

OPENBARE VERSIE

AANGETEKENDE alsmede per gewone post  
AAN Trans Link Systems B.V.  
T.a.v. de Directie

DATUM 9 juni 2011  
ONS KENMERK z2011-00056  
CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN --

UW KENMERK --

ONDERWERP Last onder dwangsom

Geachte directie,

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft op grond van artikel 60 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) ambtshalve onderzoek ingesteld naar de verwerking van transactiegegevens door Trans Link Systems B.V. (TLS). Het CBP heeft geconstateerd dat TLS persoonsgegevens verwerkt tijdens en na het in- en uitchecken met de studenten OV-chipkaart en hierbij de Wbp overtreedt. Naar aanleiding van dit onderzoek is tijdens het collegeoverleg van 7 juni 2011 besloten om TLS een last onder dwangsom op te leggen wegens overtreding van artikel 6 j° 10 Wbp.

*§ 1. Het verloop van de procedure*

Bij brief van 29 maart 2010 heeft het CBP aan TLS medegedeeld dat er een onderzoek is gestart ex artikel 60 Wbp en TLS op korte termijn een verzoek om inlichtingen zal ontvangen. Dit onderzoek richt zich op de verwerking van persoonsgegevens door TLS wanneer studenten in- en uitchecken met de studenten OV-chipkaart. Het hangt samen met soortgelijke onderzoeken bij GVB Exploitatie B.V. (GVB), Rotterdamse Elektrische Tram N.V. (RET) en NS Groep N.V. (NS).

Het CBP heeft bij brief van 1 april 2010 aan TLS een verzoek om inlichtingen gestuurd.

Bij brief van 15 april 2010 en e-mail van 19 april 2010 heeft TLS het verzoek om inlichtingen beantwoord. Tevens heeft TLS de volgende documenten meegezonden: de melding van de gegevensverwerking bij het CBP met nummer 1277300, een aanvraagformulier voor een Studenten OV-chipkaart, het privacybeleid van TLS alsmede de algemene voorwaarden voor het gebruik van de OV-chipkaart. Voorts heeft TLS laten weten dat een interne privacy audit wordt uitgevoerd en zich in de afrondende fase bevindt, zodat een rapport hierover naar verwachting voor 15 mei 2010 kan worden toegezonden.

Het CBP heeft het interne privacy audit rapport bij brief van 12 mei 2010 ontvangen. Uit het interne privacy rapport blijkt onder meer dat TLS bestanden met persoonsgegevens naar OV-bedrijven verstuurt. Bij het versturen kan een OV-bedrijf meer persoonsgegevens van TLS ontvangen dan wettelijk is toegestaan. Bovendien verzamelt TLS persoonsgegevens zonder te beschikken over een gerechtvaardigd doeleinde. Tevens beschikt TLS volgens het interne privacy audit rapport over een overzicht met bewaartermijnen maar zijn de bewaartermijnen te

lang. Uit het audit rapport volgt tevens dat TLS hierdoor de persoonsgegevens langer bewaart dan is toegestaan.<sup>1</sup>

#### *Voorlopige bevindingen*

Het CBP heeft bij brief van 16 juli 2010 aan TLS het rapport voorlopige bevindingen doen toekomen. Het CBP heeft de volgende overtredingen geconstateerd:

- i. TLS heeft niet voor alle doeleinden waarvoor zij persoonsgegevens verzamelt en verwerkt bewaartermijnen vastgesteld. De bewaartermijnen die wel zijn vastgesteld, zijn bovendien niet onderbouwd, zodat niet kan worden vastgesteld waarom het noodzakelijk is in de zin van artikel 10 Wbp om de persoonsgegevens gedurende de genoemde termijnen te bewaren;
- ii. TLS beschikt bovendien niet over een verantwoord beleid ten aanzien van de bewaartermijnen;
- iii. TLS handelt derhalve in strijd met artikel 6 j° 10 Wbp.

Bij brief van 27 augustus 2010 heeft TLS in reactie op het rapport van voorlopige bevindingen een zienswijze aan het CBP doen toekomen en een nadere toelichting op de door haar gehanteerde bewaartermijnen.

Per e-mail van 21 september 2010 heeft het CBP een kopie van de brief van het ministerie van Financiën van 3 september 2010 ontvangen. Volgens deze brief heeft de Belastingdienst er geen bezwaar tegen dat de vervoerbedrijven informatie over de met de OV-chipkaart gemaakte reizen ten behoeve van de belastingplichtige reizigers niet langer dan twee jaar bewaren.

#### *Definitieve bevindingen*

Op 2 december 2010 heeft het CBP het rapport definitieve bevindingen vastgesteld en geconcludeerd dat TLS artikel 6 j° 10 Wbp heeft overtreden en deze overtreding nog steeds voortduurt.

Op 9 december 2010 heeft het CBP het rapport definitieve bevindingen openbaargemaakt op de website van het CBP.

#### *Voornemen tot handhaving*

Het CBP heeft TLS bij brief van 9 februari 2011 in kennis gesteld van zijn voornemen om handhavend op te treden. Het CBP heeft TLS bericht voornemens te zijn om een last onder dwangsom op te leggen op grond van artikel 65 Wbp j° 5:32 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Gelijktijdig heeft het CBP TLS uitgenodigd voor een hoorzitting en kenbaar gemaakt dat ter voorbereiding op de hoorzitting nadere vragen zullen worden toegezonden.

Bij fax en aangetekende brief van 21 februari 2011 heeft [X] zich als advocaat-gemachtigde mede namens TLS gesteld. Voorts heeft [X] verzocht om een gevoegde behandeling van de hoorzittingen van TLS en de overige betrokken bedrijven en op beslotenheid van de zitting(en) aangedrongen omdat tijdens de hoorzitting ook bedrijfsvertrouwelijke informatie aan de orde zal komen.

---

<sup>1</sup> Zie § 1.3 op blz. 4 en 5 van het interne privacy audit rapport.

Het CBP heeft bij brief van 24 februari 2011 de vragen ter voorbereiding van de hoorzitting aan de advocaat-gemachtigde toegestuurd. Tevens heeft het CBP in reactie op het desbetreffende verzoek van de advocaat-gemachtigde laten weten dat de hoorzitting achter gesloten deuren zal plaatsvinden en dat iedere partij afzonderlijk wordt gehoord.

### *Hoorzitting*

Op 15 maart 2011 heeft de hoorzitting achter gesloten deuren plaatsgevonden. Naast een pleitnota heeft TLS tevens de volgende bijlagen overgelegd: (Bijlage 1) een brief van [Y] van 15 maart 2011 met bijlage, (Bijlage 2) bladzijde 7 van het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 28 december 2010, (Bijlage 3) een brief van [Y] van 14 maart 2011, met als bijlagen een ongedateerde brief van het Ministerie van Financiën, de Nadere memorie van antwoord inzake de Wijziging van de Awr, Eerste Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 21 287 en 21 339, nr. 15d, (Bijlage 4) een brief van het ministerie van Financiën aan Mobis<sup>2</sup> van zomer 2008, (Bijlage 5) een schematische overzicht van het nieuwe data warehouse systeem van GVB per medio 2011, (Bijlage 6) een verslag van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) van 19 januari 2011 inzake het Landelijk Consumenten Overleg (LCO) over de bewaartermijn van transactiegegevens voor de Belastingdienst.

Kort samengevat stelt TLS zich primair op het standpunt dat er geen reden is om handhavend op te treden omdat TLS beschikt over een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. TLS benadrukt dat zij transactiegegevens voor rechtmatige doeleinden verzamelt en verwerkt. Eenmaal rechtmatig verzamelde gegevens dient TLS vanwege wettelijke verplichtingen te bewaren. Subsidiair betoogt TLS de door haar gestelde bewaartermijnen niet langer zijn dan noodzakelijk. TLS merkt daarbij op dat bij het bewaren onderscheid wordt gemaakt tussen dynamische transactiegegevens (actuele check-in/check-uit gegevens in geval van bijvoorbeeld restitutieverzoeken) en metagegevens op kaartniveau (algemene kaartgegevens in geval van verlies of diefstal). TLS geeft aan dat zij geen locatiegegevens verwerkt en de NAW-gegevens van de kaarthouders volledig gescheiden van de transactie- respectievelijk metagegevens bewaart. Meer subsidiair is TLS van mening dat, zo er al sprake mocht zijn van een overtreding, bijzondere omstandigheden handhavend optreden door CBP verhinderen. Voorts verzoekt TLS in geval er toch handhavend mocht worden opgetreden om een begunstigingstermijn van anderhalf jaar, zodat TLS in staat wordt gesteld om de reeds geïnitieerde implementatie van de bewaartermijnen af te ronden.

Het CBP heeft TLS tijdens de hoorzitting verzocht om na de hoorzitting aanvullende stukken aan het CBP toe te zenden. Het CBP heeft gelijktijdig medegedeeld dat in beginsel binnen zes weken een besluit zal worden genomen.

### *Verloop na de hoorzitting*

Bij brief van 29 maart 2011 heeft de advocaat-gemachtigde in vervolg op de hoorzitting een drietal documenten aan het CBP gezonden: een schematisch overzicht van de bewaartermijnen met toelichting, detailcommentaar op het rapport bevindingen van december 2010, toelichting op de termijn die noodzakelijk is voor implementatie van de bewaartermijnen.

---

<sup>2</sup> Mobis is de branchevereniging van ondernemingen in het collectief personenvervoer over weg en rail. Bij de vereniging zijn onder meer ondernemingen in het stads- en streekvervoer en NS Reizigers aangesloten.

Het CBP heeft bij brief van 29 maart 2011 aan TLS een concept hoorzittingverslag toegezonden. Eventuele op- of aanmerkingen kunnen door TLS uiterlijk 12 april 2011 aan het CBP schriftelijk kenbaar worden gemaakt.

Bij brief van 12 april 2011 heeft de advocaat-gemachtigde namens TLS gereageerd op het concept-verslag hoorzitting.

Bij faxbericht van 20 april 2011 heeft de advocaat-gemachtigde het CBP verzocht om de besluitvorming vier weken aan te houden zodat de meest actuele stand van zaken in de afweging kan worden betrokken. De advocaat-gemachtigde heeft toegelicht dat TLS in afwachting is van een bevestigingsbrief van het ministerie van Financiën en goedkeuring van de landelijke consumentenorganisaties inzake het verder inkorten van de fiscale bewaartermijn en de bewaartermijn voor servicedoeleinden.

Het CBP heeft bij brief van 21 april 2011 aan de advocaat-gemachtigde bericht dat de beslissing vier weken zal worden aangehouden in afwachting van de schriftelijke bevestiging van het ministerie van Financiën aan TLS. Het CBP heeft gelijktijdig medegedeeld dat nader uitstel niet zal worden verleend.

Bij brief van 28 april 2011 heeft het CBP het definitieve verslag van de hoorzitting aan RET toegezonden.

Bij brief van 19 mei 2011 heeft de advocaat-gemachtigde van TLS aan het CBP bericht dat de consumentenorganisaties in het Landelijk Consumenten Overleg akkoord zijn gegaan met het voorstel om de bewaartermijn voor servicedoeleinden terug te brengen tot 18 maanden. Een kopie van een e-mail van de reizigersorganisatie Rover van 22 april 2011 waaruit dit blijkt, is als bijlage aan de brief gehecht.

Voorts bericht de advocaat-gemachtigde in de brief dat met het ministerie van Financiën tevens een principe-akkoord is bereikt. Een e-mail van het ministerie van Financiën van 17 mei 2011 is als bijlage meegezonden.

## *§ 2. Het wettelijk kader*

Artikel 1 Wbp luidt, voor zover relevant:

*In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:*

*a. persoonsgegevens: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon;*

*b. verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens;*

*[...]*

*d. verantwoordelijke: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt;*

[...]

*o. verzamelen van persoonsgegevens: het verkrijgen van persoonsgegevens.*

Artikel 6 Wbp luidt:

*Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt.*

Artikel 7 Wbp luidt:

*Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld.*

Artikel 8 Wbp luidt:

*Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:*

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;*
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;*
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;*
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;*
- e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of*
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.*

Artikel 10 Wbp luidt:

*1. Persoonsgegevens worden niet langer bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.*

*2. Persoonsgegevens mogen langer worden bewaard dan bepaald in het eerste lid voor zover ze voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden worden bewaard, en de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de desbetreffende gegevens uitsluitend voor deze specifieke doeleinden worden gebruikt.*

Artikel 65 Wbp luidt:

*Het College is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.*

Artikel 2, onder a, van de richtlijn 95/46/EG (richtlijn) luidt:

*"In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:*

*a) "persoonsgegevens", iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna "betrokkene" te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een*

*identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit;"*

Artikel 5:32 Awb luidt:

- 1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.*
- 2. Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet.*

Artikel 52 Awr luidt, voor zover relevant:

- 1. Administratieplichtigen zijn gehouden van hun vermogenstoestand en van alles betreffende hun bedrijf, zelfstandig beroep of werkzaamheid naar de eisen van dat bedrijf, dat zelfstandig beroep of die werkzaamheid op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde hun rechten en verplichtingen alsmede de voor de heffing van belasting overigens van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken.*
  - 2. Administratieplichtigen zijn:*
    - a. lichamen;*
    - b. natuurlijke personen die een bedrijf of zelfstandig een beroep uitoefenen, alsmede natuurlijke personen die belastbare winst uit onderneming als bedoeld in artikel 3.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 genieten;*
    - c. natuurlijke personen die inhoudingsplichtige zijn;*
    - d. natuurlijke personen die een werkzaamheid als bedoeld in de artikelen 3.91, 3.92 en 3.92b van de Wet inkomstenbelasting 2001 verrichten.*
  - 3. Tot de administratie behoort hetgeen ingevolge andere belastingwetten wordt bijgehouden, aangekend of opgemaakt.*
  - 4. Voorzover bij of krachtens de belastingwet niet anders is bepaald, zijn administratieplichtigen verplicht de in de voorgaande leden bedoelde gegevensdragers gedurende zeven jaar te bewaren.*
- [...]*
- 6. De administratie dient zodanig te zijn ingericht en te worden gevoerd en de gegevensdragers dienen zodanig te worden bewaard, dat controle daarvan door de inspecteur binnen een redelijke termijn mogelijk is. Daartoe verleent de administratieplichtige de benodigde medewerking met inbegrip van het verschaffen van het benodigde inzicht in de opzet en de werking van de administratie.*

### *§ 3. Het OV-chipkaartsysteem en de studenten OV-chipkaart*

De OV-chipkaart<sup>3</sup> is een op afstand uitleesbare kaart die is voorzien van een chip en een Chip-ID.<sup>4</sup> De OV-chipkaart wordt uitgegeven door TLS. TLS is een joint-venture<sup>5</sup> opgericht door de OV-bedrijven NS, GVB, RET, Connexion Holding N.V. (Connexion) en HTM

<sup>3</sup> Er bestaan drie varianten van de OV-chipkaart: de anonieme OV-chipkaart; de persoonsgebonden OV-chipkaart zonder producten van een OV-bedrijf en de persoonsgebonden OV-chipkaart met producten van een of meerdere OV-bedrijven (zoals abonnementen). Bij de anonieme OV-chipkaart worden geen persoonsgegevens verwerkt.

<sup>4</sup> Kaartnummer op de chip, noodzakelijk om vast te stellen of het een authentieke door TLS uitgegeven kaart betreft.

<sup>5</sup> <http://www.translink.nl/content.asp?languageID=NL&pageID=1>.

Personenvervoer N.V. (HTM).<sup>6</sup> TLS is de centrale backoffice van het OV-chipkaartsysteem. Het is de bedoeling dat de OV-chipkaart op termijn als enig betaalmiddel in het gehele openbaar vervoer gebruikt gaat worden.

Samen met voornoemde OV-bedrijven is TLS verantwoordelijk voor een landelijk werkend OV-chipkaartsysteem, waarvan de OV-chipkaart deel uitmaakt. Het OV-chipkaartsysteem bevat een aantal verschillende niveaus: niveau 0 (de OV-chipkaart), niveau 1 (poortjes en kastjes op stations en uitleesapparatuur in bussen en trams), niveau 2 (lokale systemen OV-bedrijf waarop data afkomstig van niveau 1 tijdelijk worden opgeslagen, zoals stations, garages en remises), niveau 3 (centrale verwerkingsysteem OV-bedrijf waarin data afkomstig van niveau 2 wordt opgeslagen), niveau 4 (centraal verwerkingsysteem TLS waar data afkomstig van alle aangesloten OV-bedrijven zoals opgeslagen op niveau 3, door TLS worden opgeslagen en verwerkt).<sup>7</sup>

TLS is als kaartuitgever voorts verantwoordelijk voor de gegevens die op de OV-chipkaart zijn opgeslagen. De OV-bedrijven kunnen eigen producten (zoals abonnementen en kortingskaarten) op de OV-chipkaart plaatsen (bijvoorbeeld een RET- maand/jaarabonnement).

Studenten die een studentenreisrecht zijn toegekend door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) kunnen reizen met een *studenten OV-chipkaart*. In tegenstelling tot de reguliere OV-chipkaart is de studenten OV-chipkaart gekoppeld aan het recht op studiefinanciering.<sup>8</sup> De studenten OV-chipkaart is daarom een *persoonsgebonden* OV-chipkaart met een studentenreisproduct waarmee naar keuze óf door de week óf in het weekend vrij gereisd kan worden.<sup>9</sup> Buiten de gekozen vrij reizenperiode wordt gereisd met 40% korting. In deze kortingsperiode reizen de studenten met behulp van het saldo op de elektronische beurs. Deze beurs staat ook op de studenten OV-chipkaart. Zowel in geval van vrij reizen als in geval van reizen met korting reizen de studenten dus niet met een (jaar)abonnement van een OV-bedrijf.

Indien studenten in- en uitchecken verwerkt TLS naast een aantal technische gegevens ook de volgende persoonsgegevens:<sup>10</sup>

- Chip-ID;
- Device-ID<sup>11</sup>;
- Soort abonnement, product en ingangsdatum en naam OV-bedrijf;
- Soort transactie (check-in/check-uit);
- Datum en tijdstip transactie;
- Het saldo voor en na de transactie alsmede de transactiewaarde.

---

<sup>6</sup> TLS betreft een niet-geconsolideerde dochteronderneming van de OV-bedrijven. Zie onder meer bladzijde 2 van het [Y]-rapport *"Toets rapportage TLS/vervoersbedrijven OV-chipkaart fraude"* van 24 februari 2011.

<sup>7</sup> Zie voor een nadere toelichting blz. 7 van het rapport definitieve bevindingen.

<sup>8</sup> Er worden voor de bepaling van het reisrecht van studenten ook gegevens verwerkt bij DUO (opvolger van de IB-Groep, die vaststelt wie in aanmerking komt voor welk reisrecht) en de Regisseur Studenten Reisrecht (RSR), de uitvoeringsorganisatie van de vervoerbedrijven voor het studentenreisrecht, die ervoor zorgt dat het reisrecht op de OV-chipkaart wordt gezet. Deze verwerkingen blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

<sup>9</sup> [http://www.ib-groep.nl/particulieren/reizen/week\\_of\\_weekend.asp](http://www.ib-groep.nl/particulieren/reizen/week_of_weekend.asp).

<sup>10</sup> Deze technische gegevens zijn niet relevant gebleken voor het onderhavige onderzoek en zijn derhalve verder beschouwing gelaten.

<sup>11</sup> Apparaatnummer waarop de transactie plaatsvond en op basis waarvan door het systeem het afgelegde traject wordt bepaald.

De bovenstaande gegevens worden hierna gezamenlijk 'transactiegegevens' genoemd.

Voorts beschikt TLS als kaartuitgever over een separate NAW-database met de gegevens van de kaarthouders. Aan de hand van de Chip-ID op de studenten OV-chipkaart kan TLS de transactiegegevens koppelen aan een bepaalde kaarthouder.

Het OV-chipkaartsysteem is gefaseerd ingevoerd. De OV-chipkaart is voor studenten vanaf 1 januari 2010 het enige geldige vervoerbewijs.<sup>12</sup> Op de website van TLS wordt vermeld dat er per april 2011 reeds circa 6,5 miljoen persoonlijke en circa 3,5 miljoen anonieme kaarten in omloop zijn hetgeen per week leidt tot 26 miljoen transacties zoals in- en uitchecken en opladen van het saldo.<sup>13</sup>

#### *§ 4. De overtreding*

Het CBP heeft – kort samengevat – de volgende overtredingen vastgesteld:

- i. het merendeel van de bewaartermijnen die TLS hanteert is langer dan noodzakelijk;
- ii. de gestelde bewaartermijnen zijn bovendien niet geïmplementeerd in interne bedrijfsprocessen;
- iii. TLS beschikt derhalve niet over een verantwoord beleid ten aanzien van de bewaartermijnen die worden verwerkt in het kader van de studenten OV-chipkaart en handelt daarmee in strijd met artikel 6 j° 10 Wbp;
- iv. tevens is niet gebleken dat deze overtredingen inmiddels zijn beëindigd.

#### *§ 5. De overwegingen*

##### *§ 5.1. Bewaartermijnen*

Het CBP merkt op dat de transactiegegevens persoonsgegevens zijn als bedoeld in de Wbp. In het rapport definitieve bevindingen heeft het CBP reeds vastgesteld dat TLS beschikt over een gerechtvaardigd doeleinde als bedoeld in artikel 7 en 8 Wbp.

Indien een verantwoordelijke op grond van een gerechtvaardigde doeleinde persoonsgegevens verwerkt dient de verantwoordelijke ervoor zorg te dragen dat de persoonsgegevens niet langer worden verwerkt dan noodzakelijk is. Laat de verantwoordelijke dit na, dan is er sprake van een overtreding van artikel 6 j° 10 Wbp.

##### *§ 5.1.1. Zienswijze TLS*

TLS licht toe dat de door haar gestelde bewaartermijnen niet langer zijn dan noodzakelijk. Tevens merkt TLS op dat bij het vaststellen van de bewaartermijnen door TLS rekening is gehouden met het onderscheid dat TLS maakt tussen de verwerking van dynamische transactiegegevens (o.a. actuele check-in/check-uit gegevens) en metagegevens op kaartniveau (o.a. type kaart, productiedatum, producten op kaart, laatste oplaadtransactie). Voorts vermeldt TLS dat de NAW-gegevens van de kaarthouders volledig gescheiden zijn van voornoemde gegevens en TLS geen locatiegegevens verwerkt. Dit onderscheid is volgens TLS relevant voor de beoordeling van de bewaartermijnen. TLS licht de vastgestelde bewaartermijnen als volgt toe:

---

<sup>12</sup> <http://www.ib-groep.nl/particulieren/reizen/reizen.asp>.

<sup>13</sup> <http://www.translink.nl/content.asp?languageID=NL&pageID=33>.

- Voor de *servicedoeleinden blokkeren kaart in geval van verlies of diefstal, reconstructie kaart en het verstrekken transactieoverzichten aan kaarthouders*, heeft TLS een bewaartermijn van 24 maanden vastgesteld. Volgens TLS kan de kaarthouder van een studenten OV-chipkaart op OV-chipkaart.nl een account aanmaken en de transactiegegevens inzien over een periode van 18 maanden gerekend vanaf datum waarop het account is aangemaakt. Transacties die dateren vóór de aanmaakdatum van het account zijn volgens TLS dus niet in te zien. Voor deze transacties kunnen studenten een inzageverzoek, als bedoeld in de Wbp, bij TLS indienen. TLS licht toe dat in dat geval om privacy redenen géén locatiegegevens worden verwerkt tenzij de kaarthouder hiertoe actief toestemming verleent. Kaarthouders zonder account kunnen een dergelijk transactieoverzicht met locatiegegevens bij de OV-bedrijven opvragen. TLS merkt op dat deze bewaartermijn met instemming van het ministerie van I&M en het LCO tot stand is gekomen. LCO hecht er volgens TLS waarde aan dat reizigers in staat moeten worden gesteld om historische transactiegegevens te kunnen inzien, rekening houdend met eventuele (juridische) procedures, die zelfs langer kunnen duren dan twee jaar. TLS meent daarom dat deze bewaartermijn niet langer is dan noodzakelijk.
- Voor het doeleinde *integriteit van het systeem*, heeft TLS een bewaartermijn van 18 maanden vastgesteld. TLS merkt ten aanzien van de integriteit van het systeem op dat de transacties op alle niveaus (totaal 4 levels) dienen te worden gecontroleerd in verband met de integriteit van het systeem. Wanneer zich een verschil tussen transacties op level 3 (OV-bedrijf) en level 4 (TLS) voordoet is er een nadere analyse nodig. Hierbij zijn ook de transactiegegevens inclusief Chip-ID van belang om te kunnen vaststellen bij welke OV-chipkaart(en) dit probleem zich voordoet.
- Voor de *servicedoeleinden restitutieverzoeken en automatisch opladen* heeft TLS een bewaartermijn van 18 maanden vastgesteld. Voor het restitueren van saldo is het volgens TLS noodzakelijk om de dynamische transacties te verwerken. TLS merkt op dat dit nodig is omdat de oplaadtransacties dienen te worden gecontroleerd op rechtmatigheid. Omdat bij opladen en restitutie tevens sprake kan zijn van fraude is deze bewaartermijn gelijk aan de bewaartermijn voor fraude van 18 maanden;
- Voor het doeleinde *wettelijke verplichtingen (fiscale verplichtingen van TLS)* heeft TLS aanvankelijk een bewaartermijn van 24 maanden vastgesteld. Deze bewaartermijn bedroeg 18 maanden. TLS voert ter onderbouwing aan dat de fiscale bewaarplicht in beginsel 7 jaar bedraagt maar per 1 januari 2011 is teruggebracht tot 24 maanden. Deze bewaartermijn is gebaseerd op een wettelijke verplichting als vermeld in artikel 52 Awr jo. artikel 9 Besluit van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 19 december 2010. Gedurende deze bewaartermijn mogen volgens TLS geen verdichte gegevens worden bewaard. Dit betekent dat de Chip-ID gedurende deze termijn niet mag worden verwijderd. De Belastingdienst dient binnen voornoemd termijn immers inzage te kunnen worden verleend in *alle* relevante gegevens waaronder de Chip-ID. In de brief van [Y] van 14 maart 2011 en de brief van het ministerie van Financiën aan Mobis van zomer 2008 is dit nogmaals bevestigd. Dit geldt volgens TLS zowel voor de Omzet- als de Vennootschapsbelasting. Bij brief van 19 mei 2011 bericht TLS dat er inmiddels een principe akkoord is bereikt met het ministerie van Financiën op grond waarvan deze bewaartermijn verder zal worden verkort tot 2 maanden.

- Voor de doeleinden a) *clearing and settlement*, b) *debiteurenbeheer*, c) *tegoedbeheer elektronische beurs en intern beheer*, heeft TLS een bewaartermijn van 18 maanden vastgesteld.
  - a) TLS licht toe dat in verband met *clearing and settlement* geldstromen tussen de OV-bedrijven en TLS op een correcte wijze dienen te worden afgehandeld. Op basis de transacties van de OV-bedrijven en de retourdata van TLS wordt de totale omzet bepaald die vervolgens als basis dient voor de op te stellen jaarrekening. De jaarrekening dient uiterlijk binnen 18 maanden door TLS te worden opgesteld;
  - b) TLS merkt op dat, voorzover er op saldo wordt gereisd, eventuele incassotrajecten ten behoeve van debiteurenbeheer en tegoedbeheer van de elektronische beurs worden geboekt onder 'openstaande debiteuren'. De bijbehorende bewaartermijn is volgens TLS daarom afgestemd op de bewaartermijn voor opbrengstenadministratie. Een bewaartermijn voor opbrengstenadministratie is niet in de pleitnota of in de brief van 5 april 2011 vermeld. Wel vermeldt het memo van 25 maart 2011 dat voor het doeleinde opbrengstenadministratie een bewaartermijn van 18 maanden geldt;
  - c) TLS licht toe dat ten behoeve van intern beheer, in verband met interne en externe controle en verantwoording (accountant en fiscus), de onderliggende boekstukken (brongegevens) beschikbaar moeten zijn. Dit vereist volgens TLS een volledige administratie inclusief transactiegegevens met Chip-ID. TLS haakt voor de duur van de bewaartermijn wederom aan bij de wettelijke administratie-, boekhoud-, accountant- en jaarrekeningverplichtingen waarvoor een termijn van 18 maanden geldt.
- Voor het doeleinde *fiscale verplichtingen reiziger* heeft TLS aanvankelijk een bewaartermijn van 24 maanden vastgesteld. Deze bewaartermijn is volgens TLS nodig om de kaarthouder in staat te stellen om gedurende een langere periode transactieoverzichten op te vragen. TLS merkt daarbij op dat kaarthouders geregeld uitstel vragen voor hun belastingaangifte en een bewaartermijn van 18 maanden mogelijk te kort is. Bij brief van 19 mei 2011 heeft TLS in aanvulling hierop schriftelijk aan het CBP bericht dat deze bewaartermijn met instemming van het Ministerie van Financiën en het LCO verder zal worden ingekort tot 18 maanden.

#### *§ 5.1.2. Beoordeling bewaartermijnen*

Allereerst merkt het CBP op dat uit de toelichting per bewaartermijn, zoals door TLS gegeven, niet blijkt in hoeverre het onderscheid tussen dynamische en metagegevens relevant is voor de beoordeling van de bewaartermijnen. Het CBP merkt op dat in alle gevallen waarin TLS transactiegegevens bewaart, sprake is van verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp. Dit betekent dat alle bewaartermijnen die TLS heeft vastgesteld, dienen te voldoen aan de Wbp ongeacht of er sprake is van de verwerking van eventuele dynamische dan wel metagegevens. Het CBP heeft de verschillende bewaartermijnen daarom op gelijke wijze beoordeeld. Voorts merkt het CBP op dat bij de beoordeling tevens rekening is gehouden met de verschillende doeleinden waarvoor TLS persoonsgegevens verwerkt en concludeert als volgt.

- Het CBP constateert dat TLS bewaartermijnen heeft vastgesteld met betrekking tot de doeleinden servicedoeleinden blokkeren kaart in geval van verlies of diefstal, reconstructie kaart en het verstrekken transactieoverzichten aan kaarthouders, integriteit van het systeem, servicedoeleinden restitutieverzoeken en automatisch opladen, wettelijke verplichtingen (fiscale verplichtingen van TLS), fiscale verplichtingen van de reiziger en

clearing and settlement, debiteurenbeheer, tegoedbeheer elektronische beurs en intern beheer. TLS heeft deze bewaartermijnen alsnog nader toegelicht en onderbouwd en daarbij onder meer verwezen naar onderliggende wet- en regelgeving. Het CBP concludeert derhalve dat de gestelde bewaartermijnen alsnog voldoende zijn onderbouwd en gebleken is dat deze bewaartermijnen niet langer zijn dan noodzakelijk. Het CBP concludeert derhalve dat deze bewaartermijn in overeenstemming zijn met artikel 6 j° 10 Wbp.

Uitsluitend met betrekking tot de fiscale bewaartermijn merkt het CBP nog het volgende op. Uit het Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 28 december 2011 blijkt dat de OV-bedrijven en TLS met ingang van 1 januari 2011 gedetailleerde reisgegevens dienen te bewaren ten behoeve van belastingaangiften van reizigers. Uit voornoemd besluit blijkt onder meer dat deze verplichting samenhangt met de algemene fiscale bewaarplicht uit artikel 52 Awr. Tevens leidt het CBP uit het besluit, artikel 52 Awr en de bijbehorende toelichting bij dit artikel af dat de OV-bedrijven en TLS in dit kader gehouden zijn om gedurende 24 maanden ten behoeve van de Belastingdienst tot personen herleidbare informatie te bewaren. Het CBP concludeert derhalve dat ook deze bewaartermijn in overeenstemming zijn met artikel 6 j° 10 Wbp.

Ten overvloede merkt het CBP op dat in het geval het ministerie van Financiën de bewaartermijn verder mocht verkorten, deze bewaartermijn eveneens in overeenstemming is met artikel 6 j° 10 Wbp. De verkorting dient in dat geval te blijken uit een wijziging van het Besluit van de staatssecretaris zoals hiervoor genoemd.

### *§ 5.2. Implementatietermijn*

Voor het opleggen van een handhavingsmaatregel is het relevant of TLS de bestaande overtreding kan opheffen. TLS heeft aangegeven dat zij de overtreding kan opheffen maar niet op korte termijn, omdat de vastgestelde bewaartermijnen nog dienen te worden geïmplementeerd. Het CBP dient daarom de tijd, die objectief gezien nodig is voor het implementeren van de bewaartermijnen, mee te wegen in de eindbeoordeling.

#### *§ 5.2.1. Zienswijze TLS*

In aanvulling op de pleitnota licht TLS in een brief van 5 april 2011 toe hoeveel tijd er nodig is om de bewaartermijnen te implementeren. TLS legt daarbij een planning over waaruit blijkt dat de implementatie eind 2010 is gestart en in mei 2012 wordt afgerond. TLS benadrukt dat het afstemmen van de nieuwe bewaartermijnen ruim anderhalf jaar heeft geduurd omdat deze zowel met de OV-bedrijven, het ministerie van Financiën, maar ook met VNO/NCW en de Consumentenorganisaties dienden te worden vastgesteld. TLS merkt op dat in het geval het CBP deze bewaartermijnen toch te lang vindt een nieuwe afstemming dient plaats te vinden en hiervoor zeker vier maanden nodig is. De bewaartermijnen zijn volgens TLS al in verschillende systemen doorgevoerd maar nog niet in de back-ups en archieven van TLS. Dit vereist ICT-aanpassingen. Indien de bewaartermijnen volgens het CBP nog verder dienen te worden aangepast dienen aanvullende systeemwijzigingen te worden doorgevoerd en is meer tijd nodig.

TLS licht vervolgens toe dat het implementatieproces met name veel tijd kost omdat er sprake is van een complex ICT-systeem dat in verbinding staat met systemen van andere bedrijven waaronder OV-bedrijven. TLS benadrukt dat met name van belang is dat dit ICT-systeem stabiel is. Het implementatieproces vereist volgens TLS tevens dat de systemen en achterliggende gegevensverzamelingen op een aantal punten worden aangepast. Verder merkt

TLS op dat wijzigingen door middel van 'releases' (3 tot 4 releases per jaar) worden verwerkt in ICT-systemen. Elke release bestaat uit de volgende stappen:

- 1) samenstelling inhoud (meestal een selectie);
- 2) functioneel en technisch ontwerp;
- 3) bouw release;
- 4) testfase (functioneel, technische en performance) totdat systeem goed werkt. Werkt het systeem niet goed dan wordt de release aangepast (fase 3);
- 5) acceptatiefase;
- 6) uitbrengen release / in productie in nauw overleg met andere (OV)-bedrijven.

In de planning van TLS wordt vermeld dat de testfase van release vier gepland staat vanaf december 2011 en afronding op zijn vroegst maart/april 2012 plaatsvindt. TLS verzoekt het CBP daarom bij het opleggen van een eventuele dwangsom de begunstigingstermijn af te stemmen op deze fases en stelt een begunstigingstermijn van in elk geval anderhalf jaar voor.

#### *§ 5.2.2. Beoordeling - implementatietermijn*

Bestaande wetsovertredingen dienen zo spoedig als mogelijk te worden opgeheven. Dit betekent dat een bestuursorgaan rekening dient te houden met de termijn waarbinnen de overtreder alsnog zorg kan dragen voor normconforme naleving. Deze termijn dient objectief gezien redelijk te zijn en niet langer dan noodzakelijk. Hierbij gaat het bestuursorgaan ervan uit dat de overtreder een hoge prioriteit toekent aan het opheffen van de wetsovertreding.

Uit de gedetailleerde planning van TLS maakt het CBP op dat de implementatie reeds is gestart maar er veel werkzaamheden dienen te worden verricht, gericht op zorgvuldigheid en stabiliteit van het landelijke OV-chipsysteem. Afronding van de implementatie wordt door TLS daardoor pas in mei 2012 verwacht. Het CBP maakt uit de nadere onderbouwing op dat TLS over meerdere grote databases en bijbehorende back-ups beschikt, die van belang zijn bij het implementeren van de bewaartermijnen. Bovendien maakt het CBP uit de onderbouwing op dat het systeem van TLS, als kaartuitgever en beheerder van het systeem, op alle betrokken OV-bedrijven is aangesloten. Dit heeft tot gevolg dat implementatie van de bewaartermijnen mede afhankelijk is van de systemen van deze OV-bedrijven. Rekening houdend met hetgeen hiervoor is vermeld, concludeert het CBP dat de planning en onderbouwing zoals door TLS zijn overgelegd redelijk is.

#### *§ 6. Overige standpunten TLS*

##### *§ 6.1. Zienswijze TLS*

In aanvulling op de pleitnota van 15 maart 2011 merkt TLS op dat het rapport definitieve bevindingen op een aantal plaatsen dient te worden gecorrigeerd. TLS heeft bij brief van 29 maart 2011 aan het CBP de voorgestelde correcties en opmerkingen overeenkomstig te verwerken in het rapport en te publiceren zodat het publiek ter zake juist wordt geïnformeerd.

##### *§ 6.2. Beoordeling – overige standpunten*

Het CBP maakt uit de voorgestelde tekstcorrecties op dat de voorgestelde correcties met name samenhangen met de principiële standpunten van TLS. Aangezien het CBP in onderhavige besluit reeds inhoudelijk op de standpunten van TLS ingaat, leveren deze opmerkingen van TLS derhalve geen reden op om het rapport definitieve bevindingen aan te passen.

### *§ 7. Belangenafweging*

Persoonsgegevens maken per definitie deel uit van de persoonlijke levenssfeer van een individu. De persoonlijke levenssfeer dient op grond van artikel 10 van de Grondwet en het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden te allen tijde te worden geëerbiedigd. Vrij verkeer van persoonsgegevens in verband met economische belangen is evenwel toegelaten voorzover daarbij rekening wordt gehouden met de waarborgen die de Europese Richtlijn 95/46/EU van 24 oktober 1995 hieraan stelt.<sup>14</sup> Dit betekent dat TLS bij het nastreven van haar (bedrijfs)economische doelstellingen de bepalingen uit de Wbp dient na te leven waarin voornoemde richtlijn is geïmplementeerd.

Het CBP heeft geconstateerd dat TLS dagelijks transactiegegevens van grote aantallen studenten verzamelt en verwerkt maar hierbij niet alle bepalingen van de Wbp voldoende in acht neemt. Studenten vertegenwoordigen een groot deel van de Nederlandse populatie die dagelijks is aangewezen op het openbaar vervoer. Deze klantrelatie met de studenten rechtvaardigt enerzijds dat TLS inzicht in het (dagelijkse) reis- en betaalgedrag van de studenten verkrijgt, maar anderzijds mag hierbij geen inbreuk ontstaan op de persoonlijke levenssfeer van deze studenten. Dit impliceert dat TLS zorgvuldig met deze persoonsgegevens dient om te gaan en de Wbp dient na te leven.

Bovengenoemde vaststelling door het CBP, dat TLS de Wbp overtreedt, heeft tot op heden nog niet geleid tot beëindiging van de overtreding. Uit het onderzoeksrapport OV-chipkaart inzake GVB van december 2007 bleek reeds dat GVB persoonsgegevens langer bewaarde dan noodzakelijk en daarmee artikel 6 j° 10 Wbp had overtreden. TLS heeft destijds aan het CBP te kennen gegeven dat zij zich de bevindingen uit voornoemd rapport inzake GVB ook heeft aangetrokken en aanpassingen zou doorvoeren. Uit het onderzoek in 2010 blijkt echter dat TLS artikel 6 j° 10 Wbp overtreedt, zoals is vastgelegd in het rapport van voorlopige bevindingen van 16 juli 2010 en het rapport van definitieve bevindingen van 2 december 2010. Het CBP constateert bovendien dat, zelfs nadat in februari 2011 een (voornemen tot een) handhavingsmaatregel aan TLS is toegezonden, TLS nog steeds niet heeft zorg gedragen voor implementatie van de bewaartermijnen, zodat de overtreding tot op heden nog steeds voortduurt. Daarom concludeert het CBP dat het maatschappelijk belang gebaat is bij handhavend optreden.

### *§ 8. Besluit - Last onder dwangsom*

Het CBP heeft vastgesteld dat TLS persoonsgegevens verwerkt tijdens en nadat studenten hebben in- en uitgecheckt met de studenten OV-chipkaart. Ingevolge artikel 6 j° 10 Wbp dienen persoonsgegevens niet langer te worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens verwerkt. Het CBP heeft echter geconstateerd dat TLS hiervoor inmiddels bewaartermijnen heeft vastgesteld maar tot op heden deze bewaartermijnen nog heeft niet geïmplementeerd. Het CBP concludeert derhalve dat TLS nog steeds in strijd handelt met artikel 6 j° 10 Wbp.

Het CBP is ingevolge artikel 65 Wbp bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van de bij of krachtens de Wbp gestelde verplichtingen. Op grond van artikel

---

<sup>14</sup> Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen nr. L 281/31.

DATUM 9 juni 2011  
ONS KENMERK z2011-00056

5:32, eerste lid, Awb kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Gelet op de bevindingen en naar aanleiding van hetgeen tijdens en na de hoorzitting door TLS naar voren is gebracht, besluit het CBP derhalve als volgt.

### *Last*

Het CBP legt TLS de volgende last op:

TLS implementeert in verband met de verwerking van persoonsgegevens van studenten die reizen met de studenten OV-chipkaart, de volgende bewaartermijnen:

- a. De bewaartermijn van 24 maanden voor de servicedoeleinden blokkeren kaart in geval van verlies of diefstal, reconstructie kaart en het verstrekken transactieoverzichten aan kaarthouders;
- b. De bewaartermijn van 18 maanden voor het doeleinde integriteit van het systeem;
- c. De bewaartermijn van 18 maanden voor de servicedoeleinden restitutieverzoeken en automatisch opladen;
- d. De bewaartermijn van ten hoogste 24 maanden voor het doeleinde wettelijke verplichtingen (fiscale verplichtingen van TLS);
- e. De bewaartermijn van ten hoogste 24 maanden voor het doeleinde fiscale verplichtingen van de reiziger;
- f. De bewaartermijn van 18 maanden voor de doeleinden clearing and settlement, debiteurenbeheer, tegoedbeheer elektronische beurs en intern beheer

Implementatie betekent onder meer dat de persoonsgegevens die in verband met deze doeleinden worden verwerkt uiterlijk op de laatste dag van de bewaartermijnen zijn vernietigd danwel zijn geanonimiseerd.

### *Dwangsom*

TLS verbeurt een dwangsom van € 5.000 (zegge: vijfduizend euro) voor iedere week of gedeelte daarvan waarin TLS de maatregel niet (geheel) heeft uitgevoerd. Het bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, is bepaald op € 250.000 (zegge: tweehonderdenvijftigduizend euro).

De hoogte van de dwangsom is gerelateerd aan de ernst van de overtreding, het feit dat er sprake is van een structurele overtreding, deze overtreding reeds over een langere periode heeft plaatsgevonden en aan het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan de naleving van de regelgeving. Tevens weegt mee dat TLS dagelijks op grote schaal persoonsgegevens verzamelt en verwerkt van personen die zijn aangewezen op het openbaar vervoer en het feit dat deze overtreding nog steeds voortduurt mee. Verder is rekening gehouden met de beoogde werking van de dwangsom. In dit verband is van belang dat de hoogte van de dwangsom voor TLS voldoende financiële prikkel dient te vormen om aan de last te voldoen.

### *Begunstigingstermijn*

De begunstigingstermijn waarbinnen TLS geen dwangsom verbeurt, loop af op 31 mei 2012.

### *Informatieverzoek*

Op grond van artikel 5:16 Awb j° artikel 5:20 Awb verzoekt het CBP TLS *tijdig vóór* het einde van de begunstigingstermijn bewijsstukken aan het CBP toe te zenden waaruit blijkt dat tijdig en volledig aan de last is voldaan.

DATUM 9 juni 2011  
ONS KENMERK z2011-00056

*§ 9. Rechtsgangverwijzing*

Ingevolge artikel 7:1 Awb kan TLS tegen de last onder dwangsom bezwaar maken door het indienen van een gemotiveerd bezwaarschrift, gericht aan het CBP, Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag, onder vermelding van "Awb-bezwaar" op de enveloppe. De termijn waarbinnen het bezwaarschrift kan worden ingediend bedraagt zes weken na de dag waarop dit besluit is verzonden.

Hoogachtend,  
Het College bescherming persoonsgegevens,