

De minister van Infrastructuur en Milieu
Mw. Drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Rotterdam, 21 februari 2011

Ons kenmerk: cka/01

Betreft: reactie n.a.v. AO van 27 januari jl. over kostenneutraliteit OV-chipkaart

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Naar aanleiding van uw besluit tot het uitzetten van het Nationaal Vervoer Bewijs (NVB) in Zuid-Holland en Haaglanden, is in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 27 januari jl. door de voorzitter genoteerd: *"De minister doet de Kamer de onderbouwing van de Commissie Kist voor het positieve oordeel over de kostenneutraliteit van de invoering van de ov-chipkaart in Zuid-Holland toekomen"*.

Op uw verzoek treft u in bijgaande notitie een nadere technische toelichting aan van de werkwijze van de Commissie. Dit in aanvulling op de onderbouwing in de adviezen van de Commissie Kist die als bijlagen bij uw brief van 16 december 2010 aan de Kamer zijn verzonden (Kamerstukken II, 23645, nr. 397). De Commissie merkt op dat toets in Zuid-Holland en Haaglanden langs dezelfde lijnen is uitgevoerd als de toets in de stadsregio Amsterdam; ook bij de andere decentrale overheden vindt de toets op vergelijkbare wijze plaats. Het advies van de Commissie over kostenneutraliteit in Amsterdam is aan de orde gekomen in het Algemeen Overleg van 22 april 2010 (Kamerstukken II, 23.645, nr. 373).

De kern van de adviezen van de Commissie voor de Provincie en het Stadsgewest luidt als volgt:

De Commissie oordeelt dat met de tariefvoorstellen van de provincie Zuid-Holland en van het Stadsgewest Haaglanden wordt voldaan aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang naar de OV-chipkaart. Dit oordeel geldt voor de reizigers te samen die reizen met een blauwe of roze strippenkaart en reizigers die reizen via wagenverkoop (het regionale kaartje of een grijs kaartje). Abonnementen blijven buiten beschouwing, omdat abonnementen beschikbaar blijven onder dezelfde condities als voor het uitzetten van het NVB.

Zoals u bekend toetst de Commissie de kostenneutraliteit op het niveau van het totaal van de in beschouwing genomen reizigers. Dit volgt uit de voorwaarde zoals gesteld in het Go-besluit uit 2006: *'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'*.

De overgang naar het OV-chipkaartsysteem impliceert dat er reizigers zijn die voor- en nadelen ondervinden; dat geldt niet alleen voor individuele reizigers maar ook voor groepen reizigers. De gevolgen voor de individuele reizigers zijn ook bij deze adviezen in beeld gebracht via de zogenaamde

spreidingsdiagrammen (zie paragraaf 3 van de adviezen van de Commissie). De groep reizigers die thans gebruik maken van de blauwe en roze strippenkaart in Haaglanden en Zuid-Holland ondervinden een nadeel; daar staat een verwacht voordeel tegenover voor de reizigers die thans gebruik maken van een regionaal en een grijs kaartje. Deze situatie laat zich vergelijken met de bevindingen van de Commissie Kist voor het Amsterdamse.

Zowel bij de toets in de provincie Zuid-Holland als in het Stadsgewest Haaglanden treedt per saldo een kostennadeel op; voor de totale groep reizigers resulteert de overgang naar het OV-chipkaart systeem in een kostenstijging van respectievelijk 1% (Stadsgewest Haaglanden) en 2% (provincie Zuid-Holland). De Commissie oordeelt dat deze uitkomsten binnen de in bijlage toegelichte onzekerheidsmarge vallen die de Commissie steeds hanteert. Alles overwegende wordt naar het oordeel van de Commissie door de provincie Zuid-Holland en het Stadsgewest Haaglanden voldaan aan de eis van kostenneutraliteit.

Desgewenst is de Commissie bereid werkwijze en resultaat toe te lichten.

Hoogachtend,

A.W. Kist (vz).

Bijlage: Notitie Commissie Kist inzake de kostenneutraliteit OV-chipkaart Zuid-Holland en Haaglanden (21 februari 2011; Kenmerk: cka/2).

Bijlage:

Notitie Technische toelichting Commissie Kist inzake de kostenneutraliteit OV-chipkaart Zuid-Holland en Haaglanden (21 februari 2011; Kenmerk: cka/2).

1. Definitie Kostenneutraliteit

In aanloop naar de invoering van de OV-chipkaart is bij vervoerders en overheden gediscussieerd over de voorwaarden voor de overgang voor wat betreft kosten en opbrengsten. De discussie richtte zich op de effecten voor de reizigers en de effecten voor de opbrengstverantwoordelijke instanties (openbaarvervoer bedrijven en enkele decentrale overheden). De centrale vraag in de discussie was of overgang plaats vindt onder voorwaarden van opbrengstneutraliteit voor de vervoerder of dat deze plaats vindt onder voorwaarden van kostenneutraliteit voor de reiziger. En in het laatste geval: gaat het dan om een kostenneutrale overgang van de individuele reiziger, groepen van reizigers of van reizigers te samen?

De Commissie Kist (de Commissie) stelt, conform de opdracht van het ministerie, de reiziger centraal en oordeelt op grond van de effecten voor de gehele groep reizigers samen. De Commissie hanteert als uitgangspunt voor de toets op de kostenneutrale overgang voor de reiziger de passage uit het Go-besluit van 2006: *'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'*. Bij gelijkblijvende volumes genereren de reizigers samen dezelfde opbrengsten en is de facto sprake van een kostenneutrale overgang voor die reizigers.

2. Voor- en nadelen voor (groepen) reizigers

De Commissie wijst er nadrukkelijk op dat bij de overgang van het oude systeem naar het nieuwe systeem sprake is van een principiële ander tariefregiem. Door deze transitie in combinatie met het zojuist genoemde uitgangspunt zijn er – naast reizigers die ongeveer evenveel blijven betalen – individuele reizigers die erop vooruitgaan en individuele reizigers die erop achteruitgaan. Dat geldt ook voor groepen reizigers; afhankelijk van tariefstelling en assortiment gaan sommige groepen reizigers er op achteruit en anderen er op vooruit. De uiteindelijke vraag is of na invoering van de OV-chipkaart bij *gelijkblijvende reizigersvolumes de opbrengsten ongeveer even hoog zullen zijn* als nu het geval is.

3. De werkwijze van de Commissie

In aanvulling op de adviezen kan de werkwijze van de Commissie als volgt worden toegelicht:

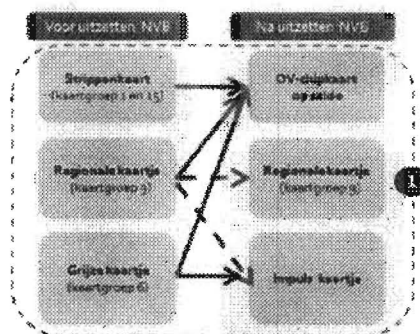
- De Commissie toetst op kostenneutraliteit voor de totale in beschouwing te nemen groep reizigers per decentrale overheid (DO). Het uiteindelijke *oordeel* vindt plaats op basis van het saldo-effect voor alle in beschouwing genomen reizigers en alle concessies te samen. Dit betekent:
 - dat de toets plaatsvindt voor de concessies te samen waarvoor door de DO een verzoek tot uitzetten van het NVB wordt gedaan. De Commissie oordeelt op het niveau van alle

reizigers binnen de concessies en niet op het niveau van reizigers binnen een afzonderlijke concessie.

- o dat de Commissie niet toetst op het niveau van een individuele reiziger of op het niveau van deelgroepen.

Binnen het geheel aan concessies per DO brengt de Commissie wel de effecten voor deelgroepen zoals reizigers die gebruik maken van de strippenkaart of reizigers die gebruik maken van de wagenverkoop, in beeld.

- De in beschouwing te nemen totale groep betreft die groep reizigers waarvoor geldt dat veranderingen plaatsvinden in de kosten van de kaarten die zij gebruiken of waarvan verwacht wordt dat reizigers zullen overstappen naar de OV-chipkaart (zie figuur hieronder). Door deze veranderingen kunnen de kosten toe- of afnemen en/of wijzigen de onderlinge prijsverhoudingen van vervoerbewijzen waardoor reizigers de keuze wordt geboden c.q. worden aangespoord andere (lees goedkopere) proposities te kiezen;



- Reizigers die reizen met vervoerbewijzen die qua tarief niet veranderen en waarvan verwacht wordt dat zij niet naar de OV-chipkaart zullen overstappen, blijven buiten de beschouwing. Daarmee wordt enerzijds de te toetsen groep scherper gedefinieerd; er treedt bijvoorbeeld geen vertekening op in het totale beeld omdat een grote groep abonneementhouders, voor wie er niets verandert, meetelt in het totale gemiddelde beeld. Anderzijds blijft voor de groep reizigers die zo buiten beschouwing gehouden wordt, de optie open om – op grond van rationele overwegingen – eventueel een switch te maken naar een ander type vervoerbewijs wanneer een financieel voordeel door deze reizigers kan worden behaald. Ook dit mogelijke voordeel blijft buiten de beschouwing;
- De Commissie hanteert een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde groep reizigers. Dit betekent dat een tariefsysteem, waarvan het resultaat voor de in beschouwing genomen reizigers te samen ligt tussen een nadeel van 3% (t.o.v. oude systeem) en een voordeel van 3%, door de Commissie als kostenneutraal wordt beoordeeld.

Deze marge hanteert de Commissie vanwege de inherente onzekerheid die samenhangt met de aard van de uit te voeren berekeningen en de validiteit van het beschikbare bronmateriaal.

- Daar waar het resultaat van de toets nadelig uitpakt voor de in beschouwing genomen reizigers, dat wil zeggen dat de verwachte opbrengsten bij gelijkblijvende volumes meer dan 3% hoger zijn dan onder het NVB-tariefregiem, heeft de Commissie met de Decentrale Overheid overleg gevoerd over een aanpassing van het tariefsysteem. In het geval dat de toets voordelig uitpakt voor de in beschouwing genomen reizigers, volstaat de Commissie met het signaleren daarvan in het advies;
- De Commissie onderkent dat de voor- en nadelen die reizigers kunnen behalen door andere vervoerbewijzen aan te schaffen, verwachte effecten zijn. Onzeker is in welke mate reizigers daadwerkelijk gebruik zullen gaan maken van de proposities, bijvoorbeeld door te gaan reizen met OV-chipkaart op saldo in plaats van reizen met de relatief dure wagenverkoopkaartjes. Maar juist het gemak van de OV-chipkaart voor de reiziger (wanneer eenmaal aangeschaft) zal, zo is ook eerder aangenomen in de economische analyses, leiden tot een overgang. De Commissie adviseert overigens nadrukkelijk een actief beleid om de verwachte overgangen te bewerkstelligen en te monitoren. Indien uit monitoring blijkt dat de verwachte overgangen niet plaatsvinden, adviseert de Commissie consequent om compenserende maatregelen te treffen.

4. Oordeel Commissie aanvragen Zuid-Holland en Haaglanden voor de totale groep reizigers

De aanvragen van het Stadsgewest Haaglanden en de provincie Zuid-Holland zijn volgens voorgaande werkwijze van de Commissie getoetst. Bij beide DO's zijn de abonneementhouders buiten beschouwing gelaten omdat de tariefvoorwaarden niet veranderen. De Commissie verwijst hier naar de notitie van het ministerie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' waarin het volgende is gesteld:

Indien de NVB-abonnementen geldig blijven en in de regio's verkrijgbaar blijven totdat het NVB in het hele land is uitgezet, is de overgang van de abonnementen naar de regionale (al dan niet verchipte) abonnementen opbrengstneutraal. Deze regionale vervoerbewijzen zullen dezelfde voorwaarden en tarieven (inclusief toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

De Commissie oordeelt dat met de tariefvoorstellen van beide decentrale overheden, voldaan wordt aan de voorwaarde voor een (per saldo) kostenneutrale overgang van strippenkaart naar de OV-chipkaart voor de in beschouwing genomen reizigers. Er treedt in beide gevallen een kostennadeel op; deze uitkomsten vallen ruim binnen de onzekerheidsmarge. Daarmee wordt voldaan aan de voorwaarde zoals gesteld in het Go-besluit: *'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'*.

5. Effecten van de tariefsvoorstellen voor deelgroepen en individuele reizigers

Binnen de in beschouwing genomen groep reizigers ondervinden de gebruikers van de roze en blauwe strippenkaart een nadeel. Daar staan reizigers tegenover die nu gebruik maken van de relatief dure wagenverkoop (regionaal en grijs kaartje); deze groep zal naar verwachting voordeel genieten onder de aanname dat de meerderheid van deze reizigers overgaat naar reizen op saldo via de OV-chipkaart. Gelet op de impact van de verschuivingen op het resultaat adviseert de Commissie met klem de overgangen te stimuleren door het belang van kostenbewust reizen te benadrukken en het helder maken van de mogelijkheden daartoe. Daarnaast acht de Commissie een goede monitoring van het reisgedrag hoogst noodzakelijk. Wanneer uit de monitoring blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan zullen aanvullende (kosten) compenserende maatregelen in overweging moeten worden genomen.

Naast de uiteenlopende effecten voor deelgroepen zullen ook individuele reizigers worden geconfronteerd met meer-of minderkosten per reizigerkilometer. Het effect voor de individuele reizigers die gebruik maken van de roze of blauwe strippenkaart, is aangegeven in de adviezen van de Commissie aan de hand van een spreidingsdiagram. Zoals blijkt uit de analyses voor de gebruikers van de strippenkaart, beweegt het merendeel van de verschillen zich tussen + en – vijf centen per reizigerkilometer. Deze meer- of minderkosten per kilometer moeten worden afgezet tegen de integrale kosten per kilometer, inclusief de vaste aanslag van 0,78 cts (2010).

Het feit dat sommige deelgroepen nadelen en andere deelgroepen voordelen zullen ondervinden, zal bij iedere toets opnieuw aan de orde zijn.

6. Slot

De kostenneutraliteit is een berekende kostenneutraliteit, mede gebaseerd op aannames over het aantal reizigers dat zal overstappen van het relatief dure regionale en een grijs kaartje naar reizen op saldo met de OV-chipkaart. Gelet op de kostenverschillen en het gemak van reizen per OV-chipkaart is de Commissie van mening dat overgangen verwacht mogen worden. Of de reiziger daadwerkelijk besparingen realiseert, is afhankelijk van de keuze die de reiziger zelf maakt. De praktijk zal dan ook moeten uitwijzen of de aannames zich daadwerkelijk voor gaan doen. Reden waarom de Commissie pleit voor actief beleid om overgangen te bewerkstelligen, voor het monitoren van het aankoopgedrag en voor compenserende maatregelen bij sterk optredende afwijkingen ten opzichte van de aannames.

De Commissie verwacht met het voorgaande te voldoen aan de wens tot nadere informatieverstopping. Desgewenst is de Commissie bereid werkwijze en resultaat toe te lichten.