

Voorwoord

De Commissie signaleert dat met grote voortvarendheid en met succes aan de uitrol van de OV-chipkaart wordt gewerkt. De – over het algemeen – positieve ervaringen geven vertrouwen voor de verdere uitrol. Tegelijkertijd merkt de Commissie op dat bij die verdere uitrol nog uitdagingen zich aandienen, zoals het gebruik van de kaart door de keten, een veel groter aantal transacties en het beslechten van de discussies over abonnementen en tarieven.

Met deze rapportage waarin aanbevelingen zijn opgenomen over financiële aspecten bij de introductie van de OV-chipkaart, hoopt de Commissie een bijdrage te leveren aan een beheerste verdere uitrol van de kaart in Nederland. De aanbevelingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de informatie die een aantal vervoerders, DO's en de reizigersorganisaties hebben verstrekt op basis van de eerste ervaringen met de kaart in de pilotgebieden, Rotterdam voorop.

De Commissie bedankt alle betrokken partijen voor de openhartige gesprekken en de geleverde informatie. Bovendien heeft de Commissie haar voordeel kunnen doen met het constructieve commentaar op de analyse van de Commissie en de bevindingen.

23 december 2009

A.W. Kist

Samenvatting "Praktisch toepasbaar instrument gericht op kostenbeheersing"

De gebiedsgerichte en brede introductie van de OV-chipkaart is in volle gang en zal ook volgend jaar doorgaan. In 2010 zullen steeds meer reizigers reizen met de OV-chipkaart. De complexiteit van de introductie zal daardoor in het komende jaar toenemen. Begin 2009 was nog sprake van een geïsoleerd verplicht gebruik in één gebied en bij één modaliteit (metro in stadsregio Rotterdam). In augustus dit jaar is de OV-chipkaart ook in de Amsterdamse metro verplicht gesteld. Parallel heeft de OV-chipkaart in diverse andere gebieden zijn intrede gedaan en de reiziger heeft vanaf oktober 2009 kennis kunnen maken met het reizen met de OV-chipkaart bij de NS.

Eind 2010 geldt dat in alle gebieden in het stads- en streekvervoer gereisd kan worden met de OV-chipkaart. Het blijvend organiseren en borgen van samenhang is voor de Commissie het sleutelbegrip om de verdere implementatie van de OV-chipkaart te realiseren en daarbij de kosten te beheersen. Alle partijen zijn daarbij aan zet: de stads- en streekvervoerders, de decentrale overheden, TLS, de NS, de consumentenorganisaties en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Om het proces van verbreding over meerdere modaliteiten en opschaling tot een landelijk dekkend systeem op een kostenbewuste wijze verder ter hand te nemen beveelt de Commissie het volgende aan. Bied de reizigers een samenhangend pakket aan dat bestaat uit de volgende elementen:

- Communicatie
 - Richt communicatie op speciale doelgroepen en automatisch opladen; Vooral in stedelijke gebieden vragen specifieke doelgroepen speciale aandacht om te zorgen dat zij de voordelen van de OV-chipkaart maximaal kunnen gaan benutten en tegelijkertijd hoge exploitatiekosten worden voorkomen. Het inzetten van DO's en de vervoerders op het reizen met een persoonsgebonden OV-chipkaart met automatisch opladen resulteert in voordelen voor zowel de reiziger als de vervoerder.
 - Richt communicatie op moment van introductie; Vervoerbedrijven en DO's doen er verstandig aan de communicatie te richten op het informeren van de reiziger over het moment waarop de OV-chipkaart het enige betaalmiddel zal zijn en minder op het verleiden van de reizigers om gebruik te maken van de OV-chipkaart. Het niet meer toestaan van een alternatief zal het gebruik van het systeem sprongsgewijs laten toenemen, waardoor de kosten van het gebruik over meerdere reizigers te verdelen zijn.

- **Distributie:**
 - Handhaaf flexibiliteit en stuur op herkenbaarheid; Bij de introductie is een divers en voldoende uitgebreid distributienetwerk een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie, zonder dat deze aanpak leidt tot inflexibiliteit. Flexibel kunnen inspelen op de daadwerkelijke behoefte aan distributiepunten draagt bij aan het beheersbaar houden van de kosten. Het eerder genoemde gemak van het reizen met de persoonlijke OV-chipkaart in combinatie met het automatisch opladen is in dit verband van belang. Belangrijk is te blijven zorgen voor samenhang in herkenbaarheid en uniformiteit als het gaat om het door de reizigers herkennen van distributiepunten.

- **Tariefsysteem:**
 - Introduceer een zo eenvoudig mogelijk systeem; De introductie van de OV-chipkaart binnen een gebied verlangt zoveel mogelijk het gelijktijdig invoeren bij de relevante modaliteiten. Een eenvoudig en eenduidig tariefstelsel draagt hier aan bij, evenals een zo kort mogelijk durende duale fase.

 - Sta aanvullende opties toe indien onderbouwd en als de aanvrager betaalt; Een eenvoudig en goed beheersbaar systeem vraagt een blijvende actieve rol van TLS als de hoeder van het systeem. Tijdens en na een succesvolle landelijke introductie zou het toevoegen van opties aan de OV-chipkaart moeten plaatsvinden op basis van een financieel economisch goed onderbouwde afweging. Indien aanvullende opties wenselijk zijn, zou de aanvragende partij (DO of vervoerder) daarvoor de totale kosten dienen te dragen.

- **Duale fase:**
 - Houd de duale fase zo kort mogelijk; Om de duale fase zo kort mogelijk te houden is het wenselijk dat betrokken partijen blijven werken aan een zo hoog mogelijk doch verantwoord uitroltempo. Het zoveel als mogelijk verkorten van de goedkeuringstermijnen draagt hier aan bij.

 - Hanteer een geoliede aanpak; Uiteraard vraagt dit een adequate voorbereiding en een optimale afstemming: tussen DO en het Ministerie; tussen DO en aangrenzende overheden; tussen DO en vervoerders en tussen de DO en de reizigersvertegenwoordigende organisaties (Rocov's).

Met bovenstaande aanbevelingen geeft de Commissie een raster waaruit overheden, de vervoerders en TLS richtlijnen kunnen destilleren die, indien consequent toegepast, bijdragen aan een beheerste kostenontwikkeling van de voortvarende introductie van de OV-chipkaart. Samenvattend bestaat het raster uit:

Blijvend organiseren samenhang op	vier hoofdthema's	leidt tot 10 concrete aanbevelingen:
<p>Een vanuit kostenoptiek beheerste uitrol van de OV-chipkaart vraagt om een samenhangende aanpak gericht op;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zoveel mogelijk verlagen van te investeren bedragen • Zoveel mogelijk verlagen van exploitatiekosten • Zoveel mogelijk verhogen van opbrengsten • Zoveel mogelijk versnellen van het moment waarop opbrengsten gegenereerd worden <p>Dit vraagt om een samenhangende aanpak op de volgende vier hoofdthema's:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • communicatie 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Richt communicatie op speciale doelgroepen 2. Richt communicatie op bevorderen van het reizen met persoonsgebonden OV-chipkaart en automatisch opladen 3. Richt communicatie op moment van introductie OV-chipkaart en vooral moment van uitzetten NVB, minder op het verleiden tot gebruik
	<ul style="list-style-type: none"> • distributie 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Handhaaf flexibiliteit boven langjarige gefixeerde contracten 5. Stuur op herkenbaarheid en uniformiteit
	<ul style="list-style-type: none"> • tariefsysteem 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Introduceer een zo eenvoudig mogelijk systeem zonder complexe producten bij zoveel mogelijk modaliteiten tegelijkertijd en coördineer dit bovenregionaal 7. Bouw na de landelijke introductie het tariefsysteem voorzichtig uit uitsluitend op basis van gezonde financieel economisch onderbouwde afwegingen 8. Sta aanvullende opties tijdens en na de introductie alleen toe als aanvragende partij volledig de kosten wil dragen
	<ul style="list-style-type: none"> • duale fase 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Houd de duale fase zo kort mogelijk. Niet alleen worden zo kosten voor een dubbel systeem voorkomen ook het gebruik van het systeem neemt daardoor met sprongen toe. De totale kosten per reiziger zullen dalen. 10. Hanteer een geoliede aanpak tussen de voorbereiding en de beoordeling om het traject gericht op het uitzetten van het NVB soepel te laten verlopen.

De Commissie sluit af met te benadrukken dat samenhang, welke tot uiting komt in een coherente manier van samenwerken op alle niveaus, onmisbaar is bij de verdere uitrol en het structureel gebruik.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
SAMENVATTING "PRAKTISCH TOEPASBAAR INSTRUMENT GERICHT OP KOSTENBEHEERSING"	3
INHOUDSOPGAVE	6
1 INLEIDING	8
1.1 AANLEIDING EN OPDRACHT	8
1.2 WERKWIJZE	9
2 ANALYTISCH KADER OM TE KOMEN TOT AANBEVELINGEN	10
2.1 ANALYTISCH KADER.....	10
2.2 AUTONOME ONTWIKKELINGEN VAN DE BUSINESS CASE	11
2.3 AANBEVELINGEN	13
2.3.1 <i>Reductie zwartrijden en sociale veiligheid</i>	13
2.3.2 <i>Communicatie; het bereiken van specifieke doelgroepen</i>	15
2.3.3 <i>Efficiënt gebruik OV-chipkaart door de reiziger</i>	17
2.3.4 <i>Distributie</i>	18
2.3.5 <i>Communicatie; verleidingsstrategie</i>	20
2.3.6 <i>Allocatie introductiekosten tussen DO en vervoerder</i>	22
2.3.7 <i>Implementatiesnelheid; uitzetten NVB</i>	23
2.3.8 <i>Complexe producten, abonnementen en tariefsdifferentiatie</i>	27
2.3.9 <i>Afwikkeling meerkostendiscussie</i>	29
2.3.10 <i>Rol TLS in het OV-chipkaart systeem; migratie naar hoger beveiligingsniveau</i>	32
2.3.11 <i>Regie</i>	33
2.3.12 <i>Implementatiesnelheid; aanvullende voorwaarden uitzetten NVB</i>	35
2.3.13 <i>Rol TLS in het OV-chipkaart systeem; verrekening kosten van aanvullende eisen</i> .	36
2.3.14 <i>Rol TLS in het OV-chipkaart systeem; onderbenutting van het systeem</i>	38

2.3.15	<i>Rol TLS in het OV-chipkaart systeem; aandeelhouders en klanten.....</i>	39
BIJLAGE 1:	PROJECTSTURING EN KOSTENBEHEERSING	41

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en opdracht

Op 31 oktober 2008 heeft de staatssecretaris van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de Stadsregio Rotterdam toestemming gegeven om de Nationale Vervoerbewijzen (NVB) uit te zetten in de metro. Deze afsluiting fungeerde als pilot voor de landelijke implementatie van de OV-Chipkaart (OVC) bij andere stadsregio's, provincies en vervoersbedrijven. Op 29 januari 2009 werd het NVB uitgezet in de metro in Rotterdam. Op 27 augustus 2009 is het NVB ook in de Amsterdamse metro uitgezet. De OVC is al eerder in de pilotgebieden ingevoerd om het gebruik te testen. De vervoerders RET en GVB hebben daartoe samen met Connexxion het voortouw genomen.

Onder aansturing van de Regiegroep en de landelijke implementatiegroep OV-chipkaart is inmiddels de uitrol van de OVC over geheel Nederland in volle gang. In het bestuurlijk overleg¹ van 28 oktober 2008 is afgesproken dat de introductie van het totale OV-chipkaart bij alle modaliteiten in Rotterdam in de zomer van 2009 wordt geëvalueerd. Onderdeel van deze evaluatie betreft het effect van de introductie op de oorspronkelijke business case. Het betrekken van de gemaakte kosten is hiervoor noodzakelijk. Aan de Commissie Kist is gevraagd dit deel van de evaluatie voor zijn rekening te nemen.

De vervolgoopdracht² aan de Commissie Kist:

Evalueer de financiële aspecten van de introductie van de OV-chipkaart in de stadsregio Rotterdam en Amsterdam. Vertaal de resultaten van deze analyse in een voor de decentrale overheden en stads- en streekvervoerders praktisch toepasbaar instrument dat concrete aanbevelingen doet kosten te beheersen bij de verdere introductie van het OV-chipkaartsysteem in Nederland.

¹ Regiegroep OV-chipkaart

² Zie de eerder uitgebrachte adviezen, 'Perspectief op Meerkosten' van 6 oktober 2008 en 'Aanwending Migratiegelden in beeld' van 25 april 2009

De analyse en het advies geven Decentrale Overheden (DO's) en stads- en streekvervoerders inzicht in de kostendrijvers en factoren die deze kostendrijvers beïnvloeden. Het advies wordt gecompleteerd met een overzicht van maatregelen die partijen kunnen nemen deze kostendrijvers te beheersen. De reikwijdte van de aanbevelingen van de Commissie betreft de introductie en het gebruik van de OV-chipkaart bij metro, bus en tram.

1.2 Werkwijze

De Commissie is gestart met een oriënterende gespreksronde met vervoerders, NS, decentrale overheden, TLS, de landelijke implementatiegroep, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en consumentenorganisaties. Vervolgens is een aantal partijen verzocht schriftelijke informatie te verstrekken. Met de volgende partijen zijn gesprekken gevoerd:

- De stedelijke en regionale vervoerders, te weten: RET, GVB, Connexxion, HTM;
- Nederlandse Spoorwegen (NS);
- Stadsregio Rotterdam, Amsterdam, Arnhem-Nijmegen en stadgewest Haaglanden;
- Trans Link Systems (hierna: "TLS");
- De landelijke implementatiegroep OV-chipkaart;
- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W);
- Federatie van Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN);
- De consumentenorganisaties, te weten: ROVER, ANBO en vertegenwoordiger Rocov's.

De Commissie heeft het relaas, dat op basis van de gespreksronde is opgesteld, voorgelegd bij de gesprekspartners voor een verificatie op feitelijke onjuistheden.

De Commissie heeft daarnaast documenten over het OV-chipkaart project geraadpleegd. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van de rapporten "Evaluatie OV-chipkaart Rotterdamse metro" van 26 maart 2009 en "Evaluatie pilot OV-chipkaart in Rotterdam" van 4 september 2009. Deze rapporten zijn in opdracht van de Stadsregio Rotterdam opgesteld en geven een overzicht van de ervaringen na het uitzetten van de nationale vervoerbewijzen in de Rotterdamse metro met ingang van 29 januari 2009.

De Commissie heeft tevens de beschikking gekregen over correspondentie tussen partijen inzake het OV-chipkaartproject. Deze correspondentie wordt op de relevante plekken in het rapport vermeld.

2 Analytisch kader om te komen tot aanbevelingen

In dit hoofdstuk komt de Commissie met constatering en aanbevelingen die relevant zijn voor alle DO's en vervoerders bij de (verdere) implementatie van de OV-chipkaart. Deze aanbevelingen komen voort uit de constatering die de Commissie ontleent aan de gespreksronde en aanvullende bronnen.

2.1 Analytisch kader

De Commissie hanteert een analytisch kader voor de ordening van de constatering uit de gespreksronde. Het analytisch kader is opgebouwd uit twee invalshoeken. De eerste ordening oormerkt de kosten en opbrengsten. De drijvers achter de kosten en opbrengsten vormen de tweede invalshoek.

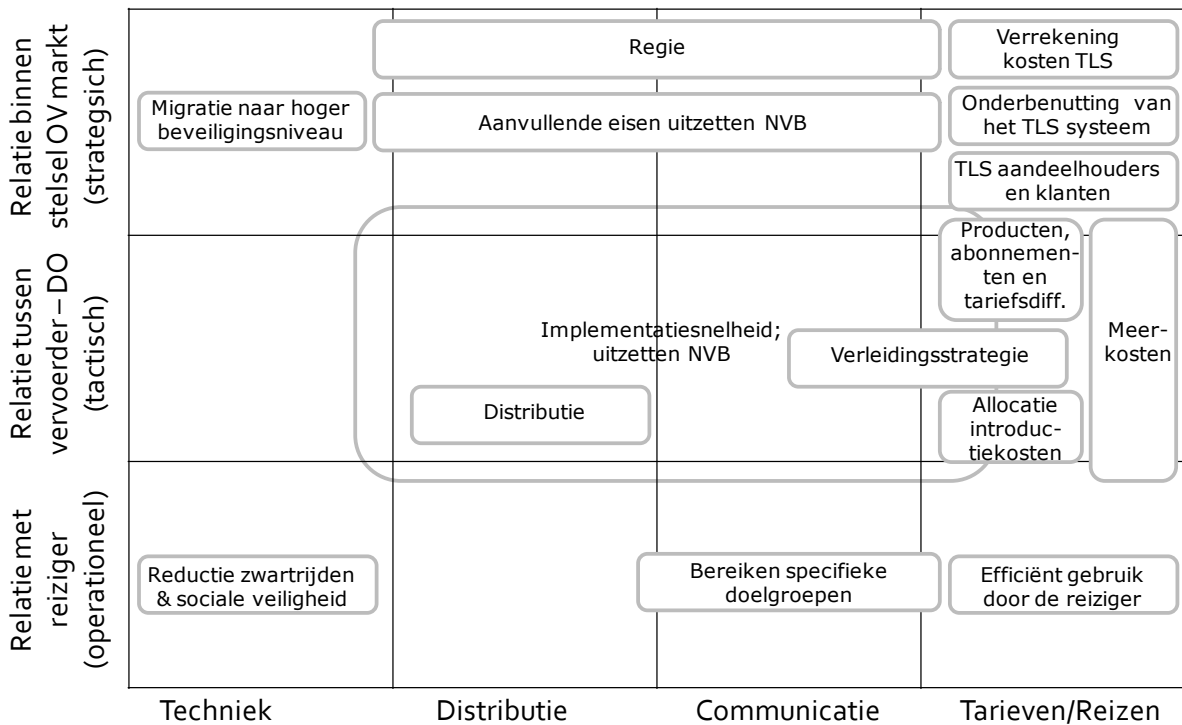
De Commissie hanteert vier categorieën aan de hand waarvan kosten en opbrengsten zijn te oormerken. Het gaat hierbij om:

- Techniek: Werkt het systeem in technisch opzicht; in de zin van betrouwbaarheid en toegankelijkheid
- Communicatie: Weten betrokkenen wat er staat te gebeuren; communicatie rondom de introductie
- Distributie: Hoe is de distributie van de OV-chipkaart geregeld; verkrijgbaarheid en distributie
- Tarieven/reizen: Hoe ervaart de reiziger het reizen op de OV-chipkaart; kosten en transparantie verbonden aan het reizen met de OV-chipkaart.

De Commissie hanteert binnen deze categorieën drie "drijvers" voor kosten en opbrengsten.

- Relatie met reiziger (operationeel): De eerste drijver zijn kosten en opbrengsten die worden veroorzaakt door de feitelijke introductie van de OV-chipkaart in relatie tot de reiziger. Het betreft de implementatiekosten en -opbrengsten, die voortkomen uit het simpele feit dat de OV-chipkaart geïmplementeerd wordt. Het betreft hier aspecten van operationele aard.
- Relatie vervoerder – DO (tactisch): De tweede drijver zijn kosten en opbrengsten verbonden aan de introductie van de OV-chipkaart die terug te voeren zijn op de specifieke contractuele relatie tussen de opdrachtgever (decentrale overheid) en de opdrachtnemer (vervoerder). Het betreft hier aspecten van tactische aard.
- Relatie binnen stelsel OV-markt (strategisch): De derde drijver betreft kosten en opbrengsten die volgen uit de relaties binnen het stelsel van de OV-markt. Het betreft hier aspecten van strategische aard.

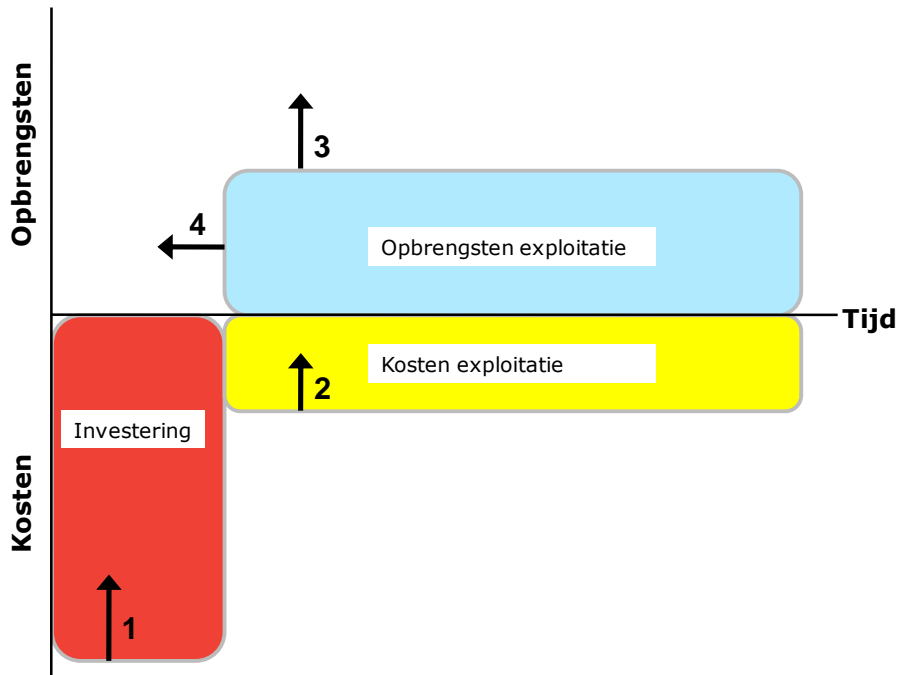
Onderstaande figuur geeft een overzicht van de belangrijkste constatering zoals de Commissie deze heeft opgetekend tijdens de ronde langs de gesprekspartners.



Bovenstaand analyseraamwerk is tevens leeswijzer voor paragraaf 2.3. Op deze wijze kunnen de gesprekspartners en de lezers per constatering afleiden op welke aspecten (categorie voor oormerken en kostendrijvers) deze constatering betrekking heeft.

2.2 Autonome ontwikkelingen van de Business Case

De business cases OV-chipkaart van de individuele vervoerders en die van TLS zijn opgebouwd uit (verwachte) investeringen, kosten en opbrengsten. Deze worden uitgezet in de tijd. Onderstaande figuur geeft weer hoe deze kasstromen in een business case met elkaar samenhangen. De kasstromen, zoals kosten, zijn weer een bundeling van onderliggende posten, zoals onderhoudskosten, personeelskosten, enzovoort. Omdat een business case bestaat uit een toekomstige projectie van kasstromen, is deze omgeven met onzekerheden.



De Business Case kan op vier manieren positief worden beïnvloed:

1	Verlaging van de investering; bijvoorbeeld door beperking van investeringen in uitgebreide productenrange en/of het vermijden van een vroegtijdige migratie;
2	Verlaging van de kosten van de exploitatie; bijvoorbeeld het beperken van kosten door verkorting van de duale fase, het terugdringen van het gebruik van wegwerpkarten en het aantal betalingen met muntgeld, het vermijden van duale systemen;
3	Verhoging van de opbrengsten van de exploitatie; bijvoorbeeld door invoering tariefsdifferentiatie, een hoger aantal transacties voor het TLS-systeem;
4	Versnellen van de opbrengsten van de exploitatie; bijvoorbeeld door versneld uitzetten van het NVB of een versnelde invoer van tariefsdifferentiatie.

2.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf doet de Commissie aanbevelingen op basis van de constatering binnen het analyseraamwerk voor de beheersing van de implementatiekosten van de OV-chipkaart. De Commissie geeft per aanbeveling aan welk positief effect op de Business Case optreedt bij het uitvoeren van de betreffende aanbeveling.

2.3.1 Reductie zwartrijden en sociale veiligheid

Constatering:

Relatie binnen stelsel OV markt (strategisch)	Migratie naar hoger beveiligingsniveau	Aanvullende eisen uitzetten NVB	Regie Verrekening kosten TLS Onderbenutting van het TLS systeem TLS aandeelhouders en klanten
Relatie tussen vervoerder – DO (tactisch)		Implementatiesnelheid; uitzetten NVB Distributie	Producten, abonnementen en tariefdiff. Meerkosten Verleidingsstrategie Allocatie introductiekosten
Relatie met reiziger (operationeel)	Reductie zwartrijden & sociale veiligheid	Bereiken specifieke doelgroepen	Efficiënt gebruik door de reiziger
	Techniek	Distributie	Communicatie

Volgens de Monitor Zwartrijden van het ministerie van V&W is het percentage zwartrijders in de Rotterdamse metro gedaald van 10,2% in 2008 naar 3,9% in 2009³. Uit de eerste inzichten in Rotterdam blijkt dat de daling van percentage zwartrijders zich (nog) niet heeft vertaald in een toename van het aantal betalende reizigers in de metro. Volgens de gesprekspartners kan dit fenomeen van tijdelijke aard zijn.

De reiziger vertoont sinds het sluiten van de metropoortjes op twee manieren ontwijkgedrag. De eerste is dat reizigers overstappen op een andere modaliteit (bijvoorbeeld als dit een goedkopere reis geeft of als dit zwartrijden mogelijk maakt). De tweede is dat reizigers - al dan niet tijdelijk - geen gebruik meer maken van het OV. Het is volgens gesprekspartners zeker denkbaar (en op basis van de ervaringen tot dusverre te verwachten) dat een deel van de voormalige zwartrijders wegvalt.

De precieze impact op de reizigersaantallen van het sluiten van de systemen in combinatie met OV-chipkaartgebruik bij de metro zal over een langere periode gemeten moeten worden.

³ Evaluatie pilot OV-chipkaart in Rotterdam van 4 september 2009

Het uitblijven van de baten van reizigersgroei door reductie zwartrijden leidt tot nivellering in de business cases van grootstedelijke en landelijke gebieden. In landelijk gebied is het reduceren van het zwartrijden namelijk niet meegenomen in de business case.

De Commissie constateert uit de gesprekken en de evaluaties dat het sluiten van de metrostations en de daling van het percentage zwartrijden vooralsnog niet heeft geleid tot de verwachte verbetering van de perceptie van de sociale veiligheid⁴. De groep reizigers die blijft zwartrijden is nu meer zichtbaar⁵. De verwachte reizigersgroei onder de aanname van een grotere sociale veiligheid vindt in Amsterdam (nog) niet plaats⁶. Overigens wordt de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in Nederland als goed beoordeeld; reizigers waarderen de sociale veiligheid van stads- en streekvervoer over 2008 met een 7,9⁷.

De mogelijke verbetering van de sociale veiligheid in het OV door het afsluiten van stations speelt tot nu toe alleen in de metro van Rotterdam en Amsterdam. Op een later moment zal dat ook gelden voor NS-stations. De NS voorziet op termijn dat van de 379 stations de 115 grotere stations worden uitgerust met poortjes.

Aanbeveling:

Het reduceren van zwartrijden verdient onverminderd aandacht met als belangrijkste overweging dat daarmee de sociale veiligheid (gepercipieerd) toeneemt en daarmee de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer. Tegelijkertijd kan de schade die ontstaat door het agressieve gedrag worden beperkt.

Effect:

- 2) Verlaging van de schadekosten van de exploitatie;
- 3) Verhoging van de opbrengsten van de exploitatie door meer reizigers.

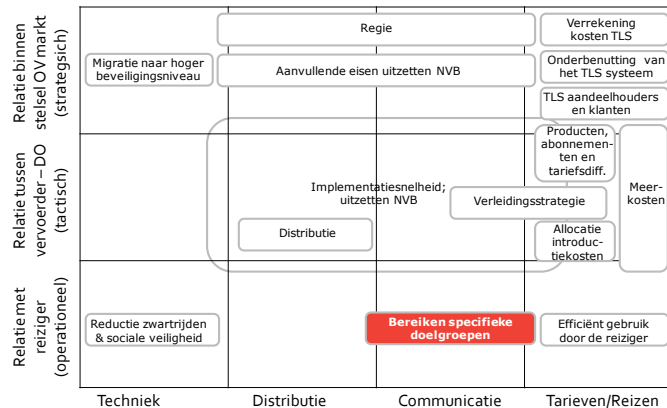
⁴ Ervaren veiligheid metro Rotterdam: "22% van de verplichte OV-chipkaart gebruikers is van mening dat het OV-chipkaart systeem het reizen met het OV veiliger maakt, 38% vindt van niet". Bron: 'Evaluatie pilot OV-chipkaart in Rotterdam' van 4 september 2009

⁵ "63% van de verplichte OV-chipkaart gebruikers is na 29 januari wel eens getuige geweest van een incident met een zwartrijder. De meest genoemde incidenten zijn een zwartrijder die meeliep met een betalende reiziger (79%), een zwartrijder die poortjes opentrapte (65%), zwartrijders die in- en/of uitstapten op de zogenaamde 'open stations' (37%) en een zwartrijder die zich via de liften toegang verschafte tot de perrons (32%). Bron: 'Evaluatie pilot OV-chipkaart in Rotterdam' van 4 september 2009

⁶ Overigens vindt een groei van het aantal betalende reizigers in de bus bij Connexxion (nog) niet plaats

⁷ Reizigersmonitor Sociale veiligheid van de ov-reizigers 2008, KpVV

2.3.2 Communicatie; het bereiken van specifieke doelgroepen



Constatering:

Uit ervaringen in Rotterdam en Amsterdam blijken bepaalde groepen reizigers moeilijk te bereiken met de ingezette communicatiemiddelen. Met name de achterblijvende bevolking in grootstedelijk gebied kiest mede hierdoor (nog steeds) voor een relatief dure manier van reizen; duur voor zowel de reiziger als de vervoerder. In plaats van reizen op saldo betaalt men meer door gebruik van wegwerpk kaartjes afgerekend met muntgeld. De kosten per reizigerskilometer voor de reiziger zijn veel hoger dan noodzakelijk; gelijktijdig resulteren deze transacties in hoge handelingskosten voor de vervoerder.

Een tweede aandachtspunt is de informatievoorziening voor reizigers over specifieke producten en diensten. De Commissie constateert dat het automatisch opladen onvoldoende bekend is bij de reiziger. Een hoger gebruik van het automatisch opladen resulteert volgens de gesprekspartners in minder handelingen voor de reiziger en minder transactiekosten voor de vervoerder.

Aanbeveling:

De Commissie beveelt de DO's en vervoerders aan veel aandacht te besteden aan de achterblijvende bevolking in grootstedelijk gebied in combinatie met het promoten van specifieke functies op de OV-chipkaart (automatisch opladen). Het hanteren van de persoonsgebonden OV-chipkaart met automatisch opladen als standaard resulteert in voordelen voor zowel de reiziger als de vervoerder⁸. Betrek commerciële marketeers om dit product te promoten.

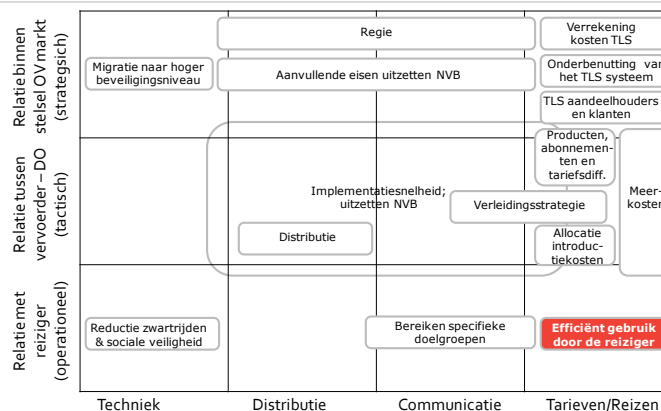
⁸ In Friesland kunnen inwoners een gratis persoonlijke OV-chipkaart aanvragen die vervolgens inclusief automatisch opladen en 5 euro saldo wordt thuisgestuurd.

Het informeren en voorzien van instructies van de specifieke groepen kan door de inzet van specifieke en op de doelgroep gerichte communicatiekanalen. In dit verband verdient het de overweging expertise te mobiliseren van gerelateerde activiteiten van overheden (participatief burgerschap, inburgering, etc.). Daarnaast kan het bundelen van ervaringen tussen DO's en vervoerders over de succes- en faalfactoren in de benadering van achterblijvende bevolking in grootstedelijk gebied behulpzaam zijn.

Effect:

- 2) Verlaging van de kosten van de exploitatie;
- 3) Verhoging van de opbrengsten van de exploitatie.

2.3.3 Efficiënt gebruik OV-chipkaart door de reiziger



Constatering:

Naast de groep reizigers die kiest voor een relatief dure manier van reizen (zie 2.3.2) gaat een andere groep reizigers door de OV-chipkaart juist slimmer, meer uitgekiend reizen. Reizigers weten wat voor hen op welk traject de beste propositie is wanneer beide opties bestaan: reizen per OV-chipkaart of per strip. Met name in Rotterdam is gesignaleerd dat op trajecten waar de reiziger een keuze heeft tussen tram en metro er na implementatie van de OVC werd gekozen voor het goedkope alternatief. In Amsterdam wordt uitgekiend gebruik gemaakt van de mogelijkheid om gedurende een bepaalde periode ongelimiteerd te reizen in plaats van betalen per kilometer. Bij introductie van de OV-chipkaart door de NS werd in de media aandacht besteed aan 'creatief' reizen met de OV-chipkaart.

Van het optimaal gebruik op hetzelfde traject (vanuit kosten oogpunt) van tram met strippenkaart versus metro met OV-chipkaart zal na het uitzetten van het NVB in de stadsregio's Rotterdam en Amsterdam geen sprake meer zijn.

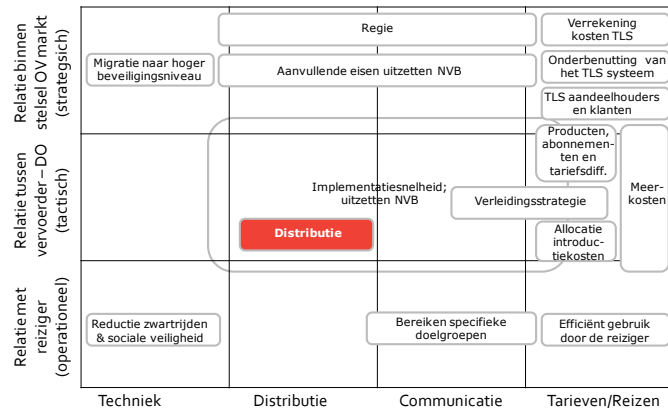
Aanbeveling:

De Commissie beveelt aan een voor de reiziger eenvoudig en eenduidig stelsel aan tarieven te hanteren in alle modaliteiten. Hiermee ontstaat enerzijds transparantie in tarieven en tariefopbouw voor de reiziger. Anderzijds vermijdt de vervoerder inkomstenderving door shopgedrag van die reiziger. Eenvoudig betekent ook dat er bij de introductie zo kort mogelijk twee betaal mogelijkheden worden toegelaten en structureel geen duaal systeem op na wordt gehouden.

Effect:

3) Verhoging van de opbrengsten van de exploitatie

2.3.4 Distributie



Constatering:

Een divers en voldoende uitgebreid distributienetwerk is een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie. Consumentenorganisaties pleiten daarbij voor uniformiteit en herkenbaarheid. Er is hier een verschil in het verkrijgen van de kaart (bij aanvang gebruik OVC) en het daarna opladen. Een piek in de distributieactiviteiten ligt in het verkrijgen van de kaart. Wanneer reizigers eenmaal beschikken over een OVC kan opladen op verschillende manieren (ook tijdens het reizen) plaatsvinden. Gesprekspartners signaleren daarbij dat in de toekomst automatisch opladen in/nabij het voertuig belangrijker wordt. In Amsterdam is het aantal verkooppunten in het derdennetwerk teruggebracht van 400 in het VBN netwerk naar 150 punten voor de OV-chipkaart. Het systeem maakt deze reductie mogelijk, omdat er nu alternatieven zijn voor het verkrijgen van het OV-product (automatisch opladen, opladen via internet, afhalen reissaldo in het voertuig, etc.).

Ten aanzien van het verkrijgen en opladen kiezen de verschillende DO's een eigen lijn. Sommige DO's doen zelf de aanbesteding voor het inrichten van het netwerk; anderen laten het over aan de vervoerder. Daarnaast zijn er verschillende keuzes gemaakt in de wijze waarop het netwerk wordt ingericht en de rol die marktpartijen daarbij spelen. DO's met opbrengstverantwoordelijkheid zijn geneigd een eigen distributienetwerk in te richten. DO's die de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder hebben gelegd, organiseren het inrichten van het distributienetwerk doorgaans ook via de vervoerder. Marktpartijen zijn geïnteresseerd in het inrichten van de distributiekanaalen, en deze kunnen bijdragen aan een hogere dichtheid van verkooppunten. Daar staat tegenover dat deze partijen veelal geen harde garanties afgeven terwijl DO's verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor een adequaat ingericht netwerk. Ook tijdelijke maatregelen zijn mogelijk. In de aanloop naar het uitzetten van het NVB voor de metro te Rotterdam heeft de RET gebruik gemaakt van extra verkooploketten en mobiele verkooppunten.

Aanbeveling:

De Commissie geeft de DO's in overweging geen langlopende en gefixeerde contracten aan te gaan ten behoeve van de distributie. Het consumentengedrag is moeilijk in te schatten, zo blijkt uit het gebruik van wegwerpkarten, muntgeld en het beperkt gebruik van automatisch laden. Flexibiliteit

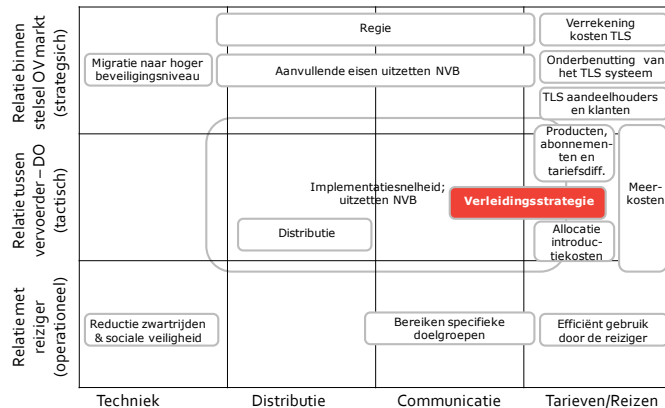
in de distributiestrategie lijkt het gepaste antwoord, ook om onnodige hoge kosten te vermijden. Tegelijkertijd is het – redenerend vanuit de reiziger – daarbij aan te bevelen een herkenbare aanpak te volgen. Passend daarbij is bijvoorbeeld de inzet van mobiele verkooppunten vanuit een gezamenlijke pool bij de introductie (uitfaseren NVB).

Effect:

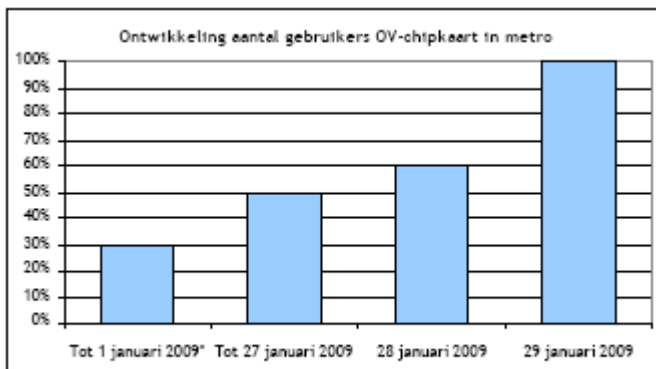
- 1) Verlaging van de investering;
- 2) Verlaging van de kosten van de exploitatie.

2.3.5 Communicatie; verleidingsstrategie

Constatering:



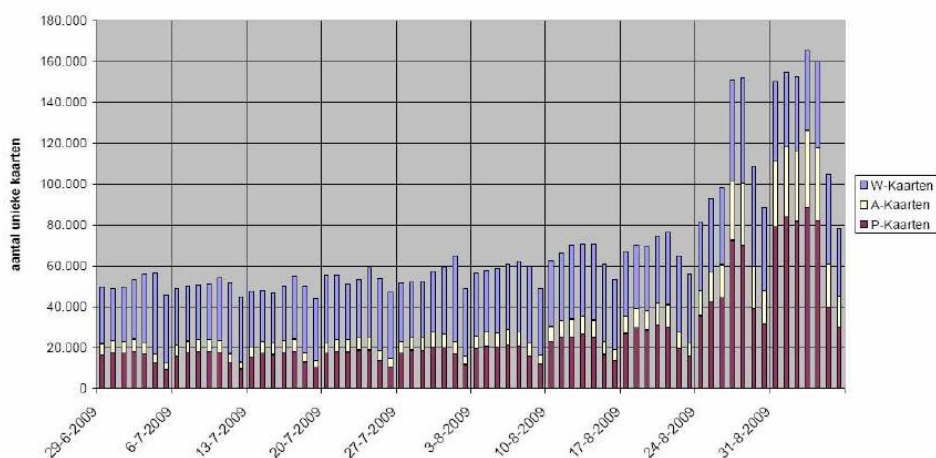
Uit de ervaringen in Rotterdam en Amsterdam is op te maken dat veel reizigers pas echt overstappen op de OV-chipkaart zodra deze verplicht wordt. Ondanks uitgebreide opzet en hoge kosten resulteert de verleidingsstrategie met behulp van communicatie niet in een substantieel hoger gebruik van de OV-chipkaart gedurende de introductieperiode, zo is de les uit Rotterdam en Amsterdam. De aanschaf en het bezit van de OV-chipkaart in zowel Rotterdam als Amsterdam is weliswaar gestegen door de inzet van tijdelijke kortingsacties voor de aanschaf van de OVC. Feit blijft dat vlak voor het moment van volledige sluiting van de poortjes het aantal gebruikers sterk stijgt omdat alternatieven (lees de strippenkaart) niet meer te gebruiken zijn.



* Gemiddeld aantal gebruikers OV-chipkaart in de metro de laatste maanden van 2008

Bron: "Evaluatie OV-chipkaart Rotterdamse metro" van 26 maart 2009

Totaal aantal unieke kaarten met reistransacties over alle modaliteiten



Bron: Stadsregio Amsterdam

De voor de hand liggende strategie via differentiatie in de kosten van strippen en chippen, waarbij de strippenkaart wordt uitgefaseerd door deze relatief duurder te maken is niet ingezet⁹. De prijsprikkel voor de reiziger om eerder te gaan te reizen met OV-chipkaart ontbreekt daardoor.

Aanbeveling

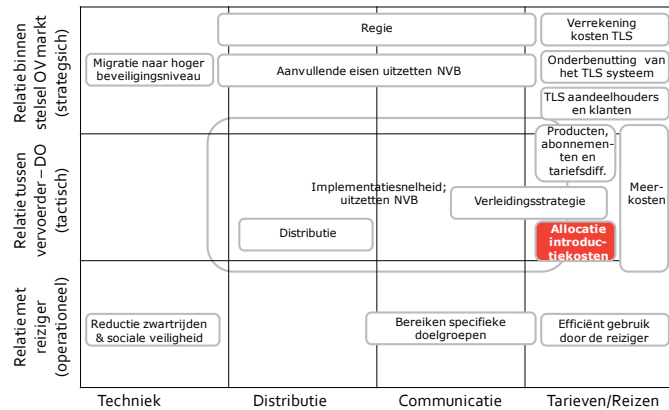
Het is belangrijk om de reiziger goed te informeren over het product OV-chipkaart. Maar poog niet de reiziger door een communicatieoffensief te verleiden tot het gebruik ervan; dat geld kan beter worden besteed aan de doelgroepenbenadering of de marketing van specifieke functies (automatisch opladen). Het niet meer bieden van een alternatief lijkt een betere aanpak. Bovendien is de First Mover ronde achter de rug en daaraan is in de pers ruime aandacht besteed.

Effect:

2) Verlaging van de kosten van de exploitatie

⁹ Is bij gefaseerde uitrol ook moeilijk te realiseren. Het pendant daarvan, het goedkoper maken van het reizen met de OVC kan leiden tot belangrijke inkomstenderving. In Rotterdam is een tijdelijke kortingsactie ingezet.

**2.3.6 Allocatie
introdectiekosten
tussen DO en
vervoerder**



Constatering:

Rondom de introductie van de OV-chipkaart in de metro in Amsterdam en Rotterdam - in de aanloop naar het uitzetten van het NVB - zijn specifieke aanvullende afspraken gemaakt buiten de concessie om met de DO over wie welke kosten van de introductie draagt. De stadsregio Amsterdam en Rotterdam hebben kosten op zich genomen voor extra marketingacties, inzet servicemedewerkers, inrichten distributienetwerk en introductiekortingen. De stadsvervoerders zelf hebben veel energie gestoken in het begeleiden van reizigers tijdens de introductie van de OV-chipkaart, onder meer door de inzet van kantoorpersoneel waardoor tegelijkertijd een grote betrokkenheid is gecreëerd. Parallel aan de introductie van de OV-chipkaart in de Rotterdamse metro, heeft Connexxion eveneens een substantiële bijdrage geleverd aan de introductie van de OVC in de Rotterdamse pilot, maar heeft daarvoor - voor zover bij de Commissie bekend - geen tegemoetkoming ontvangen.

Aanbeveling:

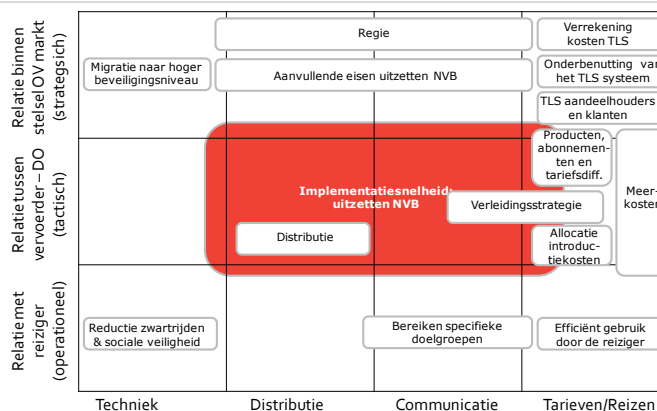
De Commissie beveelt aan dat de decentrale overheden over de introductiekosten transparant zijn naar de streekvervoerders en samen met stads- en streekvervoerders ex ante afspraken maken hoe om te gaan met kosten bij de introductie van de OV-chipkaart in tram en bus.

De Commissie beveelt (in lijn met het rapport 'Perspectief op Meerkosten') aan dat de vervoerders die specifieke meerkosten voor de pilots hebben gemaakt, deze onderbouwen (zie 2.3.9) en bilateraal bespreken met de betreffende DO.

Effect:

- 1) Verlaging van de investering

2.3.7 Implementatiesnelheid; uitzetten NVB



Constatering:

De Commissie constateert dat zowel het ministerie als de meerderheid van de DO's zo snel mogelijk de OV-chipkaart wil uitrollen en daarna het NVB wil uitzetten om de duale fase kort te houden. Het uitzetten van de strippenkaart per DO kan door te voldoen aan de criteria van het ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W). De praktijk blijkt overigens weerbarstig omdat additionele voorwaarden kunnen worden gesteld door andere partijen dan V&W (zie paragraaf 2.3.12).

De criteria van V&W voor het uitzetten van het NVB zijn:

1. De OV-chipkaart is operationeel en stabiel
2. Distributie in de regio is op peil
3. Aantoonbaar soepele overgang voor reizigers
4. Studenten beschikken over OV-chipkaart (specifiek voor Rotterdam en Amsterdam in verband met sluiten van de metropoortjes)
5. (Jaar)abonementhouders hebben (vervangend) product op OV-chipkaart
6. Overleg/advies in verband met uitzetten NVB (vervoerders, omliggende DO's, consumentenorganisaties, VBN, etc.)
7. Begeleiderkaarten speciale groepen
8. Beveiliging
9. Opbrengstneutraliteit

In de pilots in Rotterdam en Amsterdam is aangetoond dat het mogelijk is te voldoen aan bovenstaande criteria:

1. Het systeem heeft in de pilots aangetoond voldoende stabiel te zijn. De transacties in de keten op de vier levels¹⁰ vinden op de juiste manier plaats. In de regio's Amsterdam, Rotterdam en Arnhem-Nijmegen is het systeem ook bij bus/tram op een aantal opstartproblemen na stabiel. Kanttekening hierbij is wel dat niet alle vervoerders dezelfde leverancier en invulling van hardware en software hebben. Stabiliteit van het systeem moet dus per vervoerder worden getest¹¹.
2. De inrichting van het distributienetwerk verschilt – zoals eerder aangegeven - per DO. Voor het inrichten van het derdenetwerk is voldoende interesse bij marktpartijen en de pilots geven de DO's best practices voor het inrichten van het distributienetwerk. In Arnhem-Nijmegen waren de aanvulmachines (AVM's) niet tijdig beschikbaar. In Amsterdam waren er bij de introductie technische problemen met de eigen verkoopautomaten (TVM's) van het GVB. In Rotterdam werd men verrast door het grote aantal betalingen met muntgeld.
3. Uit beide evaluaties van Rotterdam blijkt dat de reiziger snel en gemakkelijk overstapt op de OV-chipkaart, zij het dat wel maatregelen zijn getroffen om bijzondere doelgroepen tegemoet te komen.
4. Per 1 januari 2010 is het papieren reisrecht niet langer geldig voor studenten en moeten studenten beschikken over een Studenten OV-chipkaart¹².
5. De landelijke implementatiegroep heeft aangegeven dat de besluitvorming over het verchippen van abonnementen is uitgesteld tot na landelijke implementatie. DO's en hun vervoerders hebben de optie de bestaande abonnementen te verchippen of een vervangende (verchipte) propositie voor bestaande abonnementen aan te bieden. Rotterdam en Amsterdam hebben gekozen voor het verchippen van bestaande zonegerelateerde Sterabonnementen. De discussie hierover tussen de partijen is momenteel gaande (bij overleg over Landelijk TarievenKader II).
6. Door vooral vroegtijdig het gesprek aan te gaan met de vervoerders, buuroverheden en consumentenorganisaties kunnen de DO's tijdig komen tot concrete afspraken.
7. DO's en vervoerders dienen te voorzien in de reisrechten voor de speciale groepen en hier passende oplossingen aan bieden binnen de bestaande mogelijkheden van de OV-chipkaart.

¹⁰ Het nationale OV-chipkaartsysteem bestaat uit vier niveaus: Level 0: OV-chipkaarten, Level 1: Apparatuur op reizigersniveau, Level 2: Lokale systemen OV-bedrijf, Level 3: Centraal systeem OV-bedrijf, Level 4: Centraal verwerkingssysteem TLS

¹¹ In bus/tram heeft nog geen formele toets door V&W plaats gevonden voor het uitzetten van het NVB

¹² Het is volgens de gesprekspartners niet zeker of alle vervoerders door technische problemen op dat moment de verchipte studentenkaart kunnen faciliteren.

8. Er is tot op heden geen grootschalige fraude geconstateerd met het OV-chipkaartsysteem. TLS heeft - met vervoerders - het migratieplan voor de volgende generatie beveiliging inclusief decision framework opgesteld. Dit plan ligt momenteel ter review bij het Royal Holloway University of London (RHUL)¹³.
9. DO's moeten opbrengstneutraliteit aantonen bij gelijkblijvende reizigersvolumes. De basis daarvoor ligt in de afspraak dat de tarieven voor een jaar vast staan na uitzetten NVB in het gebied van de betreffende DO. Hierna geldt tariefvrijheid voor de DO.

Volgens de gesprekspartners heeft V&W bij eerdere aanvragen tot uitzetten geen aanvullende eisen¹⁴ gesteld, behoudens eisen in verband met de discussie over de EGI-status en eisen ten aanzien van de migratie (zie punt 8). Integendeel, V&W spoort de DO's als verantwoordelijken voor de aanvraag maar ook de vervoerders aan zo spoedig mogelijk te komen met goed onderbouwde aanvragen. Daartoe zijn alle DO's volgens V&W geïnformeerd door het departement¹⁵. Daarnaast heeft V&W laten weten dat de doorlooptijd bij goed voorbereide aanvragen drie maanden beslaat en mogelijk korter zal zijn.

Het OV loket signaleert¹⁶ dat de samenwerking tussen openbaar vervoerbedrijven beter kan. In de periode januari – september 2009 heeft het OV loket ruim 800 klachten ontvangen over de OV-chipkaart. De reizigers die zich bij het OV loket melden vinden dat ze vanwege hogere kosten en gebrek aan afstemming tussen vervoerders met de introductie van de OV-chipkaart slechter af zijn dan in de situatie voor de chipkaart. De Commissie plaats het aantal klachten binnen het totale gebruik van het systeem (nu meer dan een miljoen transacties per dag), maar onderschrijft het punt over samenwerking.

Aanbeveling:

De Commissie is van mening dat alle partijen baat hebben bij een zo'n hoog mogelijk tempo in de uitrol. Hiervoor is een gezamenlijke aanpak noodzakelijk. De Commissie beveelt een 'package deal' aan waarbij de verdere uitrol in samenhang plaatsvindt, dat wil zeggen door een coherente

¹³ Stand van zaken oktober 2009

¹⁴ Volgens de pilotgebieden is er sprake geweest van aanvullende indicatoren in de rapportage, bijvoorbeeld rapportage over missing check-outs, claims etc.

¹⁵ Kennisdelingsbijeenkomst Het proces tot uitzetten van het NVB, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 8 september 2009

¹⁶ De ov-reiziger staat niet centraal samenwerking ov-bedrijven gewenst; Rapportage OV loket november 2009

samenwerking tussen de betrokken partijen op alle niveaus:

- V&W: Voorspelbaarheid van regelgeving, termijn goedkeuringsprocedure verkorten, de voorwaarden voor uitzetten NVB pragmatisch hanteren, DO's meenemen in het proces;
- DO's: Voorspelbaarheid van regelgeving, eenvoudige uitrol, verzoek tot uitzetten NVB vroegtijdig organiseren met V&W, afstemming met stakeholders (Rocov's) en aangrenzende overheden, tijdige en adequate inrichting van het distributiekanaal;
- Vervoerders: Eenvoudige uitrol, tijdig aanschaffen apparatuur, voldoende testen van het systeem, communicatie richting de reiziger rond uitzetten NVB, voldoende hulpverlening organiseren;
- NS: Continueer de uitrol van de distributie op stations in de gebieden waar de OV-chipkaart wordt geïmplementeerd zodat aanschaf en opladen makkelijker wordt;
- TLS: Steun DO's en vervoerders bij een eenvoudige uitrol, ga eerst voor de landelijke implementatie daarna pas voor nieuwe producten en andere ontwikkelingen, blijf het principe 'de aanvrager betaalt' hanteren;
- Regiegroep en landelijke implementatiegroep OV-chipkaart: De Commissie constateert dat de coördinerende rol van de Regiegroep en de landelijke implementatiegroep OV-chipkaart de uitrol van de OV-chipkaart heeft bespoedigd. Coördinatie tussen DO's blijft in de ogen van de Commissie cruciaal bij de verdere implementatie en het oplossen van opstaande discussiepunten, met name met betrekking tot abonnementen en tarieven. De Commissie beveelt daarom aan dat de Regiegroep en de landelijke implementatiegroep haar huidige rol blijft uitvoeren tot het moment dat er een oplossing is voor de openstaande punten en dat er sprake is van landelijke implementatie van de OV-chipkaart. De Commissie pleit ook voor borging van de samenhang na de implementatie.

De Commissie stelt vast dat het NVB tot op heden is uitgezet bij relatief eenvoudige omstandigheden, namelijk metrolijnen (gesloten systeem, in- en uitcheck bij poortjes, distributiepunten op alle stations) in grootstedelijk gebied (relatief beperkte afstanden). De Commissie voorziet een aantal uitdagingen bij verdere implementatie van de OV-chipkaart:

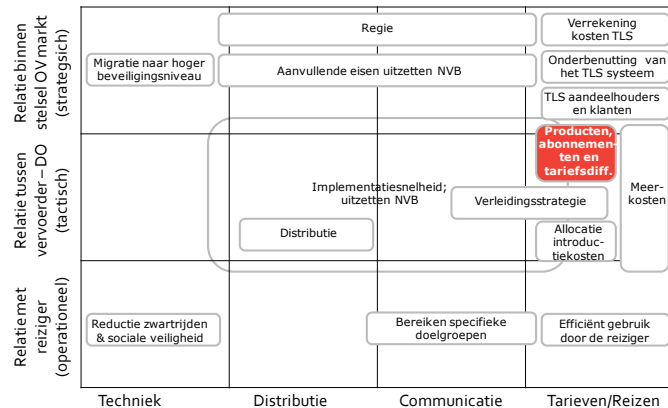
- Aanpalende gebieden
- Aanpalende modaliteiten
- Aansluiting NS – overige vervoerders
- In- en uitcheck in het (bewegende) voertuig

Deze uitdagingen bevestigen de noodzaak tot het borgen van samenhang in de uitrol.

Effect:

- 1) Verlaging van de investering;
- 2) Verlaging van de kosten van de exploitatie;
- 4) Versnelde opbrengsten van de exploitatie.

2.3.8 Complexe producten, abonnementen en tariefsdifferentiatie



Constatering:

Bij aanvang van het OV-chipkaart project was een van de uitgangspunten dat de OVC de decentralisatiegedachte¹⁷ ondersteunt door de mogelijkheid voor regionale tariefsdifferentiatie. Het eindbeeld is dat alle reizigers gebruik maken van OV-producten op de OV-chipkaart. Dit kunnen deels bestaande en deels nieuwe producten zijn. Daarbij is tariefdifferentiatie verondersteld, ten tijde van de besluitvorming een van de belangrijke batenposten in de maatschappelijke kosten baten analyse van de OVC.

Het huidige debat tussen vervoerders en DO's gaat over de overgangperiode. Hierbij speelt een aantal zaken op het gebied van complexe producten, abonnementen en tarieven zoals het verchippen van (ster)abonnementen, het faciliteren van complexe¹⁸ producten¹⁹ met soms een laag gebruik, verwachte inkomstenderving door het wegvallen van het "ijdele" deel van abonnementen dat de reiziger niet gebruikt maar wel betaalt, het al dan niet verplicht in- en uitchecken van abonnementen, etc. Partijen signaleren dat dit debat ruis veroorzaakt in het uitroltraject.

Voor wat betreft het eindbeeld dient zich de kwestie van de tarieven aan. Een belangrijke voorziene bate van de OV-chipkaart komt voort uit de mogelijkheid voor de vervoerders om gedifferentieerde tarieven toe te passen. Tussen V&W en de DO's is de afspraak gemaakt dat de tarieven voor één

¹⁷ Wet Personenvervoer 2000

¹⁸ DO's signaleren hier dat het moeilijk is goed zicht te krijgen op zaken als technische (on)mogelijkheden, doorlooptijden, ontwikkelkosten. Het is kennelijk een uitdaging voor betrokken partijen om hier helder en transparant met elkaar te communiceren.

¹⁹ Het tarievenonderzoek heeft laten zien dat er in het strippenkaarttijdperk meer kaartsoorten waren dan tot nu toe geëist door de DO's.

jaar vast staan na uitzetten NVB in het gebied van de betreffende DO. Hierna geldt tariefvrijheid voor de DO; de DO kan overigens besluiten geen tariefdifferentiatie toe te passen²⁰. Wanneer op centraal niveau wordt geïntervenieerd op de tariefvrijheid komt daarmee de batenpost uit de MKBA onder druk te staan.

Aanbeveling:

De Commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

1. Verchippen: Vasthouden aan het principe dat in het eindbeeld iedere reiziger gebruik maakt van reizen via de OV-chipkaart.
2. Eenvoud: Partijen dienen de productenrange zo simpel mogelijk te houden en in ieder geval geen complexe producten toe te voegen in deze uitrolfase. Wanneer alles loopt, ontstaat weer ruimte voor bijzondere producten en acties, mits de kosten daarvoor worden gedragen door de partijen die het ambiëren (de aanvrager betaalt).
3. Tariefvrijheid: De Commissie adviseert tegelijkertijd niets af te doen aan de beleidsvrijheid van DO's om de tarieven te differentiëren. Een weer meer centraal (van boven) gestuurd regime voor tarieven lijkt zich niet goed te verhouden met het destijds gekozen spoor van marktwerking en decentralisatie. Het belang van de reiziger vraagt wel een verstandig gebruik van deze vrijheid. Zeker voor de reiziger die over concessiegrenzen heen reist, is een begrijpelijk bovenregionaal tariefsysteem van groot belang. Dit vraagt coördinatie en afstemming tussen DO's.
4. Heldere keuze abonnementen: Daarnaast is de Commissie van mening dat de vervoerders in samenhang met de DO's binnen de afspraken helderheid moeten verschaffen over de vraag hoe de abonnementen te verchippen. De huidige onzekerheid leidt tot voorwaardelijk gedrag. De keuze over het verchippen van abonnementen en het al dan niet verplicht in- en uitchecken heeft consequenties voor zowel het aantal transacties bij TLS als voor het inzicht over reizigersgedrag voor de vervoerders.

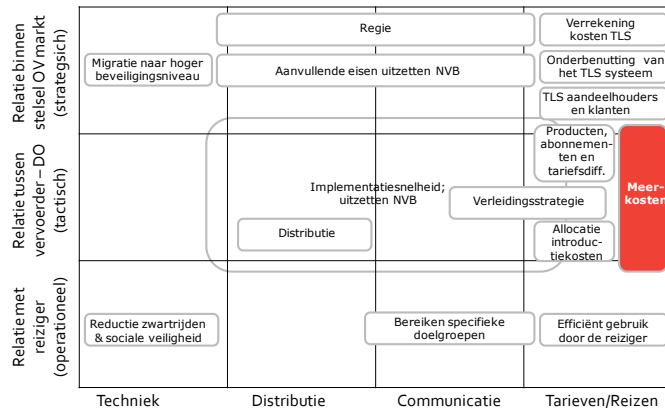
Effect:

- 1) Verlaging van de investering;
- 2) Verlaging van de kosten van de exploitatie;
- 3) Verhoging van de opbrengsten van de exploitatie.

²⁰ Tariefdifferentiatie zou kunnen inhouden dat reizen gedurende de spitsperiodes wat duurder wordt. Hier is een relatie met de Wet kilometerprijs waar spitsheffing onderdeel is van de discussie.

2.3.9 Afwikkeling meerkostendiscussie

Constatering:



De discussie over hoe om te gaan met de reeds gemaakte meerkosten tussen DO's en vervoerders (en V&W²¹) is gestart op basis van de rapportage 'Perspectief op Meerkosten' van de Commissie Kist (oktober 2008).

In oktober 2008 hebben de FMN-leden de Staatssecretaris aangeschreven met een raming van de extra investeringen voor de invoering van de OV-chipkaart. De Staatssecretaris heeft 3 december 2008 de Actualisatie Aanvalsplan OV-chipkaart naar de Kamer gezonden. Hierin staat: "Op de volgende wijze wordt inhoud gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Kist: Over reeds gemaakte meerkosten maken opdrachtgevers en opdrachtnemers die het aangaan afspraken hoe met de meerkosten wordt omgegaan." In mei 2009 hebben de FMN-leden de DO's op individuele basis aangeschreven met de vraag "bent u bereid om met de vervoerbedrijven in overleg te treden over de compensatie van de meerkosten". In juni 2009 hebben de koepelorganisaties van de DO's (IPO en SkVV) een gezamenlijk antwoord gestuurd aan de vervoerders. De DO's geven in die brief aan: "Er is voor ons dus onvoldoende aangetoond welke de onredelijke meerkosten zouden zijn vanuit het implementatietraject zoals tot op heden uitgevoerd. Eveneens is onvoldoende onderbouwing beschikbaar van daadwerkelijk te verwachten onredelijke meerkosten in de nog komende uitrol". In juli 2009 heeft FMN een brief over de meerkosten gestuurd aan de Staatssecretaris om deze in september 2009 in een aanvullende brief te voorzien van een nadere getalsmatige onderbouwing van de meerkosten, totaal en per betrokken vervoerder²².

²¹ Zie rapportage 'Perspectief op Meerkosten' voor de toelichting

²² De Commissie heeft van Connexion een concept brief ontvangen met een overzicht van meerkosten.

Naast dit feitenrelaas zijn er zijn gevallen bekend waarbij vervoerders op individueel niveau claims hebben ingediend bij hun DO's dan wel het gesprek zijn aangegaan. In Limburg krijgt Veolia een extra²³ bijdrage van de provincie van 3 miljoen euro voor de invoering van de OV-chipkaart.

De Commissie maakt op uit de gesprekken en uit de correspondentie dat er – behoudens een enkele uitzondering - nog geen serieus overleg heeft plaatsgevonden tussen Decentrale Overheden en vervoerders over hoe om te gaan met de reeds gemaakte meerkosten, en hoe vermijdbare meerkosten zijn te voorkomen. De Staatssecretaris heeft in de laatste Regiegroep van 30 september 2009 de FMN-bedrijven de mogelijkheid geboden haar de gevallen aan te geven waarin de bedrijven - ondanks goede onderbouwingen - geen toegang krijgen bij de DO's. De Staatssecretaris zal de betreffende DO daar dan op aanspreken.

Aanbeveling:

De Commissie komt tot de volgende overwegingen en aanbevelingen:

De verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van de meerkosten ligt bij de DO's en de betrokken vervoerders. In haar rapport 'Perspectief op Meerkosten' heeft de Commissie toegelicht dat het ontstaan van meerkosten in hun domein ligt. Alleen de meerkosten, die in de laatste fase van de pilot in Rotterdam zijn opgetreden vinden hun oorzaak in door het Rijk nader gestelde eisen.

1. Daadwerkelijk voeren gesprek: De Commissie is en blijft van mening dat alleen bilateraal overleg tussen de individuele DO en de betreffende vervoerder (en dus niet in koepelverband) een uitweg kunnen bieden in de discussie over de meerkosten. Alvorens zo'n gesprek aan te gaan is een zorgvuldige uitwerking van de meerkosten noodzakelijk. De gezamenlijke DO's hebben de betrokken vervoerders verzocht om een nadere onderbouwing van hun claims. Daarbij hebben de DO's niet uitgewerkt wat zij concreet aan nadere onderbouwing verlangen. Naar het oordeel van de Commissie bestaat zo een onderbouwing niet uitsluitend uit cijfers. Onderdeel zou, in ieder geval, ook moeten zijn (i) welke kostenbegroting hebben vervoerders indertijd daadwerkelijk gehanteerd, (ii) in hoeverre sloten deze aan bij de toentertijdse MKBA, (iii) waren de kostenoverschrijdingen onvermijdelijk en toe te schrijven aan oorzaken, die buiten de verantwoordelijkheid en risicosfeer van de vervoerders lagen, (iv) hebben de vervoerders toentertijd tijdig aan de bel getrokken bij hun DO, en (v) hebben onafhankelijke accountants een en ander

²³ De invoering van de OV-chipkaart was een eis bij de aanbesteding van het busvervoer in Limburg.

geverifieerd?

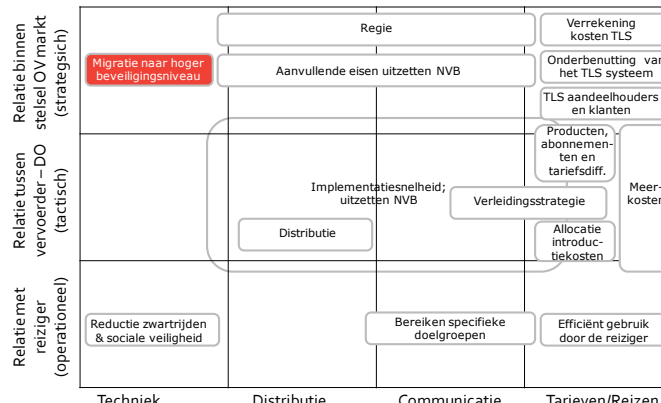
2. Gelijke behandeling: Parallel zouden de DO's zich de vraag kunnen stellen of de (pionier)vervoerders een gelijke behandeling hebben gekregen in de afwikkeling van meerkosten, en in hoeverre een spoedige afwikkeling zou bijdragen aan verdere meerkostenbeheersing. Zij zouden ook kunnen overwegen bij de vervoerders aan te geven welke nadere gegevens moeten worden verschaft.
3. Inzet mediator: Verder verdient de mogelijkheid van inschakeling van een mediator overweging. Deze mediator zou per situatie de DO en de vervoerder kunnen ondersteunen in het bereiken van een voor beide partijen aanvaardbare oplossing.

Effect:

- 1) Mitigatie kosten van de investering

2.3.10 Rol TLS in het OV-chipkaart systeem; migratie naar hoger beveiligingsniveau

Constatering:



TLS dient volgens het rapport van RHUL²⁴ voorbereidingen te treffen voor migratie naar een hoger beveiligingsniveau. TLS heeft het migratieplan voor de volgende generatie beveiliging inclusief decision framework opgesteld, samen met de vervoerders. Dit plan ligt momenteel ter review bij het Royal Holloway University of London (RHUL)²⁵.

Aanbeveling:

De Commissie dringt aan op zowel maximale openheid en als op maximale nuchterheid als het gaat om de migratie; daarmee kan een (te vermijden) negatieve sfeer worden voorkomen.

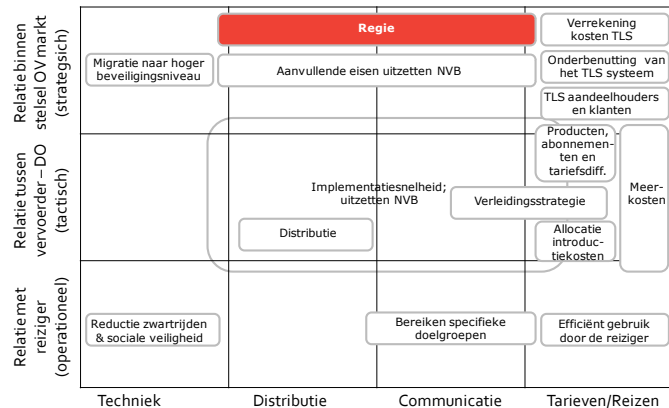
Effect:

- 1) Verlaging en/of vertraging van de investering

²⁴ Counter Expertise Review of the TNO Security Analysis of the Dutch OV-chipkaart, April 2008

²⁵ Stand van zaken oktober 2009

2.3.11 Regie



Constatering:

Met de WP 2000 is gekozen voor marktwerking in het stedelijk²⁶ en regionaal openbaar vervoer (via privatisering en aanbesteden van concessies), in combinatie met decentralisatie door grotere zeggenschap van de provincies en de stadsregio's. Met als belangrijkste doelen een betere marktpositie van het OV in combinatie met een grotere efficiency (lagere overheidsbijdragen). Onderdeel van de marktwerking in het OV is onder meer een betere en meer flexibele afstemming tussen vraag naar en aanbod van vervoerdiensten en een grotere tariefvrijheid. De komst van de OVC voorziet daarin.

De Regiegroep en de landelijke implementatiegroep hebben in belangrijke mate zorg gedragen voor de vereiste mate van samenhang in het dossier en afstemming tussen partijen om de OVC te implementeren. Daarmee is een aantal veranderingen opgevangen die tijdens de implementatie zijn opgetreden. Zo had aanvankelijk TLS een stevige bijdrage in de projectsturing omdat de op dat moment dominante vervoerbedrijven via TLS de ontwikkeling ter hand hadden genomen. De dynamiek in de sector als gevolg van de marktwerking en bijstellingen in de reikwijdte daarvan (motie Roefs) hebben ondertussen de arena veranderd.

Aanbeveling:

De Commissie pleit voor een borging van de samenhang gericht op implementatie. Deze samenhang dient ook na implementatie te worden gecontinueerd. De partijen dienen zich bewust

²⁶ Besluit tot wijziging wp2000: De Tweede Kamer heeft op 5 juli 2007 een motie van het lid Roefs aangenomen waarbij de regering is verzocht de openbare aanbesteding van het openbaar vervoer in de vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) niet langer te verplichten. In de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 7 september 2007 is aangegeven dat het kabinet heeft besloten om deze motie uit te voeren.

te zijn van hun individuele bijdrage aan de keteneffecten. Organiseer daarom transparantie voor de ketenpartners, waarbij in iedere schakel het accent ligt op goede uitvoering. Adequaat operationeel optreden en in samenhang handelen vanuit een gemeenschappelijk belang - op basis van een voortgaande dialoog zoals ook is gevolgd in de Regiegroep en de landelijke implementatiegroep OV-chipkaart - is de weg voorwaarts²⁷.

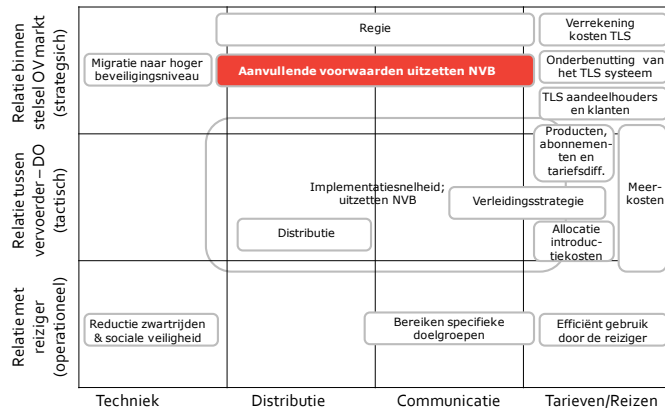
1. Handhaven gestructureerd overleg: De Commissie beveelt daarom aan dat de Regiegroep en de landelijke implementatiegroep OV-Chipkaart haar huidige rol blijft uitvoeren tot de landelijke implementatie van de OV-chipkaart een feit is. De Commissie pleit ook voor borging van de samenhang na de implementatie.
2. Handhaven landelijke implementatiegroep: In de Regiegroep van 30 september 2009 heeft de heer Verbeek voorgesteld dat hij een voorstel doet voor overdracht van de werkzaamheden van de implementatiegroep aan IPO en SkVV. De Commissie acht overdracht tijdens implementatie aan koepelorganisaties als IPO en SkVV niet evident. De Commissie beveelt het in stand houden van de huidige functie van de implementatiegroep aan.
3. Opstellen beginselen van samenhang: De Commissie beveelt de samenwerkende partijen onder leiding van de Regiegroep aan een handvest op te stellen met de gedeelde beginselen, die met het oog op die samenhang door partijen zullen worden gehanteerd.

Effect:

- 1) Verlaging van de investering;
- 2) Verlaging van de kosten van de exploitatie;
- 3) Verhoging van de opbrengsten van de exploitatie;
- 4) Versnelde opbrengsten van de exploitatie.

²⁷ Hierbij zijn en blijven DO's en vervoerders primair aan zet; het Ministerie kan eraan bijdragen dat deze partners in de keten hun verantwoordelijkheid zo goed mogelijk kunnen nemen.

2.3.12 Implementatiesnelheid; aanvullende voorwaarden uitzetten NVB



Constatering:

Een belangrijke kanttekening bij de criteria voor het uitzetten van het NVB is dat regionale consumentenorganisaties en raden en staten lokale aanvullende voorwaarden voor uitzetten kunnen stellen aan de DO. Deze aanvullende voorwaarden moeten in de ogen van de stellers extra waarborgen opleveren voor met name de reiziger²⁸. Het is naar de waarneming van de Commissie mogelijk dat extra voorwaarden²⁹ kunnen leiden tot directe meerkosten, vertragingen dan wel onzekerheden in de aanvraag tot uitzet procedure, en daarmee tot extra (directe en indirecte) implementatiekosten. De voorwaarden vallen buiten de negen criteria van V&W en de DO beslist zelf of zij al dan niet ingaat op deze lokale aanvullende voorwaarden.

Aanbeveling:

Het is naar oordeel van de Commissie van belang dat de regionale consumentenorganisaties en raden en staten zich bewust zijn van mogelijke financiële effecten van lokale aanvullende voorwaarden voor het uitzetten van het NVB. De Commissie raadt de DO's aan vroegtijdig in overleg te gaan met de consumentenorganisaties en raden en staten om mogelijke knelpunten in een vroegtijdig stadium te herkennen en op een transparante manier te bespreken. Daarbij zal ook het feit van de extra kosten / financiële effecten moeten worden besproken waarbij alle partijen zich moeten realiseren dat alleen de zon voor niets opgaat.

Effect:

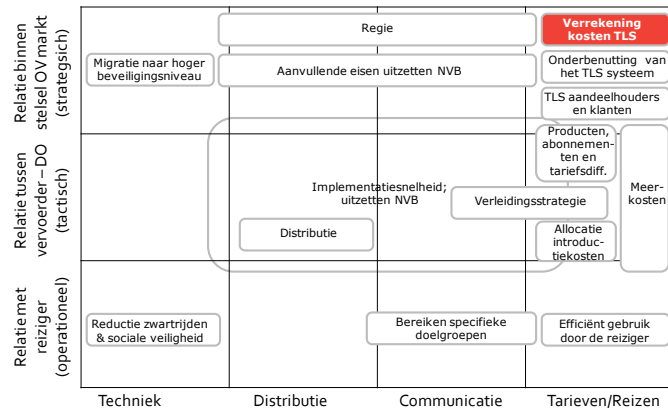
- 1) Verlaging van de investering; 4) Versnelde opbrengsten van de exploitatie

²⁸ In Amsterdam werd bij de metro geëist dat alle stations blindengeleidelijnen kregen naar het brede poortje; een onvoorziene extra kostenpost

²⁹ Bijvoorbeeld om bepaalde groepen reizigers te faciliteren.

2.3.13 Rol TLS in het OV-chipkaart systeem; verrekening kosten van aanvullende eisen

Constatering:



In de rapportage 'Perspectief op Meerkosten' geeft de Commissie aan dat er door de opzet van TLS het risico bestaat dat een individuele vervoerder als klant van TLS nieuwe eisen aan het systeem stelt, waarvoor hij uiteindelijk vanwege het TLS verdelingssysteem maar voor een evenredig deel hoeft te betalen (via de tikprijs). In het systeem bestaat - naar de Commissie begrijpt - geen vanzelf werkende terughoudendheid van het steeds complexer en daarmee duurder maken van het systeem. TLS hanteert het mechanisme van de aanvrager betaalt zoveel als mogelijk om deze terughoudendheid te borgen. Daarnaast zijn er governance structuren, waaronder de National Release Board, waarin over wijzigingen wordt gesproken en besloten, juist indien daar kosten aan verbonden zijn voor alle klanten. Tevens kan TLS de tikprijs niet zomaar verhogen.

Desondanks signaleert de Commissie ook in de afgelopen rondgang dat de werking niet waterdicht is. Een genoemd feit is bijvoorbeeld dat de streekvervoerders wel wensen en eisen voor de OV-chipkaart indienen bij TLS, maar geen aandeelhouder zijn, hetgeen door de stadsvervoerders (wel aandeelhouders van TLS) gepercipieerd wordt als free rider gedrag. Maar ook de DO's en de NS zijn geneigd naar aanvullende opties op de OV-chipkaart te streven, al of niet gebaseerd op a priori verwachtingen over het technisch vernuft van het systeem. De Commissie constateert dat er onvoldoende besef bestaat dat dit type wensen tot hoge kosten voor TLS en dus voor de vervoerders leidt.

DO's geven aan dat TLS ook meerkosten opvoert die zij als extra wensen/eisen ziet, terwijl DO's ervan overtuigd zijn dat deze in de specificaties van het systeem hadden moeten zitten³⁰.

³⁰ Een concreet voorbeeld is het kunnen verdelen van de vervoersopbrengsten naar concessiegebieden.

Aanbeveling:

De Commissie beveelt aan vast te houden aan het principe van een eenvoudige uitrol en pas na landelijke implementatie een goed financieel onderbouwde afweging (op basis van een business case) te maken welke opties op de OV-chipkaart zouden moeten worden toegevoegd. De aanvrager betaalt is daarbij het principe.

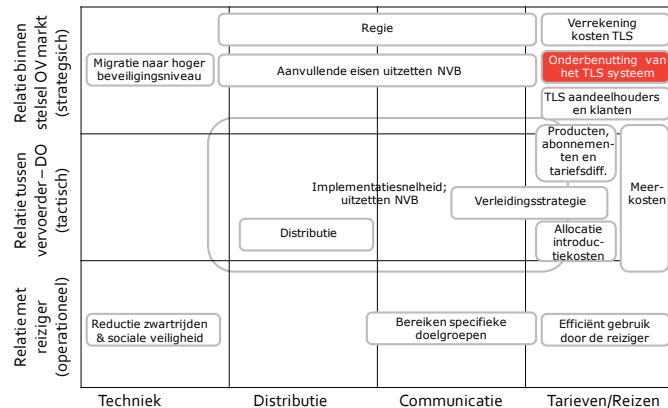
Daarnaast beveelt de Commissie aan dat de DO's en TLS hun onderlinge communicatie verbeteren³¹. Onbekendheid met elkaars overwegingen en het daaruit voortvloeiend onbegrip leidt uiteindelijk tot meerkosten. Het functioneel inrichten van deze communicatie ziet de Commissie als onderdeel van het opstellen van de beginselen van samenhang, zoals genoemd in paragraaf 2.3.11. De Commissie beveelt richting TLS transparant te zijn in de specificaties van het systeem en alleen die zaken als meerkosten te oormerken die buiten deze specificaties vallen.

Effect:

- 1) Verlaging van de investering;
- 2) Verlaging van de kosten van de exploitatie.

³¹ Volgens TLS zijn er gesprekken gaande om dit op te lossen.

2.3.14 Rol TLS in het OV-chipkaart systeem; onderbenutting van het systeem



Constatering:

Op nationaal niveau maken nog maar weinig reizigers gebruik van de OV-chipkaart: volgens TLS verloopt minder dan 20% van het aantal verwachte transacties nu (oktober 2009) via de OV-chipkaart. Het aantal door TLS te verwerken transacties is daarmee fors lager dan eerder is verondersteld en fors lager dan de transactiecapaciteit van TLS.

Waar het eerst de bedoeling was te starten in 2006 is nu de totale ingebruikname bij stad en streek te verwachten aan het einde van 2010. NS gaat nog later over waardoor ook dan het transactievolume nog steeds achter blijft.

De beslissing over het verchippen van abonnementen en het al dan niet verplicht in- en uitchecken met abonnementen is bepalend voor een groot deel van het aantal transacties van TLS.

De onderbenutting van het TLS systeem betekent dat de afdekking van de kosten uit de opbrengsten tekort schiet en dat er langere aanloopverliezen optreden, die resulteren in extra kapitaalstortingen door de aandeelhouders.

Aanbeveling:

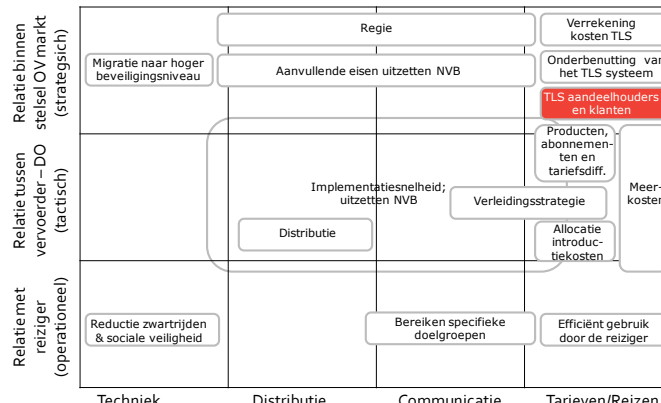
Deze constatering bevestigt en benadrukt het belang van een hoge implementatiesnelheid. Hiervoor is een gezamenlijke aanpak noodzakelijk. Sneller en meer gebruik van het systeem leidt tot meer transacties bij TLS en een betere benutting van het systeem.

Effect:

- 2) Verlaging van de kosten van de exploitatie; 4) Versnelde opbrengsten van de exploitatie.

2.3.15 Rol TLS in het OV-chipkaart systeem; aandeelhouders en klanten

Constatering:



De aandeelhouders van TLS zijn tevens klant van het elektronisch betaalsysteem. Niet alle klanten (vervoerders) van het betaalsysteem zijn echter aandeelhouder. Deze diversiteit in posities leidt – zo heeft de Commissie vernomen – tot divergerende standpunten over OVC-zaken tussen de twee partijen en met TLS.

Daarnaast zijn de DO's, ook de DO's die opbrengstverantwoordelijk dragen, geen directe afnemer van de TLS-dienstverlening en hebben de DO's voorsnog geen functionele relatie³² met TLS.

De wensen en eisen van de DO's komen in formele zin via de vervoerder bij TLS terecht. Hoewel TLS communicatiemomenten biedt, zijn DO's van mening dat een functionele relatie met TLS de voortgang van implementatie ten goede zou komen.

Door het (deels gepercipieerde) gesloten karakter van TLS blijven oorzaak en gevolg van de problemen onbekend, waardoor DO's een gebrek aan inzicht hebben in de ernst en oplosbaarheid van het probleem. De Commissie signaleert op basis van de gevoerde gesprekken dat ondanks de overleggen, mede door de complexe verhouding tussen aandeelhouder, klanten en DO's de besluitvorming over OV-chipkaartzaken als onvoldoende transparant wordt ervaren door de DO's.

Aanbeveling:

De Commissie beveelt aan dat TLS een onafhankelijke rol vervult als aanbieder van het elektronisch betaalsysteem voor de OV-chipkaart. Het invullen van deze rol is complex binnen de huidige aandeelhoudersstructuur, waarbij een aantal van de vervoerders zowel aandeelhouder als klant is. De Commissie geeft in overweging na te gaan hoe TLS de functie van facilitair bedrijf voor alle vervoerders en daarmee de DO's kan optimaliseren.

³² Volgens TLS zijn er gesprekken gaande om dit op te lossen.

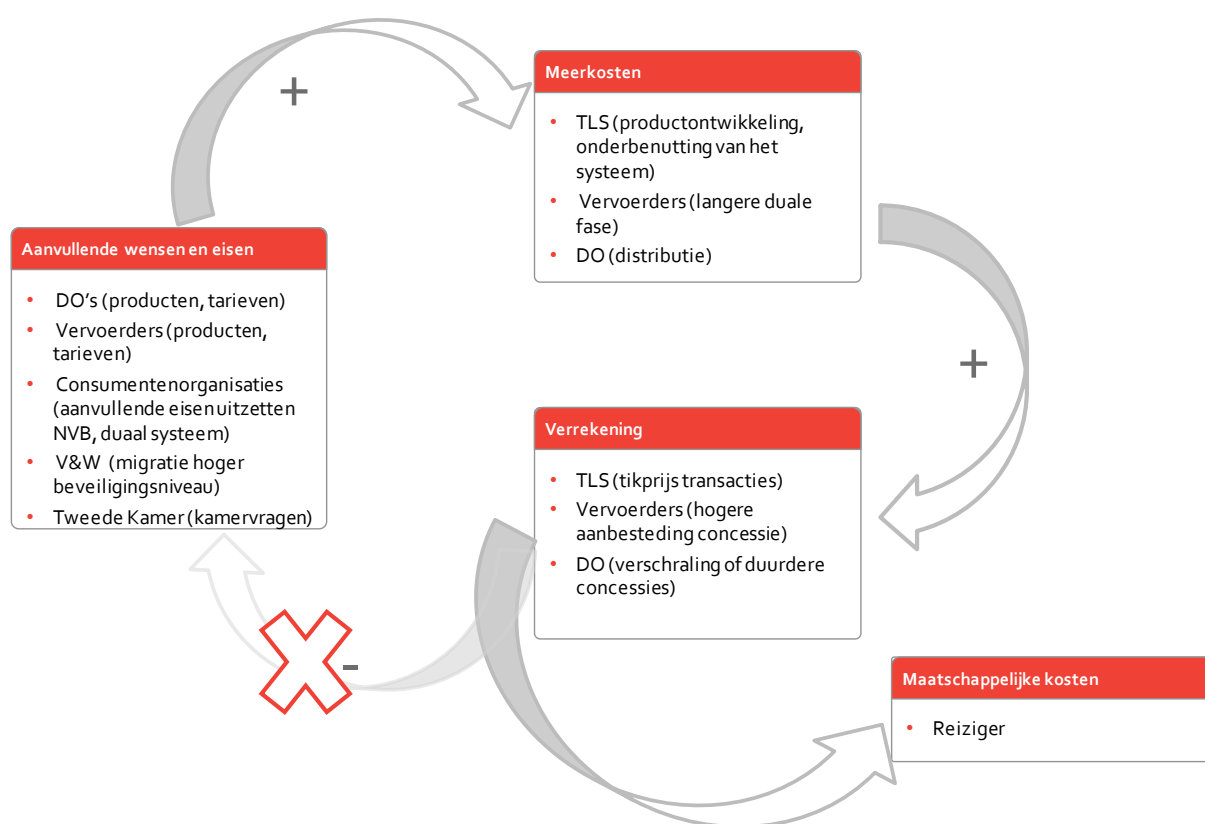
Dit toekomstvraagstuk mag voor de korte termijn niet afleiden van een voortvarend vervolg op de introductie van het totale systeem. Voor de korte termijn beveelt de Commissie aan dat de DO's en TLS hun onderlinge communicatie op een openhartige manier bespreken en samen nagaan hoe deze verder is te verbeteren.

Effect:

2) Verlaging van de kosten van de exploitatie.

Bijlage 1: Projectsturing en kostenbeheersing

Een voorspoedige uitrol is een belangrijk wapen als het gaat om vermijdbare meerkosten is. Op dat punt zijn belangrijke vorderingen gemaakt maar er spelen meer zaken waardoor vermijdbare meerkosten kunnen optreden. Via de onderstaand figuur maakt de Commissie inzichtelijk hoe in haar ogen de interactie tussen partijen kan leiden tot meerkosten. Volgens deze weergave van de processen is het aannemelijk dat het grootste deel van de rekening uiteindelijk bij de reiziger terecht komt.



De bij de OV-chipkaart betrokken partijen komen met wensen en eisen vanuit uiteenlopende overwegingen zoals a priori verwachtingen, reactie op incidenten, etc. Deze wensen en eisen kunnen, in combinatie met technische vraagstukken, bij TLS, de vervoerders en de DO's leiden tot meerkosten. En deze komen dan uiteindelijk voor het merendeel bij de reiziger terecht.

De verrekening van de meerkosten vindt immers uiteindelijk met een zekere vertraging plaats via de tikprijs van TLS en/of via hogere inschrijvingen van vervoerders op aanbestedingen. Dit leidt bij DO's tot de keuze tussen vershraling van de dienstregeling of het accepteren van een duurdere concessie waardoor er per saldo minder waar voor hetzelfde geld wordt verkregen.

Wanneer de pragmatische benadering, zoals aanbevolen door de Commissie in hoofdstuk 2, onvoldoende wordt gevolgd, voorziet de Commissie dat de meerkosten ontwikkeling van de OV-chipkaart uiteindelijk kan bijdragen tot een minder goed functioneren van de Nederlandse OV-markt. Een ongecontroleerd oplopen van de kosten van het OV-chipkaart project kan leiden tot de volgende ontwikkelingen:

1. Een terugtrekkende beweging van marktpartijen. Het wordt steeds gecompliceerder voor commerciële vervoerders om richting de aandeelhouders de additionele investeringen en oplopende kosten te verantwoorden bij het uitblijven van verhoging van de inkomsten. Het aantal concurrerende partijen op de markt van het streekvervoer is al beperkt (Veolia, Connexion³³, Arriva, Qbuzz³⁴ en Syntus³⁵). Bij het terugtrekken van een of meerdere partijen is het risico op een zeer beperkte marktwerking aanwezig. Nu al wordt gesproken over een oligopolie.
2. Verschraling van het aanbod en de kwaliteit. Vervoerders zullen in het geval van gelijke tarieven en tegenvallende reizigersaantallen een lagere vervoerprestatie leveren ter compensatie van de hogere kosten en/of extra afschrijvingen op investeringen.
3. De vervoerders berekenen een hoger tarief voor de gedefinieerde vervoerprestatie. De Decentrale Overheden worden bij de volgende concessies geconfronteerd met hogere inschrijvingen.

Om bovenstaande drie scenario's niet of in mindere mate tot uiting te laten komen, acht de Commissie het van belang dat alle betrokken partijen in samenhang een bijdrage leveren om te komen tot betere beheersing van de kosten. In goed onderling overleg kan de implementatie niet alleen fysiek succesvol, maar ook financieel beheersbaar zijn.

³³ Het Franse moederbedrijf Transdev van Connexion is van plan te fuseren met Veolia

³⁴ Qbuzz is voor 49% in handen van de NS

³⁵ Syntus is deels in handen van de NS