

Privacy van weggebruikers: meten, weten en vergeten

Diana Vonk Noordegraaf
Technische Universiteit Delft en TNO
d.m.vonknoordegraaf@tudelft.nl

Jan Anne Annema
Technische Universiteit Delft
j.a.annema@tudelft.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
25 en 26 november 2010, Roermond**

Samenvatting

Privacy van weggebruikers: meten, weten en vergeten

Gebruiksafhankelijke prijsbeleidinstrumenten, zoals de kilometerprijs en spitsmijden, staan sterk in de belangstelling. Door de toepassing van technologie die het in principe mogelijk maakt om precieze informatie over het weggebruik van voertuigen te verzamelen (door ze op verschillende punten te detecteren of zelfs de volledige route te bepalen) en dit eventueel ook te koppelen aan persoonsgegevens, kan de bescherming van de privacy van weggebruikers in het geding komen. Dit kan het maatschappelijk en politieke draagvlak verminderen.

Dit paper beschrijft hoe belangrijk privacy is voor het maatschappelijk en politieke draagvlak van een prijsbeleidinstrument. Daarnaast geeft dit paper een overzicht van ontwerpvariabelen die van invloed zijn op de privacybescherming van weggebruikers bij gebruiksafhankelijke prijsbeleidinstrumenten. De ontwerpvariabelen zijn onderverdeeld in 1) meten (persoonsgegevens en informatie over weggebruik), 2) weten (wie heeft toegang tot gegevens) en 3) vergeten (hoe lang worden gegevens bewaard).

Uit het paper blijkt dat zelfs al is de bescherming van privacy in het ontwerp zorgvuldig geregeld, er altijd een (relatief kleine) groep mensen zal zijn die vindt dat onder geen voorwaarde gegevens over weggebruik mogen worden vrijgegeven. Bezorgdheid over privacy zal vooral ontstaan bij burgers die negatieve financiële consequenties van een prijsbeleidinstrument verwachten. De politieke partijen die tegen de kilometerprijs zijn lijken bezorgdheid over privacy vooral te gebruiken om hun argumenten kracht bij te zetten. Privacy kan voor tegenstanders dus aanleiding vormen voor oppositie in het maatschappelijke of politieke debat. Echter, privacy lijkt zelden het hoofdargument voor het (gebrek aan) draagvlak van gebruiksafhankelijk belonen of beprijzen.

Er zijn veel ontwerpvariabelen voor prijsbeleid die de mate van privacybescherming kunnen beïnvloeden. De privacy behoeft het meeste aandacht als er real-time route-informatie wordt verzameld. Het anonimiseren van gegevens wordt dan minder effectief omdat door data mining er gegevens kunnen worden afgeleid. Ook geldt dat bij rijkere gegevens de toegang tot de data en datavernietiging, zeer belangrijk voor privacybescherming, onder druk kunnen komen te staan. Er is echter wel een scala aan technische, organisatorische en juridische oplossingen voorhanden om privacy te beschermen.

Spitsmijden heeft in vergelijking met de kilometerprijs vanuit privacy-optiek een aantal grote voordelen: deelname is vrijwillig, er wordt minder data verzameld omdat de inzet tijdelijk is en deelnemers worden beloond. Voor de privacybescherming bij de kilometerprijs is de optie om alleen geaggregeerde gegevens door te sturen een sterke ontwerpkeuze.

1. Inleiding

Door de ontwikkeling van nieuwe technologieën wordt het steeds eenvoudiger om het verplaatsingsgedrag van personen en goederen in kaart te brengen. Voorbeelden zijn: het gebruik van 'radio frequency identification' (RFID) chips voor het volgen van goederen in logistieke ketens (Ayoade, 2007); plaatsbepaling met behulp van mobiele telefoons voor diensten die de locaties van vrienden op een kaart aangeven (GPS Business News, 2009); en het gebruik van 'dedicated short range communication' (DSRC) transponders voor het elektronisch heffen van tol. Bij al deze toepassingen kan privacy in het geding komen. Dit paper richt zich specifiek op de privacy van weggebruikers bij toepassingen van prijsbeleid, zoals een kilometerheffing.

De discussie rond privacybescherming in de context van prijsbeleid is niet nieuw. Zorg over inbreuk op de privacy kan van invloed zijn op het maatschappelijk en politieke draagvlak. Illustratief is het artikel 'Electronic road pricing: an idea whose time may never come' uit 1988 (Borins, 1988), waaruit blijkt dat de angst voor de 'big brother' bij het grote publiek in Hongkong (naast politieke en procesmatige oorzaken) een belangrijke reden was waarom het bestuurders niet lukte elektronische tolheffing in te voeren. Echter, de succesvolle invoering van vormen van prijsbeleid in bijvoorbeeld Singapore, Londen en Stockholm wijzen erop dat privacy niet altijd een onoverkomelijke implementatiebarrière hoeft te zijn.

Toch blijft privacy in de context van prijsbeleid een aandachtspunt. Te meer omdat, mede door de ontwikkeling van de technologie, de mogelijkheden toenemen om prijsbeleidsinstrumenten te ontwikkelen die zich op specifieke verplaatsingen richten. Voor dit soort gebruiksafhankelijke prijsbeleidsinstrumenten wordt veel precieze informatie over het individuele weggebruik verzameld die kan worden vastgelegd en geanalyseerd. In de meest gedetailleerde vorm kan een beheerder van een gebruiksafhankelijk prijsbeleidsysteem weten welke weggebruiker zich hoe vaak, wanneer, waar en hoelang heeft verplaatst en met welk voertuig. De verwachting is dat privacybescherming meer aandacht behoeft naar mate voor het instrument meer en specifiekere gegevens worden verzameld.

De enige vorm van een gebruiksafhankelijke prijsprikkel die momenteel in Nederland wordt toegepast in een tiental projecten is spitsmijden. Spitsmijden is gericht op het verbeteren van de mobiliteit "door (infra)gebruikers, mede via een gedragsafhankelijke beloning, te verleiden hun reisgedrag aan te passen" (Samenwerkingsverband Spitsmijden, 2009). Daarnaast is er de afgelopen jaren gewerkt aan de invoering van gebruiksafhankelijk beprijzen in de vorm van de kilometerprijs. In het conceptwetsvoorstel (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009b) wordt voorgesteld dat alle weggebruikers een naar CO₂-uitstoot gedifferentieerd basistarief gaan betalen voor de gereden aantal kilometers op Nederlandse wegen en waarbij verder kan worden gedifferentieerd naar tijd en plaats door een spitsstarief. Dit conceptwetsvoorstel is door het vorige kabinet eind 2009 naar de Tweede Kamer gestuurd maar door de val van dit kabinet in februari 2010 is de besluitvorming over de kilometerprijs door het parlement uitgesteld tot na de vorming van een nieuw kabinet. Ondanks de momenteel (zomer 2010) zeer onzekere status van de kilometerprijs wordt de kilometerprijs wel als casus gebruikt in dit paper omdat zowel het beleidsproces als het conceptwetsvoorstel

interessante aanknopingspunten bieden voor een discussie van privacybescherming bij gebruiksfhankelijke prijsbeleidinstrumenten. Ook voor de spitsmijdenprojecten geldt dat het nog onzeker is òf en in welke specifieke vorm deze een vervolg krijgen, maar deze projecten bieden ook voorbeelden van de ontwerpkeuzes met consequenties voor de privacy van weggebruikers.

Voor elk (her) ontwerp van een gebruiksfhankelijk prijsbeleidinstrument, ongeacht de specifieke vorm, zullen er ontwerpkeuzes moeten worden gemaakt die van invloed kunnen zijn op de privacybescherming. Dit paper richt ten eerste op de vraag hoe belangrijk privacy is voor maatschappelijk en politiek draagvlak van een prijsbeleidinstrument. Bij privacybescherming spelen technische, organisatorische en juridische ontwerpkeuzes een rol. Het tweede deel van dit paper richt zich op het in kaart brengen van de ontwerpvariabelen die van invloed zijn op de privacybescherming bij gebruiksfhankelijke prijsbeleidinstrumenten. Hiertoe worden voorbeelden van ontwerpkeuzes in het conceptwetsvoorstel van de kilometerprijs, de huidige spitsmijdenprojecten en geïmplementeerde prijsbeleidinstrumenten in het buitenland gebruikt. Dit overzicht kan worden gebruikt bij het (her)ontwerpen van prijsbeleid zodat privacy geen implementatiebarrière meer hoeft te vormen.

2. De invloed van privacy op draagvlak

2.1 Invloed op maatschappelijk draagvlak

Holmes (1995) stelt dat privacy voor een individu betekent dat hij of zij vrij is van inbreuk in zijn of haar leven op terreinen die door hem of haar expliciet of impliciet niet zijn geopend voor anderen. Prijsbeleid 'kan resulteren in een inbreuk op de privacy wanneer er informatie wordt vastgelegd over voertuigbewegingen, en dit daadwerkelijk of in potentie kan worden gekoppeld aan individuele eigenaren en of voertuigen.' (Ogden, 2001:124). Als een individu deze informatie niet wil vrijgeven maar dit wel gebeurt, wordt dit beschouwd als inbreuk op de privacy.

Uit onderzoek blijkt dat maatschappelijk draagvlak voor transportbeleid afhangt van de verwachte consequenties op individueel en collectief niveau (komen tot stand door morele en milieuoverwegingen) en de beleidskenmerken (hoogte van de prijs, mate van differentiatie en het gebruik van opbrengsten) (Steg and Schuitema, 2007). Aantasting van privacy door prijsbeleid heeft consequenties op individueel niveau en beïnvloedt de individuele keuzevrijheid, en daarmee kunnen privacy-issues dus van invloed zijn op het maatschappelijk draagvlak voor gebruiksfhankelijk prijsbeleid.

De vraag is: hoeveel invloed heeft privacy op het maatschappelijk draagvlak? Dat blijkt lastig te beantwoorden blijkt uit diverse theoretische en empirische wetenschappelijke papers. Zo kan de waardering van privacybescherming bij verschillende groepen mensen kunnen sterk uiteenlopen. Westin (2003) onderscheidt drie groepen op basis van privacy-attituden: 'privacy-fundamentalisten' die ondanks individuele of collectieve voordelen tegen datagebruik zijn, 'privacy-onbezorgden' die het doorgaans geen probleem vinden om informatie te verstrekken en de 'privacy-pragmatisten' die na een risicoafweging hun standpunt bepalen. Het vrijgeven van informatie over weggebruik zal door een bepaalde groep mensen dus helemaal niet als een probleem worden gezien. Daar kunnen verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen: het kan komen omdat mensen zich niet

bewust zijn van welke informatie er wordt verzameld, zich de nadelen van het verstrekken van persoonlijke informatie niet goed realiseren of er onverschillig onder zijn (Bolderdijk et al., 2010). Iqbal en Lim (2008) onderscheiden in hun onderzoek naar gebruikafhankelijk autoverzekeringen ook verschillende groepen: een groep mensen die hun verplaatsingsgegevens helemaal niet vrij wil geven en een groep die bereid is om persoonlijke gegevens te delen mits ze hiervoor financieel worden gecompenseerd. Bovendien maakt het voor de waardering van privacybescherming uit aan welke partij informatie wordt vrijgegeven (toegang voor familie is meer acceptabel, dan een werkgever bijvoorbeeld) (Iqbal and Lim, 2008). Bij de bezorgdheid om privacy blijkt het ook niet zozeer te gaan om het feit dat het gedrag wordt gemeten. De bezorgdheid rond privacy is groter als mensen negatieve financiële consequenties van de implementatie van een gebruikafhankelijke prijsmaatregel verwachten. Ook als ze zich realiseren wat de potentiële mogelijkheden voor data mining zijn is de bezorgdheid groter (Bolderdijk et al., 2010:22).

Kortom: of privacy in het geding is wordt door verschillende mensen zeer verschillend beoordeeld. In twee grote onderzoeken naar draagvlak voor kilometerheffing in Nederland is het onderwerp 'privacy' expliciet en impliciet aan de orde geweest. In januari en februari 2010 heeft de ANWB onderzoek gedaan naar de meningen van burgers over het conceptwetsvoorstel voor de kilometerprijs (Onkenhout et al., 2010). Het onderzoek onder 401.727 respondenten is niet representatief voor de Nederlandse bevolking want bestond voor 87% uit ANWB-leden of iemand anders uit het huishouden van een ANWB-lid. Het belangrijkste hoofdargument voor of tegen de kilometerprijs dat werd genoemd is het effect op de autokosten gerelateerd aan wat de respondenten 'eerlijk' vinden (bijvoorbeeld betalen op basis van gebruik). 8% van de respondenten noemen andere argumenten voor hun standpunt ten aanzien van de kilometerprijs. 9% van deze groep respondenten (ongeveer 0,7 % van alle respondenten) noemen inbreuk van de privacy als hoofdbezwaar tegen kilometerprijs. Voorbeelden van reacties uit deze groep zijn:

- Privacy verdwijnt (Big Brother is watching you).
- Ik ben tegen registratie via een kastje in verband met privacy.
- Het is een schandalig initiatief om bij iedereen in de auto een kastje in te bouwen. De privacy is niet duidelijk gewaarborgd.

Respondenten noemen als belangrijke aandachtspunten bij eventuele invoering van het registratiesysteem, de overgangsfase en het spitstarief. Privacy blijkt, naast de kosten van het systeem, de beveiliging van de gegevens en de als kwetsbaar ingeschatte techniek, een reden het registratiesysteem als aandachtspunt te noemen. Respondenten geven aan dat: 'Privacy moet worden beschermd en gegevens mogen niet aan derden verstrekt worden'. In lijn met het onderzoek van Bolderdijk et al. (2010) worden de risico's die zijn verbonden aan het registreren van gegevens door middel van een registratievoorziening in het voertuig door meerdere respondenten onderkend, maar in sterkere mate bij de respondenten die negatief staan tegenover de kilometerprijs dan bij de meer positief ingestelde groepen.

Ook in een studie van TNS NIPO is gekeken naar welke aspecten belangrijk zijn voor het maatschappelijke draagvlak voor filebeleid en specifiek voor de voor de kilometerprijs (Mulder et al., 2009). Het onderzoek is uitgevoerd onder 734 respondenten en is representatief naar de sociaaldemografische kenmerken van de Nederlandse bevolking.

Allereerst wordt geconcludeerd dat het draagvlak voor filebeleid (indexcijfer 26) laag is in vergelijking met ruimtelijke ordening beleid (indexcijfer 52) en dat het filebeleid gepaard gaat met veel negatieve associaties. Uit de studie blijkt verder dat vooral aspecten als de effectiviteit van het beleid, het voeren van consequent beleid en naleving van de kilometerprijs zowel van impliciet als expliciet belang zijn voor draagvlak. Respondenten hebben negatieve verwachtingen ten aanzien van deze aspecten. Het aspect eerlijk en rechtvaardig blijkt ook belangrijk en dit aspect van de kilometerprijs wordt positief gewaardeerd door respondenten. Het aspect persoonlijke vrijheid door invoeren van de kilometerprijs is impliciet redelijk belangrijk. Respondenten hebben echter wel negatieve verwachtingen over het effect van de kilometerprijs op dit aspect. Persoonlijke vrijheid betreft in dit onderzoek meer dan privacy; het verwijst zowel naar de beperking ervan door het volgen van reisgedrag als naar de mogelijkheden die ontstaan als de files afnemen (echter het vertrouwen in de effectiviteit is laag). Respondenten geven aan dat als het aspect persoonlijke vrijheid wordt verbeterd, dan kan dit positief bijdragen aan het draagvlak van de kilometerprijs (Mulder et al., 2009).

Hoewel privacy dus een moeilijk te pakken begrip is, lijkt uit de twee draagvlakonderzoeken naar kilometerheffing het begrip niet te horen bij de aspecten die de grootste invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak. Conform de literatuur is er wel een (kleine) groep die aantasting van privacy als hoofdbezwaar heeft, maar de meeste mensen (vooral degenen die een positieve houding hebben ten aanzien van kilometerheffing) lijken een pragmatische houding te hebben: het aspect privacybescherming moet goed worden geregeld.

2.2 Invloed op politiek draagvlak

Naast invloed op maatschappelijk draagvlak kan het onderwerp privacy ook invloed hebben op het politieke draagvlak voor gebruiksaafhankelijk beprijzen. Borins (1988) benoemt de impact op privacy, naast de verdeling van kosten en baten van een instrument en hoe eenvoudig het is om te implementeren, als een belangrijke factor voor politiek draagvlak.

Bij pogingen om prijsbeleid in te voeren, zoals de mislukte invoering van een congestieheffing in New York, en het voorgestelde prijsbeleid in Edinburgh, Cambridge en Valetta, werd privacy niet genoemd als factor die van invloed is geweest op de politieke besluitvorming (Attard and Ison, 2010; Ison et al., 2008; Schaller, 2010). Uit de New York casus bleek dat bij de beoordeling van het voorstel de impact op maatschappelijk niveau vooral bij de voorstanders een rol speelt en de impact op individueel niveau vooral bij de tegenstanders een rol speelt. Ook bleek dat tegenstand van een relatief kleine groep in het wetgevende proces bepalend kan zijn (Schaller, 2010). Hoewel in deze casus privacy niet als argument is genoemd, is het wel denkbaar dat een kleine groep tegenstanders bij de bepaling van de impact op individueel niveau privacy zwaar laat wegen en dat bij tegenstand van deze mensen dit uiteindelijk wel grote invloed kan hebben op het politieke draagvlak.

De vraag is hoe privacy van invloed is op het politieke draagvlak voor de kilometerheffing in Nederland. In Tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de standpunten van de politieke partijen ten aanzien van de kilometerprijs en privacy, zoals verwoord op hun

officiële websites. Door alleen deze bron te gebruiken wordt geen volledig beeld geschetst. Zo wordt privacy door D66 en PvdA niet expliciet benoemd. Dit betekent uiteraard niet dat deze partijen hier geen mening over hebben of dit geheel niet belangrijk vinden. Het expliciet benoemen van een onderwerp op de website wordt hier gezien als eerste indicatie dat het onderwerp leeft binnen een partij.

Tabel 1 Overzicht standpunten politieke partijen

VVD	Tegen kilometerheffing. Letterlijke tekst: <i>'De VVD maakt zich zeer grote zorgen over de privacy. Iedere auto moet verplicht een kastje krijgen waarmee iedere rit wordt vastgelegd en bewaard. De informatie is nodig om te kunnen factureren en om als bewijs te dienen voor de factuurberekening. Deze bestanden, die waarschijnlijk bij bedrijven worden ondergebracht, zijn enorm privacygevoelig. De overheid heeft daarbij aangegeven dat zij ze kan en mag inzien als dat nodig mocht zijn. De VVD is hier sterk op tegen! Het is niet juist om deze informatie vast te leggen. De wetgeving nu geeft geen ruimte voor het vastleggen van dit soort privacygevoelige gegevens van Nederlanders als zij niet worden verdacht van criminele handelingen. Door deze regelgeving wordt de automobilist vogelvrij verklaard.'</i>	www.vvd.nl, standpunten
SP	Tegen kilometerheffing. De SP ziet niets in de kabinetsplannen voor een kilometerheffing. Zij vindt de kilometerprijs een <i>'een verkapte filebelasting'</i> . Privacy niet genoemd op website.	www.sp.nl, standpunten
D66	Voor kilometerheffing. Privacy niet genoemd op website.	www.d66.nl, standpunten
PvdA	Voor kilometerheffing. Privacy niet genoemd op website.	nu.pvda.nl, standpunten
GL	Voor kilometerheffing. <i>'GroenLinks wil bij de invoering van de kilometerheffing zorgen dat de privacy buiten kijf staat: de kastjes met informatie over de gereisde kilometers moeten niet toegankelijk zijn voor politie en justitie.'</i>	groenlinks.nl, standpunten
CDA	Tegen kilometerheffing. Wel voor <i>'andere vormen van betalen voor mobiliteit'</i> . Privacy niet genoemd op website.	www.cda.nl, standpunten
PVV	Tegen kilometerheffing. Zij vindt dat <i>'deze verkapte belastingmaatregel'</i> de files niet oplost. PVV wil geen <i>'spionagekastjes in onze auto's'</i> .	www.pvv.nl, verkiezingsprogramma

Privacy wordt vooral door partijen die tegenstander zijn van de kilometerprijs, genoemd om hun bezwaren kracht bij te zetten. Illustratief is de 'framing' die de PVV gebruikt in het debat (de Bruin, 2010). Door bepaalde woordkeuze, in dit geval het gebruik van 'spionagekastje' in plaats van het neutrale woord registratievoorziening, wordt een frame, een manier waarop mensen naar de werkelijkheid kijken, geactiveerd. Ook de woordkeuze 'vogelvrij verklaard' door de VVD zou 'framing' kunnen worden genoemd. Door framing worden voorstanders van de kilometerprijs op achterstand gezet. Het is namelijk niet effectief om te benadrukken dat er geen sprake is van spionagepraktijken of vogelvrijverklaringen; juist de ontkenning wordt dan gezien als bevestiging (de Bruin, 2010). Het gebruik van framing kan van invloed zijn op het politieke (en maatschappelijke) debat over gebruiksfhankelijk prijsbeleid.

3. Ontwerpvariabelen privacybescherming bij prijsbeleid

Deze paragraaf illustreert dat de mate van privacybescherming bij prijsbeleidinstrumenten afhangt van de vormgeving van het instrument. Bij de vormgeving van prijsbeleidinstrumenten moet de overheid nadrukkelijk rekening houden in het ontwerp met privacybescherming (van Elburg et al., 2007). Zo waren privacy en gegevensbescherming een belangrijke randvoorwaarde van het vorige kabinet bij het conceptwetsvoorstel van de kilometerprijs (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009a). Dit conceptwetsvoorstel moest verenigbaar zijn met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Hierin staat dat inmenging in het recht op respect voor het privéleven alleen is toegestaan als er een wettelijke basis is en het noodzakelijk is met oog op het economisch welzijn van het land (EVRM) artikel 8, tweede lid). De ontwerpers van het wetsvoorstel hebben aangegeven dat het voorstel verenigbaar is met het EVRM (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009a). Naast het EVRM, is ook de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) waarin het gebruik van persoonsgegevens wordt geregeld, van toepassing aangezien er voor de kilometerprijs gebruik gemaakt wordt van persoonsgegevens van weggebruikers. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) houdt toezicht op de naleving en toepassing van Wbp. Het CBP heeft advies gegeven over de vormgeving van de kilometerprijs en dit advies is verwerkt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009a).

Ontwerpkeuzes die van invloed zijn op privacybescherming hebben betrekking op aspecten zoals de anonimiteit van gebruikers, het voorwaardelijk gebruik van data en het vernietigen van data (van Elburg et al., 2007). Deze aspecten zijn de inspiratie voor de categorieën ontwerpvariabelen die in deze paragraaf worden besproken.

- 1) Meten: van welke weggebruiker wordt er informatie verzameld en welk type informatie wordt er verzameld (persoonsgegevens en informatie over weggebruik)
- 2) Weten: welke partijen weten dat er data wordt verzameld, hebben toegang tot de data en kunnen deze data analyseren
- 3) Vergeten: hoe lang wordt de data bewaard

Er wordt nu vervolgens, aan de hand van de ontwerpkeuzes bij het conceptwetsvoorstel voor de kilometerprijs, de spitsmijdenprojecten en buitenlandse prijsbeleidinstrumenten een overzicht gegeven van de ontwerpruimte voor privacybescherming. Dit bevat zowel technische, juridische als organisatorische keuzes die van invloed zijn op de mate van privacybescherming en oplossingen om wanneer de privacy als gevolg van ontwerpkeuzes mogelijk in het geding komt dit effect te mitigeren.

3.1 Meten

- Toepassing

Een prijsbeleidinstrument kan op specifieke groepen *weggebruikers* worden toegepast of voor alle weggebruikers. Spitsmijden wordt alleen toegepast op automobilisten (Samenwerkingsverband Spitsmijden, 2009). De tolheffing in Duitsland is alleen van toepassing op het vrachtverkeer. Het voorstel voor kilometerprijs van het vorige kabinet geldt voor alle motorvoertuigen, behalve bijzondere voertuigen (zoals landbouwvoertuigen en voertuigen van hulpdiensten) en motoren. Voor motoren zouden de huidige belastingen gelden omdat het technisch lastig is en heel duur wordt om een

registratievoorziening in te bouwen in motoren. Ook spitsmijden is om deze reden nog niet toegepast op motoren. Bovendien is bij spitsmijden veelvuldig gebruik gemaakt van camera's die alleen de voorzijde van het voertuig registreren (nummerplaat motor zit aan de achterzijde) (Samenwerkingsverband Spitsmijden, 2009). Weggebruikers die per motor reizen zullen dus waarschijnlijk minder snel te maken krijgen met privacy-issues.

Daarnaast kan de heffing of de beloning *verplicht of vrijwillig* worden toegepast. Het gebruik van een weg of strook (zoals een carpool- of express-strook) is nooit verplicht aangezien er een alternatief beschikbaar is. Als echter op een (deel van het) netwerk een heffing geldt, is deze verplicht (er is bij de auteurs in ieder geval geen voorbeeld van een vrijwillige bijdrage voor weggebruik bekend). Belonen als zelfstandige prijsprikkel wordt vrijwillig ingezet (Samenwerkingsverband Spitsmijden, 2009). Hierdoor komt bij het beloningsinstrument de privacy automatisch veel minder snel in het geding aangezien weggebruikers kunnen kiezen om niet deel te nemen; mensen zie zeer bezorgd zijn om hun hun privacy doen waarschijnlijk niet mee.

Verder kan de toepassing *tijdelijk of permanent* zijn. De meeste prijsbeleidinstrumenten die permanent worden ingevoerd kennen nog wel aanpassingen, zoals de hoogte van de prijs. Tijdelijke toepassingen betreffen veelal tolheffingen voor de financiering van bruggen en tunnels. Spitsmijden wordt ook tijdelijk ingezet vanwege de beperkte houdbaarheid van het referentiegedrag (mensen verhuizen, veranderen van baan en wijzigen hun 'normale' reispatronen). Tijdelijke toepassingen van prijsbeleidinstrumenten zijn minder privacy-belastend dan permanente toepassingen.

Tot slot kan een instrument op een bepaalde *geografische schaal* worden toegepast. Net als veel toepassingen van beprijzen, is belonen toegepast op relatief beperkte geografische schaal. Het gaat hierbij om een punt (zoals een brug of tunnel), een traject of een lokaal gebied. Het prijsbeleid in bijvoorbeeld Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland betreft het gehele netwerk van hoofdwegen. Het conceptwetsvoorstel van de kilometerprijs voorzag de invoering op alle wegen in Nederland (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009b). Hoe groter de geografische schaal van het beleidsinstrument hoe meer informatie over weggebruik wordt verzameld. Grootschaligere toepassingen kunnen vanuit privacy-perspectief meer aandacht vergen.

- Type informatie

Voor de kilometerprijs, zoals gespecificeerd in het conceptwetsvoorstel, en voor de spitsmijdenprojecten is de *identiteit van de weggebruiker* nodig en wordt deze gekoppeld aan de verzamelde informatie over weggebruik. De registratievoorziening is gekoppeld aan het kenteken of het kenteken wordt gelezen met behulp van camera's. Hiermee kunnen bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer/Centrum voor Voertuigtechniek en Informatie (RDW), de beheerder van het kentekenregister, de naam-, adres- en woonplaatsgegevens worden opgevraagd. Aan deze gegevens kan het rekeningnummer van de kentekenhouder worden gekoppeld. Een ontwerp kan ook een anoniem alternatief bieden aan de weggebruiker waarin geen gebruik hoeft te worden gemaakt van zijn identiteit. Dit kan door de mogelijkheid te bieden met contant geld of een kaart met tegoed te betalen. Deze oplossing wordt vaak bij tol aangeboden (Podgorski and Kockelman, 2006). In het conceptwetsvoorstel voor de kilometerprijs werd hier niet voor gekozen omdat het financiële risico als te groot werd gezien en omdat het bij gebrek aan

financiële middelen lastig is om het weggebruik te ontzeggen; zeker tijdens een rit is de ontzegging niet wenselijk (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009a). De identiteit van de weggebruiker kan ook op technische wijze worden beschermd door identiteitsgegevens af te schermen of te anonimiseren. Deze oplossing is echter minder effectief als er veel en precieze informatie wordt verzameld zoals bij GPS data bijvoorbeeld vaak het geval is. Door middel van data mining kan uit GPS-data informatie zoals adres en type werknemer worden afgeleid (Iqbal and Lim, 2010). Dit wordt 'inferential privacy' genoemd (Iqbal and Lim, 2008). Bovendien heeft anonimiseren een juridisch nadeel; weggebruikers kennen dan geen bescherming meer van de Wbp aangezien de Wbp namelijk alleen geldt voor gepersonaliseerde data (Custers and Kuiper, 2010). Een juridische oplossing is om de privacybescherming wettelijk uit te breiden (Custers and Kuiper, 2010).

Naast de keuze om informatie over de identiteit van de weggebruiker te verzamelen, moet ook bepaald worden welke *informatie over weggebruik* wordt verzameld (tijd, afstand, locaties, type voertuig). Het conceptwetsvoorstel van de kilometerprijs voorziet in het per voertuig meten van de tijdstippen en het aantal kilometers gereden op wegen waar het basistarief geldt en op de bepaalde wegen waar het spitstarief geldt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009b). Voor spitsmijden moet een afname van het weggebruik tijdens de spitsperiode worden vastgesteld om in aanmerking te komen voor een beloning. Hiertoe wordt het weggebruik van alle automobilisten in het toepassingsgebied (ook van automobilisten die uiteindelijk niet deelnemen aan Spitsmijden) voorafgaand aan het project gemeten, om potentiële deelnemers te selecteren en van hen het referentieniveau van het weggebruik te bepalen. Tijdens het project wordt, afhankelijk van de gekozen technologie, het weggebruik van de deelnemers of van alle weggebruikers in het gebied gemeten. Voor de kilometerprijs is in het conceptwetsvoorstel gekozen voor een GPS-gebaseerd systeem dat het weggebruik ten allen tijden meet (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009b). Bij spitsmijden zijn zowel camera's als GPS toegepast. Met camera's met kentekenherkenning wordt het kenteken van een voertuig op een specifiek punt vastgelegd. Daarmee kan ook worden bepaald op welk tijdstip en in welke richting het voertuig rijdt. Met camera's kan de route niet of slechts in beperkte mate worden vastgesteld. Zo wordt een weggebruiker in Londen gemiddeld 3,5 per dag gedetecteerd waaruit beperkte route-informatie kan worden afgeleid (Grossman, 2008). De route kan alleen in het toepassingsgebied worden bepaald en niet daarbuiten. Hoe preciezer de informatie over weggebruik hoe groter de kans dat er bezorgdheid over privacy komt.

3.2 Weten

Voor de invulling van deze categorie is gebruik gemaakt van de condities voor het gebruik van persoonlijke data die door Custers en Kuiper (2010) worden benoemd; transparantie, toestemming, gebruik, kwaliteit, security en rechten van datasubjecten. De door Custers en Kuiper (2010) genoemde conditie 'security' is ondergebracht bij gebruik data, aangezien de security er aan bijdraagt dat informatie alleen door bevoegden kan worden gebruikt. De conditie 'rechten van datasubjecten' zijn onder transparantie (recht op inzage) en kwaliteit van de data (recht op wijzigen data) geplaatst.

- **Transparantie**

Privacy is gebaat bij transparantie over welke partijen welke data verwerken en waarom. Een organisatorische oplossing is het informeren van alle betrokken partijen (zoals weggebruikers en de medewerkers van de backoffice) over hoe de privacy wordt beschermd (Custers and Kuiper, 2010). Verder kan weggebruikers het recht op inzage worden gegeven.

- **Toestemming**

In een wet kan worden geregeld hoe er met de data wordt omgesprongen. Een andere mogelijkheid is dat de weggebruiker zelf zeggenschap heeft over de informatie en toestemming kan geven voor het verzamelen en beschikbaar stellen aan bepaalde partijen van bepaalde informatie. Toegang tot informatie kan worden uitgebreid wanneer er verdenkingen van fraude zijn of de maatschappelijke veiligheid in het geding komt.

- **Gebruik**

Data kan voor één specifiek doel gebruikt worden, het beleidsinstrument, of voor meerdere doeleinden. Verder kan alleen noodzakelijke informatie verzameld worden of ook nog aanvullende informatie. Tot slot moet worden bepaald welke partijen bevoegd zijn om de data te gebruiken.

Een voorbeeld van een afweging rond noodzakelijkheid is de actualiteit van de data. Het is voor prijsbeleidinstrumenten niet noodzakelijk om data direct te gebruiken aangezien de facturering na afloop van het weggebruik kan plaatsvinden. Door data periodiek (en niet continu) te verzamelen kunnen weggebruikers niet real-time worden gevolgd waardoor de privacy minder onder druk komt te staan.

De relevantie van welke partijen toegang krijgen tot de data blijkt uit het advies van CBP over het conceptwetsvoorstel van de kilometerprijs. Daarin sprak CBP uit meer vertrouwen te hebben in de variant waarbij alleen de overheid toegang zou hebben tot de gegevens dan de variant waar ook marktpartijen bij betrokken zouden zijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009a).

Technische oplossingen voor bescherming van het gebruik van data door onbevoegden betreffen bijvoorbeeld encryptie, 'secret sharing' (toegangscodes worden verdeeld over meerdere personen) en rolgebaseerde toegang (alleen toegang tot 'need to know' informatie (Custers and Kuiper, 2010).

- **Kwaliteit van de data**

In het ontwerp van een instrument wordt de maatstaf voor de kwaliteit van de data bepaald. Verder wordt vastgelegd of een weggebruiker de mogelijkheid heeft om te verzoeken data aan te passen.

Voor alle oplossingen geldt dat handhaving om overtredingen van de regelingen te voorkomen noodzakelijk is. Zo kan het CBP boetes opleggen wanneer er de privacy wordt geschonden (Custers and Kuiper, 2010).

3.3 Vergeten

Ook een belangrijk ontwerpcriterium vanuit het oogpunt van privacy is wat er na verloop van tijd met de verzamelde data gaat gebeuren. Worden de data vernietigd als ze niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor ze werden verzameld? Er is momenteel geen inzicht in wat er met de nu reeds verzamelde verplaatsingsgegevens (foto/datum/tijd/locatie gekoppeld aan kenteken) gebeurt die bijvoorbeeld door de politie worden verzameld en geen 'immediate hits' opleveren. Er is momenteel geen mogelijkheid tot inzage door burgers (Commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer, 2009). De gegevens uit het kentekenonderzoek dat door of via Rijkswaterstaat wordt uitgevoerd, zoals voor spitsmijden, worden na elk onderzoek vernietigd, tenzij de kentekenhouder Rijkswaterstaat toestemming heeft gegeven voor ander gebruik. Geanonimiseerde gegevens over weggebruik mogen wel worden bewaard. Zoals aangegeven, als het veel precieze data betreft kan dit alsnog leiden tot inbreuk op de privacy.

4. Conclusies en discussie

Privacy kan het maatschappelijk en politieke draagvlak voor gebruikafhankelijke prijsbeleidinstrumenten beïnvloeden maar het lijkt geen doorslaggevende rol te spelen. Het is mogelijk dat er mensen zijn die (nog) niet goed op de hoogte zijn van de potentiële mogelijkheden om persoonlijke informatie te genereren uit de gedetailleerde gegevens over weggebruik. Aangezien technologieën die het weggebruik kunnen meten (zoals camera's met kentekenherkenning en GPS) steeds vaker worden toegepast, verdient het de aanbeveling om transparant te maken welke gegevens voor welk doel wanneer en door wie worden verzameld. Zo wijst de commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer (2009) met betrekking op automatische nummerplatherkenning onder andere op de noodzaak om de transparantie en kenbaarheid van het gebruik sterk te verbeteren. Daarbij is ook van belang dat wordt bepaald gedurende welke termijn de gegevens voor de vastgestelde doelen moeten worden bewaard. Goede communicatie kan bijdragen aan een positievere waardering van privacybescherming en kan ook misverstanden wegnemen: bij de kilometerprijs is er bijvoorbeeld een optie waarbij de overheid geen inzicht heeft routekeuzes van weggebruikers. Privacy is wel een onderwerp wat, mits goed geregeld, het draagvlak kan versterken. Echter, zelfs al is de bescherming van privacy in het ontwerp zeer zorgvuldig geregeld, dan zal er altijd een (relatief kleine) groep mensen zijn die vindt dat onder geen voorwaarde gegevens over weggebruik mogen worden vrijgegeven. Bezorgdheid over privacy zal vooral ontstaan bij burgers die negatieve financiële consequenties van een prijsbeleidinstrument verwachten. Ook kan bezorgdheid over privacy door politieke tegenstanders van een beleidsmaatregelen gebruikt worden om argumenten kracht bij te zetten. Indien de overheid een gebruikafhankelijke prijsmaatregel wil invoeren verdient het de aanbeveling om al in het ontwerp te streven naar minimale inbreuk op de privacy van weggebruikers. Verder kan worden overwogen om privacy mee te nemen in een beleidsevaluatie, zoals een MKBA. Aangezien de waardering van de consequentie van een maatregel op privacy echter samenhangt met bijvoorbeeld de financiële consequenties van een maatregel moet nog wel worden bekeken of effecten niet overlappen.

Bij de spitsmijdenprojecten lijkt er tot dus ver bij weggebruikers geen grote bezorgdheid geweest over privacy. In vergelijking met beprijzingsinstrumenten, hebben deze

projecten vanuit privacy oogpunt een aantal sterke kenmerken: deelname is vrijwillig zodat mensen met bezwaren vanuit privacy oogpunt de keuze hebben om niet deel te nemen, er wordt minder data verzameld omdat de inzet tijdelijk is en deelnemers worden beloond (wat gezien kan worden als compensatie voor het vrijgeven van persoonlijke informatie). Mocht spitsmijden in de toekomst bijvoorbeeld op grotere geografische schaal worden toegepast, dan is de verwachting dat eventuele bezorgdheid over privacy, door de vanuit privacy oogpunt sterke kenmerken, (veel) minder groot is dan bij prijszingsinstrumenten. De privacybescherming van weggebruikers heeft in het conceptwetsontwerp van de kilometerprijs veel aandacht gekregen. Vooral het bieden van de optie om alleen geaggregeerde gegevens door te sturen is vanuit het oogpunt van privacybescherming een sterke ontwerpkeuze.

Het ontwerp van prijsbeleidinstrumenten bepaalt dus de consequenties op het vlak van privacy van weggebruikers. De privacy van weggebruikers kan het meest in het geding komen wanneer er permanent, op grote geografische schaal precieze informatie over het weggebruik (real-time routeinformatie) van een specifieke weggebruiker wordt verzameld en er onvoldoende oplossingen worden gekozen om de privacy te beschermen. Natuurlijk geldt hoe minder gegevens er worden verzameld, hoe minder er ook hoeft te worden beschermd. Daarnaast zijn beperkte toegang en opslag van data cruciaal voor de bescherming van de privacy. Zelfs al zijn er bepalingen over het gebruik informatie en hoelang het wordt opgeslagen, kan niet worden voorkomen dat de gegevens in het kader van maatschappelijke veiligheid worden gebruikt. Naar mate het systeem meer en rijkere data verzamelt is het aantrekkelijker om dit voor andere doeleinden dan mobiliteit te gebruiken (van Elburg et al., 2007).

Er is echter een scala aan technische, juridische en organisatorische oplossingen voor handen om de privacy te beschermen. Een veel gekozen oplossing voor privacybescherming bij geïmplementeerde prijsbeleidinstrumenten is het bieden van een alternatief waarbij de identiteit van de weggebruiker niet hoeft te worden vrijgegeven. Echter deze oplossing wordt minder effectief naar mate er meer en specifieke gegevens worden verzameld aangezien er dan door middel van data mining persoonlijke gegevens kunnen worden afgeleid. Anderzijds kan een weggebruiker ook juist baat hebben van het registreren van zijn identiteit om bijvoorbeeld bezwaar aan te kunnen tekenen als hij het vermoeden heeft dat het gefactureerde bedrag niet in overeenstemming is met zijn weggebruik. Daarnaast kan een weggebruiker voordeel ondervinden van het verstekken van zijn verplaatsingsgegevens in de vorm van bijvoorbeeld actuele reisinformatie.

Ondanks de mogelijke voordelen van een beleidsmaatregel, zal er waarschijnlijk altijd een groep mensen zeer bezorgd zal blijven over privacybescherming. Om deze groep tegemoet te komen kan er in het ontwerp van gebruikafhankelijke prijsbeleidinstrumenten voor worden gekozen om een alternatief aan te bieden waarin de weggebruiker zijn identiteit niet hoeft vrij te geven. Dit kan bijvoorbeeld door middel van betaling met een smart card in het voertuig. Er kan vervolgens worden gekozen om weggebruikers die wel gebruik willen maken van een registratievoorziening een korting te geven op het te betalen bedrag (dus een financiële compensatie voor het vrijgeven van persoonlijke informatie). Dit biedt alle weggebruikers de optie om af te wegen wat hun privacy waard is.

Literatuur

- Attard, M., Ison, S.G. (2010) 'The implementation of road user charging and the lessons learnt: the case of Valletta, Malta', *Journal of Transport Geography*, 18(1), pp. 14-22
- Ayoade, J. (2007) 'Roadmap to solving security and privacy concerns in RFID systems', *Computer Law & Security Report*, 23(6), pp. 555-561
- Bolderdijk, J.W., Steg, L., Postmes, T. (2010) 'Privacy concerns about usage-based pricing policies: examining the effect of anticipated consequences', *Article submitted to journal*.
- Borins, S.F. (1988) 'Electronic road pricing: An idea whose time may never come', *Transportation Research Part A: General*, 22(1), pp. 37-44
- Commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer (2009) 'Gewoon doen, beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer.
- Custers, B., Kuiper, A. (2010) 'Data on the Move – Privacy of Road Pricing', *The Journal of Navigation*, 63(pp. 51-59
- de Bruin, H. (2010) *Geert Wilders in debat Over de framing en reframing van een politieke boodschap*. Uitgeverij LEMMA, The Hague.
- GPS Business News (2009) 'Google launches friend finder app Google Latitude ', in news, G.B. (ed).
- Grossman, W. (2008) 'Watch this congested space', *Infosecurity*, 5(3), pp. 26-28
- Holmes, S. (1995) *Passions and Constraint, on the theory of liberal democracy*. Univ. of Chicago Press.
- Iqbal, M.U., Lim, S. (2008) 'A survey on users' willingness-to-pay for privacy in mobility pricing systems', *International Journal of Liability and Scientific Enquiry*, 1(3), pp. 306-317
- Iqbal, M.U., Lim, S. (2010) 'Privacy Implications of Automated GPS Tracking and Profiling', *IEEE Technology and Society Magazine*, Summer 2010(pp. 39-46
- Ison, S., Hughes, G., Tuckwell, R. (2008) 'Cambridge's experience of road user charging: lessons learned', *Transport Proceedings of the Institution of Civil Engineers*, 161(TR3), pp. 135-141
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009a) 'Memorie van toelichting Wet kilometerprijs (concept)', in Ministerie van Verkeer en Waterstaat (ed).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009b) 'Wet kilometerprijs (Concept)', in Ministerie van Verkeer en Waterstaat (ed).
- Mulder, S., Zandvliet, R., Gier, M.d. (2009) 'Effectiviteit moet je willen. Heeft de politiek wel belangstelling voor effectiviteit? De burgers wel', *CVS*, Antwerp, Belgium.
- Ogden, K.W. (2001) 'Privacy issues in electronic toll collection', *Transportation Research Part C: Emerging Technologies*, 9(2), pp. 123-134
- Onkenhout, H., K. Massen, M. Ruigrok, O. Vlek (2010) 'Ledenpeiling Kilometerprijs', in Ruigrok | Netpanel (in opdracht van de ANWB) (ed), Amsterdam.
- Podgorski, K.V., Kockelman, K.M. (2006) 'Public perceptions of toll roads: A survey of the Texas perspective', *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 40(10), pp. 888-902
- Samenwerkingsverband Spitsmijden (2009) 'Bouwstenen voor scenario's Spitsmijden; wat is het, hoe werkt het en wat zijn de effecten? In Spitsmijden (ed), Antwerpen.
- Schaller, B. (2010) 'New York City's congestion pricing experience and implications for road pricing acceptance in the United States', *Transport Policy*, 17(4), pp. 266-273

Steg, L., Schuitema, G. (2007) 'Behavioural responses to transport pricing: a theoretical analyses', in Gärling, T., Steg, L. (eds) *Threats from car traffic to the quality of urban life*, Elsevier, Amsterdam.

van Elburg, J.-C., Veldhuis, I., Stout, H. (2007) 'Juridische vormgeving beprijzing in het buitenland', Rebel Group, Rotterdam.

Westin, A.F. (2003) 'Social and Political Dimensions of Privacy', *Journal of Social Issues*, 59(2), pp. 431-453