM werkt daarbij samen met planbureaus, kennisinstututen, universiteiten en met Rijkswaterstaat, Dienst Water, Verkeer en Leefomgeving (RWS-WVL).

3 Het belang van ov-data voor kennisrijk beleid

Kennisrijk beleid

Het KIM wil eraan bijdragen dat mobiliteitsbeleid kennisrijk en *evidence based* is. Uiteraard ook als dat openbaar vervoer betreft. De vrije beschikbaarheid van onderzoeksdata is daarvoor een essentiële voorwaarde.

Reiziger centraal

In het afgelopen decennium zien we steeds meer dat het ov-beleid de reiziger centraal wil stellen. Belangrijk is dan, om via gebruikersdata ook echt te weten wat reizigers doen, en bijvoorbeeld niet te volstaan met een benadering via gegevens over voertuigstatistieken, of andere aanbod-georiënteerde perspectieven. Kennisrijk ov-beleid dat de reiziger centraal stelt, kiest dus ook zoveel mogelijk als uitgangspunt de kennis van het door de reizigers vertoonde gedrag. En dus niet de 'vereenvoudigde' wereld van dienstregelingen, voertuigkilometers, haltes of geleverde dienstregelingen. Een bekend fenomeen is ook dat aanbodgerichte indicatoren systematisch de geleverde kwaliteit overschatten (zie de kadertekst). De chipkaart-data geven bij uitstek een goede basis om reiziger/gebruiks-georiënteerde indicatoren te meten.

Rietveld, 2004: "It is not impossible that future technological developments will have a major impact on this issue of quality indicators. Many countries are considering the introduction of chip cards in public transport in some form and this will be a major step forward to collect data on passenger movements."

Piet Rietveld, 2004, Six reasons why supply oriented indicators systematically overestimate service quality in public transport. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Deur tot deur

Het ov-beleid onderkent ook steeds meer dat de reiziger van deur tot deur wil reizen. Juist de ov-chipkaart data maken het goed mogelijk meer kennis te verwerven van het deur-tot-deurgedrag van de reiziger. Binnen één datasysteem worden immers complete reisketens met een eenduidige systematiek geregistreerd, van bus, tram, metro en trein, over alle vervoerders heen binnen het complete ov-netwerk. De reiziger laat zich immers ook niet begrenzen door één modaliteit of vervoerder.

Gemakkelijk beschikbare basisdata

Belangrijk is dan wel dat voor onderzoekers de informatie vanuit de ov-chipkaart over de door mensen gemaakte reisketens gemakkelijk beschikbaar komt. Lange tijd was dit uit privacy oogpunt niet mogelijk. Op dit moment is dat alleen mogelijk na het succesvol doorlopen van een speciale procedure met een toetsingscommissie die toetst op voldoende aanwezigheid van 'doelbinding'. Voor onderzoek dat alert wil inspelen op actuele beleidsvraagstukken, en wil anticiperen op omgevingsontwikkelingen, is zo'n procedure een hinderpaal. Het verlengt de doorlooptijd van onderzoek, veroorzaakt meerkosten, maar het belangrijkste is dat onderzoeksvragen en -doelen niet star zijn, maar voortdurend in beweging. Onderzoek en beleid kunnen niet altijd goed voorzien wat de beleids- of onderzoeksvraag van morgen is. Hoe strakker de doelbinding, hoe minder ruimte er is om de verkregen data ook te gebruiken voor een net wat veranderde, meer actuele onderzoeksvraag.

Uit hetzelfde oogpunt is het ook belangrijk om als onderzoeker te kunnen beschikken over basisdata. Uiteraard kun je als onderzoeker de databeheerder vragen om een tevoren afgesproken tabel-sjabloon te vullen vanuit de brondata. Die zal dan goed passen bij de vragen die we 'gisteren' voorzagen. Maar dat biedt geen oplossing als de vraag van morgen net wat anders is, en om andere uitsneden vraagt.

De onlangs geopende weg voor onderzoekers naar de ov-chipkaartdata via de procedure met een toetsingscommissie is uiteraard winst ten opzichte van de situatie daarvoor, waar ov-chipdata in het geheel niet beschikbaar waren voor beleidsonderzoek. Belangrijk is dat de te doorlopen procedure geen drempels oplevert voor het vlot inspelen op actuele vraagstukken, of onderzoek met een meer exploratief karakter. Het is gewenst dat voor het voldoen aan de AVG een efficiënte procedure wordt toegepast, die zowel recht doet aan de privacy-eisen van reizigers, als aan goed openbaar vervoer in het belang van de samenleving. De doorlevering van basisdata uit de ov-chipkaartregistraties aan een vertrouwde 'derde' partij, die ervaring heeft met het laten werken van externe onderzoekers binnen een privacybeschermende omgeving, zoals het CBS, kan daarvoor uitkomst bieden.

Data met autoriteit

Het maatschappelijk debat is gebaat bij een gedeelde feitenbasis. Liefst gebaseerd op gezaghebbende, onomstreden gegevens. ICT en sociale media maken het steeds makkelijker om eigen gegevens te genereren en die te presenteren met een groot publieksbereik. Als cijfers over elkaar heen buitelen en elkaar tegenspreken, zal het maatschappelijk debat zich daarvan steeds minder aantrekken, en mogelijk uiteindelijk juist minder kennisrijk worden. De ov-chipkaartdata hebben veel in zich om dé gezaghebbende bron te worden. Ze zijn immers niet gebaseerd op een steekproef, maar gebaseerd op feitelijk gedrag van alle gemaakte ov-reizen. Voorwaarde voor een gezaghebbende bron is wel dat de methodiek van de gegevens navolgbaar is, en de gegevens in beginsel voor iedereen toegankelijk zijn.

Voorbeelden relevantie ov-chipdata beleidsonderzoek

Hiervoor stelden we dat de onderzoeksvraag van 'morgen' vaak lastig te voorzien is, en dat het dus van belang is om als beleidsonderzoeker zoveel mogelijk de beschikking te krijgen over basisdata, die je als onderzoeker zelf nog kan ordenen, rangschikken, filteren enzovoort om ze passend te krijgen bij het precieze vraagstuk. Dat blijft wat abstract. Om de beleidsrelevantie van de beschikbaarheid van ov-chipdata voor beleidsonderzoek te illustreren, dragen we hierna ook een aantal meer en minder voor de hand liggende voorbeelden aan, zonder daarbij uitputtend te willen zijn.

1. Onderbouwing investeringsbeslissingen

Publiek geld geven we in Nederland niet zomaar uit. Het beleid wil zicht krijgen op het maatschappelijk rendement van investeringen, en de projecten kunnen selecteren die de maatschappij het meest opleveren. Het verwachte ov-gebruik van de reizigers speelt daarin een essentiële rol. Het onderzoek daarnaar zet verkeersmodellen in. Met die modellen kunnen we alleen adequaat prognoses maken, als ze van tijd tot tijd geijkt worden aan de werkelijke vervoersstromen, vastgelegd in de zogeheten herkomst-bestemmingsmatrices. Hoe beter deze matrices het werkelijke reizigersgedrag weerspiegelen (van deur tot deur), hoe beter de modellen uiteindelijk ook zullen kunnen voorspellen. Dat geldt niet alleen voor de modellen in beheer van het Rijk, zoals LMS en NRM, maar ook voor die van andere partijen, zoals adviesbureaus.

2. Leren van nieuwe projecten (ex post evaluatie)

Een nieuw ov-project, zoals bijvoorbeeld RandstadRail, kan qua reizigersaantallen heel succesvol zijn, en op lijnniveau veel groei laten zien. Maar is het ook echt van toegevoegde waarde voor het ov-netwerk van Nederland in zijn geheel? Of trekt het misschien vooral reizigers van al bestaand ov elders weg? Of ontstaat de groei vooral door de realisatie van grote aantallen nieuwe woningen in het betreffende gebied? En in hoeverre brengt deze verbeterde lijn ook nieuwe, extra ov-reizigers voor al bestaand ov elders aan? Voor dit soort vraagstukken is er inzicht in reizigersstromen van alle vervoerders, concessies en ov-autoriteiten tezamen nodig, waarin te volgen is hoe de reiziger zijn weg kiest in het ov-netwerk van Nederland als geheel. Met de ov-chipdata kan dat.

Dit soort evaluaties zijn overigens later ook weer input voor de zogeheten Beleidsdoorlichtingen van de begrotingsartikelen in het kader van de RPE (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek), dat zich vooral op eerder uitgevoerde onderzoeken wil baseren. Hoe kennisrijker de onderliggende evaluaties zijn, des te informatiever de beleidsdoorlichting kan zijn.

3. Verbeteren aansluitingen

In een ov-netwerk kan je niet overal alles goed op elkaar laten aansluiten. Verbeteren van de ene ov-aansluiting, kan de andere aansluiting juist hinderen. Daarom is inzicht nodig welke overstappen reizigers het meest maken. De ov-chipdata bieden daar objectief inzicht in, onafhankelijk van verschillende vervoerders en concessie-autoriteiten.

4. Prioritering toegankelijk maken ov-haltes

In Nederland streven we naar een volledig toegankelijk ov. Dat is er niet van de ene op de andere dag, het toegankelijk maken van haltes vergt investeringen. Ga je dan eerst investeren in de haltes waar de meeste bussen stoppen? Of investeer je het eerst in de haltes die door de reizigers het meest gebruikt worden? Een reizigersgeoriënteerde benadering vraagt om het laatste. Met beschikbaarheid van de ov-chipdata valt daar relatief eenvoudig inzicht in te geven.

5. Onbetrouwbaarheid

Ook onbetrouwbaarheid kan met ov-chipdata geanalyseerd worden. De ov-chipkaart registreert niet alleen de instap- en uitstaplocatie (herkomst-bestemmings-paar), maar ook de check-in (eerste instap) en check-uit (laatste uitstap) van reizigers, óók bij reizen met overstappen. Dat geeft mogelijkheden om onderzoek te doen naar de verdeling van door reizigers gerealiseerde reistijden op reisrelaties, en dus bijvoorbeeld naar de mate waarin extreme reistijden optreden. Dat maakt inzichtelijk wat voor de reiziger het effect is van dispunctualiteit in uitvoering van de dienstregeling, voertuig-vertragingen, enzovoorts. Door ook de ontwikkeling daarvan in de loop van de tijd te volgen, is het effect voor de reiziger te volgen van maatregelen die de betrouwbaarheid willen verbeteren, en bijvoorbeeld een eventuele samenhang tussen betrouwbaarheid en hoeveelheid gebruik.

4 Wat vindt KiM belangrijk bij ov-data?

Voor het KiM zijn voor wat betreft ov-data de volgende zaken belangrijk:

1. Aangezien het beleid de reiziger voorop wil stellen, en het KiM er is om bij te dragen aan kennisrijk mobiliteitsbeleid, is het voor KiM belangrijk om vrije toegang te hebben tot gebruikersdata van het ov.
2. Ov-chipkaartdata zijn daarom vrij beschikbaar voor onderzoeksdoeleinden en gemakkelijk toegankelijk voor beleids- en wetenschappelijk onderzoek.
3. Deze ov-data zijn kwalitatief goed, en het is navolbaar hoe ze tot stand kwamen en wat de kwaliteit is.
4. Liever basisdata, dan alleen toegang tot een selectie van data, of data op een zeker aggregatieniveau, om flexibel en vlot in te kunnen spelen op actuele beleidsvragen.
5. De privacy is goed geregeld.
6. Flexibel, gemakkelijk in het gebruik, zonder ingewikkelde procedures.
7. Het kunnen koppelen van ov-data aan andere bestaande datasets of registerdata, zoals bij het CBS in een privacybeschermende omgeving mogelijk is, biedt duidelijk meerwaarde.

5 Een ov-chipkaart maakt nog geen data: analyse ontstane situatie

De ov-chipkaart werd in 2012 landelijk ingevoerd. Dagelijks halen nu ruim één miljoen reizigers hun kaart langs poortjes op NS-stations en 'chipkaartlezers' in bus, tram en metro. Daarmee wordt geregistreerd waar ze inchecken en waar ze weer uitchecken en wordt betaald. Alles gebeurt digitaal via een landelijk systeem. Een kwestie van één druk op de knop en alle openbaar vervoerreizen staan in een overzichtelijk bestand. Zou je denken. Maar dat valt tegen. "Sinds 2012 is er geen zicht meer op het gebruik van bus, tram en metro, doordat openbare data hierover ontbreken", constateerde het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid drie jaar op rij in zijn jaarlijkse Mobiliteitsbeeld. Ook gegevens over treinreizen worden niet gepubliceerd, alleen uit jaarverslagen valt nog enigszins een beeld samen te stellen.

Als een drenkeling met dorst in een oceaan vol water. Zo voelde een onderzoeker op het gebied van openbaar vervoer zich na de introductie van de ov-chipkaart. En doordat er geen inzicht meer is hoe het gebruik van het openbaar vervoer zich ontwikkelt, is het voor de overheid ook niet goed meer mogelijk om erachter te komen of de honderden miljoenen euro's die ze ervoor betaalt efficiënt en effectief zijn besteed. Dat bleek al een obstakel bij studies van de Algemene Rekenkamer en de verantwoording van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer over middelenbesteding van het Rijk. Hoe is dat mogelijk in een tijd met onbegrensde ict-mogelijkheden, waarin de overheid sterk inzet op open data en benutting van Big Data?

De ov-chipkaart is er vooral voor de vervoerders

Daarvoor moeten we terug naar de ontstaansgeschiedenis van de ov-chipkaart. De ov-chipkaart in Nederland komt voort uit de behoefte om de inkomsten uit kaartverkopen sneller en preciezer te kunnen verdelen tussen vervoerders. Ten tijde van de strippenkaart zag je als vervoerder niet direct geld terug van bijvoorbeeld een extra geopende buslijn. Via de toenmalige systematiek liep dit met circa drie jaar vertraging en indirect, doordat de reizigersopbrengsten verdeeld werden op basis van het landelijke, steekproefsgewijze WROOV-onderzoek onder ov-gebruikers. De prikkel om het openbaar vervoer meer te laten aansluiten bij wensen van reizigers ontbrak daardoor. Niet handig gezien de politieke wens dat het openbaar vervoer meer als een markt ging functioneren, met zakelijke verhoudingen, onderlinge competitie en inspelen op de vraag van reizigers. Ook waren buitenlandse bedrijven huiverig om toe te treden tot de Nederlandse markt. Ze kenden de systematiek niet en waren er niet zeker van dat een inspanning ook geld oplevert.

Kortom, de hele architectuur van de ov-chipkaart draait vooral om het verbeteren van de verdeling van reizigersopbrengsten, en minder om betaalgemak voor de reiziger of een betere beschikbaarheid van (open) data. Zelf heeft de Rijksoverheid de ov-chipkaart lange tijd steeds nadrukkelijk gepositioneerd als een instrument van de sector, onder het motto: de belangen liggen bij de sector en die is er dan ook zelf verantwoordelijk voor. Dat maakt het niet gemakkelijk om dan later als Rijksoverheid nog eisen te stellen, bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van data. Dit is een belangrijk leerpunt voor vergelijkbare vraagstukken in de toekomst.

Geen informatie over de reis van deur tot deur

Inmiddels lopen er allerlei acties om als overheid toch meer informatie te achterhalen. De decentrale overheden stellen informatie-eisen bij de concessieverlening voor hun vervoersgebied. En sinds kort zijn voor de jaren 2013-2018 landelijk ov-chipkaartgegevens beschikbaar over ritten en opbrengsten. Dat levert wel iets op, maar niet alles. De data uit verschillende vervoersgebieden zijn niet zomaar optelbaar, omdat regio's bijvoorbeeld verschillend omgaan met vergeten check-outs of niet-verchipte kaartsoorten. Het grootste gemis is echter dat onbekend is hoe een complete reis van deur tot deur eruitziet, samengesteld uit meer ritten in verschillende voertuigen. Bijvoorbeeld een reis met trein en bus. Die informatie is ten eerste van cruciaal belang om te kunnen inspelen op reizigerswensen, zoals een veelgemaakte overstap een betere aansluiting geven of er zelfs een directe verbinding van maken. Ten tweede is ze nodig om van tijd tot tijd de prognosemodellen te ijken, die gebruikt worden voor het nemen van belangrijke investeringsbeslissingen in infrastructuur.

Die deur-tot-deurinformatie kun je alleen krijgen door op persoonsniveau ritten te koppelen, wat risico's oplevert met de privacy. Maar van wie zijn de data, en wie neemt daarbij het juridische risico? Een ferme stellingname als "data die met publiek geld betaald zijn, moeten openbaar zijn" is makkelijk. Maar die gaat voorbij aan de ontstaansgeschiedenis van de ov-chipkaart en mogelijke privacyproblemen en kwesties op het gebied van bedrijfsvertrouwelijkheid van data. Om tegemoet te komen aan de vraag ov-chipkaartgegevens te gebruiken voor onderzoek, en de privacy te waarborgen, is er nu een procedure ingericht met een toetsingscommissie die beziet of er voldoende binding is aan maatschappelijke doelen die de uitlevering van deze privacygevoelige informatie rechtvaardigt. Dat resulteert in een bewerkelijke procedure, met weinig garanties op succes, en weinig mogelijkheden om flexibel in te spelen op actuele vragen en situaties.

Colofon

Dit is een uitgave van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat,
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

September 2019

Auteur

Peter Bakker

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Telefoon: 070 456 1965

Website: www.kimnet.nl

E-mail: info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl. U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met een van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en/ of de staatssecretaris van IenW weer te geven.



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

www.kimnet.nl

September 2019

