

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit provincie Overijssel

Samenvatting

De Commissie heeft op verzoek van de Provincie de toets op een kostenneutrale overgang van reizen per strippenkaart naar reizen per OV-chipkaart uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksvragen:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief tot stand is gekomen in nauw overleg met het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), met de buurprovincies en met de vervoerder. De Commissie constateert dat de gevolgen van de tariefswijzigingen voor de verschillende reizigersgroepen beter inzichtelijk te maken zijn en adviseert de Provincie dit in de toekomst ook nadrukkelijker te doen.

Ad 2)

Het eindoordeel van de Commissie luidt dat door de provincie Overijssel meer dan voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen provincie Overijssel reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 11% tegemoet kunnen zien.

Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een voordeel van 3%.

Deze voordelen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie en reizigers die nu nog reizen met de ten opzichte van de blauwe strippenkaart relatief dure regionale kaart of grijze kaart in grote getale overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid. De berekeningen van de Provincie wijzen overigens uit dat indien reizigers relatief dure kaartjes in de bus blijven kopen er per saldo nog steeds een voordeel van 2% voor de in beschouwing genomen reizigers wordt behaald.

De Commissie wijst op een specifieke groep reizigers die met een aanzienlijk nadeel worden geconfronteerd. Strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingskaart ondervinden met dit tariefsvoorstel een nadeel van 14%. Op een gemiddelde ritprijs van 1,39 Euro betekent dit een verhoging van 19 cent. Dit nadeel wordt aanzienlijk gereduceerd tot een nadeel van 3% door bij de terugreis gebruik te maken van de dalkorting.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het merendeel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor provincie Overijssel zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de provincie Overijssel.

Ad 4)

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen provincie Overijssel. De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt is; dat geldt ook voor de provincie Overijssel waar een deel van de kaarten gratis is verstrekt. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor provincie Overijssel in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

I. Inleiding

I.1. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer. De Commissie Kist is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

I.2. Context van de opdracht en toepassing provincie Overijssel

Het doel van het onderzoek is het vooraf toetsen van de eis van kostenneutraliteit voor de reizigers wanneer decentrale overheden een verzoek doen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksvragen aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2010 en luiden als volgt:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

Op basis van gegevens van de provincie en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA onderzoekt de Commissie of de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt. Dit voor de concessies waarvoor het uitzetten van het NVB zal worden aangevraagd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De Commissie stelt vast of per saldo sprake is van meer- of minderkosten en plaatst deze in het licht van een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsmarge treedt op doordat de berekeningen een geschematiseerde weergave zijn van de werkelijkheid. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

Kostenneutraal wil zeggen dat de reizigers, gemiddeld genomen, evenveel betalen voor reizen met de OV-chipkaart als voor reizen met de strippenkaart. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd, is afhankelijk van de specifieke situatie binnen de Decentrale Overheid (DO).

Toepassing provincie Overijssel

Bij de provincie Overijssel kijkt de Commissie naar de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart en naar de groep reizigers die gebruik maakt van het regionale kaartje (kaartgroep 9) of het grijze kaartje (kaartgroep 6, ook wel wagenverkoop genoemd). De Provincie veronderstelt dat een deel van de reizigers die nu nog reizen met een relatief duurder regionaal kaartje of grijs kaartje, de OV-chipkaart gaat gebruiken. Bovendien is de omzet op de kaartgroepen 6 en 9 van vergelijkbare omvang als die van kaartgroep 1 en 15. Redenen voor de Commissie om ook het regionale en grijze kaartje in de analyse te betrekken.

Door zowel de strippenkaart (35% van de omzet), als het regionale kaartje en het grijze kaartje (samen 25% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt bijna 60% van de totale omzet van het regionale OV binnen de concessie geanalyseerd. Abonnementen zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem als grondslag

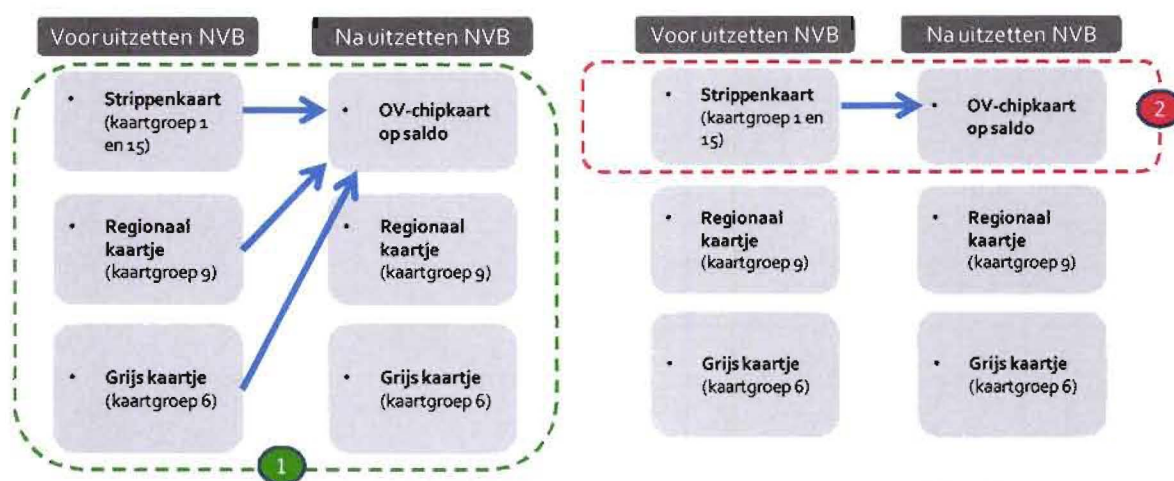
¹ In de brief van de Kamer wordt gesproken over opbrengstneutraliteit bedoeld bij gelijkblijvende reizigersaantallen; de facto gaat het dan om kostenneutraliteit voor de reizigers. De Commissie spreekt dan ook over kostenneutrale overgang.

voor de betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen vooralsnog kosten voor deze groep reizigers niet.

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de gehele groep reizigers (kaartgroep 1 en 15, 6 en 9). Daarnaast kijkt de Commissie nog in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die thans gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartreizen naar verhouding veel nauwkeurige reisinformatie beschikbaar is en – naast de abonneementhouders - in deze categorie de reizigers te vinden zijn die veelvuldig per OV reizen.

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: niveau 1 betreft de analyse voor het totaal (exclusief abonnementen), niveau 2 betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauw en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit



Bron: Commissie Kist

De basis van de analyse van de Commissie is informatie aangereikt door de provincie Overijssel; het betreft beleidsuitgangspunten, reisgegevens, rekenschema's en correspondentie met onder meer de reizigerorganisaties. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten voor de reizigers); dit op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek. De opbouw volgt de vier onderzoeksvragen waarbij de Commissie bij vraag 1 met name ingaat op de wijze van vaststellen (proces). De wijze van berekenen komt bij vraag 2 aan de orde. Voorafgaand aan de bevindingen per onderzoeksvraag geeft de Commissie een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers. Daarbij noemt de Commissie ook de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen vaststellen. In bijlage 1 staat een korte omschrijving van de werkwijze.

De Commissie kan een toetsende rol, dan wel een meer ondersteunde rol spelen. Toetsend in de zin dat een tariefvoorstel van een DO in definitieve vorm aan de Commissie wordt voorgelegd. Ondersteunend werkt de Commissie op het moment dat de DO nog niet tot een definitief tariefvoorstel is gekomen. In het geval van de provincie Overijssel is ook gebruik gemaakt van de ondersteunende rol van de Commissie. Het interactieve proces heeft geleid tot een voor de Commissie werkbaar tarievenvoorstel waarop de toets vervolgens is uitgevoerd.

II. Toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers en vertrekpunt Commissie

In het Go-besluit in 2006 zijn passages te vinden over de effecten voor de reizigers van de overgang van strip naar chip, waaronder de volgende passage:

'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'

Het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 gaat ook in op dit principe. Het plan meldt 'Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reiziger er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat'.

Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader van juli 2009 dat door decentrale overheden is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit, zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het kilometertarief (betalen per kilometer), het opstaptarief, kortingen voor jongeren en ouderen, gelijke spits- en daldefinities en verkoop van grijze kaartjes.

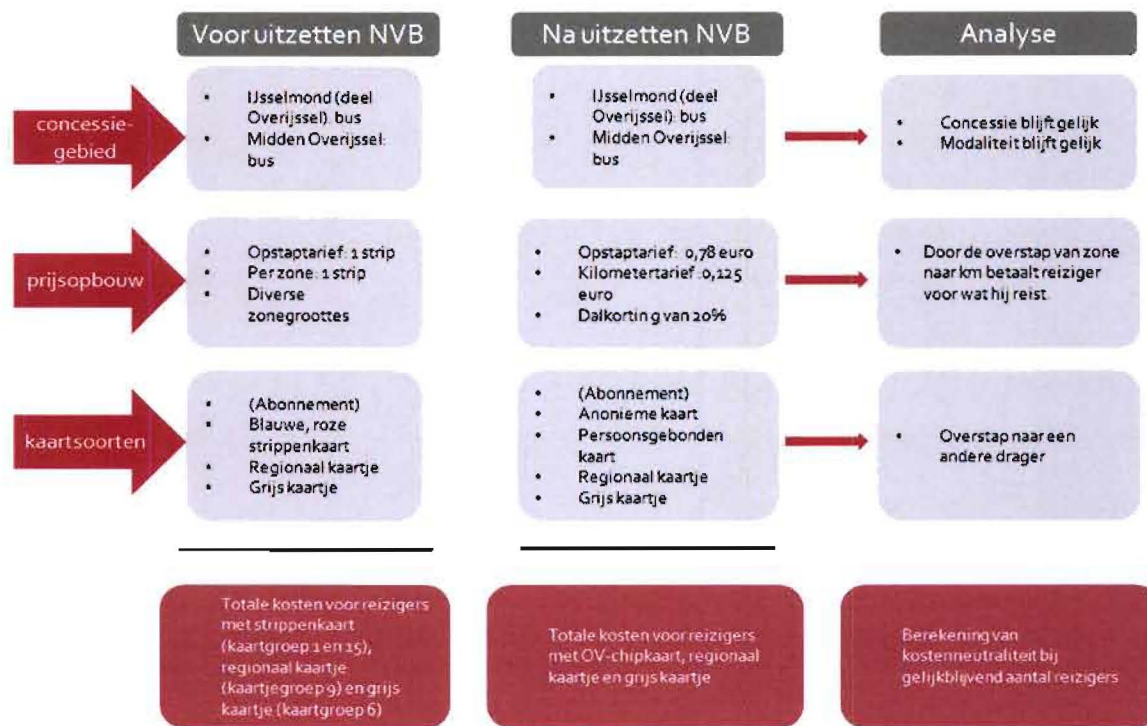
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Wel stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' het volgende:

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 (incl. toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB in provincie Overijssel en schetst de aanpak van de analyse. De volgende elementen zijn weergegeven: i) de concessiegebieden en modaliteiten, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 2: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving provincie Overijssel

- Inhoud van de aanvraag**
Deze aanvraag is in nauwe samenwerking met de tariefsvoorstellen van Regio Twente en provincie Flevoland tot stand gekomen. Gezien de vergelijkbaarheid van de voorstellen kiest de Commissie ervoor haar separate bevindingen voor elk van de drie DO's zoveel mogelijk geüniformeerd te rapporteren.
- Concessiegebied**
De provincie Overijssel doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor twee concessies. Dit betreft IJsselmond en de concessie Midden-Overijssel. Deze laatste concessie ontstaat per 29 augustus 2010 na de samenvoeging van de concessies Salland, Noordoost-Overijssel en Stadsdienst Zwolle. De concessie IJsselmond bestrijkt het grondgebied van de provincie Overijssel en een deel van de provincie Flevoland.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
De provincie Overijssel hanteert voor de twee concessies een gelijk tariefsysteem. Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor beide concessies te vervallen². In de concessies in de provincie Overijssel betaalt de reiziger per rit een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar

² De reiziger betaalt daarbij een opstaptarief in de vorm van een strip en een extra strip voor iedere zone die de reiziger reist. Reizigers kunnen gebruik maken van hun sterabonnement, strippenkaart (blauw of roze), een grijze strippenkaart of het regionale kaartje.

2010) en een kilometerprijs van 0,125 Euro (2010). Alle kilometers binnen de concessies zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief daarmee even duur.

De Provincie kiest voor de introductie van tariefdifferentiatie naar spits- en daluren. Door middel van de dalkorting continueert de Provincie de al eerder geïntroduceerde tariefdifferentiatie. Reizigers kunnen gebruik maken van 20% korting in de daluren na aanschaf van een dalkortingskaart. De prijs van de dalkortingskaart bedraagt 7,50 Euro per jaar maar is in het eerste jaar na het uitzetten van het NVB voor alle reizigers gratis.

Nu de Provincie aantoont dat de overgang gemiddeld voor de totale groep van reizigers kostenneutraal uitwerkt, acht de Commissie deze aanpak verenigbaar met de afspraken van het -wat betreft de planning inmiddels achterhaalde- Aanvalsplan van 2008. Dat voor bepaalde groepen reizigers structureel kostenverhogende elementen zullen gelden maakt dit oordeel niet anders.

- **Kaartsoorten**

De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten.

- De strippenkaart wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden).
- Het regionale kaartje blijft in het 1e jaar na het uitzetten van het NVB beschikbaar tegen ongewijzigd tarief
- Het grijze kaartje wordt omgezet in een nieuw regionaal (impuls)kaartje tegen ongewijzigd tarief.
- Abonnementen blijven vooralsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.

Vertrekpunten van de Commissie

De Commissie hanteert de volgende vertrekpunten om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen:

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads- en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de Provincie de WROOV-informatie van vier concessies tezamen (te weten: IJsselmond (het Overijsselse deel), Salland, Noordoost Overijssel en Drenthe (het Overijsselse deel en Stadsdienst Zwolle).
- De Commissie neemt zowel het regionale kaartje (23% van de totale opbrengsten) en het grijze kaartje (2,3% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- Informatie over het gebruik van het regionale kaartje en het grijze kaartje is door de Provincie aan de Commissie verstrekt.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd - buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneementhouders als grondslag van toepassing blijft.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB en die slechts incidenteel voorkomen, blijven buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

³ WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen. De WROOV database bevat reisinformatie van steekproeven onder reizigers en vormt de basis waarop de opbrengst van het NVB (nationale vervoerbewijzen exclusief grijze kaartje) wordt verdeeld onder vervoerders.

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor de provincie Overijssel

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief tot stand is gekomen in nauw overleg met het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), met de buurprovincies en met de vervoerder. De Commissie constateert dat de gevolgen van de tariefswijzigingen voor de verschillende reizigersgroepen beter inzichtelijk te maken zijn en adviseert de Provincie dit in de toekomst ook nadrukkelijker te doen.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheid) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. In het geval van Overijssel, is het College van Gedeputeerde Staten van Overijssel de concessieverlener voor het openbaar vervoer in de gehele provincie, met uitzondering van de regio Twente. Het College laat zich adviseren door het Rocov Overijssel en de Statencommissie Economie, Mobiliteit en Bestuur.

De vier concessies in provincie Overijssel zijn in 2004-2005 gegund aan de vervoerder Connexxion. In 2009 heeft een nieuwe aanbesteding plaatsgevonden van de tot de nieuwe concessie Midden-Overijssel samengevoegde concessies Salland, Noordoost-Overijssel en Zwolle. Deze is gegund aan de vervoerder Syntus.

De provincie Overijssel heeft op 20 oktober 2004 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het Rocov. Met deze overeenkomst is het Rocov door de Provincie aanvaard als vertegenwoordiger van de consumentenorganisaties.

De provincie Overijssel heeft met de Minister een overeenkomst gesloten om te bevorderen dat de OV-chipkaart in Overijssel wordt ingevoerd. In eerste instantie was de streefdatum 1-1-2009. De Minister heeft de Provincie niet gehouden aan de invoeringsdatum van 1 januari 2009, gegeven de vertraging in de pilot Rotterdam en in het regelen van de randvoorwaarden op landelijk niveau.

Over de invoeringsdatum in 2009 is overleg geweest tussen de provincies Overijssel, Gelderland, Flevoland (exclusief Almere) en de Stadsregio's Twente en Arnhem Nijmegen. Uitgangspunt was dat het voor de reiziger gewenst was de invoering in een zo groot mogelijk gebied tegelijk te regelen.

De provincie Overijssel heeft de invoering van de OV-chipkaart opgedeeld in twee fasen: (i) de start per 1 november 2009, (ii) de doorstart per 1-2012, waarin er in Overijssel sprake zal zijn van nieuwe concessies.

Op 8 juli 2009 heeft het Rocov onder ontbindende voorwaarden positief geadviseerd over de invoering van de eerste fase van de OV-chipkaart in Overijssel. De eerste fase beslaat wat het Rocov betreft de periode van invoering tot ultimo 2011. De eerste fase is bedoeld om alle partijen te laten wennen aan het nieuwe systeem. Niet alle nieuwe ontwikkelingen en verbeteringen hoeven te worden stopgezet (zoals aansluiting bij landelijke ontwikkelingen), maar er moeten geen grote systeemwijzigingen komen in de eerste fase. Daarvoor is de tweede fase bedoeld.

De ontbindende voorwaarden zijn: (i) betere uitwerking van de distributieproblematiek (vershraling van het distributieaanbod, wel of geen aanvulmachines in de bus, een concrete invulling van de 40 servicepunten), (ii) een oplossing voor de problemen met de voordeelenpropositie (de passagiers die met de lijnen van en naar Overijssel de provinciegrens met Drenthe of Friesland overschrijden moeten in beide richtingen in ieder geval op het Overijsselse deel van hun reis de korting van 20% krijgen), (iii) een oplossing voor de grensoverschrijdende buslijnen en (iv) een positief advies van het Rocov wanneer de grondslag van het advies wordt gewijzigd. Het

Rocov heeft voor wat betreft de invoering van de OV-chipkaart gebruik gemaakt van de mogelijkheid in te spreken in de Statencommissie Economie, Mobiliteit en Bestuur op 7 oktober 2009.

Het positieve advies is gebaseerd op (i) de adviesaanvraag in de versie die op 26 juni 2009 met de Provincie is besproken, (ii) de aanvullingen op de adviesaanvraag die op 26 juni in het overleg met de Provincie zijn vastgesteld en (iii) versie 4 van het Convenant Landelijk Tarieven Kader.

Het positieve advies betreft de volgende punten: (i) De in de adviesaanvraag genoemde tarieven, aanschafkosten, (introductie)kortingen en toeslagen voor lokethandelingen met betrekking tot de OV-chipkaart. Deze instemming bevat mede de indexatie conform de NVB-systematiek van de vaste voet en de kilometertarieven van 12 cent per 1 januari 2010, (ii) het handhaven van de sterabonnementen en het verchippen daarvan. Hiervoor geldt geen instaptarief en indexatie per 1 januari 2010 vindt plaats conform de NVB-systematiek, (iii) de tarieven van de papieren kaarten die op de bus verkrijgbaar zijn. Het Rocov heeft hierbij opgemerkt dat de kosten van de dalurenkaart ongewijzigd zou moeten blijven gedurende de looptijd van de huidige concessies.

Het Rocov beschrijft de samenwerking met de Provincie als goed. Het Rocov heeft - naar eigen zeggen - voldoende kennis kunnen nemen van de analyses en de resultaten, inclusief de voor- en nadelen van de keuzes waaronder de introductie van de dalurenkaart.

Het Rocov is door de Provincie geïnformeerd over de impact van het tariefvoorstel aan de hand van een spreidingsanalyse voor de meest frequent bereide relaties. Deze analyse bood inzicht in de meer- en minderkosten op relatieniveau. De meer- en minderkosten voor zowel de spits als de dalreizigers zijn inzichtelijk gemaakt, eveneens op relatieniveau. De analyses op relatieniveau bieden niet optimaal inzicht in de gevolgen voor de totale groep reizigers. De Commissie signaleert daarom dat de gevolgen voor de verschillende groepen reizigers duidelijker in beeld gebracht hadden kunnen worden.

2. *Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven*

Bevindingen Commissie

Het eindoordeel van de Commissie luidt dat door de provincie Overijssel meer dan voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen provincie Overijssel reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 11% tegemoet kunnen zien.

Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een voordeel van 3%.

Deze voordelen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie en reizigers die nu nog reizen met de ten opzichte van de blauwe strippenkaart relatief dure regionale kaart of grijze kaart in grote getale overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid. De berekeningen van de Provincie wijzen overigens uit dat indien reizigers relatief dure kaartjes in de bus blijven kopen er per saldo nog steeds een voordeel van 2% voor de in beschouwing genomen reizigers wordt behaald.

De Commissie wijst op een specifieke groep reizigers die met een aanzienlijk nadeel worden geconfronteerd. Strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingskaart ondervinden met dit tariefvoorstel een nadeel van 14%. Op een gemiddelde ritprijs van 1,39 Euro betekent dit een verhoging van 19 cent. Dit nadeel wordt aanzienlijk gereduceerd tot een nadeel van 3% door bij de terugreis gebruik te maken van de dalkorting.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit heeft provincie Overijssel zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. De belangrijkste beleidsuitgangspunten van provincie Overijssel zijn:

- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van provincie Overijssel en daarmee voor de twee concessiegebieden IJsselmond (deel Overijssel) en Midden Overijssel tezamen.
- Provincie Overijssel heeft kostenneutraliteit geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), regionale kaartjes, de grijze strippenkaart en de abonnementen tezamen⁴.
- Daarbij is provincie Overijssel uitgegaan van de volgende veronderstellingen:
 - een deel van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje stapt - naar verwachting - over naar de goedkopere OV-chipkaart (zie hierna). Overigens heeft de provincie Overijssel de intentie om het regionale kaartje na het eerste jaar volledig af te schaffen, waarbij haar verwachting is dat alle reizigers overstappen naar de goedkopere OV-chipkaart.
 - een deel van de reizigers die gebruik maken van het grijze kaartje stapt - naar verwachting - over naar de goedkopere OV-chipkaart.
- Voor beide concessies is gekozen voor de introductie van tariefdifferentiatie naar spits en daluren in de duale fase en continuering van de tariefdifferentiatie na het uitzetten van het NVB. reizigers kunnen thans gebruik maken van 20% korting in de daluren. Reizigers ontvangen buiten de spits (na 's morgens 9.00 uur) de korting van 20% op het instap- en kilometertarief indien zij in bezit zijn van deze dalkortingspropositie als product op de OV-chipkaart
- In de periode tot 1 jaar na uitzetten van het NVB wordt de dalkortingskaart door de Provincie gratis beschikbaar gesteld.

De provincie Overijssel heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen:

- a) De kostenneutraliteit is berekend vanuit een spreidingsanalyse van de meer- en minderkosten voor reisbewegingen op relaties met veel reizigers. Dit is gedaan naar aanleiding van de landelijke vraag van Rover om aan te geven hoeveel mensen er meer dan 10% of meer dan 0,50 cent per rit op achteruit gaan. De spreidingsanalyse biedt inzicht in de verschillen tussen enerzijds de kosten van roze en blauwe strippenkaarten, regionale kaartjes en grijze kaartjes en anderzijds de kosten van het gebruik van de OV chipkaart. In de spreidingsanalyse is rekening gehouden met de tariefdifferentiatie naar spits en dal.
- b) De Provincie heeft reisgegevens verzameld en geanalyseerd vanuit WROOV 2007 en later aangevuld met data vanuit WROOV 2008 (6.000 waarnemingen voor Overijssel). Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart
- c) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- d) De provincie Overijssel heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers van het regionale tarief naar de OV-chipkaart. De aannames zijn via een interactief proces met de Commissie tot stand gekomen.
 - a. De eerste aanname is dat 75% van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Deze aanname is gebaseerd op:
 - i) De prijs van het nieuwe regionale kaartje (1,20 Euro voor 1 zone, 3,60 Euro voor 2-5 zones en 6,00 Euro voor 6 zones of meer) ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting;

⁴ De provincie Overijssel heeft zelf abonnementen meegenomen in haar berekeningen omdat men overgangen verwacht naar reizen op saldo. De Commissie heeft de abonnementen buiten beschouwing gelaten; de hier gepresenteerde resultaten zijn exclusief abonnementen.

- ii) Het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Reizigers die gebruik maken van het regiokaartje kiezen hoofdzakelijk voor dit kaartje vanwege het gemak. Met het toenemend aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart, is de verwachting dat een groot deel van de reizigers het gemak van de OV-chipkaart zal inzien.
- b. De tweede aanname is dat 25% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Dit is gebaseerd op:
 - iii) De prijs van het grijze kaartje ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting. De kosten van het grijze kaartje zijn 0,80 Euro per strip en daarmee 60% hoger dan de kosten van reizen met blauwe strippenkaart (voorverkoop);
 - iv) Het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart.
 - v) Het grijze kaartje wordt echter veelal verkocht aan incidentele reizigers. Dit zal ook na de introductie van de OV-chipkaart zo blijven.
- e) De provincie Overijssel voert buiten indexatie geen tariefsaanpassingen door voor het regionale kaartje en voor het grijze kaartje in het eerste jaar na de overgang van de strippenkaart naar de OV chipkaart.
- f) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- g) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- h) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief
Concessies binnen provincie Overijssel	0,78 Euro	0,125 Euro

Observaties en kanttekeningen

De analyse van de effecten voor de totale relevante groep reizigers (dus exclusief abonnementen) resulteert in een mogelijk voordeel van 11 % voor de gemiddelde reiziger mits reizigers daadwerkelijk overstappen naar het gebruik van reizen op saldo per OV-chipkaart (resultaat analyse niveau 1). De berekeningen resulteren voor de deelgroep strippenkaart reizigers per saldo in een voordeel van 3% (resultaat analyse niveau 2).

De Commissie plaatst de volgende kanttekening:

De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op aannamen over het aantal reizigers dat zal overstappen van het relatief dure regionale en grijze kaartje naar reizen op saldo met de OV-chipkaart. Gelet op de kostenverschillen en het gemak van reizen per OV-chipkaart mag men inderdaad overgangen verwachten. De praktijk zal echter moeten uitwijzen of de aannames zich daadwerkelijk voor gaan doen. Dat geldt eveneens voor de veronderstelling dat reizigers op grote schaal gebruik zullen gaan maken van de dalkortingspropositie die overigens wel als apart herkenbaar product op de OV-chipkaart moet worden gezet. In het eerste jaar na uitzetten van het NVB wordt de dalkortingskaart gratis beschikbaar gesteld.

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen;
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren. En onderneem zo nodig extra communicatie-acties om verondersteld gebruik van de dalkorting en veronderstelde overgangen te bevorderen.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

3. Inzicht in de spreiding

Bevindingen Commissie

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het merendeel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor provincie Overijssel zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de provincie Overijssel.

Toelichting

Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem zijn er reizigers voor wie de kosten verbonden aan het maken van een identieke reis met de OV-chipkaart hoger zijn dan met het reizen met de strippenkaart⁵. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers in Overijssel (IJsselmond (Overijsselse deel en Midden Overijssel) is berekend hoeveel meer - of minderkosten er gemaakt worden met de OV-chipkaart uitgaande van de tarieven voor 2010 voor zowel de OV-chipkaart als voor de huidige tarieven van de strippenkaart (exclusief het regionale kaartje en het grijze kaartje).

Voor de concessie Midden Overijssel is daarbij gebruik gemaakt van de gegevens van Salland, NOOD (Overijsselse deel) en Stadsdienst Zwolle, die in 2009 zijn samengevoegd tot de concessie Midden Overijssel. Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar OV-chip'. Deze resultaten van deze analyse zijn in figuur 3 hieronder weergegeven.

Figuur 3: Meer- en minderkosten per kilometer voor reizigers in Overijssel (van strip naar OV-chipkaart)



Bron: Kennisinstituut NEA

Het witte vlak representeert de categorie reizigerskilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die duurder uitpakken; het groene vlak aan de linkerkant weerspiegelt de reizigerskilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn uiterst links ook reizigerskilometers gegeven die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in

⁵ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

274.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 239.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers een berekend voordeel van 35.000 Euro

4. *Kaartkosten binnen Provincie Overijssel*

Bevindingen Commissie

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen provincie Overijssel. De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt ook voor de provincie Overijssel waar een deel van de kaarten gratis is verstrekt. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor provincie Overijssel in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

Toelichting

In totaal beschikken 135.000 personen een Persoonlijke OV-chipkaart in provincie Overijssel. Circa 10.000 kaarten zijn gratis ter beschikking gesteld onder de voorwaarde dat reizigers de kaart automatisch laten opladen. De inschatting van provincie Overijssel is dat ongeveer de helft van de reizigers de kaart gratis heeft ontvangen.

De aanschafkosten van de OV-chipkaart zijn te relateren aan het totaal gebruik in de levensduur van vijf jaar. Bij dagelijks gebruik gedurende effectieve werkdagen (220 dagen) bedragen de kosten – uitgaande van 7,50 – circa 0,3 cent per reis. Gegeven de gemiddelde prijs (op basis van de beschikbaar gestelde informatie) die reizigers in de provincie Overijssel tot op heden voor hun OV-chipkaart hebben betaald (schatting: 3,75 Euro) bedraagt dit voor de provincie Overijssel 0,15 cent per reis. Deze kosten zijn te relateren aan circa 1,60 Euro, zijnde de gemiddelde kosten per reis binnen provincie Overijssel.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

De eerste onderzoeksvraag gaat met name over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het bepalen van de tarieven. Om antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie:

- Documentatie van de Provincie over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de Provincie.

De tweede onderzoeksvraag betreft de functionele analyse van kostenneutraliteit voor de reizigers en een oordeel over het resultaat. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Commissie:

- De beleidsuitgangspunten van de Provincie ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van de Provincie en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld.

De derde onderzoeksvraag betreft de spreiding van de meer- en minderkosten voor de reizigers. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Commissie:

- Een verificatieberekening van de kostenspreiding laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie als basis heeft gediend;
- Een analyse laten maken van de kostenspreidingen.

De vierde onderzoeksvraag betreft inzicht in de aanschafkosten van de OV-chipkaart. Om antwoord te kunnen geven heeft de Commissie:

- Dit onderwerp besproken met de Provincie.

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit provincie Flevoland voor Flevoland-Oost

De Commissie heeft op verzoek van de Provincie de toets op een kostenneutrale overgang van reizen per strippenkaart naar reizen per OV-chipkaart uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksvragen:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief tot stand is gekomen in nauw overleg met het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), met de buurprovincies en met de vervoerder. Het Rocov spreekt van een intensieve samenwerking met de Provincie om tot het uiteindelijke kilometertarief te komen. De Commissie constateert echter dat de gevolgen van de tariefswijzigingen voor de verschillende reizigersgroepen beter inzichtelijk te maken zijn en adviseert de Provincie dit in de toekomst ook nadrukkelijker te doen.

Ad 2)

De Commissie oordeelt dat door de provincie Flevoland voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen provincie Flevoland de totale groep reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart er gemiddeld genomen een kostenbesparing van 3% tegemoet kan zien.

Deze voordelen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie en reizigers die nu nog reizen met de ten opzichte van de blauwe strippenkaart relatief dure regionale kaart of grijze kaart overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vergt een actief beleid. Mochten de reizigers in de praktijk hun oude reisgedrag niet veranderen, dan zien zij nog steeds een voordeel van 2% tegemoet.

De Commissie wijst op een specifieke groep reizigers die met een nadeel wordt geconfronteerd; strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingskaart ondervinden met dit tariefsvoorstel een nadeel van 9% . Dit nadeel wordt gereduceerd tot 1% door bij de terugreis gebruik te maken van de dalkorting.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het merendeel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor Flevoland-Oost zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de provincie Flevoland.

Ad 4)

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen Flevoland-Oost. De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt is; dat geldt ook voor de provincie Flevoland waar de Provincie deze kaarten gratis ter beschikking heeft gesteld. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor provincie Flevoland in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

I. Inleiding

I.1. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer. De Commissie Kist is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

I.1.1. Context van de opdracht en toepassing Flevoland-Oost

Het doel van het onderzoek is het vooraf toetsen van de eis van kostenneutraliteit voor de reizigers wanneer decentrale overheden een verzoek doen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksvragen aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2010 en luiden als volgt:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

Op basis van gegevens van de Decentrale Overheid en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA onderzoekt de Commissie of de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt. Dit voor de concessies waarvoor het uitzetten van het NVB zal worden aangevraagd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De Commissie stelt vast of per saldo sprake is van meer- of minderkosten en plaatst deze in het licht van een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsmarge treedt op doordat de berekeningen een geschematiseerde weergave zijn van de werkelijkheid. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

Kostenneutraal wil zeggen dat de reizigers, gemiddeld genomen, evenveel betalen voor reizen met de OV-chipkaart als voor reizen met de strippenkaart. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd is, afhankelijk van de specifieke situatie binnen de Decentrale Overheid (DO).

Toepassing Flevoland-Oost

Bij Flevoland-Oost kijkt de Commissie naar de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart en naar de groep reizigers die gebruik maakt van een regionale kaartje (kaartgroep 9) of een grijze kaartje (kaartgroep 6). Kaartgroep 6 en 9 samen worden ook wel wagenverkoop genoemd. De Provincie veronderstelt dat een deel van de reizigers die nu nog reizen met een relatief duurder regionale kaartje of grijze kaartje, de OV-chipkaart gaat gebruiken. Bovendien is de omzet op de kaartgroepen 6 en 9 van vergelijkbare omvang als die van kaartgroep 1 en 15. Redenen voor de Commissie om ook het regionale en grijze kaartje in de analyse te betrekken.

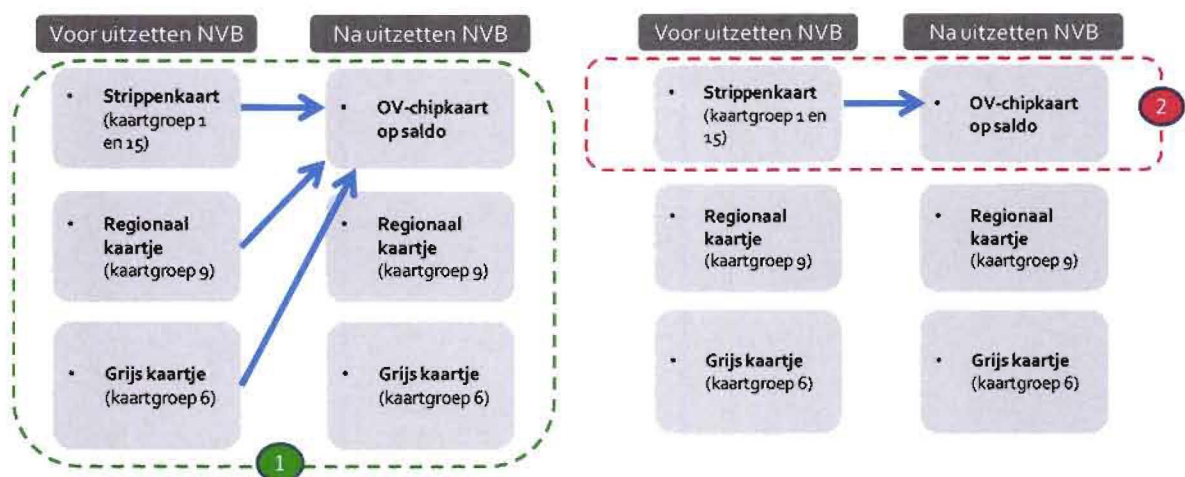
Door zowel de strippenkaart (30% van de omzet), als het regionale kaartje en het grijze kaartje (samen 23% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt bijna 55% van de totale omzet van het regionale OV binnen de concessie geanalyseerd. Abonnementen (47%) zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem als grondslag voor de betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen voorsnogen kosten voor deze groep reizigers niet

¹ In de brief van de Kamer wordt gesproken over opbrengstneutraliteit bedoeld bij gelijkblijvende reizigersaantallen; de facto gaat het dan om kostenneutraliteit voor de reizigers. De Commissie spreekt dan ook over kostenneutrale overgang

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de gehele groep reizigers (kaartgroep 1 en 15, 6 en 9). Daarnaast kijkt de Commissie nog in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die thans gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartreizen naar verhouding veel nauwkeurige reisinformatie beschikbaar is en – naast de abonneementhouders - in deze categorie de reizigers te vinden zijn die veelvuldig per OV reizen.

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: niveau 1 betreft de analyse voor het totaal (exclusief abonnementen), niveau 2 betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauw en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit



Bron: Commissie Kist

De basis van de analyse van de Commissie is informatie aangereikt door de provincie Flevoland; het betreft beleidsuitgangspunten, reisgegevens, rekenschema's en correspondentie met onder meer de reizigerorganisaties. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten voor de reizigers); dit op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek. De opbouw volgt de vier onderzoeksvragen, waarbij de Commissie bij vraag 1 met name ingaat op de wijze van vaststellen (proces). De wijze van berekenen komt bij vraag 2 aan de orde. Voorafgaand aan de bevindingen per onderzoeksvraag geeft de Commissie een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers. Daarbij noemt de Commissie ook de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen vaststellen. In bijlage 1 staat een korte omschrijving van de werkwijze.

De Commissie kan een toetsende rol, dan wel een meer ondersteunde rol spelen. Toetsend in de zin dat een tariefvoorstel van een DO in definitieve vorm aan de Commissie wordt voorgelegd. Ondersteunend werkt de Commissie op het moment dat de DO nog niet tot een definitief tariefvoorstel is gekomen. In het geval van de provincie Flevoland is mede gebruik gemaakt van de ondersteunende rol van de Commissie. Het interactieve proces heeft geleid tot een voor de Commissie werkbaar tarievenvoorstel waarop de toets vervolgens is uitgevoerd.

II. Toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers en vertrekpunt Commissie

In het Go-besluit in 2006 zijn passages te vinden over de effecten voor de reizigers van de overgang van strip naar chip, waaronder de volgende passage:

'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'

Het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 gaat ook in op dit principe. Het plan meldt 'Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reiziger er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat'.

Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader van juli 2009 dat door decentrale overheden is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit, zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het kilometertarief (betalen per kilometer), het opstaptarief, kortingen voor jongeren en ouderen, gelijke spits- en daldefinities en verkoop van grijze kaartjes

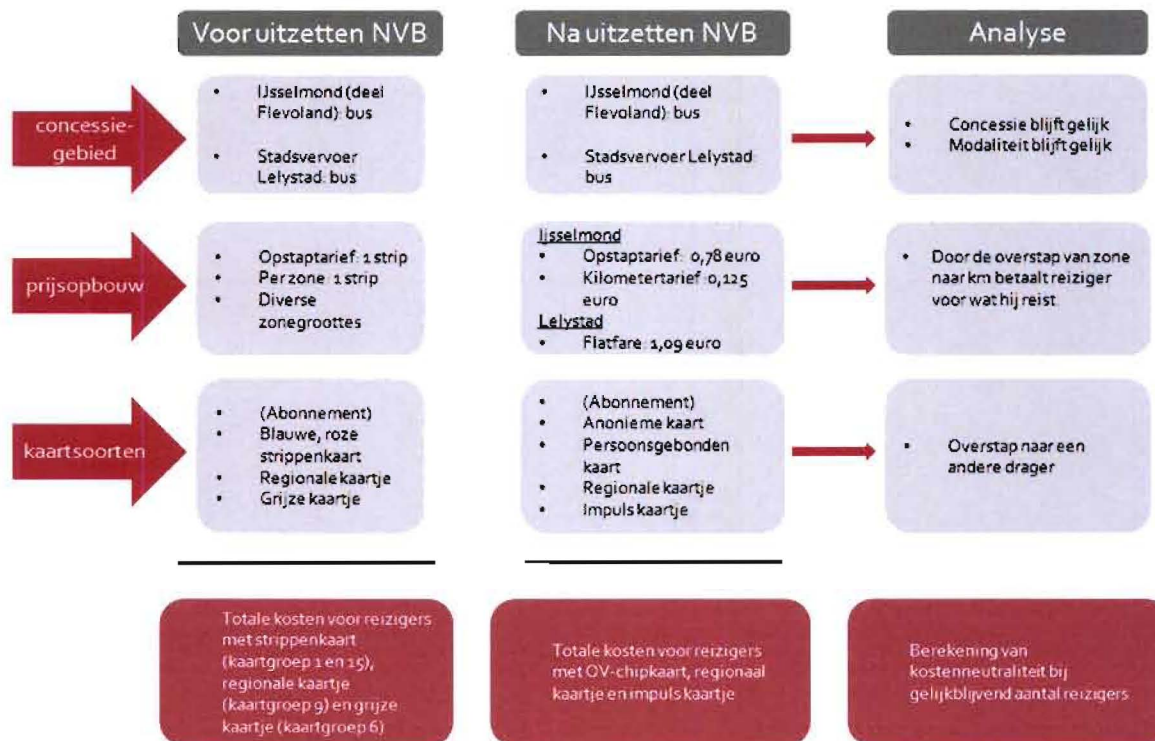
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Wel stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' het volgende:

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 (incl. toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB voor Flevoland-Oost en schetst de aanpak van de analyse. De volgende elementen zijn weergegeven: i) de concessiegebieden en modaliteiten, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 2: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving Flevoland-Oost

- Inhoud van de aanvraag**
Deze aanvraag is in nauwe samenwerking met de tariefsvoorstellen van regio Twente en provincie Overijssel tot stand gekomen. Gezien de vergelijkbaarheid van de voorstellen rapporteert de Commissie haar separate bevindingen voor elk van de drie DO's zoveel mogelijk uniform.
- Concessiegebied**
De provincie Flevoland doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor twee concessies. Dit betreft IJsselmond en Stadsvervoer Lelystad. De concessie IJsselmond bestrijkt het grondgebied van de provincie Overijssel en de provincie Flevoland. De toets op kostenneutraliteit en de aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor de provincie Flevoland betreffen enkel het gedeelte van IJsselmond in Flevoland. De concessie Stadsvervoer Lelystad is gedelegeerd naar de gemeente Lelystad; de provincie Flevoland blijft echter eindverantwoordelijk voor de concessie Stadsvervoer Lelystad.

In totaal is provincie Flevoland verantwoordelijk voor 6 concessies; (i) IJsselmond, (ii) Stadsvervoer Lelystad, (iii) concessie voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer 315 (HOV 315), (iv) concessie voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer 330 (HOV 330), (v) Stadsvervoer Almere en (vi) Streekvervoer Almere. Voor HOV 315 en HOV 330 wordt een separaat tariefbeleid gehanteerd. Deze lijnconcessies vallen buiten het NVB en daarmee buiten de toets op kostenneutraliteit. De concessie Almere stads- en streekvervoer is gedelegeerd aan de gemeente Almere. Provincie Flevoland doet voor deze twee concessies een separate aanvraag voor het uitzetten van het NVB; deze concessies vallen derhalve buiten deze toets voor provincie Flevoland.

- *Prijsopbouw OV-chipkaart*

De provincie Flevoland hanteert voor de twee concessies in Flevoland-Oost een verschillend tariefsysteem in het nieuwe OV-chipkaartsysteem in 2010. Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor beide concessies te vervallen².

- *IJsselmond (gedeelte Flevoland)*

Binnen de concessie IJsselmond betaalt de reiziger met de OV-chipkaart per rit een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010) en een kilometerprijs van 0,125 Euro (2010). Alle kilometers binnen de concessie IJsselmond zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief even duur geworden.

Bij de afschaffing van de strippenkaart continueert provincie Flevoland voor de concessie IJsselmond de dalurenkorting krachtens de al eerder door hen geïntroduceerde tariefdifferentiatie. Reizigers kunnen gebruik maken van 20% korting in de daluren na aanschaf van een dalkortingskaart. De prijs van de dalkortingskaart bedraagt 7,50 Euro per jaar.

- *Stadsvervoer Lelystad*

In de concessie Stadsvervoer Lelystad betaalt de reiziger per rit een flat fare, een vaststaand tarief van 1,09 Euro (1,05 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010), ongeacht het aantal kilometers. Voor Stadsvervoer Lelystad is de dalkortingpropositie niet van toepassing.

- *Kaartsoorten*

De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten.

- De strippenkaart (kaartgroep 1 en 15) wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden).
 - Het regionale kaartje (kaartgroep 9) blijft in het 1e jaar na het uitzetten van het NVB beschikbaar tegen ongewijzigd tarief.
 - Het grijze kaartje (kaartgroep 6) wordt vervangen door een nieuw kaartje tegen hetzelfde tarief (door de Commissie ook wel impuls kaartje genoemd).
 - Abonnementen blijven voorsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.

Vertrekpunten van de Commissie

De Commissie hanteert de volgende vertrekpunten om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen:

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads - en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de Provincie de WROOV-informatie van de twee relevante concessies tezamen (te weten: IJsselmond (het Flevolandse deel) en Stadsvervoer Lelystad).
- De Commissie neemt zowel het regionale kaartje (21% van de totale opbrengsten) en het grijze kaartje (2% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.

² De reiziger betaalt daarbij een opstaptarief in de vorm van een strip en een extra strip voor iedere zone die de reiziger reist. Reizigers kunnen gebruik maken van hun sterabonnement, strippenkaart (blauw of roze), een grijze strippenkaart kopen bij het instappen (wagenverkoop) of een regionale kaartje.

³ WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen. De WROOV database bevat reisinformatie van steekproeven onder reizigers en vormt de basis waarop de opbrengst van het NVB (nationale vervoerbewijzen exclusief grijze kaartje) wordt verdeeld onder vervoerders.

- Informatie over het gebruik van het regionale kaartje en het grijze kaartje is door de Provincie aan de Commissie verstrekt.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd - buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneementhouders als grondslag van toepassing blijft.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB vallen en die slechts incidenteel voorkomen, blijven buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

III. *Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor de provincie Flevoland*

1. *Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven*

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief tot stand is gekomen in nauw overleg met het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), met de buurprovincies en met de vervoerder. Het Rocov spreekt van een intensieve samenwerking met de Provincie om tot het uiteindelijke kilometertarief te komen. De Commissie constateert echter dat de gevolgen van de tariefswijzigingen voor de verschillende reizigersgroepen beter inzichtelijk te maken zijn en adviseert de Provincie dit in de toekomst ook nadrukkelijker te doen.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheid) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. In het geval van Flevoland is het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland de concessieverlener voor het openbaar vervoer in de gehele provincie. Het College laat zich adviseren door het Rocov Flevoland. De concessies IJsselmond en Stadsvervoer Lelystad zijn gegund aan de vervoerder Connexxion. Concessie IJsselmond is gegund op 4 september 2005 en concessie Stadsvervoer Lelystad op 1 januari 2004 en lopen beiden tot 4 september 2011. Het uitzetten van het NVB voor IJsselmond (deel Flevoland) en Stadsvervoer Lelystad wordt door de provincie Flevoland tegelijkertijd aangevraagd.

De huidige structuur van sterabonnementen op basis van zones is blijft vooralsnog na introductie van de OV-chipkaart gehandhaafd. Als gevolg daarvan is het Rocov geconsulteerd voor advies voor de overgang van zones naar kilometers voor de strippenkaart.

In het voorjaar van 2008 heeft het Rocov advies gegeven over de kilometertarieven van de verschillende concessies. Ten tijde van dit voorstel bestond de overtuiging dat de OV-chipkaart in de loop van de tweede helft van 2008 zou worden ingevoerd in Flevoland-Oost. Als gevolg van uitstel is Flevoland-Oost samen met de provincies Overijssel, Gelderland, Flevoland (exclusief Almere) en de Stadsregio's Twente en Arnhem-Nijmegen, nieuwe rekenslagen gaan maken. Het Rocov heeft in zijn vergadering van 25 september 2008 op grond van de uitkomsten van deze nieuwe berekeningen gevraagd om een aangepast tarievenplan voor de concessie IJsselmond ter advisering aan het Rocov voor te leggen.

Proces IJsselmond

Uitgangspunt van dit aangepaste tarievenplan is de onmiddellijke invoering van spits- en daldifferentiatie bij de invoering van de OV-chipkaart. Dit aangepaste voorstel is op 31 maart 2009 aan het Rocov voorgelegd. De toelichtingen zoals gegeven door de Provincie hebben bijgedragen aan het akkoord van het Rocov met de voorgestelde tariefdifferentiatie op 9 april 2009. Het Rocov is door de Provincie geïnformeerd over de

impact van het tariefvoorstel aan de hand van een spreidingsanalyse voor de meest frequent bereisde relaties. Deze analyse biedt inzicht in de meer- en minderkosten op relatieniveau. De meer- en minderkosten voor zowel de spits als de dalreizigers zijn inzichtelijk gemaakt, eveneens op relatieniveau. Op 12 november 2009 heeft de provincie Flevoland het Rocov tevens advies gevraagd over het toepassen van indexatie tegen de achtergrond van de landelijke ontwikkelingen.

Proces Lelystad

Het Rocov heeft op 22 september 2009 ingestemd met het voorstel van Stadsvervoer Lelystad voor het invoeren van een flat fare. Op 13 november vraagt de provincie Flevoland het Rocov advies inzake de tarieven van het regionale kaartje voor zowel de concessie IJsselmond als Stadsvervoer Lelystad. Deze tarieven blijven ongewijzigd ten opzichte van de periode voor de introductie van de OV-chipkaart.

Het Rocov spreekt van een intensieve samenwerking met de Provincie om tot het uiteindelijke kilometertarief te komen. Het Rocov heeft 26 november 2009 een positief advies afgegeven op de voorstellen voor zowel de concessie IJsselmond als de concessie Stadsvervoer Lelystad. De vervoerder Connexxion is eveneens akkoord gegaan. Wel plaatst het Rocov de opmerking dat 'de voorgestelde prijs voor het dalkaartje (1,20 Euro) dat wordt verkocht op de bus wel erg dicht in de buurt ligt van het OV-chipkaart tarief in Stadsvervoer Lelystad (flat fare)' (1,09 Euro). Dit nodigt uit tot het kopen van een kaartje bij de chauffeur, terwijl het beleid er juist op gericht is om deze 'wagenverkoop' terug te dringen. Er is echter afgesproken om in de duale fase geen grote tariefveranderingen door te voeren. Naast het Rocov informeerde de provincie Flevoland de gemeenten Almere en Lelystad over het voorgestelde kilometertarief. Op 9 juni 2009 heeft het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland de tarieven voor het reizen met de OV-chipkaart beide concessies in Flevoland-Oost vastgesteld op basis van het prijspeil 2009.

2. Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie oordeelt dat door de provincie Flevoland voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen provincie Flevoland de totale groep reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart er gemiddeld genomen een kostenbesparing van 3% tegemoet kan zien.

Deze voordelen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie en reizigers die nu nog reizen met de ten opzichte van de blauwe strippenkaart relatief dure regionale kaart of grijze kaart overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vergt een actief beleid. Mochten de reizigers in de praktijk hun oude reisgedrag niet veranderen, dan zien zij nog steeds een voordeel van 2% tegemoet.

De Commissie wijst op een specifieke groep reizigers die met een nadeel wordt geconfronteerd; strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingskaart ondervinden met dit tariefsvoorstel een nadeel van 9%. Dit nadeel wordt gereduceerd tot 1% door bij de terugreis gebruik te maken van de dalkorting.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit voor Flevoland-Oost heeft provincie Flevoland zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. De belangrijkste beleidsuitgangspunten van provincie Flevoland zijn als volgt:

- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van Flevoland-Oost en daarmee voor de twee concessiegebieden IJsselmond (deel Flevoland) en Stadsvervoer Lelystad tezamen.

- Provincie Flevoland heeft voor Flevoland-Oost kostenneutraliteit geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), regionale kaartjes, de grijze strippenkaart en de abonnementen tezamen⁴. Daarbij is provincie Flevoland uitgegaan van de volgende veronderstellingen:
 - een deel van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje stapt - naar verwachting - over naar de goedkopere OV-chipkaart (zie hierna). Overigens heeft de provincie Flevoland de intentie om het regionale kaartje na het eerste jaar na het uitzetten van het NVB volledig af te schaffen, waarbij haar verwachting is dat alle reizigers overstappen naar de goedkopere OV-chipkaart.
 - een deel van de reizigers die gebruik maken van het grijze kaartje stapt - naar verwachting - over naar de goedkopere OV-chipkaart.
- Voor de concessie IJsselmond geldt tariefdifferentiatie naar spits- en daluren. Reizigers ontvangen buiten de spits (na 's morgens 9.00 uur) de korting van 20% op het instap- en kilometertarief indien zij in bezit zijn van deze dalkortingspropositie als product op de OV-chipkaart.

De provincie Flevoland heeft voor Flevoland-Oost de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen:

- a) De kostenneutraliteit is berekend vanuit een spreidingsanalyse van de meer- en minderkosten voor reisdreigingen op relaties met veel reizigers. Dit is gedaan naar aanleiding van de landelijke vraag van Rover om aan te geven hoeveel mensen er meer dan 10% of meer dan 0,50 cent per rit op achteruit gaan. De spreidingsanalyse biedt inzicht in de verschillen tussen enerzijds de kosten van roze en blauwe strippenkaarten, regionale kaartjes en grijze kaartjes en anderzijds de kosten van het gebruik van de OV-chipkaart. In de spreidingsanalyse is voor de concessie IJsselmond rekening gehouden met de tariefdifferentiatie naar spits en dal.
- b) De Provincie heeft reisgegevens verzameld en geanalyseerd vanuit WROOV 2007 en later aangevuld met data vanuit WROOV 2008. Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
- c) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart, regionale kaartje en grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- d) De provincie Flevoland heeft voor Flevoland-Oost rekening gehouden met overgangen van reizigers van het regionale tarief naar de OV-chipkaart. Deze aannames zijn via een interactief proces met de Commissie tot stand gekomen.
- e) De eerste aanname is dat 75% van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Deze aanname is gebaseerd op:
 - i) De prijs van het nieuwe regionale kaartje (1,20 Euro voor 1 zone, 3,60 Euro voor 2-5 zones en 6,00 Euro voor 6 zones of meer) ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting;
 - ii) Het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Reizigers die gebruik maken van het regiokaartje kiezen hoofdzakelijk voor dit kaartje vanwege het gemak. Met het toenemend aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart, is de verwachting dat een groot deel van de reizigers het gemak van de OV-chipkaart zal inzien.
- f) De tweede aanname is dat 25% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Dit is gebaseerd op:
 - i) De prijs van het nieuwe regionale kaartje (1,20 Euro voor 1 zone, 3,60 Euro voor 2-5 zones en 6,00 Euro voor 6 zones of meer) ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting;

⁴ De provincie Flevoland heeft zelf abonnementen meegenomen in haar berekeningen voor Flevoland-Oost omdat men overgangen verwacht naar reizen op saldo. De Commissie heeft de abonnementen buiten beschouwing gelaten; de hier gepresenteerde resultaten zijn exclusief abonnementen

- ii) Het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Reizigers die gebruik maken van het regiokaartje kiezen hoofdzakelijk voor dit kaartje vanwege het gemak. Met het toenemend aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart, is de verwachting dat een groot deel van de reizigers het gemak van de OV-chipkaart zal inzien.
- iii) De prijs van het nieuwe kaartje (ter vervanging van het grijze kaartje) ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting.
- iv) Het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart.
- v) Het grijze kaartje wordt veelal verkocht aan incidentele reizigers. Dit zal ook na de introductie van de OV-chipkaart zo blijven.
- g) De provincie Flevoland voert buiten indexatie geen tariefsaanpassingen door voor het regionale kaartje en voor het grijze kaartje in het eerste jaar na de overgang van de strippenkaart naar de OV-chipkaart.
- h) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- i) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief en de flatfare is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- j) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief	Vast tarief (flatfare)
Stadsvervoer Lelystad	-	-	1,09 Euro
IJsselmond	0,78 Euro	0,125 Euro	-

Observaties en kanttekeningen

De analyse van de effecten voor de totale relevante groep reizigers (dus exclusief abonnementen) resulteert in een mogelijk voordeel van 3% voor de gemiddelde reiziger mits reizigers daadwerkelijk overstappen naar het gebruik van reizen op saldo per OV-chipkaart (resultaat analyse niveau 1).

De analyse op niveau 2 wijst tevens uit dat er reizigers zijn die uitsluitend gebruik maken van de dalkorting en reizigers die op een dag reizen in de piek en in het dal. Sommige reizigers uit deze groep zal uitsluitend het tarief van de piek betalen en ervaart daardoor een nadeel van 9%. Dit nadeel wordt gereduceerd tot 1% door bij de terugreis gebruik te maken van de dalkorting.

De Commissie plaatst de volgende kanttekeningen:

1. De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op aannamen over het aantal reizigers dat zal overstappen van het relatief dure regionale en grijze kaartje naar reizen op saldo met de OV-chipkaart. Gelet op de kostenverschillen en het gemak van reizen per OV-chipkaart mag men inderdaad overgangen verwachten. De praktijk zal echter moeten uitwijzen of de aannames zich daadwerkelijk voor gaan doen.

Dat geldt eveneens voor de veronderstelling dat reizigers op grote schaal gebruik zullen gaan maken van de dalkortingspropositie die overigens wel als apart herkenbaar product op de OV-chipkaart moet worden gezet. Nu de Provincie aantoont dat de overgang gemiddeld voor de totale groep van reizigers kostenneutraal uitwerkt, acht de Commissie deze aanpak verenigbaar met de afspraken van het -wat betreft de planning inmiddels achterhaalde- Aanvalsplan van 2008. Dat voor bepaalde groepen reizigers structureel kostenverhogende elementen zullen gelden maakt dit oordeel niet anders.

Daarnaast plaatst de Commissie de kanttekening bij de kosten van de dalkortingskaart van 7,50 Euro. De Commissie geeft in overweging de dalkortingskaart gratis aan te bieden om uniformiteit met de buurprovincies Overijssel en Twente te waarborgen, waar deze kaarten gratis beschikbaar worden gesteld.

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen.
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren. En onderneem zo nodig extra communicatieacties om verondersteld gebruik van de dalkorting en veronderstelde overgangen te bevorderen.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

3. *Inzicht in de spreiding*

Bevindingen Commissie

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het overgrote deel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor Flevoland-Oost zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de provincie Flevoland.

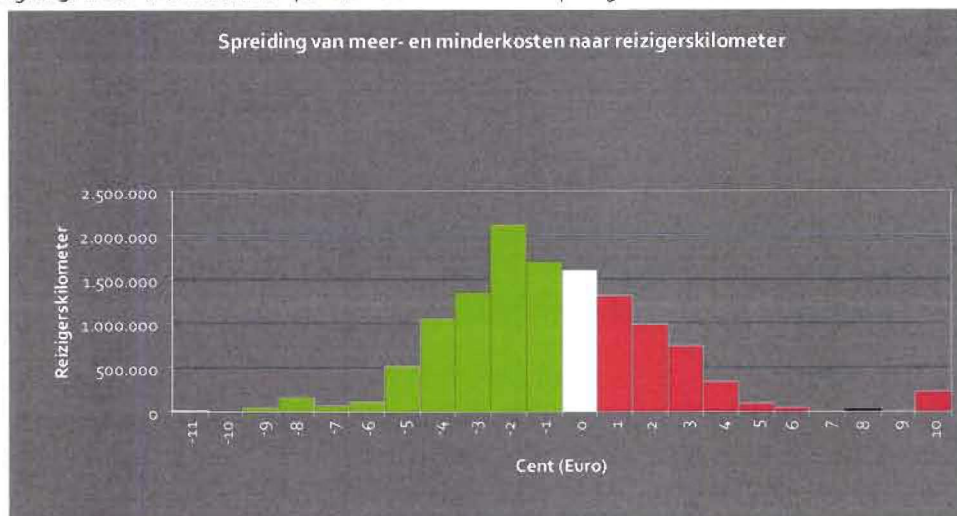
Toelichting

Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem zijn er reizigers voor wie de kosten verbonden aan het maken van een identieke reis met de OV-chipkaart hoger zijn dan met het reizen met de strippenkaart⁵. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers in Flevoland-Oost (IJsselmond en Stadsvervoer Lelystad) is berekend hoeveel meer - of minderkosten er gemaakt worden met de OV-chipkaart uitgaande van de tarieven voor 2010 voor zowel de OV-chipkaart als voor de huidige tarieven van de strippenkaart (exclusief het regionale kaartje en het grijze kaartje). Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar OV-chip'. Deze resultaten van deze analyse zijn in figuur 3 hieronder weergegeven.

⁵ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

Figuur 3: Meer- en minderkosten per kilometer voor voorverkoopreizigers in Flevoland-Oost



Bron: Kennisinstituut NEA

Het witte vlak representeert de categorie reizigerskilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die duurder uitpakken; het groene vlak aan de linkerkant weerspiegelt de reizigerskilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn uiterst links ook reizigerskilometers gegeven die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 159.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 123.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers een berekend voordeel van 36.000 Euro. Deze resultaten houden nog geen rekening met de kosten voor de dalkortingskaart (7,50 Euro) omdat NEA daar geen gegevens over heeft. De Commissie oordeelt dat de aanschaf van de dalurenkaart tot extra kosten voor de reiziger leiden die in de analyse meegenomen moet worden, tenzij de Provincie ervoor kiest om de dalkortingskaart gratis ter beschikking te stellen.

4. Kaartkosten binnen Provincie Flevoland voor Flevoland-Oost

Bevindingen Commissie

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen Flevoland-Oost. De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt is; dat geldt ook voor de provincie Flevoland waar de Provincie deze kaarten gratis ter beschikking heeft gesteld. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor provincie Flevoland in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

Toelichting

In totaal beschikken 50.000 personen over een Persoonlijke OV-chipkaart in provincie Flevoland. Circa 4.000 kaarten zijn gratis ter beschikking gesteld onder de voorwaarde dat reizigers de kaart automatisch laten opladen. De inschatting van provincie Flevoland is dat de helft van de reizigers de kaart gratis heeft ontvangen.

De aanschafkosten van de OV-chipkaart zijn te relateren aan het totaal gebruik in de levensduur van vijf jaar. Bij dagelijks gebruik gedurende effectieve werkdagen (220 dagen) bedragen de kosten – uitgaande van 7,50 – circa 0,3 cent per reis. Gegeven de gemiddelde prijs (op basis van de beschikbaar gestelde informatie) die reizigers in de

provincie Flevoland tot op heden voor hun OV-chipkaart hebben betaald (3,75 Euro) bedraagt dit voor de provincie Flevoland 0,15 Euro per reis. Deze kosten zijn te relateren aan 1,92 Euro, zijnde de gemiddelde kosten per reis binnen provincie Flevoland

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

De eerste onderzoeksvraag gaat met name over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het bepalen van de tarieven. Om antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie:

- Documentatie van de provincie over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de Provincie.

De tweede onderzoeksvraag betreft de functionele analyse van kostenneutraliteit voor de reizigers en een oordeel over het resultaat. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Commissie:

- De beleidsuitgangspunten van de Provincie ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van de Provincie en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld.

De derde onderzoeksvraag betreft de spreiding van de meer- en minderkosten voor de reizigers. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Commissie:

- Een verificatieberekening van de kostenspreiding laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie als basis heeft gediend;
- Een analyse laten maken van de kostenspreidingen.

De vierde onderzoeksvraag betreft inzicht in de aanschafkosten van de OV-chipkaart. Om antwoord te kunnen geven heeft de Commissie:

- Dit onderwerp besproken met de Provincie.

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit Stadsregio Arnhem Nijmegen

De Commissie heeft op verzoek van de Stadsregio de toets op een kostenneutrale overgang van reizen per strippenkaart naar reizen per OV-chipkaart uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksvragen:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), met de buurprovincies en met de vervoerders. De Stadsregio heeft zorgvuldig gehandeld. Dat blijkt mede uit twee separate externe onderzoeken die de Stadsregio heeft te laten uitvoeren naar de wijze waarop het tarief tot stand is gekomen. De Commissie signaleert dat bij de start van de duale fase de dalkortingspropositie nog niet beschikbaar was. Vanuit het perspectief van de reiziger had het de voorkeur gehad wanneer dat wel het geval was geweest.

Ad 2)

Het eindoordeel van de Commissie luidt dat door de Stadsregio voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen de Stadsregio reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 8% tegemoet kunnen zien. Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een voordeel van 9%.

Deze voordelen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie die in het eerste jaar kosteloos aan reizigers wordt verstrekt en reizigers die nu nog reizen met de relatief dure grijze kaartjes in groten getale overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid.

De Commissie wijst binnen de deelgroep die een voordeel van 9% ondervindt op een specifieke groep reizigers die met een nadeel worden geconfronteerd. Strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingspropositie ondervinden met dit tariefsvoorstel een nadeel van 9%. Op een gemiddelde ritprijs van 1,42 Euro betekent dit een verhoging van 13 cent. Dit nadeel wordt omgezet in een voordeel van 2% door bij de terugreis gebruik te maken van de dalkorting.

Reizigers die nu nog gebruik maken van het regionale kaartje stappen vanwege het afschaffen van het regionale kaartje gedwongen over naar de OV-chipkaart. Deze groep reizigers ondervindt gemiddeld genomen een voordeel van 8%.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een grotere groep die voordeel geniet. Het merendeel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor de Stadsregio zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de Stadsregio.

Ad 4)

De Commissie meent dat de inspanningen van de Stadsregio om de reiziger tegen lage kaartkosten te laten overstappen, substantieel zijn geweest. In de Stadsregio is de gemiddelde kaartprijs 5,38 Euro wanneer de kosteloos verstrekte NS- en studentenkaarten buiten beschouwing worden gelaten. Worden deze wel meegenomen dan is de gemiddelde kaartprijs in de Stadsregio 1,85 Euro.

I. Inleiding

I.1. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer. De Commissie Kist is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

I.2. Context van de opdracht en toepassing Stadsregio Arnhem Nijmegen

Het doel van het onderzoek is het vooraf toetsen van de eis van kostenneutraliteit voor de reizigers wanneer decentrale overheden een verzoek doen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksvragen aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2010 en luiden als volgt:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

Op basis van gegevens van de Decentrale Overheid (DO) en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA onderzoekt de Commissie of de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt. Dit voor de concessies waarvoor het uitzetten van het NVB zal worden aangevraagd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De Commissie stelt vast of per saldo sprake is van meer- of minderkosten en plaatst deze in het licht van een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsmarge treedt op doordat de berekeningen een geschematiseerde weergave zijn van de werkelijkheid. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

Kostenneutraal wil zeggen dat de reizigers, gemiddeld genomen, evenveel betalen voor reizen met de OV-chipkaart als voor reizen met de strippenkaart. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd, is afhankelijk van de specifieke situatie binnen de DO.

Toepassing Stadsregio Arnhem Nijmegen

Bij Stadsregio Arnhem Nijmegen (hierna de Stadsregio) kijkt de Commissie naar de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart en naar de groep reizigers die gebruik maakt van het regionale kaartje (kaartgroep 9) of het grijze kaartje (kaartgroep 6, samen met kaartgroep 9 ook wel wagenverkoop of wagenverkoop-rit-kaartjes genoemd). De Stadsregio veronderstelt dat een deel van de reizigers die nu nog reizen met een relatief duurder regionaal kaartje of grijs kaartje, de OV-chipkaart gaat gebruiken. Bovendien is de omzet op de kaartgroepen 6 en 9 van vergelijkbare omvang als die van kaartgroep 1 en 15. Redenen voor de Commissie om ook het regionale en grijze kaartje in de analyse te betrekken.

Door zowel de strippenkaart (36 % van de omzet), als het regionale kaartje en het grijze kaartje (samen 39% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt 75 % van de totale omzet van het regionale OV binnen de concessie geanalyseerd. Abonnementen zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem als grondslag voor de

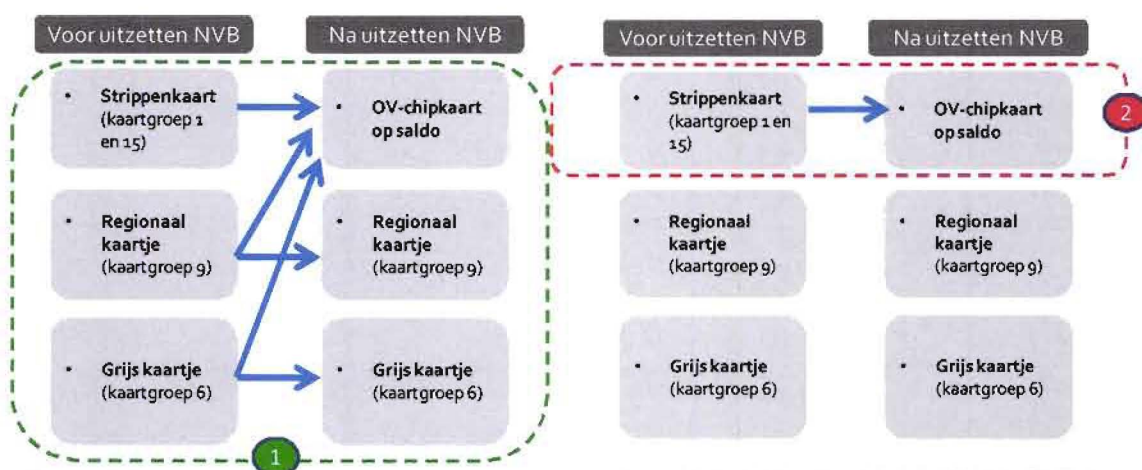
¹ In de brief van de Kamer wordt gesproken over opbrengstneutraliteit bedoeld bij gelijkblijvende reizigersaantallen; de facto gaat het dan om kostenneutraliteit voor de reizigers. De Commissie spreekt dan ook over kostenneutrale overgang

betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen vooralsnog kosten voor deze groep reizigers niet.

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de gehele groep reizigers (kaartgroep 1 en 15, 6 en 9). Daarnaast kijkt de Commissie nog in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die thans gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartreizen naar verhouding veel nauwkeurigere reisinformatie beschikbaar is en – naast de abonneenthouders – in deze categorie de reizigers te vinden zijn die veelvuldig per OV reizen.

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: niveau 1 betreft de analyse voor het totaal (exclusief abonnementen), niveau 2 betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauw en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit



Bron: Commissie Kist

De basis van de analyse van de Commissie is informatie aangereikt door de Stadsregio; het betreft het tarievenplan, beleidsuitgangspunten, reisgegevens en correspondentie met onder meer de reizigerorganisaties. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten voor de reizigers); dit op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek. De opbouw volgt de vier onderzoeksvragen waarbij de Commissie bij vraag 1 met name ingaat op de wijze van vaststellen (proces). De wijze van berekenen komt bij vraag 2 aan de orde. Voorafgaand aan de bevindingen per onderzoeksvraag geeft de Commissie een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers. Daarbij noemt de Commissie ook de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen vaststellen. In bijlage 1 staat een korte omschrijving van de werkwijze.

De Commissie kan een toetsende rol, dan wel een meer ondersteunde rol spelen. Toetsend in de zin dat een tariefvoorstel van een DO in definitieve vorm aan de Commissie wordt voorgelegd. Ondersteunend werkt de Commissie op het moment dat de DO nog niet tot een definitief tariefvoorstel is gekomen. In het geval van de Stadsregio is gebruik gemaakt van de toetsende rol van de Commissie.

II. Toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers en vertrekpunt Commissie

In het Go-besluit in 2006 zijn passages te vinden over de effecten voor de reizigers van de overgang van strip naar chip, waaronder de volgende passage:

'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'

Het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 gaat ook in op dit principe. Het plan meldt: 'Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reiziger er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat'.

Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader I van juli 2009 dat door decentrale overheden is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het kilometertarief (betalen per kilometer), het opstaptarief, kortingen voor jongeren en ouderen, gelijke spits- en daldefinities en verkoop van grijze kaartjes.

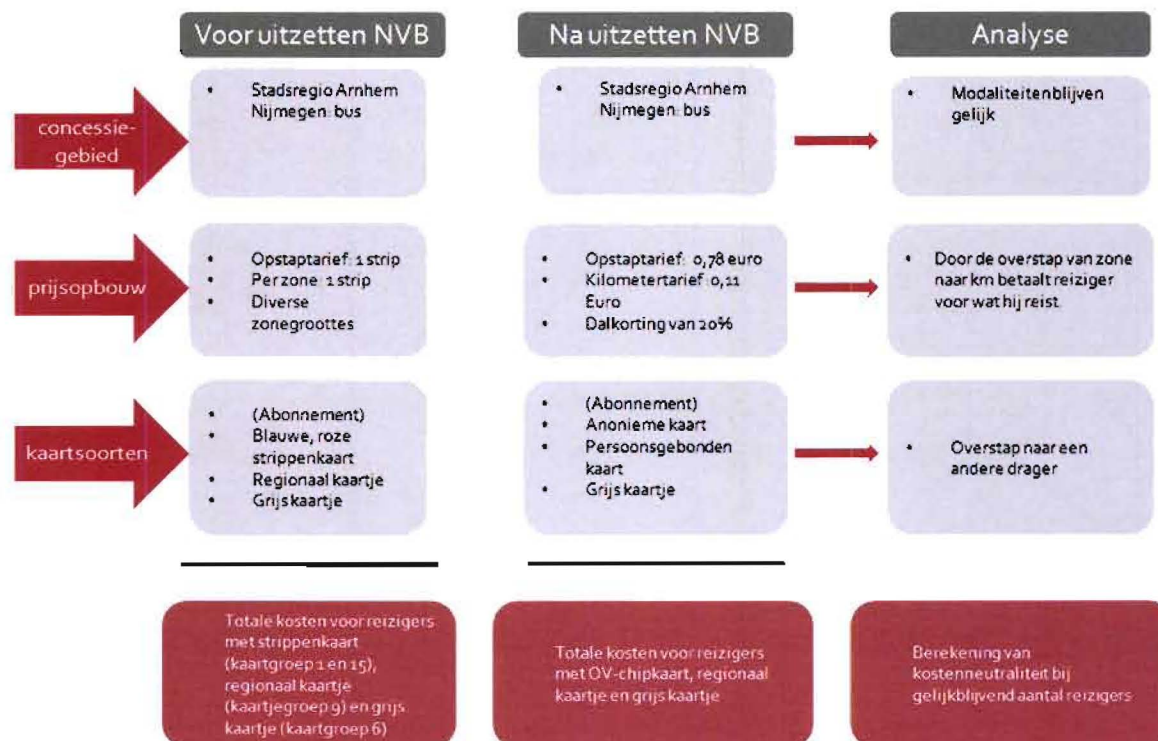
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Wel stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' het volgende:

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 (incl. toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB in de Stadsregio en schetst de aanpak van de analyse. De volgende elementen zijn weergegeven: i) de concessiegebieden en modaliteiten, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 2: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving Stadsregio Arnhem Nijmegen

- Concessiegebied**
 De Stadsregio doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor één concessie. Dit betreft de concessie Stadsregio Arnhem Nijmegen voor het busvervoer. Deze concessie is ontstaan uit de samenvoeging van de concessies KAN Noord en KAN Zuid.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
 Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor de concessie te vervallen². In de concessies in de Stadsregio betaalt de reiziger per rit een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010) en een kilometerprijs van 0,11 Euro (zowel in 2009 als in 2010; er is geen indexatie toegepast bij de overgang naar 2010). Alle kilometers binnen de concessies zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief daarmee even duur.

De Stadsregio kiest voor tariefdifferentiatie naar spits- en daluren. Door middel van de dalkorting continueert de Stadsregio de al eerder geïntroduceerde tariefdifferentiatie. Reizigers kunnen gebruik maken van 20% korting in de daluren na aanschaf van een dalkortingspropositie. De prijs van de dalkortingspropositie bedraagt 7,50 Euro per jaar. Tot 1 december 2010 wordt de dalkortingspropositie met een geldigheidsduur van 1 jaar gratis aan reizigers versterkt. Dit biedt reizigers tot twee weken na de overgangsdatum naar de OV-chipkaart de gelegenheid om kosteloos een dalkortingspropositie te verkrijgen. Reizigers moeten het product activeren door het te laden op hun OV-chipkaart.

² De reiziger betaalt daarbij een opstaptarief in de vorm van een strip en een extra strip voor iedere zone die de reiziger reist. Reizigers kunnen gebruik maken van hun sterabonnement, strippenkaart (blauw of roze), een grijze strippenkaart of een regionaal kaartje

Nu de Stadsregio aantoont dat de overgang gemiddeld voor de totale groep van reizigers kostenneutraal uitwerkt, acht de Commissie deze aanpak verenigbaar met de afspraken van het -wat betreft de planning inmiddels achterhaalde -Aanvalsplan van 2008. Dat voor bepaalde groepen reizigers structureel kostenverhogende elementen zullen gelden maakt dit oordeel niet anders.

- **Kaartsoorten**

De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten.

- De strippenkaart wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden).
- Regionale kaartjes komen te vervallen in de Stadsregio
- Het grijze kaartje blijft beschikbaar tegen nieuwe tarieven (2, 3 en 5 Euro, afhankelijk van de te reizen afstand).
- Abonnementen blijven vooralsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.

Vertrekpunten van de Commissie

De Commissie hanteert de volgende vertrekpunten om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen:

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads - en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de Stadsregio de WROOV-informatie van de concessie Stadsregio Arnhem Nijmegen.
- De Commissie neemt zowel het regionale kaartje (33% van de totale opbrengsten) en het grijze kaartje (6% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- Informatie over het regionale kaartje en het grijze kaartje is door de Stadsregio aan de Commissie verstrekt.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd - buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneementhouders als grondslag van toepassing blijft.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB en die slechts incidenteel voorkomen, blijven eveneens buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

³ WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkoopen. De WROOV database bevat reisinformatie van steekproeven onder reizigers en vormt de basis waarop de opbrengst van het NVB (nationale vervoerbewijzen exclusief grijze kaartje) wordt verdeeld onder vervoerders.

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor de Stadsregio Arnhem Nijmegen

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), met de buurprovincies en met de vervoerders. De Stadsregio heeft zorgvuldig gehandeld. Dat blijkt mede uit twee separate externe onderzoeken die de Stadsregio heeft te laten uitvoeren naar de wijze waarop het tarief tot stand is gekomen. De Commissie signaleert dat bij de start van de duale fase de dalkortingspropositie nog niet beschikbaar was. Vanuit het perspectief van de reiziger had het de voorkeur gehad wanneer dat wel het geval was geweest.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Arnhem Nijmegen de concessieverlener is en daarmee verantwoordelijk voor het openbaar vervoer per bus in de Stadsregio.

De Stadsregio is verplicht om advies in te winnen bij reizigerorganisaties. Daartoe is op 4 april 2007 een convenant ondertekend door het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Arnhem Nijmegen, het College van Gedeputeerde Staten van provincie Gelderland en de Vereniging Regionaal Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer Gelderland – Stadsregio (hierna Rocov). Re rechten en verantwoordelijkheden van concessieverlener en het Rocov zijn vastgelegd in dat convenant. Het Rocov adviseert, gevraagd en ongevraagd, de vervoerders en de twee OV-autoriteiten (provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem Nijmegen). In het Rocov hebben de volgende belangenorganisaties zitting: Rover, Samenwerkende Bonden in Gelderland, Zorgbelang Gelderland, Fietzersbond Gelderland, Voorlichting Advies Commissie Gelderland, Vereniging voor Kleine Kernen Gelderland, Studentenvakbond AKKU en de Gelderse Milieu Federatie.

Op 10 mei 2007 heeft de Stadsregio een Plan van Aanpak vastgesteld voor de invoering van de OV-chipkaart. Op 21 juni 2007 is in afstemming met de provincie Gelderland, Overijssel, Flevoland en de Regio Twente besloten om de invoering van de OV-chipkaart uit te stellen tot medio 2008. Op 18 oktober 2007 heeft het Stadsregiobestuur ingestemd met het regionale Tarievenkader. Ook is ingestemd met het aangaan van een invoeringsovereenkomst met de vervoersbedrijven (Novio en Connexxion).

De uitgangspunten van het regionale Tarievenkader zijn nader uitgewerkt in een Tariefvoorstel. Hierbij is rekening gehouden met en voortgeborduurd op het Landelijke Tarievenkader. Op basis van de uitgangspunten van de Stadsregio is een groot aantal reken- en besprekingsessies gehouden met vervoerders om te komen tot een tariefassortiment dat aan de voorwaarden voldoet. Op 21 april 2009 hebben Novio en Connexxion een aanbieding gedaan aan de Stadsregio in de aanbiedingsbrief "Tarieven OV-chipkaart 2009".

Op 7 mei 2009 heeft het College van Bestuur van de Stadsregio Arnhem Nijmegen ingestemd met het voorgenomen besluit met betrekking tot de invoering van de OV-chipkaart en het daarbij behorende tariefplan. Het Definitief Concept Tarievenplan Stadsregio Arnhem Nijmegen is op 7 mei 2009 aan het Rocov voorgelegd ter advisering.

Op 23 juni 2009 geeft de Rocov aan positief te staan tegenover over de invoering van de OV-chipkaart gezien de potentie van de OV-chipkaart om het gemak voor de reiziger te vergroten, waarbij het Rocov een aantal aandachtspunten naar voren brengt. Het Rocov meent dat een te grote groep reizigers nadeel ondervindt en dat het prijsverschil tussen het regionale kaartje en de papieren ritkaarten erg hoog zijn. Het Rocov stelt daarnaast de vraag of de aanschaffkosten van de OV-chipkaart in de Stadsregio niet verlaagd kunnen worden.

In de tweede helft van 2009 is een intensieve schriftelijke communicatie gevoerd tussen de Stadsregio en het Rocov. Discussiepunten betreffen onder andere: het gezamenlijk moment van invoering door provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem Nijmegen, compensatie van benadeelde reizigers, behoud van

jaarabonnement en stad/streek supplement, de prijs van losse kaartjes in de bus, aanschafprijs OV-chipkaart en daluren propositie.

Vanaf 1 juli 2009 is de OV-chipkaart in de Stadsregio beschikbaar tegen het voorgestelde tariefplan zoals opgenomen in Tarievenplan Stadsregio Arnhem Nijmegen van 5 april 2009. De dalkortingspropositie is vanwege technische beperkingen dan nog niet beschikbaar.

In reactie op de introductie van de nieuwe tarieven in de duale fase zijn door Rover en op verzoek van Dagblad De Gelderlander onderzoeken gedaan naar de effecten van het nieuwe tarief. Deze onderzoeken concluderen dat reizen duurder is geworden en dat het kilometertarief te hoog is.

In februari 2010 geeft de Stadsregio in reactie daarop een extern bureau opdracht om te toetsen of de wijze waarop het tarievenkader tot stand is gekomen adequaat is geweest, de berekeningsmodellen op de juiste wijze zijn gehanteerd en of het kilometertarief binnen de doelstelling van opbrengst- en kostenneutraliteit valt. Het rapport stelt, op basis van verschillende scenario's, aannames rond prijselasticiteit en met inbegrip van de abonnementen, dat de reizigers een nadeel kunnen ondervinden.

In aanvulling laat de Stadsregio in februari 2010 tweede extern onderzoek uitvoeren naar de door reizigers betaalde tarieven voor ritten met de strippenkaart en de OV-chipkaart. Dit onderzoek is gebaseerd op de karakteristieken en het gebruik van het lijnennetwerk die voortkomen uit de enquêtes van het Lijnennetonderzoek busconcessie Stadsregio Arnhem Nijmegen, dat is uitgevoerd in juni 2009. Dit onderzoek concludeert evenals het eerste externe onderzoek dat reizigers een nadeel kunnen ondervinden.

Beide onderzoeken zijn in werksessies aan de werkgroep OV-chipkaart van het Rocov gepresenteerd en toegelicht. Beide rapportages hebben niet geleid tot aanpassing van het Tarievenplan.

Op 1 april 2010 is de dalkortingspropositie beschikbaar gemaakt voor reizigers.

Het Rocov beschrijft de afstemming met de Provincie Gelderland en de Stadsregio Arnhem Nijmegen als intensief. Het Rocov is positief over de invoering van de OV-chipkaart, maar vraagt aandacht voor een aantal specifieke aspecten rondom de invoering en de tarieven, zoals eerder genoemd. Het Rocov heeft een voorlopig negatief advies uitgebracht over het uitschakelen van het NVB vanwege technische- en organisatorische problemen die nog niet verholpen zijn. Het Rocov heeft in een mondelinge toelichting aan de Commissie laten weten dat het huidige tariefvoorstel, gegeven het feit dat er zowel reizigers op vooruit als op achteruit gaan, mogelijk een goede invulling biedt aan de tarieven in de Stadsregio.

2. Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

Het eindoordeel van de Commissie luidt dat door de Stadsregio voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen de Stadsregio reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 8% tegemoet kunnen zien. Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een voordeel van 9%.

Deze voordelen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie die kosteloos aan reizigers wordt verstrekt en reizigers die nu nog reizen met de relatief dure grijze kaartjes in groten getale overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid.

De Commissie wijst binnen de deelgroep die een *voordeel* van 9% ondervindt op een specifieke groep reizigers die met een *nadeel* worden geconfronteerd. Strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingspropositie ondervinden met dit tariefsvoorstel een nadeel van 9%. Op een gemiddelde ritprijs van 1,42 Euro betekent dit een verhoging van 13 cent. Dit nadeel wordt omgezet in een voordeel van 2% door bij de terugreis gebruik te maken van de dalkorting.

Reizigers die nu nog gebruik maken van het regionale kaartje stappen vanwege het afschaffen van het regionale kaartje gedwongen over naar de OV-chipkaart. Deze groep reizigers ondervindt gemiddeld genomen een voordeel van 8%.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit heeft de Stadsregio zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. De belangrijkste beleidsuitgangspunten van de Stadsregio zijn:

- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van de Stadsregio en daarmee voor de concessie Stadsregio Arnhem Nijmegen.
- De Stadsregio heeft kostenneutraliteit geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), regionale kaartjes, de grijze strippenkaart.
- Daarbij is de Stadsregio uitgegaan van de volgende veronderstellingen:
 - Alle reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje stappen over naar de goedkopere OV-chipkaart omdat het regionale kaartje wordt afgeschaft op het moment van het uitzetten van het NVB.
 - een deel van de reizigers die gebruik maken van het grijze kaartje stapt - naar verwachting -- over naar de goedkopere OV-chipkaart (zie hierna).
- Voor de concessie is gekozen voor de voortzetting van tariefdifferentiatie naar spits en daluren in de duale fase en continuering van de tariefdifferentiatie na het uitzetten van het NVB. Reizigers kunnen thans gebruik maken van 20% korting in de daluren. Reizigers ontvangen buiten de spits (na 's morgens 9.00 uur) de korting van 20% op het instap- en kilometertarief indien zij in bezit zijn van deze dalkortingspropositie als product op de OV-chipkaart.
- Tot 1 december 2010 wordt de dalkortingspropositie, met de geldigheidsduur van een jaar, gratis aan reizigers aangeboden.

De Stadsregio heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen:

- a) De Stadsregio heeft reisgegevens verzameld en geanalyseerd vanuit WROOV 2007 en later aangevuld met data vanuit WROOV 2008 (5.410 waarnemingen voor de Stadsregio). Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
- b) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- c) De Stadsregio heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers van het regionale tarief naar de OV-chipkaart.
 - a. De eerste aanname is dat 100% van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje overstapt naar de OV-chipkaart vanwege het afschaffen van het regionale kaartje.
 - b. De tweede aanname is dat 25% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Dit is gebaseerd op:
 - i) De prijs van het grijze kaartje ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting. De kosten van het grijze kaartje zijn 0,80 Euro per strip en daarmee 60% hoger dan de kosten van reizen met blauwe strippenkaart;

- ii) Het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en de studentenkaart.
- iii) Het grijze kaartje wordt echter veelal verkocht aan incidentele reizigers. De verwachting is dat dit ook na de introductie van de OV-chipkaart zo zal blijven.
- d) De Stadsregio voert buiten indexatie geen tariefsaanpassingen door voor het grijze kaartje in het eerste jaar na het uitzetten van het NVB.
- e) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- f) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- g) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief
Concessie binnen de Stadsregio	0,78 Euro	0,11 Euro

Observaties

De analyse van de effecten voor de totale relevante groep reizigers (dus exclusief abonnementen) resulteert in een mogelijk voordeel van 8 % voor de gemiddelde reiziger (resultaat analyse niveau 1, te weten de blauwe en roze strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje). De berekeningen resulteren voor de deelgroep strippenkaart reizigers per saldo in een voordeel van 9% (resultaat analyse niveau 2, te weten de blauwe en roze strippenkaart).

De Commissie constateert dat de resultaten van het onderzoek van de Commissie in lijn liggen met de resultaten van de externe onderzoeken die Stadsregio Arnhem Nijmegen in februari 2010 heeft laten uitvoeren. De verschillen in de uitkomsten zijn door de Commissie geanalyseerd en worden verklaard vanuit de verschillende vertrekpunten van de onderzoeken:

Het verschil met het eerste externe onderzoek is hoofdzakelijk terug te voeren op de aanname van autonome groei. Een veronderstelde autonome groei als gevolg van een nieuw tariefsysteem heeft – onder de voorwaarde van opbrengstneutraliteit – een prijsdrukkend effect op het kilometertarief. De Commissie houdt geen rekening met mogelijke autonome groei. Dit volgt uit zijn opdracht kostenneutraliteit te toetsen bij gelijkblijvend aantal reizigers.

Het verschil met het tweede externe onderzoek ontstaat doordat de Commissie wel rekening houdt met het effect van dalkorting. Wanneer in het tweede onderzoek dalkorting wordt verondersteld en rekening wordt gehouden met de potentiële populatie (reizen vanaf 9.00 uur), zijn de resultaten van de Commissie en dit externe onderzoek vergelijkbaar.

De Commissie plaatst de volgende opmerking:

De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op aanname dat reizigers op grote schaal gebruik zullen gaan maken van de dalkortingspropositie die overigens wel als apart herkenbaar product op de OV-chipkaart moet worden gezet. Dit vraagt actief beleid. Tot 1 december 2010 wordt de dalkortingspropositie, met de geldigheidsduur van een jaar, gratis aan reizigers aangeboden.

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen;
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren. En onderneem zo nodig extra communicatie-acties om verondersteld gebruik van de dalkorting en veronderstelde overgangen te bevorderen.

3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

3. *Inzicht in de spreiding van meer- en minderkosten*

Bevindingen Commissie

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een grotere groep die voordeel geniet. Het merendeel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor de Stadsregio zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de Stadsregio.

Toelichting

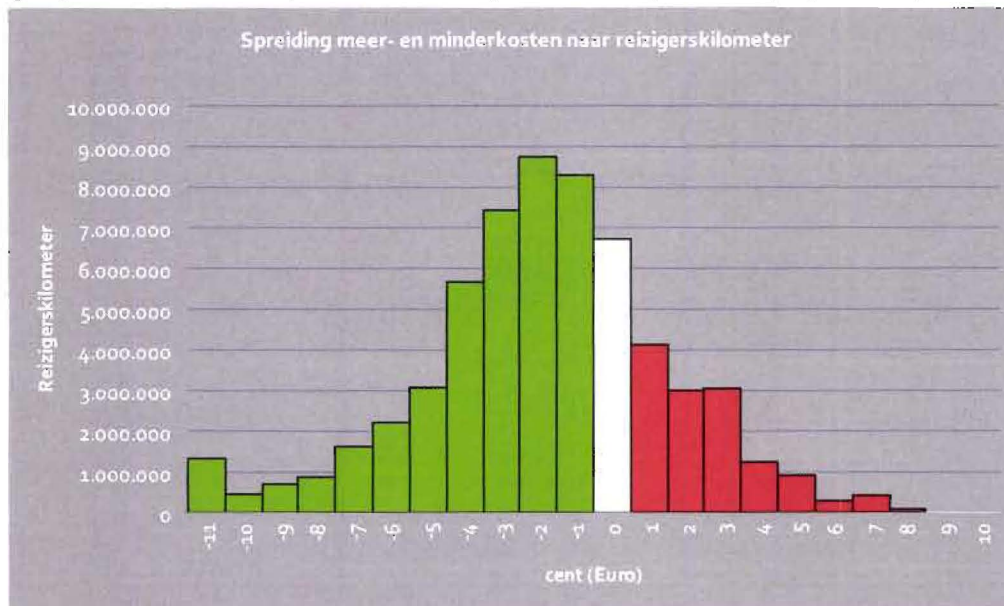
Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem zijn er reizigers voor wie de kosten verbonden aan het maken van een identieke reis met de OV-chipkaart hoger zijn dan met het reizen met de strippenkaart⁴. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers in de Stadsregio is berekend hoeveel meer - of minderkosten er gemaakt worden met de OV-chipkaart uitgaande van de tarieven voor 2010 voor zowel de OV-chipkaart als voor de huidige tarieven van de strippenkaart (exclusief het regionale kaartje en het grijze kaartje).

Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar OV-chip'. Deze resultaten van deze analyse zijn in figuur 3 hieronder weergegeven.

⁴ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

Figuur 3: Meer- en minderkosten per kilometer voor reizigers in de Stadsregio Arnhem Nijmegen (van strip naar OV-chipkaart)



Bron: Kennisinstituut NEA

Het witte vlak representeert de categorie reizigerskilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die duurder uitpakken; het groene vlak aan de linkerkant weerspiegelt de reizigerskilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn uiterst links ook reizigerskilometers gegeven die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 1.230.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 437.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers een berekend voordeel van 793.000 Euro.

4. Kaartkosten binnen de Stadsregio Arnhem Nijmegen

Bevindingen Commissie

De Commissie meent dat de inspanningen van de Stadsregio om de reiziger tegen lage kaartkosten te laten overstappen, substantieel zijn geweest. In de Stadsregio is de gemiddelde kaartprijs 5,38 Euro wanneer de kosteloos verstrekte NS- en studentenkaarten buiten beschouwing worden gelaten. Worden deze wel meegenomen dan is de gemiddelde kaartprijs in de Stadsregio 1,85 Euro.

Toelichting

Op het moment van toetsen door de Commissie beschikken circa 250.000 personen in de Stadsregio over een Persoonlijke OV-chipkaart (35% van de inwoners). Dit aantal houdt rekening met de kosteloos verstrekte NS-kaarten en studentenkaarten (200.000 in totaal). In aanloop naar het uitzetten van het NVB gaat de Stadsregio 150.000 Persoonsgebonden OV-chipkaarten verstrekken tegen een vergoeding van 1,50 Euro. De aanschafkosten voor overige reizigers bedraagt 7,50 Euro. De verwachte onderverdeling naar aanschafkosten voor de Stadsregio is onderstaand gegeven, uitgaande van een totaal aantal reizigers van 59% van alle inwoners van de Stadsregio. Dit is gebaseerd op een segmentatieonderzoek uitgevoerd door Connexion.

- Geen aanschafkosten 47%
- Aanschafkosten 1,50 Euro 35%
- Aanschafkosten 7,50 Euro 18%

De gemiddelde kaartprijs die reizigers hebben betaald, bedraagt 1,85 Euro. Als de kosteloos verstrekte studentenkaarten en NS-kaarten buiten beschouwing worden gelaten is de gemiddelde kaartprijs 5,38 Euro.

De aanschafkosten van de OV-chipkaart zijn te relateren aan het totaal gebruik in de levensduur van vijf jaar. Bij dagelijks gebruik gedurende effectieve werkdagen (220 dagen) bedragen de kosten – uitgaande van 7,50 – circa 0,3 cent per reis. Gegeven de gemiddelde prijs die reizigers in de Stadsregio tot op heden voor hun OV-chipkaart hebben betaald (schatting: 1,85 Euro) bedraagt dit voor de Stadsregio 0,07 cent per reis. Deze kosten zijn te relateren aan circa 1,42 Euro, zijnde de gemiddelde kosten per reis binnen de Stadsregio.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

De eerste onderzoeksvraag gaat met name over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het bepalen van de tarieven. Om antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie:

- Documentatie van de Stadsregio over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de Stadsregio.
- Het besluitvormingsproces besproken met het Rocov.

De tweede onderzoeksvraag betreft de functionele analyse van kostenneutraliteit voor de reizigers en een oordeel over het resultaat. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Commissie:

- De beleidsuitgangspunten van de Stadsregio ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van de Stadsregio en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld.
- Afstemming gehad met de externe onderzoeksbureaus die in februari 2010 voor de Stadsregio onderzoek hebben uitgevoerd.

De derde onderzoeksvraag betreft de spreiding van de meer- en minderkosten voor de reizigers. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Commissie:

- Een verificatieberekening van de kostenspreiding laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie als basis heeft gediend;
- Een analyse laten maken van de kostenspreidingen.

De vierde onderzoeksvraag betreft inzicht in de aanschafkosten van de OV-chipkaart. Om antwoord te kunnen geven heeft de Commissie:

- Dit onderwerp besproken met de Stadsregio.

De Commissie heeft de definitieve conceptrapportage besproken in een gezamenlijk overleg met een vertegenwoordiger van de Stadsregio en van het Rocov.

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit provincie Zeeland

Samenvatting

De Commissie heeft op verzoek van de Provincie de toets op een kostenneutrale overgang van reizen per strippenkaart naar reizen per OV-chipkaart uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksopdrachten:

1. onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit;
3. bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

De Commissie concludeert dat de provincie Zeeland al in een vroegtijdig stadium de reizigersbelangenorganisatie, het Overlegplatform Openbaar Vervoer Zeeland (Opov), heeft betrokken bij de discussie over en bij het vaststellen van het kilometertarief. Uit het gevolgde proces blijkt dat het Opov een essentiële bijdrage heeft geleverd op twee punten. Ten eerste het vaststellen van het uiteindelijke uniforme tarief van 0,115 Euro per kilometer met uitzondering van lijn 1 (0,10 Euro) en ten tweede de compensatieregeling (compensatie bij 0,40 Euro of meer extra kosten). Het uiteindelijke resultaat is naar tevredenheid van alle betrokken partijen.

Ad 2)

De Commissie oordeelt dat door de provincie Zeeland voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang van strippenkaart naar de OV-chipkaart voor de reizigers. De Commissie constateert dat binnen de provincie Zeeland de totale groep reizigers die reist met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 8% tegemoet kan zien.

De besparingen kunnen alleen optreden als strippenkaartreizigers die nu nog reizen met de regionale kaart of grijze kaart – relatief duur ten opzichte van de blauwe strippenkaart – in groten getale overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vergt een actief beleid. Mochten de reizigers in de praktijk hun oude reisgedrag in het geheel niet veranderen, dan ondervinden zij als gehele groep een nadeel van 1%.

Ook constateert de Commissie dat de compensatieregeling een actief beleid vergt. Mocht geen enkele reiziger van deze regeling gebruik maken dan wordt het voordeel voor de gehele groep reizigers gereduceerd tot 3%. De groep reizigers die nu gebruik maakt van de blauwe en roze strippenkaart ondervindt een nadeel van 10% wanneer dat zij helemaal geen gebruik maken van de compensatieregeling.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Verreweg het grootste deel van de verschillen (96%) beperkt zich tot – omgerekend – maximaal 3 cent verschil per kilometer. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor de provincie Zeeland zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de Provincie.

Ad 4)

De provincie Zeeland heeft gekozen voor het gratis verschaffen van de OV-chipkaart voor een onbepaalde termijn. Volgens onderzoek van de Provincie zijn er op jaarbasis 60.000 OV-reizigers in de provincie Zeeland die één keer of vaker het OV gebruiken. Van deze groep heeft 20.000 mensen reeds een persoonlijke kaart. De Provincie heeft voor 55.000 OV-reizigers in de provincie Zeeland OV-chipkaarten gereserveerd. Daarmee lijkt de reservering van het aantal kaarten ruim voldoende voor alle OV-reizigers in de provincie Zeeland.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer. De Commissie Kist is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.2. Context van de opdracht en toepassing Zeeland

Het doel van het onderzoek is het vooraf toetsen van de kostenneutraliteitseis voor reizigers wanneer decentrale overheden een verzoek doen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksoopdrachten aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2010 en luiden als volgt:

1. onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De Commissie onderzoekt of de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt op basis van gegevens van de Decentrale Overheid en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA. Dit voor de concessies waarvoor het uitzetten van het NVB zal worden aangevraagd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De Commissie stelt vast of per saldo sprake is van meer- of minderkosten en plaatst deze in het licht van een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsmarge treedt op doordat de berekeningen een geschematiseerde weergave zijn van de werkelijkheid. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

Kostenneutraal wil zeggen dat de reizigers, gemiddeld genomen, evenveel betalen voor reizen met de OV-chipkaart als voor reizen met de strippenkaart. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd is, afhankelijk van de specifieke situatie binnen de Decentrale Overheid (DO).

Toepassing Zeeland

Bij provincie Zeeland analyseert de Commissie de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de blauwe en roze strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar de OV-chipkaart en naar de groep reizigers die gebruik maakt van een regionale kaartje (kaartgroep 9) of een grijze kaartje (kaartgroep 6). Kaartgroepen 6 en 9 worden samen ook wel wagenverkoop genoemd. De omzet op de kaartgroepen 6 en 9 is van substantiële omvang. Reden voor de Commissie om ook het regionale en grijze kaartje in de analyse te betrekken.

Door zowel de strippenkaart (24% van de omzet) als het regionale kaartje en het grijze kaartje (samen 38% van de omzet) in de analyse mee te nemen, wordt circa 62% van de totale omzet van het regionale OV binnen de concessie geanalyseerd. Abonnementen (38%) zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem als grondslag voor de betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen voorsnogen kosten voor deze groep reizigers niet.

¹ In de brief van de Kamer wordt gesproken over opbrengstneutraliteit uitgaande van gelijkblijvende reizigersaantallen, de facto gaat het dan om kostenneutraliteit voor de reizigers. De Commissie spreekt dan ook over kostenneutrale overgang.

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de gehele groep reizigers (kaartgroepen 1 en 15, 6 en 9). Daarnaast kijkt de Commissie in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die thans gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartreizen naar verhouding veel nauwkeurige reisinformatie beschikbaar is en – naast de abonneementhouders – in deze categorie de reizigers te vinden zijn die veelvuldig per OV reizen.

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: niveau 1 betreft de analyse voor het totaal (exclusief abonneementen), niveau 2 betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauw en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit



Bron: Commissie Kist

De basis van de analyse van de Commissie is informatie aangereikt door de provincie Zeeland; het betreft beleidsuitgangspunten, reisgegevens, rekenschema's en correspondentie met onder meer de reizigerorganisatie. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten voor de reizigers) op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek. De opbouw volgt de vier onderzoeksvragen, waarbij de Commissie bij vraag 1 met name ingaat op de wijze van vaststellen (proces). De wijze van berekenen komt bij vraag 2 aan de orde. De Commissie geeft een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers voorafgaand aan de bevindingen per onderzoeksvraag. Daarbij noemt de Commissie ook de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen vaststellen. In bijlage 1 staat een korte omschrijving van de werkwijze.

De Commissie kan een toetsende rol, dan wel een meer ondersteunde rol spelen. Toetsend wanneer een tariefvoorstel van een DO in definitieve vorm aan de Commissie wordt voorgelegd. Ondersteunend werkt de Commissie op het moment dat de DO nog niet tot een definitief tariefvoorstel is gekomen. In het geval van de provincie Zeeland is voornamelijk gebruik gemaakt van de toetsende rol van de Commissie.

II. Toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers en vertrekpunt Commissie

In het Go-besluit in 2006 zijn passages te vinden over de effecten voor de reizigers van de overgang van strip naar chip, waaronder de volgende passage:

'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'

Het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 gaat ook in op dit principe. Het plan meldt 'Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reiziger er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat'.

Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader van juli 2009 dat door decentrale overheden is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit, zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het kilometertarief (betalen per kilometer), het opstaptarief, kortingen voor jongeren en ouderen, gelijke spits- en daldefinities en verkoop van grijze kaartjes.

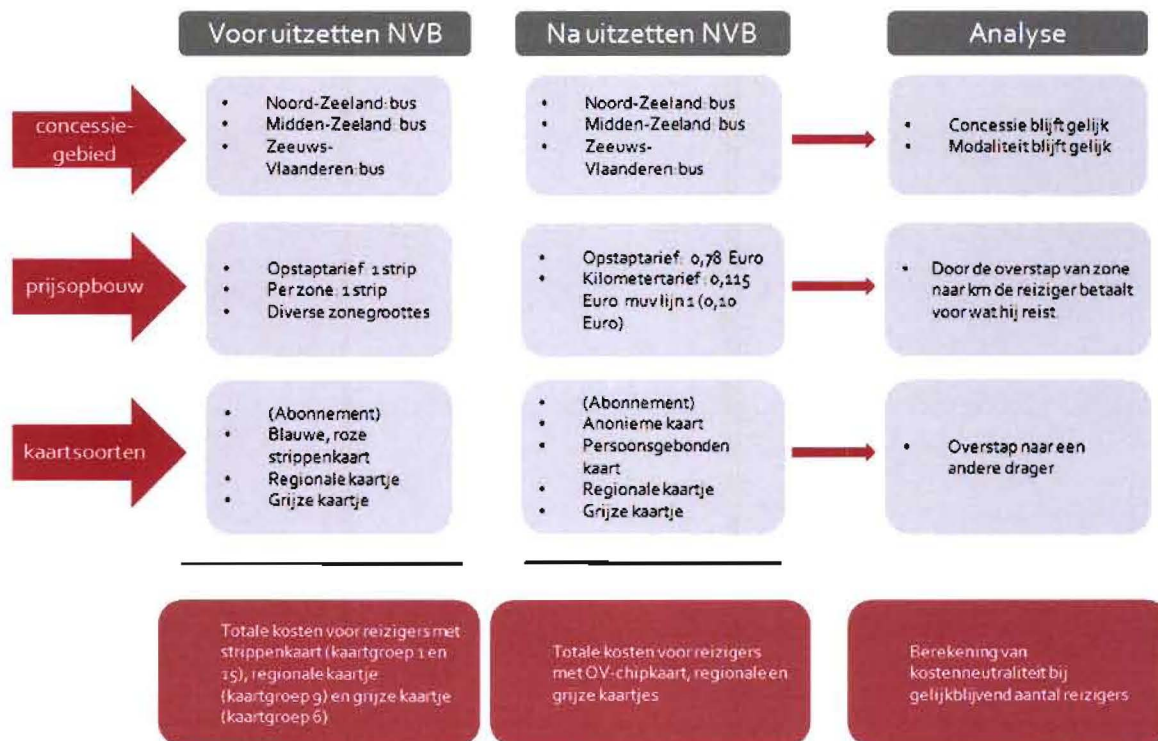
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Wel stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' het volgende:

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 (incl. toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB voor provincie Zeeland en schetst de aanpak van de analyse. De volgende elementen zijn weergegeven: i) de concessiegebieden en modaliteiten, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 3: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving provincie Zeeland

- Concessiegebied**
De regio doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor de drie concessies binnen de provincie Zeeland. Dit betreft Noord-Zeeland, Midden-Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
De provincie Zeeland hanteert voor de drie concessies een gelijk tariefsysteem in het nieuwe OV-chipkaartsysteem in 2010. Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor alle drie de concessies te vervallen². In de concessies in provincie Zeeland betaalt de reiziger per rit een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010) en een kilometerprijs van 0,115 Euro (2010) met uitzondering van lijn 1 met een kilometerprijs van 0,10 Euro (2010). Alle kilometers binnen de concessies Noord-Zeeland en Midden-Zeeland zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief even duur geworden.
- Kaartsoorten**
De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten.
 - De strippenkaart (kaartgroep 1 en 15) wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden)

² De reiziger betaalt daarbij een opstaptarief in de vorm van een strip en een extra strip voor iedere zone die de reiziger reist. Reizigers kunnen gebruik maken van hun steraanabonnement, strippenkaart (blauw of roze), een grijze strippenkaart kopen bij het instappen (wagenverkoop) of een regionaal kaartje.

- Het regionale kaartje (kaartgroep 9) blijft in het eerste jaar na het uitzetten van het NVB beschikbaar tegen ongewijzigd tarief. Eén uitzondering is de chipknip, waarmee de reiziger tegen voorverkooptarief kan reizen. Deze komt te vervallen met het uitzetten van het NVB
- Het grijze kaartje (kaartgroep 6) blijft in het eerste jaar na het uitzetten van het NVB beschikbaar tegen ongewijzigd tarief
- Abonnementen blijven vooralsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.

Vertrekpunten van de Commissie

De Commissie hanteert de volgende vertrekpunten om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen:

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads- en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de Provincie de WROOV-informatie van de drie relevante concessies tezamen (te weten: Noord-Zeeland, Midden-Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen).
- De Commissie neemt zowel het regionale kaartje (27% van de totale opbrengsten) en het grijze kaartje (11% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- Informatie over het gebruik van het regionale kaartje en het grijze kaartje is door de Provincie aan de Commissie verstrekt.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd – buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneementhouders vooralsnog als grondslag van toepassing blijft.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB vallen en die slechts incidenteel voorkomen, zoals HOV en Interliner kaartjes blijven buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Bovendien werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

³ WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkoopen. De WROOV database bevat reisinformatie van steekproeven onder reizigers en vormt de basis waarop de opbrengst van het NVB (nationale vervoerbewijzen exclusief grijze kaartje) wordt verdeeld onder vervoerders.

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor provincie Zeeland

De Commissie presenteert hier haar bevindingen op de vier aan de Commissie gestelde vragen.

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie concludeert dat de provincie Zeeland al in een vroegtijdig stadium de reizigersbelangenorganisatie, het Overlegplatform Openbaar Vervoer Zeeland (Opov), heeft betrokken bij de discussie over en bij het vaststellen van het kilometertarief. Uit het gevolgde proces blijkt dat het Opov een essentiële bijdrage heeft geleverd op twee punten. Ten eerste het vaststellen van het uiteindelijke uniforme tarief van 0,115 Euro per kilometer met uitzondering van lijn 1 (0,10 Euro) en ten tweede de compensatieregeling (compensatie bij 0,40 Euro of meer extra kosten). Het uiteindelijke resultaat is naar tevredenheid van alle betrokken partijen.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheid) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. In het geval van Zeeland, is het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland de concessieverlener voor het openbaar vervoer in de gehele Provincie.

Het busvervoer in provincie Zeeland wordt momenteel uitgevoerd door twee bedrijven te weten: Connexxion en Veolia Transport. Het uitzetten van het NVB voor de concessies Noord- en Midden-Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen wordt door de provincie Zeeland tegelijkertijd aangevraagd.

	Vervoerder	Einddatum
Noord-Zeeland	Connexxion	10 december 2012 (met optie van verlenging van 2 jaar)
Midden-Zeeland	Connexxion	31 december 2014
Zeeuws-Vlaanderen	Veolia Transport	10 december 2012 (met optie van verlenging van 2 jaar)

In 2001 heeft het College het Opov ingesteld als adviesorgaan ten aanzien van het openbaar vervoer. Dit betreft adviezen aan de provincie Zeeland (als verlener van openbaar-vervoerconcessies) en aan de concessiehouders (de vervoerbedrijven die de concessie hebben verkregen en op basis daarvan het openbaar vervoer per bus verrichten).⁴ Het Opov bestaat uit 5 consumentenorganisaties: Rover, Het Klaverblad, ANWB, Stichting Scholieren Vervoer Zeeland en Zeeuwse Vereniging voor Kleine Kernen.

In mei 2007 heeft het Opov de Provincie gevraagd om een tarievenvoorstel te doen voor de OV-chipkaart. Het Opov heeft voor zichzelf toetspunten geformuleerd aan de hand waarvan de voorstellen van de Provincie beoordeeld zullen worden. Hierbij hebben ze het principe van betalen naar prestatie bedongen in plaats van eventuele "flat fare"; een vast bedrag per rit.

Pas in november 2009 is het OV-chipkaart implementatieplan aan het Opov gepresenteerd. Hierbij zijn verschillende tarieven voor de verschillende concessies voorgesteld (resp. 0,152 Euro voor Zeeuws-Vlaanderen en 0,125 Euro voor de rest van Zeeland). In haar reactie hierop dringt het Opov aan op een nadere onderbouwing van de hoogte van de kilometertarieven. Ook spreekt het Opov de voorkeur uit voor een uniform tarief in de gehele Provincie. Argumenten die door het Opov zijn gebruikt zijn rechtvaardigheid en het feit dat dit voorstel het beste

⁴ De adviezen kunnen ook betrekking hebben op andere vormen van collectief personenvervoer (zoals de Fast Ferry en de Treintaxi) en op de relatie tussen het regulier OV en door andere opdrachtgevers georganiseerde vervoersystemen, zoals WMO-vervoer. Daarnaast wordt het Opov door de Provincie om advies gevraagd over: (1) het provinciale beleid m.b.t. de haltevoorzieningen, (2) het communicatiebeleid en de promotie over het provinciale OV, (3) het provinciale verkeers- en vervoersbeleid, (4) de ontwikkelingen in het personenrailvervoer in Zeeland

aansluit bij de toekomstige situatie vanaf 2014. Vanaf 2014 zal er volgens de huidige intenties namelijk sprake zijn van één concessie voor al het busvervoer in Zeeland.

Op 2 maart 2010 heeft de Provincie een aangepaste adviesaanvraag voorgelegd aan het Opov. Deze aanvraag is tot stand gekomen na uitvoerig vooroverleg met een werkgroep van het Opov. Deze werkgroep heeft zelf een (met cijferoverzichten onderbouwde) reactie opgesteld. Op basis daarvan heeft het Opov geadviseerd een uniform kilometertarief van 0,115 Euro te hanteren met uitzondering van lijn 1 (0,10 Euro).

Het Opov heeft beargumenteerd dat de hoogte van het kilometertarief van 0,115 Euro tot de geringste schommelingen leidt voor de reizigers ten opzichte van de huidige ritprijzen met de strippenkaart. In aanvulling op dit advies heeft het Opov voorgesteld een lager kilometertarief te hanteren voor de lijn 1 (0,10 Euro), omdat er anders op deze lijn grote prijsstijgingen zullen optreden ten opzichte van de huidige ritprijzen met de strippenkaart.

Omdat er zelfs met deze kilometertarieven op bepaalde ritten toch nog tamelijk grote prijsverhogingen (van meer dan 0,40 Euro) voor de reizigers optreden, heeft de werkgroep van het Opov tevens een voorstel ontwikkeld voor een compensatieregeling. Deze regeling biedt bij tariefstijgingen per reis van 0,40 Euro of meer een vaste compensatie van 0,50 Euro per reis. Bovendien heeft het Opov de Provincie geadviseerd om deze compensatieregeling ook na het uitzetten van het NVB nog 1 jaar te laten doorlopen.

Op 10 maart 2010 heeft de Provincie een schriftelijk exemplaar van het advies van het Opov ontvangen. De Provincie heeft vervolgens met de vervoerbedrijven Veolia Transport en Connexxion overlegd en overeenstemming bereikt om de adviezen van het Opov over te nemen. Op 16 maart 2010 stemmen de Gedeputeerde Staten van Zeeland in met de tarieven inclusief de compensatieregeling. Conform het advies van het Opov zal deze regeling gelden tot 1 jaar na het moment van uitzetten van het NVB.

Het Opov is van mening dat zij veel heeft bereikt en dat de Provincie open heeft gestaan voor hun suggesties en adviezen. Actuele aandachtspunten voor het Opov zijn de extra kosten vanwege omleidingen en de behoefte om een audit uit te voeren op de ingevoerde kilometers ten opzichte van de daadwerkelijk gereisde kilometers. Daarnaast heeft het Opov benadrukt dat in het geval van Zeeland een overstaptijd van 35 minuten soms te kort is, omdat het lijnennetwerk dun is. Verder vraagt zij aandacht voor het feit dat op dit moment 20 strippen de maximumprijs voor een reis is, maar dat er geen maximum meer zal zijn na het uitzetten van het NVB. Een laatste opmerking betreft het feit dat het Opov geen inzicht heeft in de opbrengsten van de vervoerder waardoor er informatie-asymmetrie optreedt in de onderhandelingen tussen vervoerder, Provincie en het Opov. Dit punt vereist met name aandacht op het moment dat de vervoerders aangeven dat het kilometertarief bij aanvang te laag zou zijn vastgesteld en/of bij de jaarlijkse aanpassingen van het kilometertarief.

2. Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie oordeelt dat door de provincie Zeeland voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen de provincie Zeeland de totale groep reizigers die reist met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 8% tegemoet kan zien.

De besparingen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers die nu nog reizen met de regionale kaart of de ten opzichte van de blauwe strippenkaart relatief dure grijze kaart in groten getale overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vergt een actief beleid. Mochten de reizigers in de praktijk hun oude reisgedrag in het geheel niet veranderen, dan ondervinden zij als gehele groep een nadeel van 1%.

Ook constateert de Commissie dat de compensatieregeling een actief beleid vergt. Mocht geen enkele reiziger van deze regeling gebruik maken dan wordt het voordeel voor de gehele groep reizigers gereduceerd tot 3%. De

groep reizigers die nu gebruik maakt van de blauw en roze strippenkaart ondervindt een nadeel van 10% wanneer zij helemaal geen gebruik maken van de compensatieregeling.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit heeft provincie Zeeland zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. De belangrijkste beleidsuitgangspunten van de provincie Zeeland zijn:

- de kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van de drie concessies te weten Noord-Zeeland, Midden-Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen;
- de provincie Zeeland heeft kostenneutraliteit voor de concessies Noord Noord-Zeeland, Midden-Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), regionale kaartjes en de grijze strippenkaart;
- de provincie Zeeland biedt de OV-chipkaartreiziger een compensatieregeling aan. Deze compensatieregeling geldt het eerste jaar na het uitzetten van het NVB. Voor elke rit waarvan de prijs meer dan 0,40 Euro bedraagt ten opzichte van de prijs van dezelfde rit voor het uitzetten van het NVB, vergoedt de Provincie de reiziger met een vast bedrag van 0,50 Euro. Deze dient de reiziger wel door middel van een formulier zelf terug te vorderen. Meerdere ritten kunnen met één formulier worden teruggevorderd. Daarnaast is er ook een mogelijkheid via internet de compensatie aan te vragen. Voor de anonieme kaarten (A-kaarten) geldt een uitdraai via de automaten als bewijs van het gereisde traject. Voor de persoonlijke kaarten (P-kaarten) kan de reiziger voor het maken van een uitdraai van het gereisde traject naast de automaten ook gebruik maken van het Internet. De compensatieregeling wordt door de Provincie gefinancierd. Deze kosten voor de Provincie zijn niet meegenomen in de berekening op kostenneutraliteit.

De provincie Zeeland heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen.

- a) De kostenneutraliteit is berekend vanuit een spreidingsanalyse van de meer- en minderkosten voor reisbewegingen op reizen met veel reizigers. Dit is gedaan naar aanleiding van de landelijke vraag van Rover om aan te geven hoeveel mensen er meer dan 10% of meer dan 0,50 cent per rit op achteruit gaan. De spreidingsanalyse biedt inzicht in de verschillen tussen enerzijds de kosten van roze en blauwe strippenkaarten en anderzijds de kosten van het gebruik van de OV-chipkaart.
- b) De Provincie heeft reisgegevens verzameld en geanalyseerd vanuit WROOV 2008. Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
- c) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart, regionale kaartje en grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- d) De provincie Zeeland heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers van het regionale tarief naar de OV-chipkaart.

De eerste aanname is dat 75% van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Deze aanname is gebaseerd op:

- i) de prijs van het regionale kaartje ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart;
- ii) het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Reizigers die gebruik maken van het regiokaartje kiezen hoofdzakelijk voor dit kaartje vanwege het gemak. Met het toenemend aantal reizigers dat een OV-chipkaart bezit, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart, is de verwachting dat een groot deel van de reizigers het gemak van de OV-chipkaart zal inzien.

De tweede aanname is dat 25% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Dit is gebaseerd op:

- i) de prijs van het grijze kaartje ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart;
 - ii) het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart;
 - iii) het grijze kaartje wordt veelal verkocht aan incidentele reizigers. Dit zal ook na de introductie van de OV-chipkaart zo blijven.
- e) De provincie Zeeland voert in het eerste jaar na de overgang van de strippenkaart naar de OV-chipkaart buiten indexatie geen tariefsaanpassingen door voor het regionale kaartje en het grijze kaartje
 - f) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
 - g) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
 - h) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief
Noord-Zeeland	0,78 Euro	0,115Euro
Midden-Zeeland	0,78 Euro	0,115 Euro
Zeeuws-Vlaanderen	0,78 Euro	0,115Euro
Lijn 1	0,78Euro	0,10Euro

Observaties en kanttekeningen

De analyse van de effecten voor de totale relevante groep reizigers (dus exclusief abonnementen) resulteert in een mogelijk voordeel van 8% voor de gemiddelde reiziger. Dit geldt alleen als de strippenkaartreizigers die nu nog reizen met de regionale kaart of grijze kaart – relatief duur ten opzichte van de blauwe strippenkaart in groten getale overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart en mits de reizigers actief gebruik maken van de compensatieregeling (resultaat analyse niveau 1). De Commissie constateert dat de reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart (24% van totale omzet) bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een nadeel ondervinden van 2% (resultaat analyse niveau 2).

De Commissie plaatst de volgende kanttekeningen:

1. De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op de aannamen over het aantal reizigers dat zal overstappen van het relatief dure regionale en grijze kaartje naar reizen op saldo met de OV-chipkaart. Gelet op de kostenverschillen en het gemak van reizen per OV-chipkaart mag men inderdaad overgangen verwachten. De praktijk zal echter moeten uitwijzen of de aannames zich daadwerkelijk gaan voordoen.
2. De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op aannamen over het aantal reizigers dat actief gebruik gaat maken van de compensatieregeling. De praktijk zal echter moeten uitwijzen of deze regeling ook echt wordt benut.

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen.
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren. Onderneem zo nodig extra communicatieacties om verondersteld gebruik van de veronderstelde overgangen te bevorderen.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er geen of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de compensatieregeling, dan zal de Provincie andere manieren van compensatie in overweging moeten nemen.

3. Inzicht in de spreiding

Bevindingen Commissie

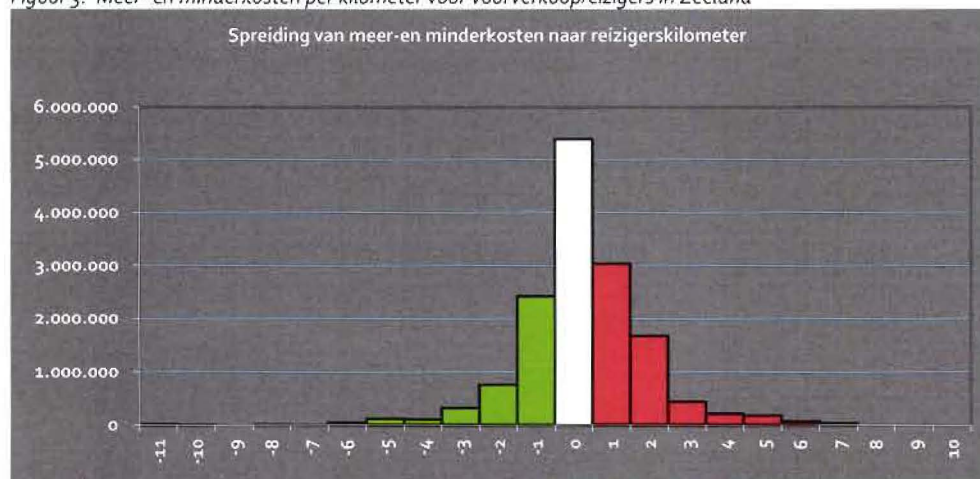
De Commissie signaleert dat een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Verreweg het grootste deel van de verschillen (96%) beperkt zich tot – omgerekend – maximaal 3 cent verschil per kilometer. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor de provincie Zeeland zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de Provincie.

Toelichting

Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem zijn er reizigers voor wie de kosten verbonden aan het maken van een identieke reis met de OV-chipkaart hoger zijn dan met het reizen met de strippenkaart⁵. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers in de concessies in de provincie Zeeland die overgaan op OV-chipkaart 'op saldo' (Noord-Zeeland, Midden-Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen) is berekend hoeveel meer - of minderkosten er gemaakt worden met de OV-chipkaart. Hierbij is uitgegaan van de tarieven voor 2010 voor zowel de OV-chipkaart als voor de huidige tarieven van de strippenkaart (exclusief het regionale kaartje en het grijze kaartje). Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar chip'. Deze resultaten van deze analyse zijn in figuur 3 hieronder weergegeven.

Figuur 3: Meer- en minderkosten per kilometer voor voorverkoopreizigers in Zeeland



Bron: Kennisinstituut NEA

Het witte vlak representeert de categorie reizigerskilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die duurder uitpakken; het groene vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn uiterst links ook reizigerskilometers gegeven die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 43.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 125.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers die nu reizen met de blauwe of roze strippenkaart een berekend nadeel van 109.000 Euro.

⁵ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP, de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

4. Kaartkosten binnen provincie Zeeland

Bevindingen Commissie

De provincie Zeeland heeft gekozen voor het gratis verstrekken van de OV-chipkaart voor onbepaalde termijn. Volgens onderzoek van de Provincie zijn er op jaar basis 60.000 OV-reizigers in de provincie Zeeland die één keer of vaker het OV gebruiken. Van deze groep heeft 20.000 mensen reeds een persoonlijke kaart. De Provincie heeft voor 55.000 OV-reizigers in de provincie Zeeland OV-chipkaarten gereserveerd. Daarmee lijkt de reservering van het aantal kaarten ruim voldoende voor alle OV-reizigers in de provincie Zeeland.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

De eerste onderzoeksvraag gaat met name over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het bepalen van de tarieven. Om antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie:

- documentatie van de Provincie over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de Provincie.

De tweede onderzoeksvraag betreft de functionele analyse van kostenneutraliteit voor de reizigers en een oordeel over het resultaat. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Commissie:

- de beleidsuitgangspunten van de Provincie ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- de uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van de Provincie en de daarmee te genereren resultaten;
- de resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld.

De derde onderzoeksvraag betreft de spreiding van de meer- en minderkosten voor de reizigers. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Commissie:

- een verificatieberekening van de kostenspreiding laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie als basis heeft gediend;
- een analyse laten maken van de kostenspreidingen.

De vierde onderzoeksvraag betreft inzicht in de aanschaffkosten van de OV-chipkaart. Om antwoord te kunnen geven heeft de Commissie:

- dit onderwerp besproken met de Provincie.

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit provincie Noord-Holland

Samenvatting

De Commissie heeft op verzoek van de Provincie de toets op een kostenneutrale overgang van reizen per strippenkaart naar reizen per OV-chipkaart uitgevoerd aan de hand van vier algemene onderzoeksvragen:

1. onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit;
3. bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

Op november 2010 doet Connexxion een adviesaanvraag aan het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Rocov) Noord-Holland voor een verhoging van het kilometertarief van 0,104 Euro (0,10 Euro geïndexeerd) naar 0,11 Euro. Rocov Noord-Holland adviseert positief over het voorgestelde kilometertarief. De Commissie signaleert dat de afstemming met het Rocov Noord-Holland niet langs een vooraf vastgesteld proces heeft plaatsgevonden; tot aan januari 2011 was er geen sprake van een eenduidig consumentenoverlegorgaan voor openbaar vervoer in de provincie Noord-Holland. De verschillende consumentenorganisaties brachten afzonderlijk advies uit en in sommige gevallen waren deze adviezen niet eensluidend. Dit bemoeilijkte het voor de provincie Noord-Holland om het kilometertarief vast te stellen in goed overleg met de consumentenorganisaties. Na januari 2011 heeft het Rocov zich gegroepeerd. Het positieve advies van het Rocov Noord-Holland over de OV-chiptarieven is mede gebaseerd op de resultaten van de berekeningen van de Commissie met een kilometertarief van 0,11 Euro. De Commissie adviseert de Provincie het traject van afstemming met het Rocov Noord-Holland te formaliseren en te professionaliseren.

Ad 2)

De Commissie constateert dat binnen de provincie Noord-Holland de totale groep reizigers die reist met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 3% ondervindt. Daarbij onderstreept de Commissie dat de genoemde kostenbesparing afhankelijk is van de mate waarin de reizigers die nu nog reizen met het regionale kaartje (kaartgroep 9) of het grijze kaartje (kaartgroep 6) – relatief duur ten opzichte van de blauw strippenkaart - overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Mochten reizigers toch in groten getale gebruik blijven maken van duurdere wagenverkoop dan ondervindt de totale groep reizigers een minder groot voordeel en eventueel zelfs een nadeel van 2%. Dit nadeel valt binnen de onzekerheidsmarge die de Commissie hanteert bij het beoordelen van kostenneutraliteit.

Gelet op de impact van de verschuivingen op het gemiddelde resultaat adviseert de Commissie de overgangen te stimuleren door het benadrukken van het belang van kostenbewust reizen te benadrukken en de mogelijkheden daartoe helder te maken. Daarnaast acht de Commissie een goede monitoring van het reisgedrag noodzakelijk. Wanneer uit de monitoring blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames, zullen aanvullende (kosten) compenserende maatregelen in overweging moeten worden genomen.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het overgrote deel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 3 cent verschil per kilometer of minder. De Commissie baseert deze conclusie op de berekeningen door het kennisinstituut NEA van meer- en minderkosten voor de provincie Noord-Holland.

Ad 4)

De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn. De aanschafkosten voor de OV-chipkaart zijn in de provincie Noord-Holland 7,50 Euro. In mei 2011 houdt de provincie Noord-Holland een actie met P-kaarten. Het gaat om 20.000 kaarten die voor €1,50 kunnen worden aangeschaft door inwoners van de provincie Noord-Holland. Provincie Noord-Holland heeft geen inzicht in het aantal kaarten dat reeds in omloop is in de Provincie.

I. Inleiding

I.I. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer. De Commissie Kist is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

I.II. Context van de opdracht en toepassing Noord-Holland

Het doel van het onderzoek is het vooraf toetsen van de eis van kostenneutraliteit voor de reizigers wanneer decentrale overheden een verzoek doen bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksvragen aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2010 en luiden als volgt:

1. onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De Commissie onderzoekt of de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt op basis van gegevens van de Decentrale Overheid en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA. Dit voor de concessies waarvoor het uitzetten van het NVB zal worden aangevraagd bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De Commissie stelt vast of per saldo sprake is van meer- of minderkosten en plaatst deze in het licht van een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsmarge treedt op doordat de berekeningen een geschematiseerde weergave zijn van de werkelijkheid. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

Kostenneutraal wil zeggen dat de reizigers, gemiddeld genomen, evenveel betalen voor reizen met de OV-chipkaart als voor reizen met de strippenkaart. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd, is afhankelijk van de specifieke situatie binnen de Decentrale Overheid (DO).

Toepassing Noord-Holland

Bij provincie Noord-Holland kijkt de Commissie naar de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de blauw en roze strippenkaart (kaartgroepen 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart en naar de groep reizigers die gebruik maakt van het regionale kaartje (kaartgroep 9) of het grijze kaartje (kaartgroep 6). De Commissie betreft ook het regionale en het grijze kaartje in de analyse. De redenen hiervoor zijn als volgt: het regionale kaartje komt te vervallen en het grijze kaartje wordt vervangen door een nieuw tarievenassortiment. Daarnaast is de verwachting dat er overgangen zullen optreden van het gebruik van het regionale kaartje en het grijze kaartje naar de OV-chipkaart. Een derde argument is het feit dat de omzet op de kaartgroepen 6 en 9 samen van substantiële omvang is.

Door zowel de strippenkaart (34% van de omzet), als het regionale kaartje en het grijze kaartje (samen 21% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt circa 55% van de totale omzet van het regionale OV binnen de Provincie geanalyseerd. Abonnementen (45%) zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem als

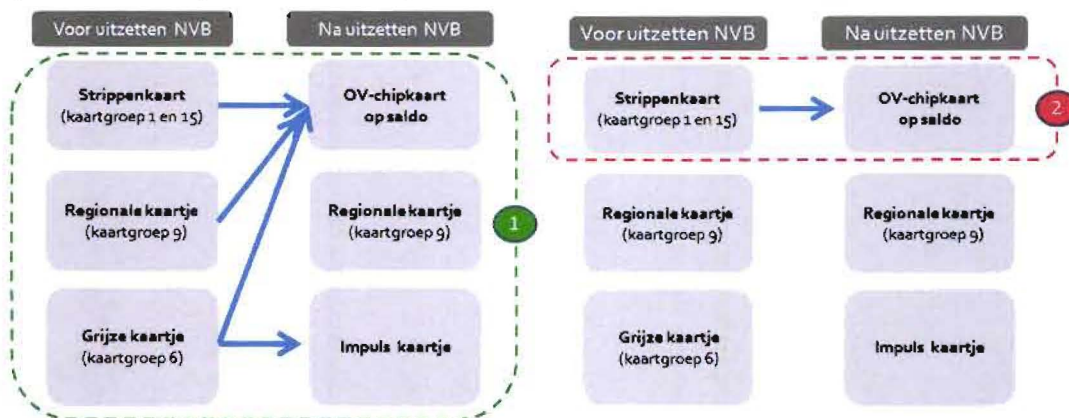
¹ In de brief van de Kamer wordt gesproken over opbrengstneutraliteit bedoeld bij gelijkblijvende reizigersaantallen, de facto gaat het dan om kostenneutraliteit voor de reizigers. De Commissie spreekt dan ook over kostenneutrale overgang

grondslag voor de betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen vooralsnog kosten voor deze groep reizigers niet.

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de gehele groep reizigers (kaartgroepen 1 en 15, 6 en 9). Daarnaast kijkt de Commissie nog in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroepen 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartreizen naar verhouding veel nauwkeurigere reisinformatie beschikbaar is en – naast de abonneenthouders - in deze categorie de reizigers te vinden zijn die veelvuldig per OV reizen.

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: niveau 1 betreft de analyse voor het totaal (exclusief abonnementen), niveau 2 betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauw en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit voor de provincie Noord-Holland



Bron: Commissie Kist

De basis van de analyse van de Commissie is informatie aangereikt door de provincie Noord-Holland; het betreft beleidsuitgangspunten, reisgegevens, rekenschema's en correspondentie met onder meer de reizigersorganisatie. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten voor de reizigers); dit op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek. De opbouw volgt de vier onderzoeksvragen, waarbij de Commissie bij vraag 1 met name ingaat op de wijze van vaststellen (proces). De wijze van berekenen komt bij vraag 2 aan de orde. Voorafgaand aan de bevindingen per onderzoeksvraag geeft de Commissie een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers. Daarbij noemt de Commissie ook de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen vaststellen. In bijlage 1 staat een korte omschrijving van de werkwijze.

De Commissie kan een toetsende rol, dan wel een meer ondersteunde rol spelen. Toetsend in de zin dat een tariefvoorstel van een DO in definitieve vorm aan de Commissie wordt voorgelegd. Ondersteunend werkt de Commissie op het moment dat de DO nog niet tot een definitief tariefvoorstel is gekomen. In het geval van de provincie Noord-Holland is zowel gebruik gemaakt van de ondersteunende als de toetsende rol van de Commissie.

II. Toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers en vertrekpunt Commissie

In het Go-besluit in 2006 zijn passages te vinden over de effecten voor de reizigers van de overgang van strip naar chip, waaronder de volgende passage:

'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'

Het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 gaat ook in op dit principe. Het plan meldt 'Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reiziger er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat'

Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader van juli 2009 dat door decentrale overheden is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit, zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het kilometertarief (betalen per kilometer), het opstaptarief, kortingen voor jongeren en ouderen, gelijke spits- en daldefinities en verkoop van wagenverkoopkaartjes

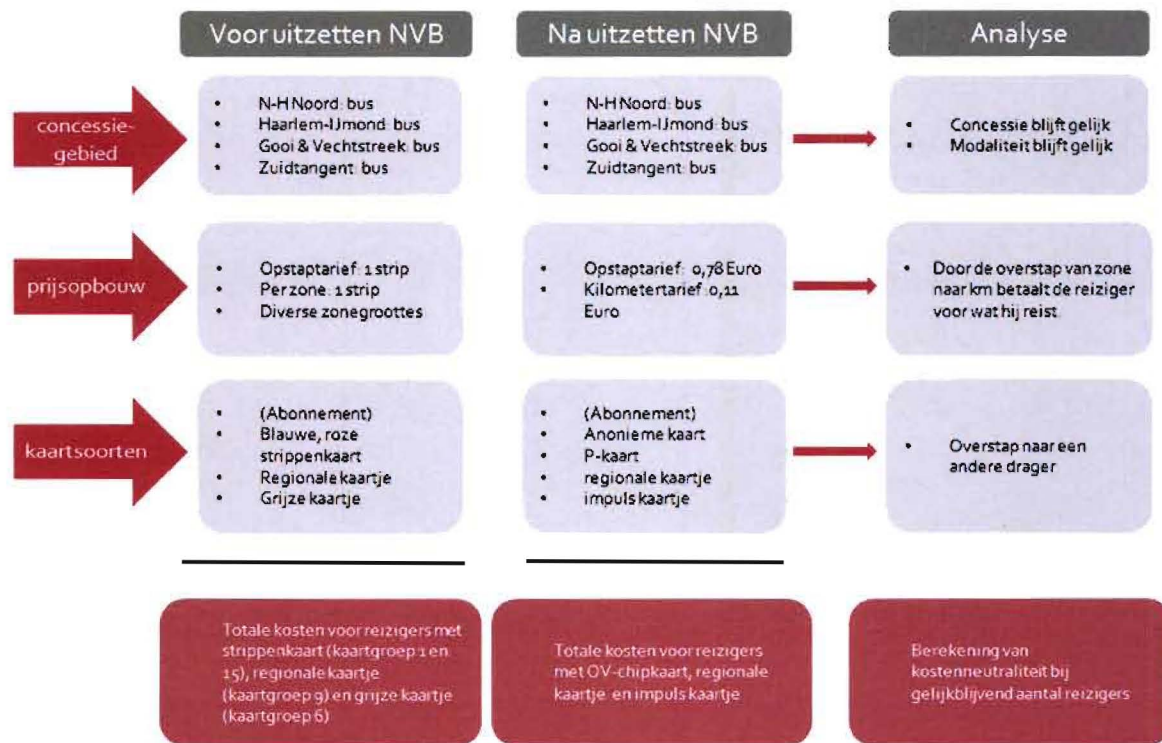
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Wel stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' het volgende:

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 (incl. toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB voor provincie Noord-Holland en schetst de aanpak van de analyse. De volgende elementen zijn weergegeven: i) de concessiegebieden en modaliteiten, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 2: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB in de provincie Noord-Holland



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving provincie Noord-Holland

- Concessiegebied**
 De regio doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor 4 concessies. Dit betreft Noord-Holland Noord, Haarlem-IJmond, Gooi & Vechtstreek en Zuidtangent (Noord-Hollandse deel). De provincie Noord-Holland doet voor alle vier concessies gezamenlijk een aanvraag voor het uitzetten van het NVB.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
 Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor alle vier concessies te vervallen². De provincie Noord-Holland hanteert voor alle vier concessies eenzelfde tariefsysteem in het nieuwe OV-chipkaartsysteem in 2011. Binnen alle concessies betaalt de reiziger met de OV-chipkaart per rit een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010) en een kilometerprijs van 0,11 Euro (2011). Alle kilometers binnen deze concessies zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief even duur..
- Kaartsoorten**
 De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten.
 - De strippenkaart (kaartgroep 1 en 15) wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden).

² De reiziger betaalt daarbij een opstaptarief in de vorm van een strip en een extra strip voor iedere zone die de reiziger reist. Reizigers kunnen gebruik maken van hun abonnement, strippenkaart (blauw of roze), regionale kaartje of grijze kaartje kopen bij het instappen (wagenverkoop).

- Het regionale kaartje (kaartgroep 9) blijft tegen hetzelfde tarief beschikbaar.
- Het grijze kaartje (kaartgroep 6) wordt vervangen door een nieuw tarievenassortiment (ritkaart voor in de stad/dorp (2 Euro), ritkaart voor in het streekgebied (4 Euro), een ritkaart voor in het streekgebied/ extra lange reis (6 Euro).
- Abonnementen blijven voornamelijk in alle concessies tegen dezelfde condities beschikbaar.

Vertrekpunten van de Commissie

De Commissie hanteert de volgende vertrekpunten om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen:

- de Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads- en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- de Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de Provincie de WROOV-informatie van de 4 relevante concessies tezamen (te weten: Noord-Holland Noord, Haarlem-IJmond, Gooi & Vechtstreek en Zuidtangent).
- de Commissie neemt zowel het regionale kaartje (15% van de totale opbrengsten) als het grijze kaartje (6% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- informatie over het gebruik van het regionale kaartje en het grijze kaartje is door de Provincie aan de Commissie verstrekt.
- abonnementen blijven – zoals gezegd - buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneerders als grondslag van toepassing blijft.
- bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB vallen en die slechts incidenteel voorkomen, blijven buiten beschouwing.
- de Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor de provincie Noord-Holland

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

Op november 2010 doet Connexxion een adviesaanvraag aan het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Rocov) Noord-Holland voor een verhoging van het kilometertarief van 0,104 Euro (0,10 Euro geïndexeerd) naar 0,11 Euro. Rocov Noord-Holland adviseert positief over het voorgestelde kilometertarief. De Commissie signaleert dat de afstemming met het Rocov Noord-Holland niet langs een vooraf vastgesteld proces heeft plaatsgevonden; tot aan januari 2011 was er geen sprake van een eenduidig consumentenoverlegorgaan voor openbaar vervoer in de provincie Noord-Holland. De verschillende consumentenorganisaties brachten afzonderlijk advies uit en in sommige gevallen waren deze adviezen niet eensluidend. Dit bemoeilijkte het voor de provincie Noord-Holland om het kilometertarief vast te stellen in goed overleg met de consumentenorganisaties. Na januari 2011 heeft het Rocov zich gegroepeerd. Het positieve advies van het Rocov Noord-Holland over de OV-chiptarieven is mede gebaseerd op de resultaten van de berekeningen van de Commissie met een

³ WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkoop. De WROOV database bevat reisinformatie van steekproeven onder reizigers en vormt de basis waarop de opbrengst van het NVB (nationale vervoerbewijzen exclusief grijze kaartje) wordt verdeeld onder vervoerders

kilometertarief van 0,11 Euro. De Commissie adviseert de Provincie het traject van afstemming met het Rocov Noord-Holland te formaliseren en te professionaliseren.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheid) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. In het geval van Noord-Holland, is het College van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland de concessieverlener voor het openbaar vervoer in de gehele provincie (exclusief Stadsregio Amsterdam). Het College laat zich adviseren door het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Rocov) Noord-Holland.

Per 1 januari 2011 vertegenwoordigt het Rocov Noord-Holland de drie gebiedskamers in de provincie Noord-Holland (één gebiedskamer per concessie): Commissie Consumentenorganisatie Openbaar Vervoer (CCOV) Noord-Holland Noord, CCOV Haarlem en IJmond en CCOV Gooi en Vechtstreek. De gebiedskamers vertegenwoordigen de volgende belangenorganisaties: CCOV Noord-Holland Noord en CCOV Haarlem IJmond vertegenwoordigen SBO (Samenwerkende Bond van Ouderen), Rover en FNV, CCOV Gooi en Vechtstreek vertegenwoordigt SBO, Rover en RBG (Regionaal Beraad Gehandicapten). In enkele regio's zijn tevens agendaleden, waaronder de Kamer van Koophandel. Voor 1 januari 2011 gaven de verschillende organisaties binnen de gebiedskamers hun advies uit per concessie. Het Rocov Noord-Holland zelf kent drie ledenorganisaties, te weten het SBO, Rover en Zorgbelang (voor gehandicapten)

Het busvervoer in de provincie Noord-Holland wordt momenteel uitgevoerd door Connexxion. Het uitzetten van het NVB voor alle 4 concessies wordt door de provincie Noord-Holland tegelijkertijd aangevraagd.

	Vervoerder	Einddatum van de concessie
Noord-Holland Noord	Connexxion	1 juli 2016
Haarlem / IJmond	Connexxion	1 juli 2013
Gooi en Vechtstreek	Connexxion	1 juli 2011
Zuidtangent	Connexxion	31 december 2015

Voorstellen 2007

Op 20 november 2007 neemt provincie Noord-Holland een besluit in het kader van de introductie van de OV-chipkaart in het openbaar vervoer en de kilometertarieven op de OV-chipkaart. Het besluit luidde als volgt:

- De volledige invoering van de OV-chipkaart in de OV-concessies Haarlem-IJmond, Zuidtangent en Gooi en Vechtstreek en de veerverbinding Velsen-Amsterdam uit te stellen tot 1 augustus 2008 door akkoord te gaan met het schriftelijk voorstel hiertoe van Connexxion. Hetzelfde is voorgesteld aan stadsregio Amsterdam. Een van de argumenten voor een gezamenlijk invoeringsmoment is dat een eenduidige, transparante en eenvoudige communicatie met de reiziger kan plaatsvinden. Alles overziend gaat de provincie akkoord met dit voorstel.
- De OV-chipkaart fasegewijs door Connexxion te laten invoeren tot 1 augustus 2008. Deze datum bleek uiteindelijk niet haalbaar, omdat de chipkaartapparatuur nog niet in de bussen was ingebouwd en het systeem niet klaar was in die regio's. Alle GPS coördinaten van de haltes moesten nog worden ingevoerd en dit duurde langer dan verwacht. Op 13 mei 2009 is het systeem in werking gesteld in de concessie Haarlem / IJmond en eind van het derde kwartaal 2009 in de concessie Gooi en Vechtstreek.
- Vast te houden aan het invoeringsmoment Noord-Holland Noord van 14 december 2008, via aanbesteding van deze OV-concessie. Ook deze datum bleek niet haalbaar vanwege de eerder genoemde redenen. Het systeem is uiteindelijk in de zomer van 2009 in werking gesteld in de concessie Noord-Holland Noord.
- De regionale vervoerbewijzen (i.e. Buzzer, dalkaartjes, stadskaartjes) in alle concessies geldig te laten blijven in 2008. De huidige strippenkaarten en abonnementen blijven eveneens geldig.

Op 7 november 2007 legt Connexxion een tariefvoorstel voor aan de provincie, met bijbehorende procesafspraken voor het tussentijds bijstellen van het tarief. Het voorstel van Connexxion luidt:

- Een tarief van 0,10 Euro per kilometer voor de concessies Zuidtangent, Haarlem-IJmond en Gooi- en Vechtstreek voor het jaar 2008;
- De intentie om voor 2009 hetzelfde tarief te hanteren;
- Na 2009 wordt opnieuw gekeken naar het tarief;
- Een aantal procesafspraken voor de eventuele benodigde bijstelling van het kilometertarief.

Voor Noord-Holland Noord is het kilometertarief het resultaat van een aanbestedingsprocedure. Om aan te sluiten bij het tarief in de andere concessies heeft Connexxion geoffreerd op 0,10 Euro. De Provincie geeft aan content te zijn met dit resultaat en tevreden te zijn over de samenwerking met de vervoerder.

Voorstellen 2010 Connexxion wagenverkoop

Op 10 november 2010 legt Connexxion aan de drie CCOV's een voorstel voor met de nieuwe tarieven voor de wagenverkoop, zoals Connexxion die per 2011 wil invoeren. In haar adviesaanvraag geeft Connexxion aan nog geen adviesaanvraag te kunnen doen voor het kilometertarief, omdat hier nog onderzoek naar gedaan wordt. Connexxion wil het nieuwe wagenverkoopkaartje al voor de beëindiging van de duale fase introduceren. Zij geeft aan de wagenverkoop van de 2-, 3- en 8 strippenkaart zo snel mogelijk in 2011 te willen stoppen (bij voorkeur per 1 januari 2011). Connexxion stelt voor om als vervanging van het grijze kaartje, *OV-ritkaarten* te introduceren: voor in de stad/dorp (2 Euro), voor in het streekgebied (4 Euro) en voor in het streekgebied/ extra lange reis (6 Euro). De OV-ritkaart is geldig voor één enkele rit op een lijn van Connexxion; overstappen is niet toegestaan.

Tevens spreekt Connexxion in haar adviesaanvraag de intentie uit om dalkorting te introduceren. Deze propositie geeft een korting van 20% op het opstaptarief en het kilometertarief indien men van maandag t/m vrijdag na 9.00 instapt. In het weekend is het daltarief de hele dag geldig. De aanschafprijs van dit product is 7,50 Euro per jaar. Een eventuele afschaffing van de dalkaartjes zal op een nader moment bepaald worden. Voorwaarde is dan wel dat de 20% dalkorting operationeel moet zijn. Twee vervoerbewijzen komen te vervallen: meerrittenkaart stadsdiensten Noord-Holland Noord voor 12 Euro en meerrittenkaart streekdienst Noord-Holland Noord voor 22 Euro bij gebrek aan behoefte bij reizigers.

Reactie CCOV's

In de maand december 2010 reageren de afzonderlijke CCOV's op de adviesaanvraag van Connexxion. De CCOV's zijn verbaasd over het feit dat de chipkaarttarieven ingaande 1 januari 2011 nog niet bekend zijn, temeer omdat Connexxion al twee weken te laat is met het indienen van de adviesaanvraag. De CCOV's betreuren dat daardoor geen tariefinformatie wordt opgenomen in busboekjes en lijnfolders over de OV-chipkaart, noch van de kaartjes die in de bus verkrijgbaar zijn. De CCOV's verzoeken Connexxion om een flyer te ontwikkelen met daarop alle OV-chipkaarttarieven, de tarieven van de wagenverkoop en een aantal veel gebruikte afstandsvoorbeelden binnen G&V, zodat reizigers vooraf kennis kunnen nemen van de kosten van een reis.

De CCOV's gaan akkoord met het beëindigen van de verkoop van 2- en 3-strippenkaarten. Zij adviseren de invoering van een dagkaart voordat de verkoop van de 8-strippenkaarten wordt beëindigd. Onder voorwaarde van voorgenoemde conditie adviseren de CCOV's positief over de invoering van de OV-ritkaarten. Zij stellen voor om aan de OV-ritkaart voor streek-plus het overstaprecht (binnen een uur) toe te voegen en de naam van de kaart te vereenvoudigen tot "Ritkaart" of "Spitskaart".

De CCOV's adviseren Connexxion om ook bij de media-informatie over het beëindigen van de geldigheid van de strippenkaart nadrukkelijk de handhaving van het dalkaartje te melden. In reactie op het voorstel van Connexxion om de dalkaartjes af te schaffen als eenmaal dalkorting is geïntroduceerd, adviseren de CCOV's negatief. Zij adviseren Connexxion met klem om de huidige dalkaartjes niet af te schaffen. Het OV-ritkaartje (te duur) en de dalpropositie (andere doelgroep) zijn nadrukkelijk geen vergelijkbaar alternatief.

De CCOV's adviseren Connexxion de dalpropositie zo spoedig mogelijk in de markt te zetten, waarbij deze het eerste jaar gratis wordt aangeboden. Verder dient de propositie ook op andere chipkaarten dan die van Connexxion te kunnen worden gezet.

Voorstel Connexxion kilometertarief

Op 22 december 2010 stuurt Connexxion naar de CCOV's een voorstel voor het nieuwe kilometertarief zoals Connexxion die in de concessies Gooi en Vechtstreek, Haarlem-IJmond en Noord-Holland Noord zo spoedig mogelijk in 2011 wil invoeren. Connexxion geeft aan volgens berekeningen dat de kilometerprijs van 0,10 Euro (0,104 geïndexeerd naar 2010) zoals in 2007 vastgesteld, 6% lager ligt dan de prijs van een vergelijkbare reis met de strippenkaart. Met een verhoging van het kilometertarief naar 0,11 Euro zou de prijs nog steeds 2% lager dan de prijs met strippenkaart zijn. Connexxion verzoekt de consumentenorganisaties spoedig advies uit te brengen, uiterlijk 12 januari 2011 omdat de instelling van een nieuwe kilometerprijs de nodige tijd kost.

Reactie CCOV's

Op 2 januari 2011 reageert Rocov Noord Holland namens de drie CCOV's. Zij merkt op dat de aanvraag op een ongebruikelijk laat tijdstip aan hen is voorgelegd. In het Programma van Eisen (Noord) staat dat een voorstel voor aanpassing van het basistarief voor 1 september wordt gedaan en dat wijziging van het tarief alleen op 1 januari van elk jaar mogelijk is. De drie CCOV's hadden verwacht enige verklaring te krijgen waarom van deze data is afgeweken. Verder is geeft het CC aan dat de onderbouwing van de percentage 6% en 2% ontbreekt; verificatie van deze getallen wordt hierdoor onmogelijk. Het CC verzoekt alsnog om onderbouwing van deze cijfers. Ondanks deze opmerkingen zijn de CCOV's van mening dat een verhoging van het kilometertarief tot 11,0 cent niet onredelijk is. De CCOV's adviseren dus positief op het voorstel van Connexxion.

2. Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat binnen de provincie Noord-Holland de totale groep reizigers die reist met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 3% ondervindt.

Daarbij onderstreept de Commissie dat de genoemde kostenbesparing afhankelijk is van de mate waarin de reizigers die nu nog reizen met het regionale kaartje (kaartgroep 9) of het grijze kaartje (kaartgroep 6) – relatief duur ten opzichte van de blauw strippenkaart - overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Mochten reizigers toch in groten getale gebruik blijven maken van duurdere wagenverkoop dan ondervindt de totale groep reizigers een minder groot voordeel en eventueel zelfs een nadeel van 2%. Dit nadeel valt binnen de onzekerheidsmarge die de Commissie hanteert bij het beoordelen van kostenneutraliteit.

Gelet op de impact van de verschuivingen op het gemiddelde resultaat adviseert de Commissie de overgangen te stimuleren door het benadrukken van het belang van kostenbewust reizen te benadrukken en de mogelijkheden daartoe helder te maken. Daarnaast acht de Commissie een goede monitoring van het reisgedrag noodzakelijk. Wanneer uit de monitoring blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames, zullen aanvullende (kosten) compenserende maatregelen in overweging moeten worden genomen.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit heeft provincie Noord-Holland zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. De belangrijkste beleidsuitgangspunten van provincie Noord-Holland zijn:

- de kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van de vier concessies waar de OV-chipkaart 'op saldo' wordt ingevoerd, te weten Noord-Holland Noord, Haarlem-IJmond, Gooi & Vechtstreek en Zuidtangent.
- de provincie Noord-Holland heeft kostenneutraliteit voor de 4 concessies geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), de regionale kaartjes en grijze kaartjes.
- De provincie Noord-Holland veronderstelt dat het overgrote deel van de reizigers die nu gebruik maken van het regionale kaartje en een deel van de reizigers die nu gebruik maken van het grijze kaartje naar verwachting overstappen naar de goedkopere OV-chipkaart (zie hierna).

De provincie Noord-Holland heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen:

- a) De kostenneutraliteit is voor de verschillende concessies is berekend aan de hand van verschillende methodes:
 - i) Methode Papier baseert zich op kerncijfers uit de WROOV-tellingen van NEA. Uit de jaarlijkse WROOV-meting resulteren alle factoren behalve "aantal reizen" en "kilometertarief". Maar door het aantal reizen te schatten is het wel mogelijk een inschatting te maken van het kostenneutrale kilometertarief. Het voordeel van deze methode is zijn eenvoud en dus begrijpelijkheid. Het is echter onvolledig omdat er geen rekening wordt gehouden met individuele prijseffecten en de prijsgevoeligheid (elasticiteit). Ook wordt er geen rekening gehouden met overgangen tussen verschillende kaartgroepen.
 - ii) Methode Connexxion Opbrengstneutraal gaat ook uit van de methode Papier. Connexxion houdt echter rekening met uitval aan reizigerskilometers als gevolg van prijselasticiteit. En de neutraliteit wordt niet alleen berekend over de blauw en roze strippenkaart, maar ook over het regionale kaartje. Verder wordt ook rekening gehouden met overgangen vanuit de wagenverkoop naar de OV-chipkaart.
 - iii) Methode Connexxion Kostenneutraal is gebaseerd op de Methode Connexxion Opbrengstneutraal, maar marge, uitval en relatieve precisie zijn op nul gezet. Kortom deze methode gaat uit van een gelijkblijvend reizigersvolume. Tevens neemt deze methode naast de blauw, roze en regionale kaartjes ook de grijze kaartjes mee.
- b) De provincie Noord-Holland heeft voor de 4 concessies in de provincie Noord-Holland rekening gehouden met overgangen van reizigers van het regionale kaartje naar de OV-chipkaart.
- c) De eerste aanname is dat 90% van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Deze aanname is gebaseerd op:
 - i) de kosten van het regionale kaartje zijn hoger van het tarief met de OV-chipkaart 'op saldo'
 - ii) het gemak van de OV-chipkaart de reiziger zal overhalen om gebruik te gaan maken van de OV-chipkaart 'op saldo'. De Provincie verwacht niet dat reizigers overstappen op het gebruik van het duurdere impuls kaartje (relatief ten opzichte van het regionale kaartje).
- d) De tweede aanname is dat 50% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Dit is gebaseerd op:
 - i) de kosten van het nieuwe impulskaartje aanzienlijk hoger (ongeveer 60%) zijn dan het tarief met de OV-chipkaart 'op saldo'
 - ii) het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart.
 - iii) het grijze kaartje wordt verkocht aan incidentele reizigers. Dit zal ook na de introductie van de OV-chipkaart voor een gedeelte zo blijven onder de noemer impuls kaartje.
- e) De provincie Noord-Holland voert voor het regionale en impuls kaartje in het eerste jaar na de overgang van de strippenkaart geen tariefaanpassingen door buiten indexatie.
- f) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak. De indexering van de vaste voet (van 2008 naar 2010) is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief (van 2008 naar 2010) is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- g) De gehanteerde kilometertarieven in 2011 zijn in de volgende tabel gegeven. De vaste voet zal volgens landelijk vastgestelde indexering worden aangepast.

	Vaste voet	Kilometertarief
Noord-Holland Noord	0,78 Euro	0,11 Euro
Haarlem - IJmond	0,78 Euro	0,11 Euro
Gooi en Vechtstreek	0,78 Euro	0,11 Euro
Zuidtangent	0,78 Euro	0,11 Euro

Observaties en kanttekeningen

De analyse van de effecten voor de totale relevante groep reizigers (dus exclusief abonnementen) resulteert in een voordeel van 3% voor de gemiddelde reiziger mits reizigers daadwerkelijk overstappen naar het gebruik van reizen met de OV-chipkaart 'op saldo' (resultaat analyse niveau 1). De berekeningen resulteren voor de deelgroep strippenkaartreizigers per saldo in een nadeel van 3% (resultaat analyse niveau 2).

De Commissie plaatst de volgende kanttekening:

De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op aannames over het aantal reizigers dat zal overstappen van het relatief dure regionale en grijze kaartje naar reizen op saldo met de OV-chipkaart. Gelet op de kostenverschillen en het gemak van reizen per OV-chipkaart mag men inderdaad overgangen verwachten.

De praktijk zal moeten uitwijzen of de aannames zich daadwerkelijk voor gaan doen. Gelet op de impact van de verschuivingen op het gemiddelde resultaat komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om de overgangen te stimuleren:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen.
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB nauwlettend monitoren. En onderneem zo nodig extra communicatieacties om veronderstelde overgangen te bevorderen.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende (kosten) compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

3. Inzicht in de spreiding

Bevindingen Commissie

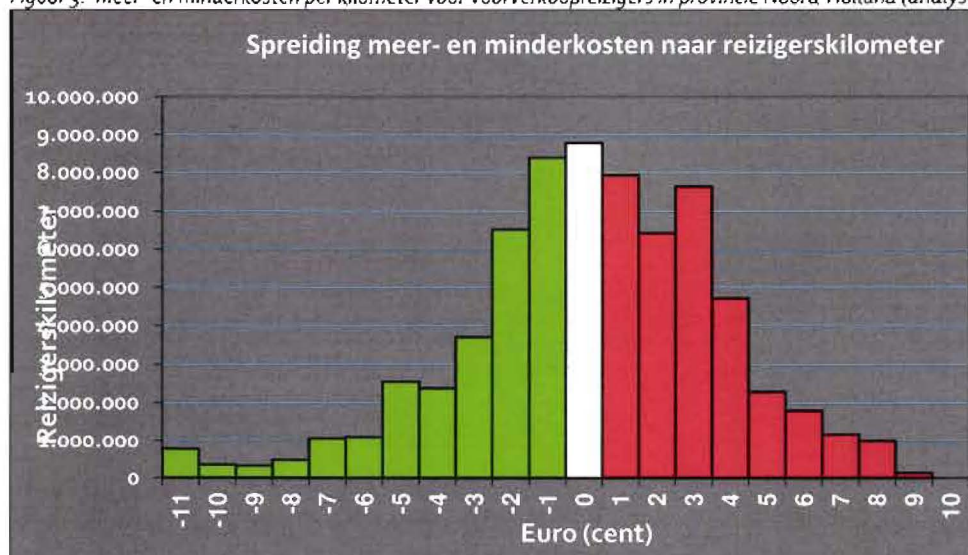
De Commissie signaleert dat een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het overgrote deel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 3 cent verschil per kilometer of minder. De Commissie baseert deze conclusie op de berekeningen door het kennisinstituut NEA van meer- en minderkosten voor de provincie Noord-Holland.

Toelichting

Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem zijn er reizigers voor wie de kosten verbonden aan het maken van een identieke reis met de OV-chipkaart hoger zijn dan met het reizen met de strippenkaart⁴. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers gemaakt door reizigers die gebruik maken van de blauw of roze strippenkaart, in de concessies die vallen onder de vervoersautoriteit van de provincie Noord-Holland, is berekend hoeveel meer- of minderkosten er gemaakt worden met de OV-chipkaart uitgaande van de tarieven voor 2010 voor zowel de OV-chipkaart ten opzichte van de huidige tarieven van de strippenkaart (exclusief het regionale kaartje en het grijze kaartje). Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar OV-chip'. Deze resultaten van deze analyse (niveau 2) zijn in figuur 3 hieronder weergegeven.

Figuur 3: Meer- en minderkosten per kilometer voor voorverkoopreizigers in provincie Noord-Holland (analyse niveau 2)



Bron: Kennisinstituut NEA

Het witte vlak representeert de categorie reizigerskilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die duurder uitpakken; het groene vlak aan de linkerkant weerspiegelt de reizigerskilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn uiterst links ook reizigerskilometers gegeven die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 771.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 1.232.000 Euro

⁴ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

(sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers die nu reizen met blauw en roze strippenkaart een berekend nadeel van 461.000 Euro. Dit ligt in lijn met het eerder genoemde nadeel resulterend uit de analyse op niveau 2, waarbij de Commissie specifiek kijkt naar de groep reizigers die gebruik maakt van de blauwe en roze strippenkaart en zal overstappen op OV-chipkaart 'op saldo'. Dit nadeel wordt gecompenseerd door het voordeel dat de reizigers die nu reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, die zullen overstappen naar de OV-chipkaart zullen ondervinden.

4. Kaartkosten binnen provincie Noord-Holland

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn. De aanschafkosten voor de OV-chipkaart zijn in de provincie Noord-Holland 7,50 Euro. In mei 2011 houdt de provincie Noord-Holland een actie met P-kaarten. Het gaat om 20.000 kaarten die voor €1,50 kunnen worden aangeschaft door inwoners van de provincie Noord-Holland. Provincie Noord-Holland heeft geen inzicht in het aantal kaarten dat reeds in omloop is in de Provincie.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

De eerste onderzoeksvraag gaat met name over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het bepalen van de tarieven. Om antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie:

- Documentatie van de Provincie over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de Provincie.

De tweede onderzoeksvraag betreft de functionele analyse van kostenneutraliteit voor de reizigers en een oordeel over het resultaat. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Commissie:

- De beleidsuitgangspunten van de Provincie ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van de Provincie en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld.

De derde onderzoeksvraag betreft de spreiding van de meer- en minderkosten voor de reizigers. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Commissie:

- Een verificatieberekening van de kostenspreiding laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie als basis heeft gediend;
- Een analyse laten maken van de kostenspreidingen.

De vierde onderzoeksvraag betreft inzicht in de aanschafkosten van de OV-chipkaart. Om antwoord te kunnen geven heeft de Commissie:

- Dit onderwerp besproken met de Provincie.

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit provincie Gelderland

Samenvatting

In januari heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. De Commissie heeft van Provincie Gelderland de aanvraag ontvangen om de toets op een kostenneutrale overgang van reizen per strippenkaart naar reizen per OV-chipkaart uit te voeren, aan de hand van de vier onderzoeksvragen van de Commissie:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met de vervoerders, het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), en met de buurprovincies.

Ad 2)

Het eindoordeel van de Commissie luidt dat door de provincie Gelderland voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen provincie Gelderland reizigers die thans reizen met de strippenkaart en met het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 1% tegemoet kunnen zien.

Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een voordeel van 4%.

Deze voordelen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie en reizigers die nu nog reizen met de ten opzichte van de blauwe strippenkaart relatief dure grijze kaart conform de verwachting van provincie Gelderland overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid.

De Commissie wijst op een specifieke groep reizigers die met een aanzienlijk nadeel worden geconfronteerd. Strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingspropositie ondervinden met dit tariefovoorstel een nadeel van 14%. Op een gemiddelde ritprijs van 1,84 Euro betekent dit een verhoging van 26 cent. Dit nadeel wordt aanzienlijk gereduceerd tot een nadeel van 3% wanneer bij de terugreis gebruik kan worden gemaakt van de dalkorting.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het merendeel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor provincie Gelderland zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de provincie Gelderland.

Ad 4)

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen provincie Gelderland. De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt ook voor de provincie Gelderland waar een deel van de kaarten gratis is verstrekt. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor provincie Gelderland in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

I. Inleiding

I.I. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer. De Commissie Kist is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

I.II. Context van de opdracht en toepassing provincie Gelderland

Het doel van het onderzoek is het vooraf toetsen van de eis van kostenneutraliteit voor de reizigers wanneer decentrale overheden een verzoek doen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksvragen aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2010 en luiden als volgt:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger

Op basis van gegevens van de provincie en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA onderzoekt de Commissie of de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt. Dit voor de concessies waarvoor het uitzetten van het NVB zal worden aangevraagd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De Commissie stelt vast of per saldo sprake is van meer- of minderkosten en plaatst deze in het licht van een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsmarge treedt op doordat de berekeningen een geschematiseerde weergave zijn van de werkelijkheid. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

Kostenneutraal wil zeggen dat de reizigers, gemiddeld genomen, evenveel betalen voor reizen met de OV-chipkaart als voor reizen met de strippenkaart. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd, is afhankelijk van de specifieke situatie binnen de Decentrale Overheid (DO).

Toepassing provincie Gelderland

Bij de provincie Gelderland kijkt de Commissie naar de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart en naar het grijze kaartje (kaartgroep 6, ook wel wagenverkoop genoemd). De Provincie veronderstelt dat een deel van de reizigers die nu nog reizen met een relatief duurdere grijze kaartje, de OV-chipkaart gaat gebruiken.

De Provincie Gelderland heeft in haar analyse van kostenneutraliteit het regionale kaartje buiten beschouwing gelaten. Deze keuze volgt uit het gegeven dat het huidige assortiment regionale kaartjes eindigt met het aflopen van de huidige concessies in december 2010. Dit is afgesproken aan het begin van de lopende concessies. Het nieuwe assortiment regionale kaartjes volgt na de aanbesteding van de nieuwe concessies en is nog niet bekend. Door het verschuiven van de datum van het uitzetten van het NVB valt het aflopen van de concessies (12 december 2010) nagenoeg gelijk met het uitzetten van het NVB (18 november 2010).

¹ In de brief van de Kamer wordt gesproken over opbrengstneutraliteit bedoeld bij gelijkblijvende reizigersaantallen; de facto gaat het dan om kostenneutraliteit voor de reizigers. De Commissie spreekt dan ook over kostenneutrale overgang.

Het wijzigen van het assortiment van het regionale kaartje als gevolg van het aflopen van de concessies en specifiek het verdwijnen van het goedkope pluskaartje betekent voor de reiziger een toename van de kosten. Dit is niet beleidsinhoudelijk gekoppeld aan de introductie van de OV-chipkaart. Feitelijk is er sprake van een samenloop van omstandigheden. De Commissie meent derhalve dat het in de situatie van provincie Gelderland valide is om het regionale kaartje niet mee te nemen in de toets op kostenneutraliteit, ondanks de substantiële omzet die met het assortiment van het regionale kaartje is gemoeid.

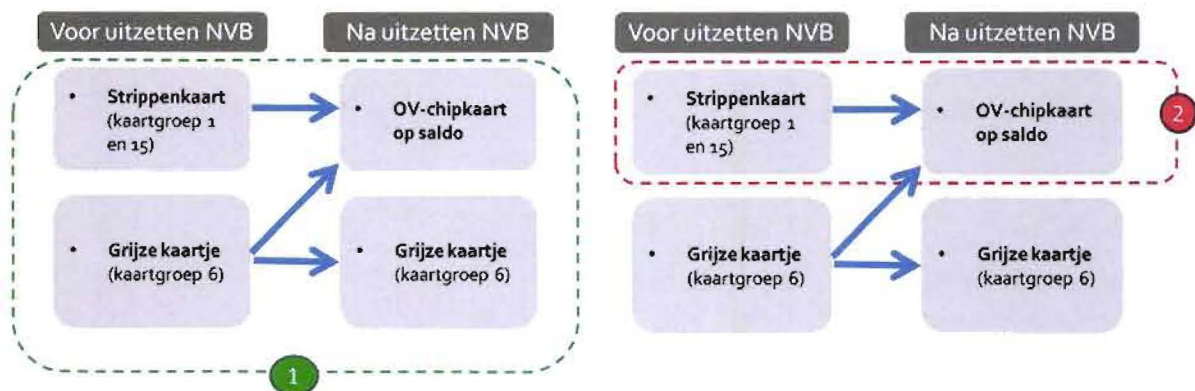
Vanuit het perspectief van de reiziger merkt de Commissie op dat het moment van uitzetten van het NVB op 18 november 2010 en het wijzigen van het assortiment van regionale kaartjes ten gevolge van de overgang naar de nieuwe concessie op 12 december 2010 ongelukkigerwijs dicht bij elkaar liggen. Dit kan reizigers de indruk geven dat het reizen met het Openbaar Vervoer in de Provincie Gelderland juist wel duurder wordt ten gevolge van de introductie van de OV-chipkaart. Met behulp van actieve communicatie in de richting van de reiziger kan deze indruk worden weggenomen.

Door zowel de strippenkaart (50% van de omzet), als het grijze kaartje (8% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt 58% van de totale omzet van het regionale OV binnen de concessie geanalyseerd. Abonnementen zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem als grondslag voor de betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen vooralsnog kosten voor deze groep reizigers niet.

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit voor provincie Gelderland op de effecten voor de groep reizigers die reizen met strippenkaart of het grijze kaartje (kaartgroep 1, 15 en 6). Daarnaast kijkt de Commissie nog in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die thans gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartreizen naar verhouding veel nauwkeurige reisinformatie beschikbaar is en – naast de abonneementhouders – in deze categorie de reizigers te vinden zijn die veelvuldig per OV reizen.

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: niveau 1 betreft de analyse voor het totaal (exclusief abonnementen), niveau 2 betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauw en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit voor provincie Gelderland



Bron: Commissie Kist

De basisinformatie voor de analyse van de Commissie is aangereikt door de provincie Gelderland; het betreft het tariefvoorstel, beleidsuitgangspunten, resultaten van berekeningen, onderliggende rapportages en correspondentie met onder meer de reizigerorganisaties. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten voor de reizigers); dit op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek. De opbouw volgt de vier onderzoeksvragen waarbij de Commissie bij vraag 1 met name ingaat op de wijze van vaststellen (proces). De wijze van berekenen komt bij vraag 2 aan de orde. Voorafgaand aan de bevindingen per onderzoeksvraag geeft de Commissie een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers. Daarbij noemt de Commissie ook de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen vaststellen. In bijlage 1 staat een korte omschrijving van de werkwijze.

De Commissie kan een toetsende rol, dan wel een meer ondersteunde rol spelen. Toetsend in de zin dat een tariefvoorstel van een DO in definitieve vorm aan de Commissie wordt voorgelegd. Ondersteunend werkt de Commissie op het moment dat de DO nog niet tot een definitief tariefvoorstel is gekomen. In het geval van provincie Gelderland is gebruik gemaakt van de toetsende rol van de Commissie.

II. Toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers en vertrekpunt Commissie

In het Go-besluit in 2006 zijn passages te vinden over de effecten voor de reizigers van de overgang van strip naar chip, waaronder de volgende passage:

'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'

Het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 gaat ook in op dit principe. Het plan meldt: 'Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reiziger er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat'.

Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader I van juli 2009 dat door decentrale overheden is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit, zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het kilometertarief (betalen per kilometer), het opstaptarief, kortingen voor jongeren en ouderen, gelijke spits- en daldefinities en verkoop van grijze kaartjes.

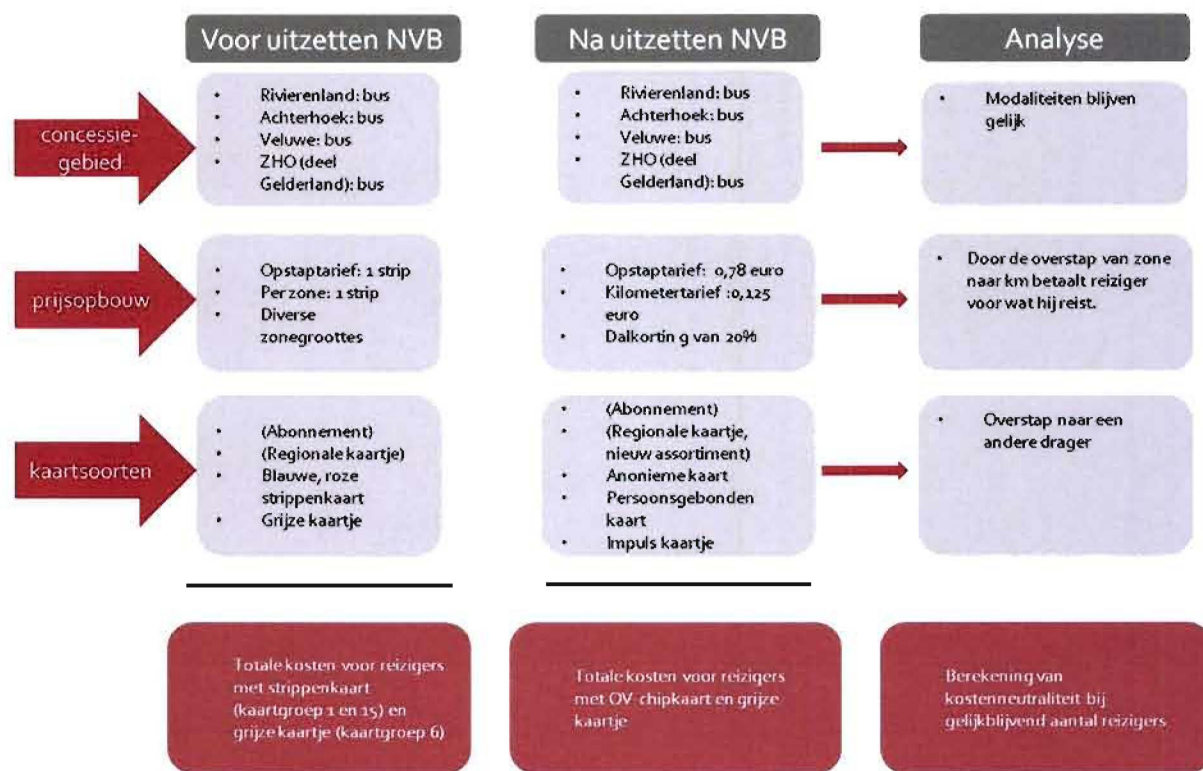
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Wel stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' het volgende:

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 (incl. toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB in provincie Gelderland en schetst de aanpak van de analyse. De volgende elementen zijn weergegeven: i) de concessiegebieden en modaliteiten, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 2: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving provincie Gelderland

- Concessiegebied**
 Provincie Gelderland doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor vier concessies. Dit betreft de concessies Rivierenland, Achterhoek, Veluwe en Zutphen-Hengelo-Oldenzaal (ZHO). De concessie ZHO bestrijkt het grondgebied van de provincie Gelderland (1/3) en de Regio Twente (2/3). De aanvraag voor het uitzetten van het NVB van provincie Gelderland betreft enkel en alleen het gebied van ZHO in Gelderland.

 De provincie Gelderland is eveneens verantwoordelijk voor de treinconcessies Tiel-Arnhem, Valleilijn, Apeldoorn-Zuthpen, Arnhem – Winterswijk en Winterswijk- Zutphen . Deze vallen buiten de toets van de Commissie.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
 Provincie Gelderland hanteert voor de vier concessies een gelijk tariefsysteem in het nieuwe OV-chipkaartsysteem in 2010. Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor alle concessies te vervallen². In de concessies in provincie Gelderland betaalt de reiziger per rit een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010) en een kilometerprijs van 0,125 Euro (2010). Alle kilometers binnen de concessies zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief even duur geworden.

² De reiziger betaalt daarbij een opstaptarief in de vorm van een strip en een extra strip voor iedere zone die de reiziger reist. Reizigers kunnen gebruik maken van hun sterabonnement, strippenkaart (blauw of roze) of een grijze strippenkaart kopen bij het instappen (wagenverkoop).

De Provincie kiest voor de introductie van tariefdifferentiatie naar spits- en daluren. Door middel van de dalkorting continueert de Provincie de al eerder geïntroduceerde tariefdifferentiatie. Reizigers kunnen gebruik maken van 20% korting in de daluren na aanschaf van een dalkortingspropositie die als een apart product op de OV-chipkaart wordt geladen. De prijs van de dalkortingspropositie bedraagt 7,50 Euro per jaar maar wordt tot 1 december van dit jaar gratis verstrekt. De dalkortingspropositie heeft een geldigheidsduur van één jaar. Dit betekent dat reizigers in het eerste jaar na het uitzetten van het NVB kosteloos gebruik kunnen maken van de dalkortingspropositie.

Nu de Provincie aantoont dat de overgang gemiddeld voor de totale groep van reizigers kostenneutraal uitwerkt, acht de Commissie deze aanpak verenigbaar met de afspraken van het -wat betreft de planning inmiddels achterhaalde - Aanvalsplan van 2008. Dat binnen de door de Commissie onderzochte scope voor bepaalde groepen reizigers structureel kostenverhogende elementen zullen gelden maakt dit oordeel niet anders.

- **Kaartsoorten**

De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten.

- De strippenkaart wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden).
- Het assortiment regionale kaartjes wordt gewijzigd ten gevolge van het aflopen van de concessies op 12 december 2010. Het goedkope pluskaartje komt te vervallen, vervoerders zullen per 12 december mogelijk een nieuw assortiment aan gaan bieden. Het nieuwe assortiment is nog niet bekend.
- Het grijze kaartje wordt omgezet in een nieuw papieren wagenverkoop kaartje (ofwel een impulskaartje) tegen een tarief van 2, 4 of 6 Euro afhankelijk van de te reizen afstand. Abonnementen blijven vooralsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.

Vertrekpunten van de Commissie

De Commissie hanteert de volgende vertrekpunten om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen:

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads- en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de Provincie de WROOV-informatie van vier concessies tezamen (te weten: Rivierenland, Achterhoek, Veluwe en Zutphen-Hengelo-Oldenzaal (ZHO, deel Gelderland).
- De Commissie neemt naast de strippenkaart (50% van de totale opbrengsten) ook het grijze kaartje (8% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- Informatie over het grijze kaartje is door de Provincie aan de Commissie verstrekt.
- Het regionale kaartje blijft –zoals toegelicht onder I.II – buiten beschouwing omdat het assortiment regionale kaartjes wordt gewijzigd ten gevolge van het aflopen van de concessies per 12 december 2010. Deze wijziging heeft beleidsinhoudelijk geen relatie met de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd - buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneementhouders als grondslag van toepassing blijft.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB en die slechts incidenteel voorkomen, blijven buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de

³ WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkoop. De WROOV database bevat reisinformatie van steekproeven onder reizigers en vormt de basis waarop de opbrengst van het NVB (nationale vervoerbewijzen exclusief grijze kaartje) wordt verdeeld onder vervoerders.

inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor de provincie Gelderland

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met de vervoerders, het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), en met de buurprovincies.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat het Dagelijks Bestuur van provincie Gelderland de concessieverlener is, en daarmee verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in provincie Gelderland.

Provincie Gelderland is verplicht om advies in te winnen bij reizigerorganisaties. Daartoe is op 4 april 2007 een convenant ondertekend door het College van Gedeputeerde Staten van provincie Gelderland, het Dagelijks Bestuur van de stadsregio Arnhem – Nijmegen en de Vereniging Regionaal Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer Gelderland – Stadsregio Arnhem Nijmegen (hierna Rocov), waarin de rechten en verantwoordelijkheden van de Provincie en het Rocov zijn vastgelegd. Het Rocov adviseert, gevraagd en ongevraagd, aan de vervoerders en de twee OV-autoriteiten (provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem-Nijmegen). In het Rocov hebben de volgende belangenorganisaties zitting: Rover, Samenwerkende Bonden in Gelderland, Zorgbelang Gelderland, Fietsersbond Gelderland, Voorlichtings Advies Commissie Gelderland, Vereniging voor Kleine Kernen Gelderland, Studentenvakbond AKKU en de Gelderse Milieu Federatie.

Op 23 augustus 2005 is door Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland – net als alle andere decentrale overheden- ingestemd met een overeenkomst met het Rijk over de invoering van de OV-chipkaart. De afspraken zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst. De invoering van de OV chipkaart in de provincie Gelderland vindt plaats gedurende de looptijd van de concessies van de vervoersbedrijven (Arriva, Veolia en Syntus). Deze concessies lopen af op 12 december 2010.

In 2006 is de provincie Gelderland in gesprek gegaan met de vervoerbedrijven over de tarieven na de invoering van de OV-chipkaart. Er is daarbij gebruik gemaakt van een rekenmodel om de hoogte van de kilometertarieven te bepalen.

De Provincie heeft het Rocov in 2007 advies gevraagd over het Landelijk Tariefkader. De spelregels waaraan de tarieven van de OV-chipkaart moeten voldoen heeft de Provincie vastgelegd in een Regionaal Tariefkader. Ook het Regionaal Tariefkader is aan het Rocov voorgelegd, te weten op 17 april 2008.

Het Regionale Tariefkader spreekt van de verkenning van de mogelijkheid om een integraal kilometertarief voor alle concessies in Gelderland in te voeren en bij voorkeur ook een kilometertarief dat gelijk is aan de kilometertarieven in de Stadsregio Arnhem Nijmegen.

In het Regionaal Tariefkader wordt tevens voorgesteld om de dalkorting te introduceren. Het Regionaal Tariefkader vermeldt hiervoor twee redenen. Dit betreft ten eerste het verhogen van de bezetting in de bus en de trein in de daluren door het reizen in deze periode aantrekkelijker te maken. De tweede reden is om de spits te ontlasten. Deze periode is immers drukker voor de reizigers en duurder voor de vervoerder.

In het Regionale Tariefkader wordt het Eurotarief (regionale kaartjes) alleen genoemd in de tariefstructuur voor de concessie Veluwe.

Ten aanzien van het Regionale Tariefkader heeft het Rocov drie aandachtspunten, te weten i) maatregelen voor reizigers die erop achteruit gaan, ii) beperking van teveel vormen van tariefdifferentiatie en iii) uitzonderingen voor routes die met lussen rijden.

De Provincie heeft het Landelijk Tarievenkader en het Regionale Tarievenkader samengebracht tot een definitief Tariefplan. Hierbij is rekening gehouden met de adviezen van vervoerders en het Rocov. In het Tariefplan is getracht zoveel mogelijk eenvormigheid voor de reiziger in Oost-Nederland aan te brengen.

Op 16 juli 2009 is het Tariefplan ter advies aangeboden aan het Rocov. Provincie Gelderland heeft tijdens het Rocov overleg op 16 juli 2009 een presentatie gegeven waarin de hoofdpunten en de reacties van de vervoerders zijn toegelicht.

In het Tariefplan worden de keuzen gepresenteerd met betrekking tot i) de gefaseerde invoering, ii) regionale dalkortingspropositie, iii) het kilometertarief, iv) de kaartverkoop op het voertuig, v) de regionale kaartsoorten, vi) concessiegrensoverschrijdende lijnen en vii) overig waaronder de kosten voor de aanschaf van de OV-chipkaart

In het Tariefplan wordt vermeld dat alle huidige regionale kaartsoorten in de provincie Gelderland verdwijnen op het moment dat het NVB wordt uitgeschakeld, tenzij hierover in de huidige concessie andere afspraken zijn gemaakt.

Door het Rocov is op 31 augustus 2009 een advies gegeven over de invoering van de OV-chipkaart en de tarieven. Het Rocov is positief over de invoering van de OV-chipkaart, maar vraagt aandacht voor een aantal specifieke aspecten rondom de invoering en de tarieven. Dit betreft onder andere: het gezamenlijk moment van invoering door provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem Nijmegen, compensatie van benadeelde reizigers, behoudt van jaarabonnement en stad/streek supplement. Overige zaken betreffen invoering van de OV chipkaart op de buurtbus en regiotaxi, 35 minuten overstaptijd, de toegankelijkheid van de OV chipkaart en grensoverschrijdende lijnen.

Met het Tariefplan als basis is de OV-chipkaart bij Veolia en Arriva op 1 november 2009 op bussen in Gelderland geïntroduceerd. In januari 2010 is de OV-chipkaart bij Syntus geïntroduceerd. Op 13 juli 2010 afgesproken dat de dalkortingspropositie (recht op een jaar dalkorting) in de periode 1 september tot 1 december 2010 gratis zal worden aangeboden in provincie Gelderland, Overijssel, Stadsregio Arnhem Nijmegen en Regio Twente..

Op 7 september 2010 is een wijziging opgetreden in het Tariefplan. Alle regionale kaartjes blijven van toepassing in alle concessies, tot het moment van het aflopen van de concessies op 12 december 2010, circa één maand na het uitzetten van het NVB.

Het Rocov beschrijft de afstemming met de Provincie Gelderland als intensief. Het Rocov is positief over de invoering van de OV-chipkaart, maar vraagt aandacht voor een aantal specifieke aspecten rondom de invoering en de tarieven, zoals eerder genoemd. Het Rocov laat op 27 augustus 2010 weten dat zij 'gezien de enorme potentie die de OV-chipkaart heeft, in principe positief tegenover de invoering ervan' maar is tegelijkertijd van mening dat de datum van 18 november 2010 voor definitieve uitschakeling van het NVB te vroeg is. Reden hiervoor is dat het Rocov constateert dat nog vele technische en organisatorische problemen onopgelost zijn. Het Rocov heeft in een mondelinge toelichting aan de Commissie laten weten dat zij van mening is dat het huidige tariefvoorstel mogelijk een goede invulling biedt aan de tarieven in Provincie Gelderland

2. Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

Het eindoordeel van de Commissie luidt dat door de provincie Gelderland voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen provincie Gelderland reizigers die thans reizen met de strippenkaart en met het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 1% tegemoet kunnen zien.

Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een voordeel van 4%.

Deze voordelen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie en reizigers die nu nog reizen met de ten opzichte van de blauwe strippenkaart relatief dure grijze kaart conform de verwachting van provincie Gelderland overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid.

De Commissie wijst op een specifieke groep reizigers die met een aanzienlijk nadeel worden geconfronteerd. Strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingspropositie ondervinden met dit tariefsvoorstel een nadeel van 14%. Op een gemiddelde ritprijs van 1,84 Euro betekent dit een verhoging van 26 cent. Dit nadeel wordt aanzienlijk gereduceerd tot een nadeel van 3% wanneer bij de terugreis gebruik kan worden gemaakt van de dalkorting.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit heeft provincie Gelderland zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. De belangrijkste beleidsuitgangspunten van provincie Gelderland zijn:

- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van provincie Gelderland en daarmee voor de vier concessiegebieden Rivierenland, Achterhoek, Veluwe en ZHO (deel Gelderland) tezamen.
- Provincie Gelderland heeft kostenneutraliteit geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze) en de grijze strippenkaart.
- Daarbij is provincie Gelderland uitgegaan van de veronderstelling dat een deel van de reizigers die gebruik maken van het grijze kaartje stapt - naar verwachting - over naar de goedkopere OV-chipkaart.
- Voor alle concessies is gekozen voor de introductie van tariefdifferentiatie naar spits en daluren in de duale fase en continuering van de tariefdifferentiatie na het uitzetten van het NVB. Reizigers kunnen thans gebruik maken van 20% korting in de daluren. Reizigers ontvangen buiten de spits (na 's morgens 9.00 uur) de korting van 20% op het instap- en kilometertarief indien zij in bezit zijn van deze dalkortingspropositie als product op de OV-chipkaart.
- In de periode tot 1 december 2010 wordt de dalkortingspropositie door de Provincie gratis beschikbaar gesteld. De dalkortingspropositie heeft een geldigheidsduur van één jaar

De provincie Gelderland heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen:

- a) De kostenneutraliteit is berekend vanuit een berekeningsmodel. Het berekeningsmodel biedt inzicht in de verschillen tussen enerzijds de kosten van roze en blauwe strippenkaarten en grijze kaartjes en anderzijds de kosten van het gebruik van de OV chipkaart. In de berekeningsmodellen is rekening gehouden met de tariefdifferentiatie naar spits en dal.
- b) De Provincie heeft reisgegevens verzameld en geanalyseerd vanuit WROOV 2008 (4.300 waarnemingen voor provincie Gelderland). Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.

- c) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart en het grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- d) De provincie Gelderland heeft rekening gehouden met overgang van reizigers van het grijze kaartje naar de OV-chipkaart. De aanname is dat 25% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Dit is gebaseerd op:
 - i) De prijs van het grijze kaartje ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting. De kosten van het grijze kaartje zijn 0,80 Euro per strip en daarmee 60% hoger dan de kosten van reizen met blauwe strippenkaart (voorverkoop);
 - ii) Het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart.
 - iii) Het grijze kaartje wordt echter veelal verkocht aan incidentele reizigers. De verwachting is dat dit ook na de introductie van de OV-chipkaart zo blijven.
- e) De provincie Gelderland voert een tariefsaanpassing door voor het grijze kaartje in het eerste jaar na de overgang van de strippenkaart naar de OV-chipkaart. Het nieuwe gemiddelde tarief komt 75% boven het gemiddelde tarief van de OV-chipkaart te liggen.
- f) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- g) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- h) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief
Concessies binnen provincie Gelderland	0,78 Euro	0,125 Euro

Observaties en kanttekeningen

De analyse van de effecten voor de totale relevante groep reizigers (dus exclusief abonnementen en het regionale kaartje) resulteert in een mogelijk voordeel van 1% voor de gemiddelde reiziger mits reizigers daadwerkelijk overstappen naar het gebruik van reizen op saldo per OV-chipkaart (resultaat analyse niveau 1, te weten de blauwe en roze strippenkaart en het grijze kaartje). De berekeningen resulteren voor de deelgroep strippenkaart reizigers per saldo in een voordeel van 4% (resultaat analyse niveau 2, te weten de blauwe en roze strippenkaart).

De Commissie plaatst de volgende kanttekening:

De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op de veronderstelling dat reizigers op grote schaal gebruik zullen gaan maken van de dalkortingspropositie die overigens wel als apart herkenbaar product op de OV-chipkaart moet worden gezet. Daarnaast is het de berekende kostenneutraliteit gebaseerd op de aanname over het aantal reizigers dat zal overstappen van het relatief dure grijze kaartje naar reizen op saldo met de OV-chipkaart. Gelet op de kostenverschillen en het gemak van reizen per OV-chipkaart mag men inderdaad overgangen verwachten. De praktijk zal echter moeten uitwijzen of de beide aannamen zich daadwerkelijk voor gaan doen.

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen;
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren. En onderneem zo nodig extra communicatie-acties om verondersteld gebruik van de dalkorting en veronderstelde overgang te bevorderen.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

4. Met behulp van actieve communicatie in de richting van de reiziger kan de indruk geheel of ten dele worden weggenomen dat kostenverhogingen door het afschaffen van het thans goedkope regionale kaartjes zou zijn toe te schrijven aan de overgang van strip naar de OV-chipkaart.

3. Inzicht in de spreiding

Bevindingen Commissie

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het merendeel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor provincie Gelderland zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de provincie Gelderland.

Toelichting

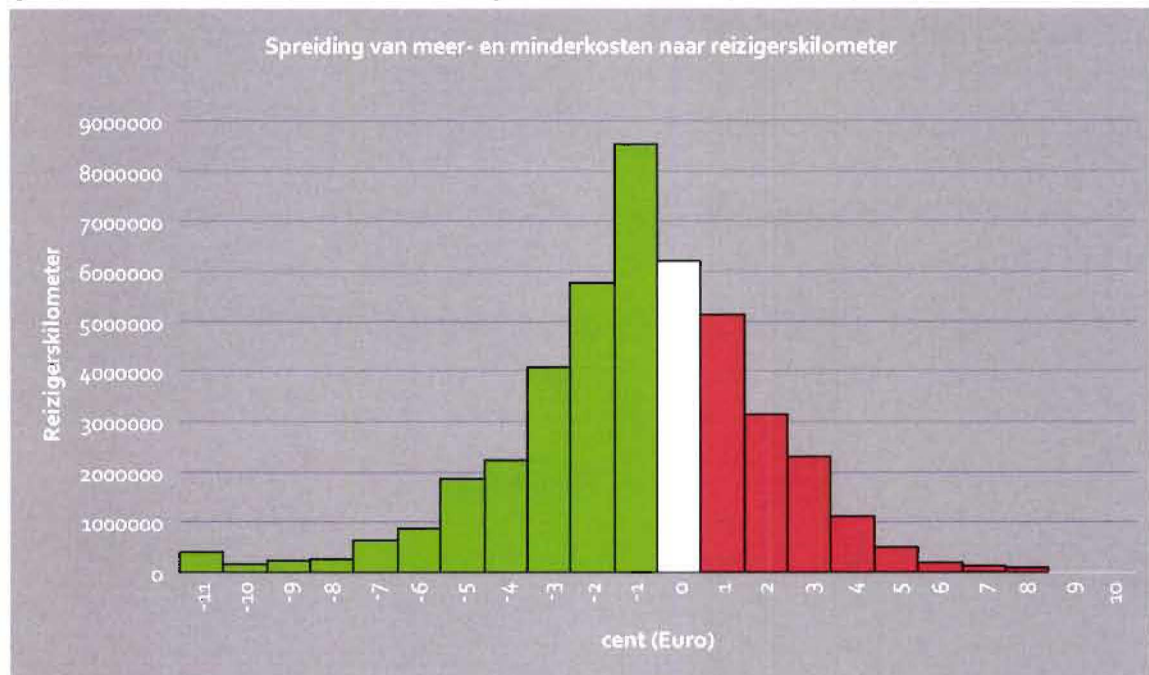
Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem zijn er reizigers voor wie de kosten verbonden aan het maken van een identieke reis met de OV-chipkaart hoger zijn dan met het reizen met de strippenkaart⁴. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers in Gelderland is berekend hoeveel meer - of minderkosten er gemaakt worden met de OV-chipkaart uitgaande van de tarieven voor 2010 voor zowel de OV-chipkaart als voor de huidige tarieven van de strippenkaart (exclusief het grijze kaartje). Voor de concessie ZHO is daarbij gebruik gemaakt van de gegevens van het gedeelte van de concessie binnen provincie Gelderland.

Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar OV-chip'. Deze resultaten van deze analyse zijn in figuur 3 hieronder weergegeven.

⁴ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010)

Figuur 3. Meer- en minderkosten per kilometer voor reizigers in Gelderland (van strip naar OV-chipkaart)



Bron: Kennisinstituut NEA

Het witte vlak representeert de categorie reizigerskilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die duurder uitpakken; het groene vlak aan de linkerkant weerspiegelt de reizigerskilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn uiterst links ook reizigerskilometers gegeven die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 568.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 377.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers een berekend voordeel van 191.000 Euro.

4. Kaartkosten binnen Provincie Gelderland

Bevindingen Commissie

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen provincie Gelderland. De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt ook voor de provincie Gelderland waar een deel van de kaarten gratis is verstrekt. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor provincie Gelderland in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

Toelichting

Binnen de provincie Gelderland zijn de aanschafkosten voor de OV-chipkaart 7,50 Euro. Ter promotie van de OV-chipkaart heeft de Provincie circa 30.000 kaarten gratis ter beschikking gesteld aan de 65+doelgroep. Daarnaast hebben 4.500 lagere schoolscholieren een gratis A-kaart ontvangen binnen de actie OV4U.

Op het moment van toetsen door de Commissie beschikken circa 171.000 personen in provincie Gelderland (exclusief Stadsregio Arnhem Nijmegen) over een Persoonlijke OV-chipkaart. Dit aantal houdt rekening met de kosteloos verstrekte NS-kaarten en studentenkaarten (137.000 in totaal).

De aanschafkosten van de OV-chipkaart zijn te relateren aan het totaal gebruik in de levensduur van vijf jaar. Bij dagelijks gebruik gedurende effectieve werkdagen (220 dagen) bedragen de kosten – uitgaande van 7,50 – circa 0,3 cent per reis. Deze kosten zijn te relateren aan circa 1,84 Euro, zijnde de gemiddelde kosten per reis binnen Provincie Gelderland.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

De eerste onderzoeksvraag gaat vooral over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het bepalen van de tarieven. Om antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie:

- Documentatie van de Provincie over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de Provincie.
- Het besluitvormingsproces besproken met het Rocov

De tweede onderzoeksvraag betreft de functionele analyse van kostenneutraliteit voor de reizigers en een oordeel over het resultaat. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Commissie:

- De beleidsuitgangspunten van de Provincie ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van de Provincie en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld.

De derde onderzoeksvraag betreft de spreiding van de meer- en minderkosten voor de reizigers. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Commissie:

- Een verificatieberekening van de kostenspreiding laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie als basis heeft gediend;
- Een analyse laten maken van de kostenspreidingen.

De vierde onderzoeksvraag betreft inzicht in de aanschafkosten van de OV-chipkaart. Om antwoord te kunnen geven heeft de Commissie:

- Dit onderwerp besproken met de Provincie.

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit Regio Twente

Samenvatting

De Commissie heeft op verzoek van Regio Twente de toets op een kostenneutrale overgang van reizen per strippenkaart naar reizen per OV-chipkaart uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksvragen:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief in Regio Twente tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), met de buurprovincies en met de vervoerder. De Commissie constateert dat de gevolgen van de tariefswijzigingen voor de verschillende reizigersgroepen beter inzichtelijk te maken zijn en adviseert Regio Twente dit in de toekomst ook nadrukkelijker te doen.

Ad 2)

Het eindoordeel van de Commissie luidt dat Regio Twente voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen Regio Twente reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 9% tegemoet kunnen zien. Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een nadeel van 1%.

De besparingen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie en reizigers die nu nog reizen met de ten opzichte van de blauwe strippenkaart relatief dure regionale kaart of grijze kaart in grote getale overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid. De berekeningen van Regio Twente wijzen tevens uit dat indien reizigers relatief dure kaartjes in de bus blijven kopen, de overgang gemiddeld genomen kostenneutraal plaatsvindt voor de in beschouwing genomen reizigers (saldo = 0%).

De Commissie wijst op een specifieke groep reizigers die met een aanzienlijk nadeel worden geconfronteerd.

Strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingskaart ondervinden met dit tariefovoorstel een nadeel van 19%. Op een gemiddelde ritprijs van 1,33 Euro betekent dit een verhoging van 25 cent. Dit nadeel wordt gereduceerd tot een nadeel van 7% wanneer bij de terugreis gebruik kan worden gemaakt van de dalkorting.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het merendeel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor Regio Twente zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de Regio Twente.

Ad 4)

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen Regio Twente. De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt is; dat geldt ook voor de Regio Twente waar een aantal van 10.000 kaarten gratis is verstrekt. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor Regio Twente in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

I. Inleiding

I.I. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer. De Commissie Kist is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

I.II. Context van de opdracht en toepassing Regio Twente

Het doel van het onderzoek is het vooraf toetsen van de eis van kostenneutraliteit voor de reizigers wanneer decentrale overheden een verzoek doen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksvragen aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2010 en luiden als volgt:

1. Onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. Geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. Bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. Bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

Op basis van gegevens van de Decentrale Overheid en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA onderzoekt de Commissie of de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt. Dit voor de concessies waarvoor het uitzetten van het NVB zal worden aangevraagd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De Commissie stelt vast of per saldo sprake is van meer- of minderkosten en plaatst deze in het licht van een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsmarge treedt op doordat de berekeningen een geschematiseerde weergave zijn van de werkelijkheid. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

Kostenneutraal wil zeggen dat de reizigers, gemiddeld genomen, evenveel betalen voor reizen met de OV-chipkaart als voor reizen met de strippenkaart. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd is, afhankelijk van de specifieke situatie binnen de Decentrale Overheid (DO).

Toepassing Regio Twente

Bij Regio Twente kijkt de Commissie naar de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart en naar de groep reizigers die gebruik maakt van het regionale kaartje (kaartgroep 9) of het grijze kaartje (kaartgroep 6, ook wel wagenverkoop genoemd). Regio Twente veronderstelt dat een deel van de reizigers die nu nog reizen met het relatief duurdere regionale kaartje of grijze kaartje, de OV-chipkaart gaat gebruiken. Bovendien is de omzet op de kaartgroepen 6 en 9 van vergelijkbare omvang als die van kaartgroep 1 en 15. Redenen voor de Commissie om ook het regionale en grijze kaartje in de analyse te betrekken.

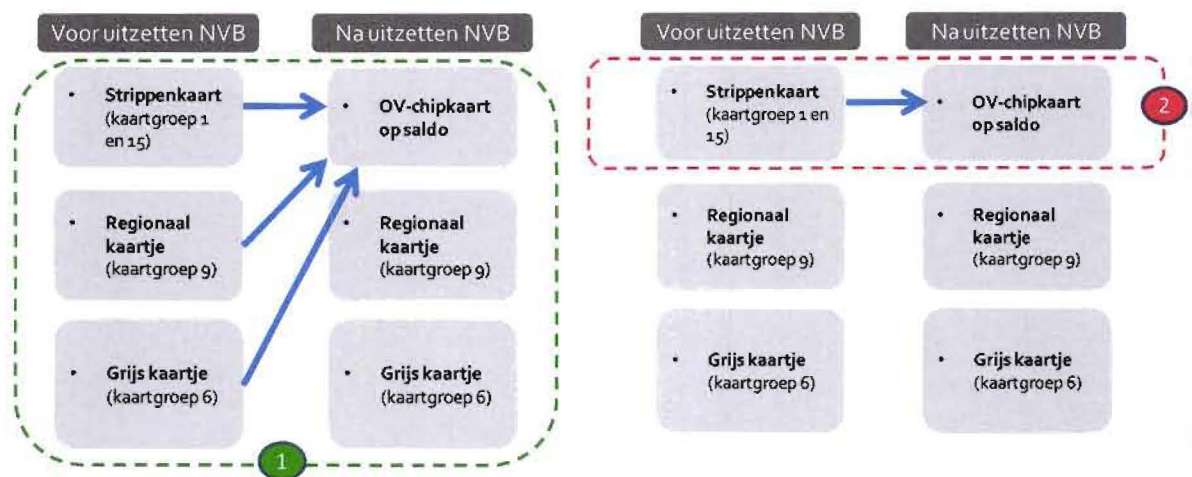
Door zowel de strippenkaart (32% van de omzet), als het regionale kaartje en het grijze kaartje (samen 23% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt 54% van de totale omzet van het regionale OV binnen de concessie geanalyseerd. Abonnementen (46% van de omzet) zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem als grondslag voor de betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen vooralsnog kosten voor deze groep reizigers niet.

¹ In de brief van de Kamer wordt gesproken over opbrengstneutraliteit bedoeld bij gelijkblijvende reizigersaantallen; de facto gaat het dan om kostenneutraliteit voor de reizigers. De Commissie spreekt dan ook over kostenneutrale overgang.

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de gehele groep reizigers (kaartgroep 1 en 15, 6 en 9). Daarnaast kijkt de Commissie nog in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die thans gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartreizen naar verhouding veel nauwkeurigere reisinformatie beschikbaar is en – naast de abonneementhouders – in deze categorie de reizigers te vinden zijn die veelvuldig per OV reizen.

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: niveau 1 betreft de analyse voor het totaal (exclusief abonnementen), niveau 2 betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauw en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit



Bron: Commissie Kist

De basis van de analyse van de Commissie is informatie aangereikt door Regio Twente; het betreft beleidsuitgangspunten, reisgegevens, rekenschema's en correspondentie met onder meer de reizigerorganisaties. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten voor de reizigers); dit op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek. De opbouw volgt de vier onderzoeksvragen, waarbij de Commissie bij vraag 1 met name ingaat op de wijze van vaststellen (proces). De wijze van berekenen komt bij vraag 2 aan de orde. Voorafgaand aan de bevindingen per onderzoeksvraag geeft de Commissie een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers. Daarbij noemt de Commissie ook de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen vaststellen. In bijlage 1 staat een korte omschrijving van de werkwijze.

De Commissie kan een toetsende rol, dan wel een meer ondersteunde rol spelen. Toetsend in de zin dat een tariefvoorstel van een DO in definitieve vorm aan de Commissie wordt voorgelegd. Ondersteunend werkt de Commissie op het moment dat de DO nog niet tot een definitief tariefvoorstel is gekomen. In het geval van de Regio Twente is ook gebruik gemaakt van de ondersteunende rol van de Commissie. Het interactieve proces heeft geleid tot een voor de Commissie werkbaar tarievenvoorstel waarop de toets vervolgens is uitgevoerd.

II. Toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers en vertrekpunt Commissie

In het Go-besluit in 2006 zijn passages te vinden over de effecten voor de reizigers van de overgang van strip naar chip, waaronder de volgende passage:

'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'

Het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 gaat ook in op dit principe. Het plan meldt 'Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reiziger er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat'.

Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader van juli 2009 dat door de DO's is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit, zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het kilometertarief (betalen per kilometer), het opstaptarief, kortingen voor jongeren en ouderen, gelijke spits- en daldefinities en verkoop van grijze kaartjes.

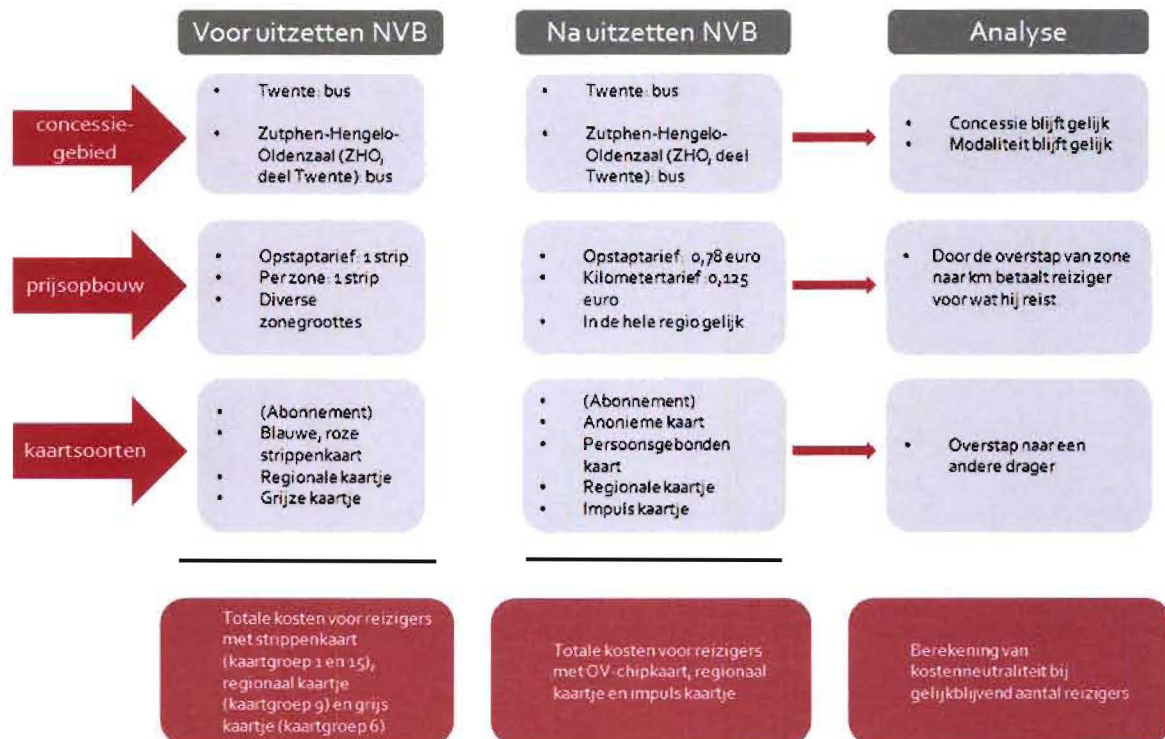
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Wel stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' het volgende:

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 (incl. toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB in Regio Twente en schetst de aanpak van de analyse. De volgende elementen zijn weergegeven: i) de concessiegebieden en modaliteiten, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 2: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving Regio Twente

- Inhoud van de aanvraag**
Deze aanvraag is in nauwe samenwerking met de tariefsvoorstellen van provincie Overijssel en provincie Flevoland tot stand gekomen. Gezien de vergelijkbaarheid van de voorstellen rapporteert de Commissie haar separate bevindingen voor elk van de drie DO's zoveel mogelijk uniform.
- Concessiegebied**
Regio Twente doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor twee concessies voor het busvervoer. Dit betreft Twente en Zutphen-Hengelo-Oldenzaal (ZHO). De concessie ZHO bestrijkt het grondgebied van de provincie Gelderland (1/3) en de Regio Twente (2/3). Het voorstel dat beide concessies volledig onder het beheer van Regio Twente vallen ligt ter goedkeuring bij provincie Gelderland. De aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor de Regio Twente betreft enkel en alleen het gebied van ZHO in Twente.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
Regio Twente hanteert voor de twee concessies een gelijk tariefsysteem. Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor beide concessies te vervallen². In de concessies in de Regio Twente betaalt de reiziger per rit een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010) en een

² De reiziger betaalt daarbij een opstaptarief in de vorm van een strip en een extra strip voor iedere zone die de reiziger reist. Reizigers kunnen gebruik maken van hun sterabonnement, strippenkaart (blauw of roze), een grijze strippenkaart of een regionale kaartje

kilometerprijs van 0,125 Euro (2010). Alle kilometers binnen de concessies zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief daarmee even duur.

Bij de afschaffing van de strippenkaart continueert Regio Twente de dalurenkorting krachtens de al eerder door hen geïntroduceerde tariefdifferentiatie. Regio Twente kiest voor de introductie van tariefdifferentiatie naar spits- en daluren. Reizigers kunnen gebruik maken van 20% korting in de daluren na aanschaf van een dalkortingskaart. De prijs van de dalkortingskaart bedraagt 7,50 Euro per jaar. In de periode tot 1 december 2010 wordt de dalkortingskaart, met een geldigheidsduur van 1 jaar, door Regio Twente gratis beschikbaar gesteld

Nu Regio Twente aantoont dat de overgang gemiddeld voor de totale groep van reizigers kostenneutraal uitwerkt, acht de Commissie deze aanpak verenigbaar met de afspraken van het -wat betreft de planning inmiddels achterhaalde -Aanvalsplan van 2008. Dat voor bepaalde groepen reizigers structureel kostenverhogende elementen zullen gelden maakt dit oordeel niet anders.

- *Kaartsoorten*

De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten

- De strippenkaart wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden).
- Het regionale kaartje blijft in het 1e jaar na het uitzetten van het NVB beschikbaar tegen ongewijzigd tarief.
- Het grijze kaartje (kaartgroep 6) wordt vervangen door een nieuw kaartje tegen hetzelfde tarief (door de Commissie ook wel impuls kaartje genoemd).
- Abonnementen blijven vooralsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.

Vertrekpunten van de Commissie

De Commissie hanteert de volgende vertrekpunten om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen:

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart in Regio Twente. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads - en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor Regio Twente de WROOV-informatie van twee concessies tezamen (te weten: Twente en Zutphen-Hengelo-Oldenzaal (ZHO, deel Twente).
- De Commissie neemt zowel het regionale kaartje (21% van de totale opbrengsten) en het grijze kaartje (2% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- Informatie over het gebruik van het regionale kaartje en het grijze kaartje is door Regio Twente aan de Commissie verstrekt.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd - buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneementhouders als grondslag van toepassing blijft.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB en die slechts incidenteel voorkomen, blijven buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

³ WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkoopen. De WROOV database bevat reisinformatie van steekproeven onder reizigers en vormt de basis waarop de opbrengst van het NVB (nationale vervoerbewijzen exclusief grijze kaartje) wordt verdeeld onder vervoerders.

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor Regio Twente

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat het vastgestelde kilometertarief in Regio Twente tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met het Rocov (Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), met de buurprovincies en met de vervoerder. De Commissie constateert dat de gevolgen van de tariefswijzigingen voor de verschillende reizigersgroepen beter inzichtelijk te maken zijn en adviseert Regio Twente dit in de toekomst ook nadrukkelijker te doen.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat het Dagelijks Bestuur van Regio Twente de concessieverlener is voor het openbaar vervoer. Het Algemeen Bestuur van Regio Twente wordt gevormd door de Regioraad. De Regioraad stelt de belangrijkste beleidskaders vast waarbinnen het Dagelijks Bestuur dient te opereren. Het Dagelijks Bestuur van Regio Twente laat zich adviseren door het Rocov Twente. In het Rocov Twente hebben de volgende belangenorganisaties zitting: Sentrum, Arcon, Alma en Rover.

Op 21 januari 2008 is door de Portefeuillehouder Verkeer en Vervoer aangekondigd dat in het eerste kwartaal van 2008 een adviesprocedure zal worden gestart voor het tarief- en distributiebeleid met het oog op de invoering van de chipkaart, die voorzien was voor 8 augustus 2008. De door Twente ingehuurd projectleider lichtte bij die gelegenheid mondeling toe hoe ver men ambtelijk was met de voorbereiding en welke hoofdlijnen te verwachten waren.

Na overleg met de voorzitter van het Rocov besloot men een extra informatiebijeenkomst te houden over de voorstellen die inmiddels geformuleerd waren. Die bijeenkomst is op 23 februari 2008 gehouden. Daar was uitgebreid de tijd om informatie te verschaffen en open te discussiëren over de voor- en nadelen van de voorstellen. Vanuit het Rocov werden diverse suggesties gedaan om het voorliggende concept te verduidelijken en is gevraagd om beter aan te geven waarover exact advies gevraagd wordt.

Op 25 februari 2008 lag er een aangepast verhaal, waardoor er voldoende tijd was om een en ander nog eens goed af te wegen met het oog op de gevraagde advisering per 10 maart 2008. Aan het Rocov wordt gevraagd kort na de vergadering van 10 maart 2008 een advies uit te brengen over het voorgestelde tarief- en distributiebeleid.

Op 10 maart 2008 kon de projectleider in een toelichting melden dat er op landelijk niveau de weken daarvoor nogal wat gebeurd was. Duidelijk werd: (i) dat de planning van invoering per 8 augustus 2008 niet haalbaar was, hetgeen het Rocov niet speet, want ook het Rocov hecht aan zorgvuldigheid boven snelheid (ii) dat er op centraal niveau nog algemene wijzigingen zouden kunnen komen, die gevolgen zouden kunnen hebben voor het binnen Twente te voeren beleid, (iii) dat het desondanks toch gewenst was nu te adviseren over het voorgestelde beleid, maar met het voorbehoud dat er een nieuwe adviesaanvraag zou komen als er redenen zijn om het beleid onder invloed van landelijke ontwikkelingen aan te passen.

Het Rocov heeft unaniem positief geadviseerd over het voorgestelde beleid op het gebied van tarieven en distributie onder voorbehoud van eventuele wijzigingen op landelijk niveau. Het Rocov beschrijft de samenwerking met Regio Twente als goed en gebaseerd op stevige discussie. Het Rocov heeft - naar eigen zeggen - voldoende kennis kunnen nemen van de analyses en de resultaten, inclusief de voor- en nadelen van de keuzes waaronder de introductie van de dalurenkaart. Het Rocov meent dat 'het huidige tariefplan het maximale is wat eruit kan worden gehaald'.

Het Rocov is door Regio Twente geïnformeerd over de impact van het tariefvoorstel aan de hand van een spreidingsanalyse voor de meest frequent bereide relaties. Deze analyse bood inzicht in de meer- en minderkosten op relatieniveau. De meer- en minderkosten voor zowel de spits als de dalreizigers zijn inzichtelijk gemaakt, eveneens op relatieniveau. De analyses op relatieniveau bieden niet optimaal inzicht in de gevolgen

voor de totale groep reizigers. De Commissie signaleert daarom dat de gevolgen voor de verschillende groepen reizigers duidelijker in beeld gebracht hadden kunnen worden.

2. Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

Het eindoordeel van de Commissie luidt dat Regio Twente voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen Regio Twente reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 9% tegemoet kunnen zien. Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een nadeel van 1%.

De besparingen kunnen optreden mits strippenkaartreizigers actief gebruik gaan maken van de dalkortingspropositie en reizigers die nu nog reizen met de ten opzichte van de blauwe strippenkaart relatief dure regionale kaart of grijze kaart in grote getale overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid. De berekeningen van Regio Twente wijzen tevens uit dat indien reizigers relatief dure kaartjes in de bus blijven kopen, de overgang gemiddeld genomen kostenneutraal plaatsvindt voor de in beschouwing genomen reizigers (saldo = 0%).

De Commissie wijst op een specifieke groep reizigers die met een aanzienlijk nadeel worden geconfronteerd. Strippenkaartreizigers die overgaan naar de OV-chipkaart en geen gebruik kunnen maken van de dalkortingskaart ondervinden met dit tariefsvoorstel een nadeel van 19%. Op een gemiddelde ritprijs van 1,33 Euro betekent dit een verhoging van 25 cent. Dit nadeel wordt gereduceerd tot een nadeel van 7% wanneer bij de terugreis gebruik kan worden gemaakt van de dalkorting.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit heeft Regio Twente zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. De belangrijkste beleidsuitgangspunten van Regio Twente zijn:

- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van Regio Twente en daarmee voor de twee concessiegebieden Twente en Zutphen-Hengelo-Oldenzaal (ZHO, deel Twente) tezamen.
- Regio Twente heeft kostenneutraliteit geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), regionale kaartjes, de grijze strippenkaart en de abonnementen tezamen⁴.
- Daarbij is Regio Twente uitgegaan van de volgende veronderstellingen:
 - een deel van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje stapt - naar verwachting - over naar de goedkopere OV-chipkaart (zie hierna). Overigens heeft Regio Twente de intentie om het regionale kaartje na het eerste jaar volledig af te schaffen, waarbij haar verwachting is dat alle reizigers overstappen naar de goedkopere OV-chipkaart.
 - een deel van de reizigers die gebruik maken van het grijze kaartje stapt - naar verwachting - over naar de goedkopere OV-chipkaart.
- Voor beide concessies is gekozen voor de introductie van tariefdifferentiatie naar spits en daluren in de duale fase en continuering van de tariefdifferentiatie na het uitzetten van het NVB. De tariefdifferentiatie is in de duale fase geïmplementeerd. Reizigers kunnen thans gebruik maken van 20% korting in de daluren. Reizigers ontvangen buiten de spits (na 's morgens 9.00 uur) de korting van 20% op het instap- en kilometer tarief indien zij in bezit zijn van deze dalkortingspropositie als product op de OV-chipkaart. In de periode tot 1 december 2010 wordt de dalkortingskaart, met een geldigheidsduur van 1 jaar, door Regio Twente gratis beschikbaar gesteld.

⁴ Regio Twente heeft zelf abonnementen meegenomen in haar berekeningen omdat men overgangen verwacht naar reizen op saldo. De Commissie heeft de abonnementen buiten beschouwing gelaten, die hier gepresenteerde resultaten zijn exclusief abonnementen.

Regio Twente heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen:

- a) De kostenneutraliteit is berekend vanuit een spreidingsanalyse van de meer- en minderkosten voor reisbewegingen op relaties met veel reizigers. Dit is gedaan naar aanleiding van de landelijke vraag van Rover om aan te geven hoeveel mensen er meer dan 10% of meer dan 0,50 cent per rit op achteruit gaan. De spreidingsanalyse biedt inzicht in de verschillen tussen enerzijds de kosten van roze en blauwe strippenkaarten, regionale kaartjes en grijze kaartjes en anderzijds de kosten van het gebruik van de OV-chipkaart. In de spreidingsanalyse is rekening gehouden met de tariefdifferentiatie naar spits en dal.
- b) Regio Twente heeft reisgegevens verzameld en geanalyseerd vanuit WROOV 2007 en later aangevuld met data vanuit WROOV 2008 (4.300 waarnemingen voor Regio Twente). Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
- c) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- d) Regio Twente heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers van het regionale tarief naar de OV-chipkaart. De aannames zijn via een interactief proces met de Commissie tot stand gekomen.
 - a. De eerste aanname is dat 75% van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Deze aanname is gebaseerd op:
 - i) de prijs van het regionale kaartje (1,20 Euro voor de steden en interlokale tabellen voor de trajecten rond de steden met tarieven van 1,50 Euro oplopend met 0,50 Euro) ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting;
 - ii) het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje kiezen hoofdzakelijk voor dit kaartje vanwege het gemak. Met het toenemend aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart, is de verwachting dat een groot deel van de reizigers het gemak van de OV-chipkaart zal inzien.
 - b. De tweede aanname is dat 25% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Dit is gebaseerd op:
 - i) De prijs van het nieuwe kaartje (ter vervanging van het grijze kaartje) ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting.
 - ii) het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart;
 - iii) het grijze kaartje wordt echter veelal verkocht aan incidentele reizigers. Dit zal ook na de introductie van de OV-chipkaart zo blijven.
- e) Regio Twente voert buiten indexatie geen tariefsaanpassingen door voor het regionale kaartje en voor het grijze kaartje in het eerste jaar na de overgang van de strippenkaart naar de OV-chipkaart.
- f) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- g) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.

h) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief	Vast tarief (flatfare)
Concessies binnen Twente	0,78 Euro	0,125 Euro	-

Observaties en kanttekeningen

De analyse van de effecten voor de totale relevante groep reizigers (dus exclusief abonnementen) resulteert in een mogelijk voordeel van 9 % voor de gemiddelde reiziger mits reizigers daadwerkelijk overstappen naar het gebruik van reizen op saldo per OV-chipkaart (resultaat analyse niveau 1). De berekeningen resulteren voor de deelgroep strippenkaart reizigers per saldo in een nadeel van 1% (resultaat analyse niveau 2).

De Commissie plaatst de volgende kanttekeningen:

De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op aannames over het aantal reizigers dat zal overstappen van het relatief dure regionale en grijze kaartje naar reizen op saldo met de OV-chipkaart. Gelet op de kostenverschillen en het gemak van reizen per OV-chipkaart mag men inderdaad overgangen verwachten. De praktijk zal echter moeten uitwijzen of de aannames zich daadwerkelijk voor gaan doen. Dat geldt eveneens voor de veronderstelling dat reizigers op grote schaal gebruik zullen gaan maken van de dalkortingspropositie die overigens wel als apart herkenbaar product op de OV-chipkaart moet worden gezet. In de periode tot 1 december 2010 wordt de dalkortingskaart, met een geldigheidsduur van 1 jaar, door Regio Twente gratis beschikbaar gesteld.

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen;
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren. En onderneem zo nodig extra communicatie-acties om verondersteld gebruik van de dalkorting en veronderstelde overgangen te bevorderen.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

3. Inzicht in de spreiding

Bevindingen Commissie

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het merendeel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor Regio Twente zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de Regio Twente.

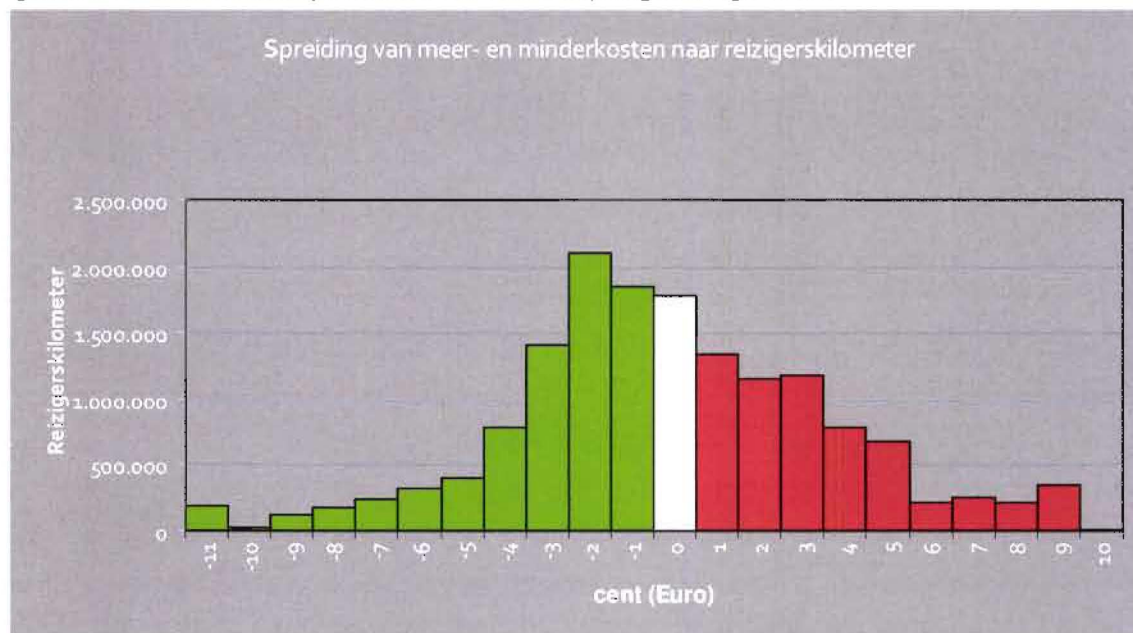
Toelichting

Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem zijn er reizigers voor wie de kosten verbonden aan het maken van een identieke reis met de OV-chipkaart hoger zijn dan met het reizen met de strippenkaart⁵. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers in Regio Twente is berekend hoeveel meer - of minderkosten er gemaakt worden met de OV-chipkaart uitgaande van de tarieven voor 2010 voor zowel de OV-chipkaart als voor de huidige tarieven van de strippenkaart (exclusief het regionale kaartje en het grijze kaartje).

Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de (voorverkoop) reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar OV-chip'. Deze resultaten van deze analyse zijn in figuur 3 hieronder weergegeven.

Figuur 3: Meer- en minderkosten per kilometer voor voorverkoopreizigers in Regio Twente



Bron: Kennisinstituut NEA

⁵ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

Het witte vlak representeert de categorie reizigerskilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die duurder uitpakken; het groene vlak aan de linkerkant weerspiegelt de reizigerskilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn uiterst links ook reizigerskilometers gegeven die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 198.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 255.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers een berekend nadeel van 57.000 Euro.

4. Kaartkosten binnen Regio Twente

Bevindingen Commissie

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen Regio Twente. De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt is; dat geldt ook voor de Regio Twente waar een aantal van 10.000 kaarten gratis is verstrekt. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor Regio Twente in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

Toelichting

In totaal hebben 135.000 personen een Persoonlijke OV-chipkaart aangeschaft in Regio Twente. Het aantal van 10.000 kaarten is gratis ter beschikking gesteld onder de voorwaarde dat reizigers de kaart automatisch laten opladen. De inschatting van Regio Twente is dat de helft van de reizigers de kaart gratis heeft ontvangen.

De aanschafkosten van de OV-chipkaart zijn te relateren aan het totaal gebruik in de levensduur van vijf jaar. Bij dagelijks gebruik gedurende effectieve werkdagen (220 dagen) bedragen de kosten – uitgaande van 7,50 – circa 0,3 cent per reis. Gegeven de gemiddelde prijs (op basis van de beschikbaar gestelde informatie) die reizigers in Regio Twente tot op heden voor hun OV-chipkaart hebben betaald (3,75 Euro) bedraagt dit voor Regio Twente 0,15 cent per reis. Deze kosten zijn te relateren aan 1,48 Euro zijnde de gemiddelde kosten per reis binnen Regio Twente.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

De eerste onderzoeksvraag gaat met name over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het bepalen van de tarieven. Om antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie:

- Documentatie van Regio Twente over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met Regio Twente.

De tweede onderzoeksvraag betreft de functionele analyse van kostenneutraliteit voor de reizigers en een oordeel over het resultaat. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Commissie:

- De beleidsuitgangspunten van Regio Twente ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van Regio Twente en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd, bediscussieerd en beoordeeld.

De derde onderzoeksvraag betreft de spreiding van de meer- en minderkosten voor de reizigers. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Commissie:

- Een verificatieberekening van de kostenspreiding laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie als basis heeft gediend;
- Een analyse laten maken van de kostenspreidingen.

De vierde onderzoeksvraag betreft inzicht in de aanschaffkosten van de OV-chipkaart. Om antwoord te kunnen geven heeft de Commissie:

- Dit onderwerp besproken met Regio Twente.

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit provincie Flevoland voor gemeente Almere

De Commissie heeft op verzoek van de Provincie de toets op een kostenneutrale overgang van reizen per strippenkaart naar reizen per OV-chipkaart uitgevoerd aan de hand van de vier algemene onderzoeksvragen:

1. onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit;
3. bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

De Commissie concludeert dat de gemeente Almere zorgvuldig heeft gehandeld in het vaststellen van het kilometertarief door het vroegtijdig betrekken van het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer in Flevoland (ROCOVF).

Ad 2)

De Commissie oordeelt dat door de provincie Flevoland voor gemeente Almere voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen gemeente Almere de totale groep reizigers die reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 2,2% ondervindt.

Deze kostenbesparing treedt op als de helft van de reizigers die nog reizen met het regionale kaartje in de duurste categorie (Maxx-kaartje van 2,50 Euro) overgaat op het Maxx-kaartje van 1,30 of het saldoreizen. Daarnaast kunnen meevallers voor de reizigers optreden wanneer na de introductie intensiever gebruik wordt gemaakt van het Maxx-kaartje van 1 Euro (wordt als product op de OVC aangeboden). Het gebruik van de goedkopere opties vraagt een actief beleid van de gemeente. Mochten de reizigers in de praktijk hun oude reisgedrag in het geheel niet veranderen, dan ondervindt de gehele groep reizigers een nadeel van 3,3%.

De Commissie wijst erop dat de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een nadeel van 7% ondervinden.

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen.
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende (kosten) compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het overgrote deel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – maximaal 5 cent verschil per kilometer. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor de gemeente Almere zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen voor de gemeente Almere.

Ad 4)

De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt ook voor gemeente Almere waar een deel van de kaarten al verkocht is en verkocht zal gaan worden voor een actietarief van 1,50 Euro. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor de Provincie in relatie tot het vermoedelijke gebruik is niet te geven.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (nu het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer. De Commissie Kist is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.1.1. Context van de opdracht en toepassing gemeente Almere

Het doel van het onderzoek is het vooraf toetsen van de kostenneutraliteitseis voor reizigers wanneer decentrale overheden een verzoek doen bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksopdrachten aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2010 en luiden als volgt:

1. onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit²;
3. bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De Commissie onderzoekt of de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt op basis van gegevens van de Decentrale Overheid (DO) en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA. Dit voor de concessies waarvoor het uitzetten van het NVB zal worden aangevraagd bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De Commissie stelt vast of per saldo sprake is van meer- of minderkosten en plaatst deze in het licht van een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsmarge treedt op doordat de berekeningen een geschematiseerde weergave zijn van de werkelijkheid. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

Kostenneutraal wil zeggen dat de reizigers, gemiddeld genomen, evenveel betalen voor een gelijk aantal reizen met de OV-chipkaart als met de strippenkaart. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd is, afhankelijk van de specifieke situatie binnen de Decentrale Overheid

Toepassing Provincie Flevoland voor gemeente Almere

Provincie Flevoland heeft de verantwoordelijkheid voor de concessies Almere-Stad en Almere-Streek gedelegeerd aan gemeente Almere. De Provincie Flevoland heeft het verzoek ingediend om de kostenneutraliteit voor de gemeente Almere separaat te toetsen omdat voor gemeente Almere een aparte aanvraag voor het uitzetten van het NVB wordt ingediend.

Bij gemeente Almere analyseert de Commissie de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart en de groepen reizigers die gebruik maken van het grijze kaartje en het regionale kaartje (kaartgroep 6 en 9).

Door zowel de strippenkaart (34% van de omzet), het grijze kaartje en het regionale kaartje (29% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt circa 63% van de totale omzet van het regionale OV binnen de concessies van gemeente Almere geanalyseerd. Abonnementen (37%) zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem

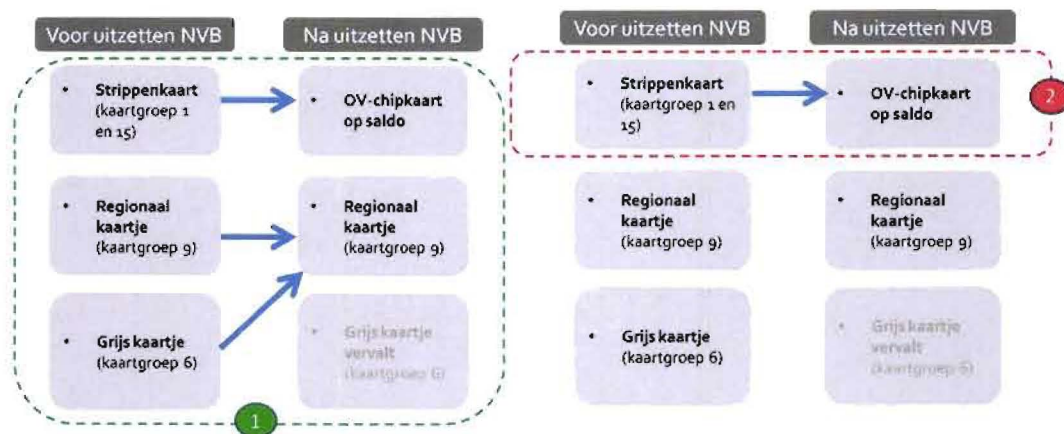
² In de brief van de Kamer wordt gesproken over opbrengstneutraliteit uitgaande van gelijkblijvende reizigersaantallen; de facto gaat het dan om kostenneutraliteit voor de reizigers. De Commissie spreekt dan ook over kostenneutrale overgang.

als grondslag voor de betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen vooralsnog kosten voor deze groep reizigers niet.

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de groep reizigers (kaartgroepen 1, 15, 6 en 9). Daarnaast kijkt de Commissie nog in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die thans gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroepen 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartreizen naar verhouding veel nauwkeurigere reisinformatie beschikbaar is en – naast de abonneementhouders – in deze categorie de reizigers te vinden zijn die veelvuldig per OV reizen

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: niveau 1 betreft de analyse voor het totaal (exclusief abonnementen), niveau 2 betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauw en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit voor gemeente Almere



Bron: Commissie Kist

De basis van de analyse van de Commissie is informatie aangereikt door de gemeente Almere; het betreft beleidsuitgangspunten, reisgegevens, rekenschema's en correspondentie met onder meer de reizigersorganisatie. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten voor de reizigers); dit op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek. De opbouw volgt de vier onderzoeksvragen, waarbij de Commissie bij vraag 1 met name ingaat op de wijze van vaststellen (proces). De wijze van berekenen komt bij vraag 2 aan de orde. Voorafgaand aan de bevindingen per onderzoeksvraag geeft de Commissie een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers. Daarbij noemt de Commissie ook de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen vaststellen. In bijlage 1 staat een korte omschrijving van de werkwijze.

De Commissie kan een toetsende rol, dan wel een meer ondersteunde rol spelen. Toetsend in de zin dat een tariefvoorstel van een DO in definitieve vorm aan de Commissie wordt voorgelegd. Ondersteunend werkt de Commissie op het moment dat de DO nog niet tot een definitief tariefvoorstel is gekomen. In het geval van de gemeente Almere is gebruik gemaakt van de toetsende rol van de Commissie.

II. Toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers en vertrekpunt Commissie

In het Go-besluit in 2006 zijn passages te vinden over de effecten voor de reizigers van de overgang van strip naar chip, waaronder de volgende passage:

'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'

Het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 gaat ook in op dit principe. Het plan meldt 'Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reiziger er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat'.

Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader van juli 2009 dat door decentrale overheden is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit, zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het kilometertarief (betalen per kilometer), het opstaptarief, kortingen voor jongeren en ouderen, gelijke spits- en daldefinities en verkoop van grijze kaartjes.

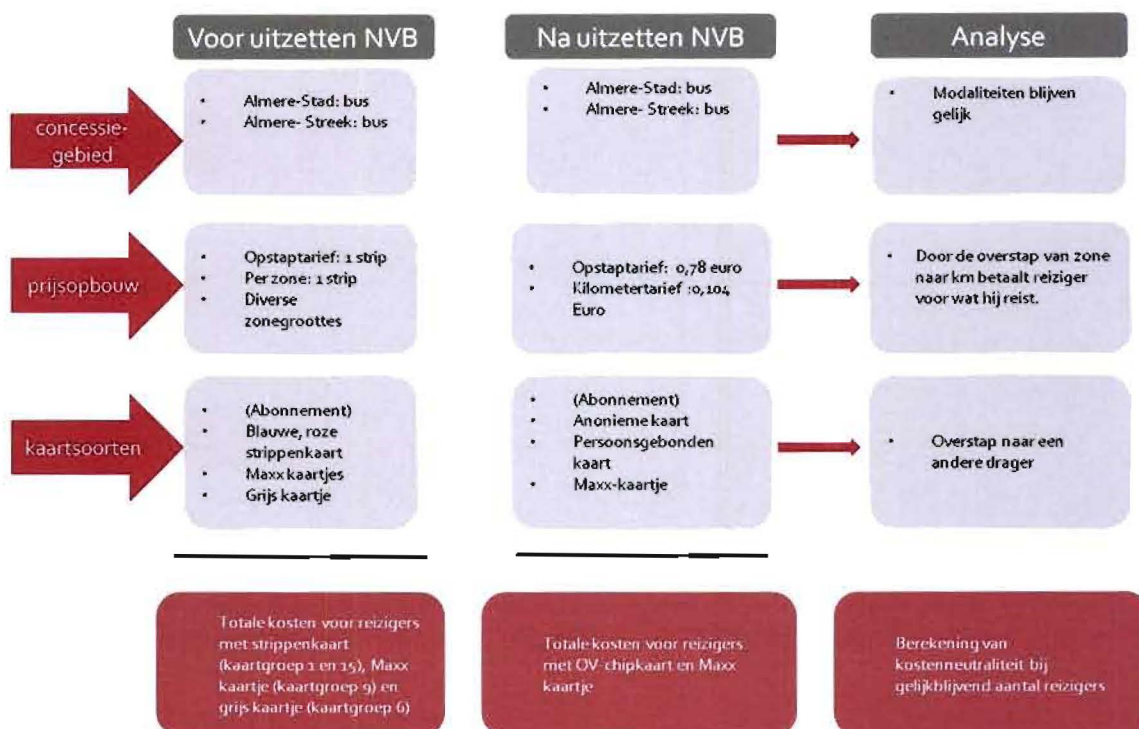
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Wel stelt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' het volgende:

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 (incl. toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB voor gemeente Almere en schetst de aanpak van de analyse. De volgende elementen zijn weergegeven: i) de concessiegebieden en modaliteiten, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 3: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB in gemeente Almere



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving Provincie Flevoland voor gemeente Almere

- Concessiegebied**
 De provincie Flevoland doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor twee concessies binnen gemeente Almere. Dit betreft de busconcessie Almere-Stad en de busconcessie Almere-Streek. Beide concessies zijn in januari 2010 gegund aan de vervoerder Connexxion. Beide concessies lopen af in december 2017.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
 Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor alle twee de concessies te vervallen³. In beide concessies betaalt de reizigers een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010). In beide concessies betaalt de reiziger een kilometerprijs van 0,104 Euro (prijspel 2010).

³ De reiziger betaalt daarbij een opstaptarief in de vorm van een strip en een extra strip voor iedere zone die de reiziger reist. Reizigers kunnen gebruik maken van hun sterabonnement, strippenkaart (blauw of roze), een grijze strippenkaart kopen bij het instappen (wagenverkoop) of een regionaal kaartje.

- **Kaartsoorten**

De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten.

- De strippenkaart (kaartgroep 1 en 15) wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden);
- Het regionale kaartje (kaartgroep 9, ofwel het Maxx-kaartje) blijft beschikbaar tegen ongewijzigd tarief in de concessie Almere-Stad. Er zijn drie verschillende Maxx-kaartjes verkrijgbaar:
 - Maxx-kaartje voor 0,5 uur voor 2,50 Euro (p.p. 2010)
 - Maxx-kaartje 10 stuks in de voorverkoop voor 1,30 Euro
 - Maxx-kaartje 50 stuks in de voorverkoop voor 1,00 Euro

Binnen de concessie Almere-Streek is het Maxx-kaartje niet beschikbaar en dit zal ook na het uitzetten van het NVB niet beschikbaar komen binnen de concessie Almere-Streek.

- Het grijze kaartje (kaartgroep 6) komt te vervallen in beide concessies
- Abonnementen blijven vooralsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.

Vertrekpunten van de Commissie

De Commissie hanteert de volgende vertrekpunten om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen:

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database⁴ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads- en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de gemeente Almere de WROOV-informatie van de twee relevante concessies tezamen (te weten: Almere-Stad en Almere-Streek). De Commissie doet een uitspraak over de mate van kostenneutraliteit voor de gemeente als geheel.
- De Commissie neemt zowel het regionale kaartje (28% van de totale opbrengsten) en het grijze kaartje minder dan 1% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- Informatie over het gebruik van het regionale Maxx-kaartje en het grijze kaartje is op verzoek van de gemeente door de vervoerder aan de Commissie verstrekt.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd – buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneementhouders vooralsnog als grondslag van toepassing blijft.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB vallen en kaartsoorten die slechts incidenteel voorkomen, blijven buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

⁴ WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen. De WROOV database bevat reisinformatie van steekproeven onder reizigers en vormt de basis waarop de opbrengst van het NVB (nationale vervoerbewijzen exclusief grijze kaartje) wordt verdeeld onder vervoerders.

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor provincie Zuid-Holland

De Commissie presenteert hierna haar bevindingen op de vier aan de Commissie gestelde vragen.

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie concludeert dat de gemeente Almere zorgvuldig heeft gehandeld in het vaststellen van het kilometertarief door het vroegtijdig betrekken van het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer in Flevoland (ROCOVF).

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheid) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. In het geval van provincie Flevoland, is het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland de concessieverlener voor het openbaar vervoer in de gehele provincie. De provincie Flevoland heeft de bevoegdheid voor het verlenen, wijzigen en intrekken van de busconcessies Almere Stad en Almere Streek op basis van de provinciewet gedelegeerd aan de gemeente Almere.

Tot de taken van de gemeente Almere met betrekking tot de busconcessies behoren:

- Het vaststellen van de tarievenkaders waarbinnen de vervoerder met zijn tarieven kan bewegen.
- Het inpassen van de landelijke en regionale afspraken over de OV-chipkaart in de concessies.
- Zorgen voor een adequaat net voor distributie en opwaardering van de chipkaart.

De gemeente Almere heeft zowel de concessie van Almere-Stad als de concessie van Almere-Streek gegund aan de vervoerder Connexxion.

De gemeente Almere heeft in 2008 een tarievenplan opgesteld, daarin rekening houdend met het landelijke tarievenkader. In het tarievenplan stelt de gemeente Almere voor om hetzelfde kilometertarief van 0,10 Euro te hanteren voor beide concessies. Dit voorstel is gestoeld op de volgende overwegingen:

- Het verdient de voorkeur om de introductie van de OV-chipkaart zo eenvoudig mogelijk te houden; vanuit dat perspectief heeft het de voorkeur om een zelfde km-tarief voor de stads- en streekdienst te hebben.
- Voor de reiziger is het begrijpelijker dat een rit met de streekbus binnen Almere net zoveel kost als eenzelfde met de stadsbus.
- Er zijn streeklijnen die lokaal vervoer verzorgen binnen de stadsregio Amsterdam. Bij dit vervoer geldt het tarief beleid van de Stadsregio. In 2009 hanteerde de stadsregio eveneens een kilometertarief van Euro 0,10.

Op 19 november 2008 heeft de gemeente Almere het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer in Flevoland (ROCOVF) advies gevraagd over de voorgenomen tarieven en distributie van de OV-chipkaart.

Het ROCOVF heeft het tarievenvoorstel in haar vergadering van 27 november 2008 besproken, waarbij de gemeente Almere voor een toelichting heeft gezorgd. In haar schrijven van 29 november 2008 spreekt het ROCOVF zich positief uit voor de voorgenomen tarieven in gemeente Almere:

- Het ROCOVF meent dat "het voortzetten van de flatfare-tarieven (Maxx-kaartjes) tegemoet komt aan het hoge gebruik van de huidige flatfare-tarieven". Het ROCOVF adviseert dan ook positief over deze tarieven.
- Het ROCOVF adviseert eveneens positief over het kilometertarief. Het ROCOVF meent dat "het tarief landelijk gezien netjes is en bovendien gelijk aan het tarief in de Stadsregio Amsterdam"

Het ROCOVF heeft daarnaast specifieke aandacht gehad voor de communicatie over de overstap van de strippenkaart naar de OV-chipkaart naar de reizigers, de klachtenafhandeling en de geldigheid van abonnementen op lijnen tussen Almere en Amsterdam. Het ROCOVF beschrijft de samenwerking met de gemeente Almere als constructief en goed.

Na het positieve advies van ROCOVF is het Tarief- en distributiebeleid OV-chipkaart van 10 december 2008 opgesteld. Op 6 januari 2009 is het Tarief- en distributiebeleid OV-chipkaart door het college van Burgemeester en Wethouders van gemeente Almere vastgesteld. Het tarief – en distributiebeleid maakt onderdeel uit van de concessiebeschikking voor beide concessies die gemeente Almere in beheer heeft.

2. Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie oordeelt dat door de provincie Flevoland voor gemeente Almere voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen gemeente Almere de totale groep reizigers die reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 2,2% ondervindt.

Deze kostenbesparing treedt op als de helft van de reizigers die nog reizen met het regionale kaartje in de duurste categorie (Maxx-kaartje van 2,50 Euro) overgaat op het Maxx-kaartje van 1,30 of het saldoreizen. Daarnaast kunnen meevallers voor de reizigers optreden wanneer na de introductie intensiever gebruik wordt gemaakt van het Maxx-kaartje van 1 Euro (wordt als product op de OVC aangeboden). Het gebruik van de goedkopere opties vraagt een actief beleid van de gemeente. Mochten de reizigers in de praktijk hun oude reisgedrag in het geheel niet veranderen, dan ondervindt de gehele groep reizigers een nadeel van 3,3%.

De Commissie wijst erop dat de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een nadeel van 7% ondervinden..

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen.
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende (kosten) compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit zijn zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. De belangrijkste beleidsuitgangspunten voor gemeente Almere zijn:

- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van de twee concessies, te weten Almere-Stad en Almere-Streek.
- De gemeente heeft daarbij de bepaling van de tarieven vastgesteld op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), regionale kaartjes en de grijze strippenkaart.

Door de gemeente Almere zijn de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen

- a) Reisgegevens zijn verzameld en geanalyseerd vanuit WROOV 2008. Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
- b) De vervoerder Connexxion heeft ten behoeve van de analyse aanvullende informatie geleverd over de opbrengsten van kaartgroep 6 en 9 en het reizigersgedrag.
- c) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart, regionale kaartje en grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- d) Door de gemeente Almere is geen rekening gehouden met overgangen van reizigers van het regionale kaartje naar de OV-chipkaart. Dit omdat het regionale kaartje zonder prijswijzigingen behouden blijft. De overgang voor de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje is daarmee per definitie kostenneutraal.
- e) De Commissie meent dat de introductie van de OV-chipkaart tenminste een overgang teweeg zal brengen binnen de groep reizigers die nu gebruik maken van het regionale kaartje.
 - a. Reizigers die thans gebruik maken van het dure Maxx-kaartje van 2, 50 Euro (wagenverkoop) zullen gedeeltelijk overstappen naar het goedkopere Maxx-kaartje van 1, 30 Euro dat als product op de OV-chipkaart geladen kan worden. Vanwege de toenemende (landelijk) dekkingsgraad van de OV-chipkaart acht de Commissie het aannemelijk dat 50% van de reizigers die gebruik maken van het Maxx-tarief van 2, 50 Euro zal overstappen naar het goedkopere Maxx-kaartje van 1, 30 Euro.
 - b. Daarnaast is het denkbaar dat meer reizigers gebruik zullen maken van het Maxx-kaartje van 1,00 Euro, dat eveneens als product op de OV-chipkaart kan worden geladen (vereist saldo van tenminste 50 euro). De Commissie heeft de potentiële besparingen die hierdoor kunnen optreden, vooralsnog niet meegenomen; de impact van eventuele overgangen is aanzienlijk (in het voordeel van de reiziger);
- f) Verder is de aanname gedaan dat 100% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar reizen met het Maxx-kaartje. Reizigers moeten noodgedwongen overstappen naar een andere kaartsoort omdat het grijze kaartje komt te vervallen.
- g) De gemeente Almere voert in het eerste jaar na de overgang van de strippenkaart naar de OV-chipkaart buiten indexatie geen tariefsaanpassingen door voor het regionale kaartje.
- h) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- i) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- j) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief
Almere- Stad	0,78 Euro	0,104 Euro
Almere- Streek	0,78 Euro	0,104 Euro

3. Inzicht in de spreiding

Bevindingen Commissie

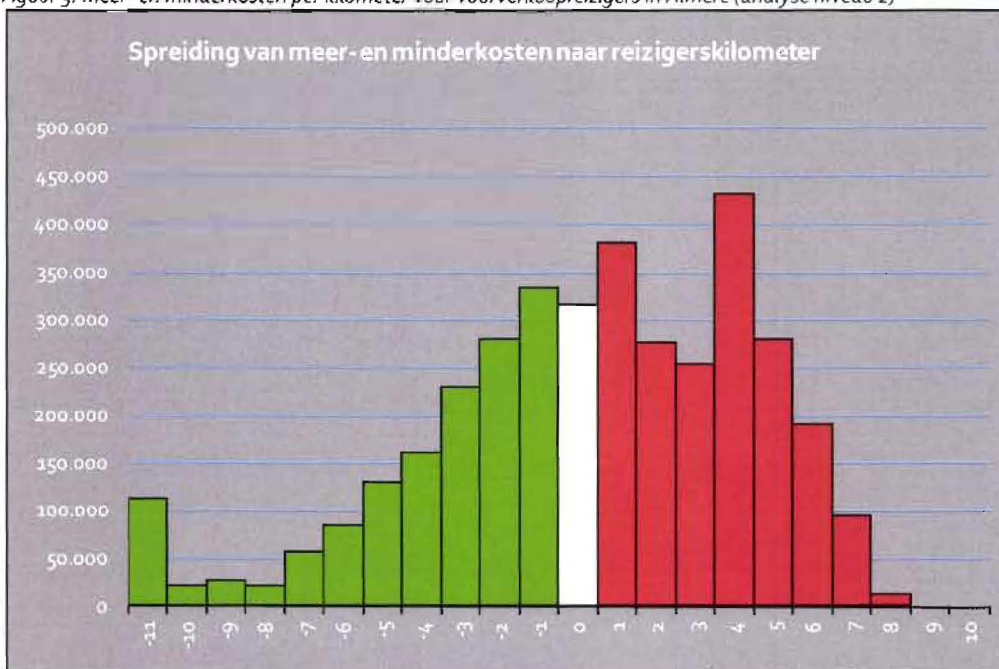
De Commissie signaleert dat een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het overgrote deel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – maximaal 5 cent verschil per kilometer. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor de gemeente Almere zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen voor de gemeente Almere.

Toelichting

Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem zijn er reizigers voor wie de kosten verbonden aan het maken van een identieke reis met de OV-chipkaart hoger zijn dan met het reizen met de strippenkaart⁵. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers in de concessies in de gemeente Almere die overgaan op OV-chipkaart 'op saldo' is berekend hoeveel meer - of minderkosten er gemaakt worden uitgaande van de tarieven voor 2010 voor zowel de OV-chipkaart als voor de huidige tarieven van de strippenkaart (exclusief het regionale kaartje en het grijze kaartje). Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar chip'. Deze resultaten van deze analyse (niveau 2) zijn in figuur 3 hieronder weergegeven.

Figuur 3: Meer- en minderkosten per kilometer voor voorverkoopreizigers in Almere (analyse niveau 2)



Bron: Kennisinstituut NEA

Het witte vlak representeert de categorie reizigerskilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die duurder uitpakken; het groene vlak aan de linkerkant weerspiegelt de reizigerskilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn uiterst links ook reizigerskilometers gegeven die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

De figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. Hierbij wordt in deze figuur alleen gekeken naar reizigers die gebruik maken van voorverkoop. (Kaartgroepen 1 en 15). De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 186.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 510.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de voorverkoopreizigers een berekend nadeel van 324.000 Euro (resultaat analyse niveau 2).

⁵ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010)

4. Kaartkosten binnen gemeente Almere

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt ook voor gemeente Almere waar een deel van de kaarten al verkocht is en verkocht zal gaan worden voor een actietarief van 1,50 Euro. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor de Provincie in relatie tot het vermoedelijke gebruik is niet te geven.

Toelichting

De Provincie heeft reeds via een actie in 2010 OV-chipkaarten voor 1,50 Euro aangeboden binnen de twee concessies die haar bevoegdheidsgebied behelzen. Op het moment van uitvoeren van de toets zijn er volgens opgave 14.344 kaarten uitgegeven door de vervoerder.

De aanschafkosten van de OV-chipkaart zijn te relateren aan het totaal gebruik in de levensduur van vijf jaar. Bij dagelijks gebruik gedurende effectieve werkdagen (220 dagen) bedragen de kosten – uitgaande van 1,50 – circa 0,06 cent per reis. Deze kosten zijn te relateren aan circa 1,31 Euro, zijnde de gemiddelde kosten per reis binnen de gemeente Almere.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

De eerste onderzoeksvraag gaat met name over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het bepalen van de tarieven. Om antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie

- Documentatie van de gemeente Almere over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de projectleider.
- Gesproken met het ROCOVF over het proces waarmee de tarieven voor gemeente Almere tot stand zijn gekomen.

De tweede onderzoeksvraag betreft de functionele analyse van kostenneutraliteit voor de reizigers en een oordeel over het resultaat. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Commissie:

- De beleidsuitgangspunten van de gemeente ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsmethoden voor de gemeente Almere en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld.

De derde onderzoeksvraag betreft de spreiding van de meer- en minderkosten voor de reizigers. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Commissie:

- Een verificatieberekening van de kostenspreiding laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie als basis heeft gediend;
- Een analyse laten maken van de kostenspreidingen.

De vierde onderzoeksvraag betreft inzicht in de aanschaffkosten van de OV-chipkaart. Om antwoord te kunnen geven heeft de Commissie:

- Dit onderwerp besproken met de projectleider van de gemeente Almere.

Bylage 5

Provincie Limburg
t.a.v. H.M. Kersten
Postbus 5700
6202 MA Maastricht



Rotterdam, 27 maart 2010

Geachte heer Kersten,

Bijgaand treft u de resultaten van het onderzoek van de Commissie Kist naar de kosten neutrale overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart.

De belangrijkste bevinding is dat "De Commissie oordeelt dat door de Provincie Limburg voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang van strippenkaart naar de OV-chipkaart voor de reizigers. De Commissie constateert dat binnen de Provincie Limburg de totale groep reizigers die reist met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 1% tegemoet kan zien. De Commissie hanteert bij het interpreteren van dit resultaat een onzekerheidsmarge van + en - 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WRDOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door. De onzekerheidsmarge van 3% is ook hier van toepassing."

Naar de mening van de Commissie wordt met dit toetsresultaat voldaan aan een van de criteria voor het uitzetten van het NVB. Desgewenst is de Commissie bereid de resultaten toe te lichten.

De Commissie spreekt graag zijn waardering uit voor de plezierige en constructieve wijze van samenwerking met de provincie Limburg.

Met vriendelijke groet,

Namens de Commissie Kist,

P/o. Drs. Ing. Peter M. Blok
(secretaris)

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit Provincie Limburg

De Commissie heeft op verzoek van de Provincie Limburg de toets op een kostenneutrale overgang van reizen per strippenkaart naar reizen per OV-chipkaart uitgevoerd aan de hand van vier algemene onderzoeksvragen:

1. onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

De Commissie constateert dat het proces tussen het Reizigersoverleg Limburg (ROL) en de vervoerder Veolia Transport Limburg intensief maar onordelijk is verlopen. Het ROL betreurt dat zij zelf geen berekeningen heeft kunnen maken, vanwege het uitblijven van de benodigde informatie van de vervoerder. Daarnaast geeft het ROL aan dat de timing en planning van de vervoerder suboptimaal waren. Het ROL heeft ingestemd met de door Veolia Transport Limburg voorgestelde, versnelde procedure opdat de Gedeputeerde Staten nog voor het zomerreces een besluit over de tarieven zou kunnen nemen. Bij de gunning van de concessie is afgesproken dat de communicatie rechtstreeks plaatsvindt tussen het ROL en de vervoerder, met gevolg dat er nauwelijks sprake was van contact tussen het ROL en de Provincie met betrekking tot dit onderwerp.

Ad 2)

De Commissie oordeelt dat door de Provincie Limburg voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang van strippenkaart naar de OV-chipkaart voor de reizigers. De Commissie constateert dat binnen de Provincie Limburg de totale groep reizigers die reist met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 1% tegemoet kan zien. De Commissie hanteert bij het interpreteren van dit resultaat een onzekerheidsmarge van + en - 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door. De onzekerheidsmarge van 3% is ook hier van toepassing.

De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op de aanname dat reizigers op grote schaal gebruik zullen gaan maken van de dalkortingspropositie die gratis is maar wel als apart herkenbaar product op de OV-chipkaart moet worden gezet. Daarnaast moeten de verwachte overgangen naar andere kaartsoorten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. De Commissie acht deze overgangen aannemelijk maar vragen wel actief beleid.

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen.
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar dit het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren. En ondernem zo nodig extra communicatie-acties om verondersteld gebruik van de dalkorting en veronderstelde overgangen te bevorderen.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het overgrote deel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor Provincie Limburg zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de Provincie Limburg.

Ad 4)

Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt ook voor de provincie Limburg waar een drietal acties worden gevoerd om de aanschaf van persoonlijke OV-chipkaarten te promoten. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

I. Inleiding

I.1. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Ministerie van Verkeer en Waterstaat (inmiddels Ministerie van Infrastructuur en Milieu) een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de kostenneutraliteit van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Dit naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer. De Commissie Kist is gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

I.2. Context van de opdracht en toepassing Provincie Limburg

Het doel van het onderzoek is het vooraf toetsen van de kostenneutraliteitseis voor reizigers wanneer decentrale overheden een verzoek doen bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksvragen aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2010 en luiden als volgt:

1. onderzoek op welke wijze de tarieven in de duale fase van de OV-chipkaart door de decentrale overheden worden berekend en vastgesteld;
2. geef op basis van dit onderzoek, voorafgaand aan de toets bij het besluit tot uitzetten van het NVB (Nationale Vervoerbewijzen), per decentrale overheid een oordeel over de opbrengstneutraliteit¹;
3. bied per decentrale overheid inzicht in de bandbreedte in de afwijkingen die ontstaan voor groepen reizigers (kostenspreiding);
4. bied per decentrale overheid inzicht in de kosten van de aanschaf van de OV-chipkaart voor de reiziger.

De Commissie onderzoekt of de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt op basis van gegevens van de Decentrale Overheid en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA. Dit voor de concessies waarvoor het uitzetten van het NVB zal worden aangevraagd bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De Commissie stelt vast of per saldo sprake is van meer- of minderkosten en plaatst deze in het licht van een onzekerheidsmarge. Deze onzekerheidsmarge treedt op doordat de berekeningen een geschematiseerde weergave zijn van de werkelijkheid. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

Kostenneutraal wil zeggen dat de reizigers, gemiddeld genomen, evenveel betalen voor reizen met de OV-chipkaart als voor reizen met de strippenkaart. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd is afhankelijk van de specifieke situatie binnen de Decentrale Overheid (DO).

Toepassing Provincie Limburg

Bij Provincie Limburg kijkt de Commissie naar de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroepen 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar de OV-chipkaart en naar de groep reizigers die gebruik maakt van het regionale kaartje (kaartgroep 9) of het grijze kaartje (kaartgroep 6). Kaartgroepen 6 en 9 worden samen ook wel wagenverkoop genoemd. De Provincie veronderstelt dat een deel van de reizigers die nu nog reizen met het relatief duurdere regionale kaartje of grijze kaartje, de OV-chipkaart gaat gebruiken. Bovendien is de omzet op de kaartgroepen 6 en 9 van substantiële omvang. Reden voor de Commissie om ook het regionale en grijze kaartje in de analyse te betrekken.

Door zowel de strippenkaart (26% van de omzet), als het regionale kaartje en het grijze kaartje (samen 30% van de omzet) in de analyse mee te nemen, wordt 56% van de totale omzet van het regionale OV binnen de concessie geanalyseerd. Abonnementen (44%) zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem als grondslag voor

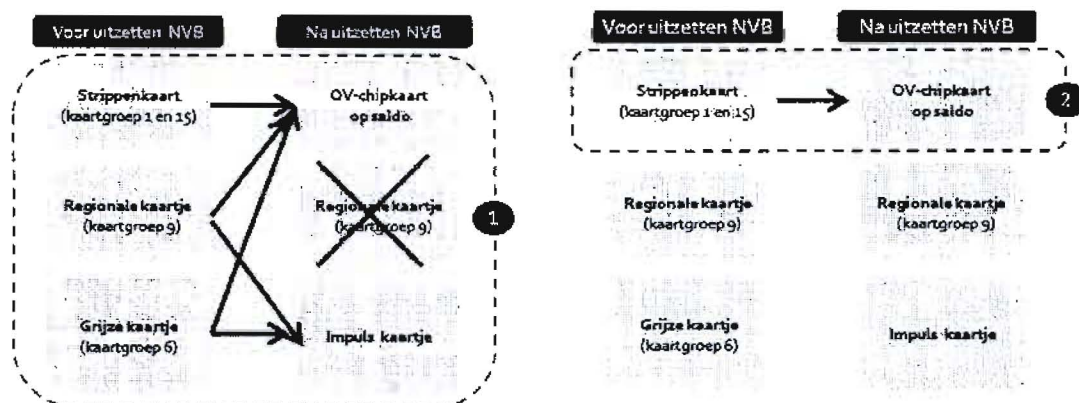
¹ In de brief van de Kamer wordt gesproken over opbrengstneutraliteit uitgaande van gelijkblijvende reizigersaantallen; de facto gaat het dan om kostenneutraliteit voor de reizigers. De Commissie spreekt dan ook over kostenneutrale overgang.

de betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen vooralsnog kosten voor deze groep reizigers niet.

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de gehele groep reizigers (kaartgroepen 1 en 15, 6 en 9). Daarnaast kijkt de Commissie in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroepen 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartreizen naar verhouding veel nauwkeurige reisinformatie beschikbaar is en – naast de abonneenthouders – in deze categorie de reizigers te vinden zijn die veelvuldig per OV reizen.

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: niveau 1 betreft de analyse voor het totaal (exclusief abonnementen), niveau 2 betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauwe en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit



Bron: Commissie Kist

De basis van de analyse van de Commissie is informatie aangereikt door de Provincie Limburg; het betreft beleidsuitgangspunten, reisgegevens, rekenschema's en correspondentie met onder meer de reizigersorganisatie. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten) voor de reizigers die reizen met de blauwe en roze strippenkaart, op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

Deze rapportage bevat de resultaten van het onderzoek. De opbouw volgt de vier onderzoeksvragen, waarbij de Commissie bij vraag 1 met name ingaat op de wijze van vaststellen (proces). De wijze van berekenen komt bij vraag 2 aan de orde. De Commissie geeft een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers voorafgaand aan de bevindingen per onderzoeksvraag. Daarbij noemt de Commissie ook de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen vaststellen. In bijlage 1 staat een korte omschrijving van de werkwijze.

De Commissie kan een toetsende rol, dan wel een meer ondersteunende rol spelen. Toetsend wanneer een tariefvoorstel van een DO in definitieve vorm aan de Commissie wordt voorgelegd. Ondersteunend werkt de Commissie op het moment dat de DO nog niet tot een definitief tariefvoorstel is gekomen. In het geval van de Provincie Limburg is gebruik gemaakt van de toetsende en ondersteunende rol van de Commissie.

II. Toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers en vertrekpunt Commissie

In het Go-besluit in 2006 zijn passages te vinden over de effecten voor de reizigers van de overgang van strip naar chip, waaronder de volgende passage:

'De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is'

Het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 gaat ook in op dit principe. Het plan meldt 'Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reiziger er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat'.

Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader van juli 2009 dat door decentrale overheden is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit, zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het basiskilometertarief (betalen per kilometer), het opstaptarief, kortingen voor jongeren en ouderen, gelijke spits- en daldefinities en verkoop van wagenverkoopkaartjes.

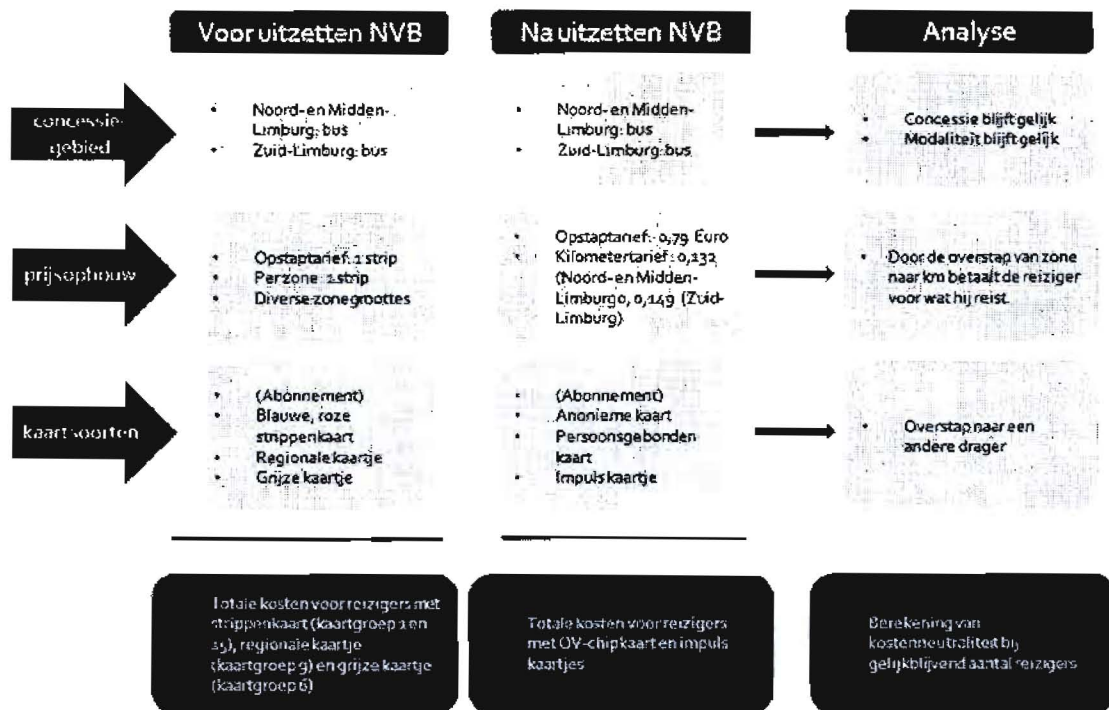
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Wel stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' het volgende:

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 (incl. toekomstige landelijke tariefstijgingen) als de voormalige NVB- vervoerbewijzen moeten hebben.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB voor Provincie Limburg en schetst de aanpak van de analyse. De volgende elementen zijn weergegeven: i) de concessiegebieden en modaliteiten, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 2: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving Provincie Limburg

- Concessiegebied**
 De Provincie Limburg doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor de twee concessies in de Provincie Limburg. Dit betreft Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
 In beide concessies is er sprake van een multimodaal tariefsysteem, waarin zonder tarifaire belemmering kan worden overgestapt tussen bus en regionale trein. In het nieuwe OV-chipkaartsysteem, hanteert de Provincie Limburg voor de twee concessies eenzelfde tariefsysteem, met verschillende kilometertarieven per concessie en per modaliteit. Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor beide concessies te vervallen². Bij de afschaffing van de strippenkaart continueert Provincie Limburg in beide concessies de dalurenkorting krachtens de al eerder door hen geïntroduceerde tariefdifferentiatie. Reizigers met de bus kunnen gebruik maken van 20% korting (40% met de regionale trein) in de daluren na aanschaf van een dalkortingsproduct. De dalkorting dient eerst als product op de persoonlijke OV-chipkaart van de reiziger te worden gezet (gratis). De korting wordt gegeven op zowel opstap- als kilometertarief.

² De reiziger betaalt daarbij een opstaptarief in de vorm van een strip en een extra strip voor iedere zone die de reiziger reist. Reizigers kunnen gebruik maken van hun sterabonnement, strippenkaart (blauwe of roze), een grijze strippenkaart kopen bij het instappen (wagenverkoop) of een regionale kaartje.

- *Noord- en Midden-Limburg*
Binnen de concessie Noord- en Midden-Limburg betaalt de reiziger met de OV-chipkaart per rit een opstaptarief van 0,79 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2011) en een kilometerprijs van 0,132 Euro (2011). Alle kilometers binnen de concessie Noord- en Midden-Limburg zijn door het hanteren van een uniform basiskilometertarief even duur geworden.
- *Zuid-Limburg*
Binnen de concessie Zuid-Limburg betaalt de reiziger met de OV-chipkaart per rit een opstaptarief van 0,79 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2011) en een kilometerprijs van 0,149 Euro (2011). Alle kilometers binnen de concessie Zuid-Limburg zijn door het hanteren van een uniform basiskilometertarief even duur geworden.
- *Kaartsoorten*
De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten.
 - De strippenkaart (kaartgroep 1 en 15) wordt vervangen door de OV-chipkaart op saldo (anoniem en persoonsgebonden).
 - Het regionale kaartje (kaartgroep 9) vervalt.
 - Het grijze kaartje (kaartgroep 6) wordt vervangen door een nieuw kaartje met een nieuw tarievenassortiment (2011) (2,50 Euro tot 15 minuten /5 kilometer, 5,05 Euro tot 40 minuten, en 8,05 Euro tot 2,5 uur, dit kaartje wordt door de Commissie ook wel impuls kaartje genoemd,
 - Abonnementen blijven vooralsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.

Vertrekpunten van de Commissie

De Commissie hanteert de volgende vertrekpunten om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen:

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads- en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de Provincie Limburg de WROOV-informatie van de twee relevante concessies tezamen (te weten: Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg).
- De Commissie neemt zowel het regionale kaartje (21% van de totale opbrengsten) en het grijze kaartje (9% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- De Provincie heeft alle haar bekende gegevens over het gebruik van de regionale kaartjes en de grijze strippenkaart verstrekt. De Commissie heeft deze gegevens ten dele gebruikt.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd – buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneementhouders als grondslag van toepassing blijft.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB vallen en incidenteel voorkomen, blijven buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Bovendien werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

³ WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen. De WROOV database bevat reisinformatie van steekproeven onder reizigers en vormt de basis waarop de opbrengst van het NVB (nationale vervoerbewijzen exclusief grijze kaartje) wordt verdeeld onder vervoerders.

III. *Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor de Provincie Limburg*

De Commissie presenteert hier haar bevindingen op de vier aan de Commissie gestelde vragen.

1. *Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven*

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat het proces tussen het Reizigersoverleg Limburg (ROL) en de vervoerder Veolia Transport Limburg intensief maar onordelijk is verlopen. Het ROL acht de timing en planning van de vervoerder suboptimaal. Nochtans, heeft het ROL ingestemd met de door Veolia Transport Limburg voorgestelde, versnelde procedure opdat Gedeputeerde Staten nog voor het zomerreces een besluit zouden kunnen nemen over de tarieven. Bij de gunning van de concessie is afgesproken dat de communicatie rechtstreeks plaatsvindt tussen het ROL en de vervoerder, met gevolg dat er nauwelijks sprake was van contact tussen het ROL en de Provincie met betrekking tot dit onderwerp.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en WGR+ regio's) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. In het geval van Provincie Limburg is het College van Gedeputeerde Staten van Limburg de concessieverlener voor het openbaar vervoer in de gehele Provincie. Het College laat zich adviseren door het Reizigersoverleg Limburg (ROL). De concessies Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg zijn gegund aan de vervoerder Veolia Transport Limburg. Het uitzetten van het NVB voor Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg wordt door de Provincie Limburg tegelijkertijd aangevraagd.

	Vervoerder	Einddatum
Noord- en Midden-Limburg	Veolia Transport Limburg	9 december 2016
Zuid-Limburg	Veolia Transport Limburg	9 december 2016

Het ROL bestaat uit de volgende belangenorganisaties: Reizigersorganisatie Rover, Stichting Behoud Openbaar Vervoer Limburg (BOL), de belangenorganisaties voor ouderen: ANBO en KBO, de belangenorganisaties voor vrouwen (Limburgse Vrouwen Raad en Zij-actief) en van gehandicapten (Federatie Gehandicaptenorganisaties Limburg). Het ROL is in november 2007 officieel opgericht. In het gunnen van de concessie aan Veolia Transport Limburg is opgenomen dat de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is en dat de communicatie direct tussen het ROL en Veolia Transport Limburg plaatsvindt.

Op 21 juni 2010 legt Veolia Transport Limburg een tarievenvoorstel voor aan het ROL. Tijdens dit overleg zijn de twintig drukste lijnen (tien in Noord- en Midden-Limburg en tien in Zuid-Limburg) gepresenteerd voor wat betreft de kosten voor de reizigers die reizen met de blauwe en roze strippenkaart in vergelijking met de kosten voor dezelfde reizen met de OV-chipkaart. Het ROL krijgt maar beperkt de tijd om het voorstel te analyseren omdat het advies al drie dagen daarna met het voorstel naar de Gedeputeerde Staten moet worden meegestuurd. Het ROL komt hierin Veolia Transport Limburg tegemoet en reageert op 22 juni 2010 op het tarievenvoorstel van de vervoerder. Het ROL geeft een positief advies over de voorgestelde kilometertarieven. Het ROL is echter van mening dat het aanschaftarief van 7,50 Euro voor de OV-chipkaart tijdens de introductiefase van de OV-chipkaart te hoog is. Het ROL adviseert om tijdens de invoeringsfase de OV-chipkaart tegen een lager tarief beschikbaar te stellen als promotiestunt.

Op 22 juni 2010 dient Veolia Transport Limburg per post het tariefsvoorstel in de Provincie, samen met het bijbehorende advies van het ROL. De tarieven zijn berekend in samenwerking met een extern adviesbureau en de provinciale projectleider.

Op 6 juli 2010 reageert de Provincie op het ingediende tarievenvoorstel per brief. In haar vergadering van 6 juli 2010 besluit ze in te stemmen met de kosten van een OV-chipkaart van 7,50 Euro. De Provincie adviseert Veolia

Transport Limburg om via een speciale actie een volume van enkele tienduizenden kaarten goedkoper aan te bieden om zo de reiziger over te halen de OV-chipkaart eerder te gaan gebruiken.

De Provincie stemt op 6 juli 2010 voorlopig in met de voorgestelde kilometertarieven voor bus in de concessiegebieden Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg onder de volgende voorwaarden:

- Jongeren en ouderen genieten een leeftijdsgebonden korting op het opstaptarief en het basiskilometertarief, zoals afgesproken in het Convenant Landelijk Tarievenkader OV-chip 2009. Tevens dient de dalkortingspropositie technisch gestapeld, bovenop de leeftijdsreductie, te kunnen worden
- dat de afgesproken c.q. vastgestelde specificaties meteen vanaf de openstelling van het OV-chipkaartsysteem volledig mogelijk zijn (technisch realiseerbaar).
- dat het tarievenvoorstel kostenneutraal wordt bevonden door de Commissie Kist.

De Provincie stemt (nog) niet in met de voorgestelde impulskaarten, aangezien hiertoe onvoldoende gegevens (kaartmodel, specificaties van gebruik) door de vervoerder zijn aangeleverd. De Provincie adviseert Veolia Transport Limburg om op korte termijn een voldoende gespecificeerd en integraal voorstel voor te leggen ter goedkeuring met betrekking tot de gehele of gedeeltelijke handhaving van het huidige eigen kaartassortiment en het nieuwe impulsassortiment.

De Provincie stemt niet in met het voorstel van Veolia Transport Limburg om na het uitzetten van het NVB 7,50 Euro per jaar te vragen aan de klanten voor een dalkortingspropositie zonder een wijziging op de kilometertarieven toe te passen. De dalkortingspropositie zal te zijner tijd worden beoordeeld conform de bepalingen in de concessieovereenkomsten met betrekking tot tarieven en tariefwijziging. In dit kader wijst de Provincie er op dat tariefwijzigingen, buiten de regulier jaarlijkse indexering, niet zijn toegestaan in het eerste jaar na het uitzetten van het NVB.

De Provincie adviseert de vervoerder om samen met hen zo spoedig mogelijk een monitor te (laten) ontwikkelen om de reizigersopbrengsten, de reizen en de reizigersaantallen na de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart zo nauwgezet mogelijk te kunnen volgen. En om zo tijdig en onderbouwd in te kunnen grijpen bij een te laag dan wel te hoog ingezet basiskilometertarief.

Op 12 november 2010 legt Veolia Transport Limburg het ROL een vernieuwd voorstel voor de impulsstarieven voor. Het ROL brengt op 5 november 2010 een positief advies uit over deze tarieven. Op 12 november 2010 dient Veolia Transport Limburg haar voorstel in voor de impulsstarieven bij de Provincie. Op 21 december 2010 gaat de Provincie akkoord met dit voorstel.

2. Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie oordeelt dat door de Provincie Limburg voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang van strippenkaart naar de OV-chipkaart voor de reizigers. De Commissie constateert dat binnen de Provincie Limburg de totale groep reizigers die reist met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 1% tegemoet kan zien. De Commissie hanteert bij het interpreteren van dit resultaat een onzekerheidsmarge van + en - 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door. De onzekerheidsmarge van 3% is ook hier van toepassing.

De berekende kostenneutraliteit is mede gebaseerd op de aanname dat reizigers op grote schaal gebruik zullen gaan maken van de dalkortingspropositie die gratis is maar wel als apart herkenbaar product op de OV-chipkaart moet worden gezet. Daarnaast moeten de verwachte overgangen naar andere kaartsoorten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. De Commissie acht deze overgangen aannemelijk maar vraagt wel actief beleid.

Gelet op het voorgaande komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen om een voor de gemiddelde reiziger aantrekkelijke kostenneutrale of voordelige overgang te bewerkstelligen:

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen.
2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar dit het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren. En ondemeem zo nodig extra communicatie-acties om verondersteld gebruik van de dalkorting en veronderstelde overgangen te bevorderen.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit heeft Provincie Limburg zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. De belangrijkste beleidsuitgangspunten van Provincie Limburg zijn als volgt:

1. de kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van Provincie Limburg en daarmee voor de twee concessiegebieden Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg tezamen;
2. Provincie Limburg heeft kostenneutraliteit geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), regionale kaartjes, het grijze kaartje en de abonnementen tezamen. Daarbij is Provincie Limburg uitgegaan van de volgende veronderstellingen;
 - a. een deel van de reizigers die nu gebruik maken van het regionale kaartje stapt - naar verwachting - over naar de goedkopere OV-chipkaart (zie hierna). De Provincie Limburg schaft het regionale kaartje met het uitzetten van het NVB volledig af;
 - b. een deel van de reizigers die nu gebruik maken van het grijze kaartje stapt - naar verwachting - over naar de goedkopere OV-chipkaart;
3. voor zowel Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg geldt tariefdifferentiatie naar spits- en daluren. Reizigers ontvangen buiten de spits (na 's morgens 9.00 uur) een korting van 20% op het instap- en basiskilometertarief indien zij in bezit zijn van deze dalkortingspropositie als product op de OV-chipkaart.

De Provincie Limburg heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen.

- a) De Provincie heeft reisgegevens verzameld en geanalyseerd vanuit WROOV 2007. Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
- b) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart, regionale kaartje en grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- c) De Provincie Limburg heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers die nu reizen met het regionale en/of grijze kaartje naar de OV-chipkaart.
- d) De eerste aanname is dat in de 50% van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. De andere 50% stapt over op een impulskaartje. Deze aanname is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:
 - i) het regionale kaartje komt met het uitzetten van het NVB te vervallen;
 - ii) het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Reizigers die gebruik maken van het regiokaartje kiezen hoofdzakelijk voor dit kaartje vanwege het gemak. Met het toenemend aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart, is de verwachting dat een aanmerkelijk deel van de reizigers het gemak van de OV-chipkaart zal inzien.
 - iii) aan de andere kant zullen er (incidentele) reizigers zijn die overgaan op het gebruik van een zogenoemd impulskaartje.
- e) De tweede aanname is dat 50% van de reizigers die gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Het resterende deel zal op de wagen een kaartje kopen (impulskaartje). De aannamen zijn gebaseerd op:

- i) de relatief hoge prijs van het impuls kaartje ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart, eventueel met dalkorting;
 - ii) het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart;
 - iii) het grijze kaartje wordt veelal verkocht aan incidentele reizigers. Dit zal ook na de introductie van de OV-chipkaart zo blijven.
- f) De Provincie Limburg voert buiten indexatie geen tariefsaanpassingen door voor het impulskaartje in het eerste jaar na de overgang van de strippenkaart naar de OV-chipkaart.
- g) Voor 2011 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,79 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak. De indexering van de vaste voet (van 2008 naar 2011) is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het basiskilometertarief (van 2008 naar 2011) is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- h) De gehanteerde kilometertarieven in 2011 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Basiskilometertarief
Noord- en Midden-Limburg	0,79 Euro	0,132 Euro
Zuid-Limburg	0,79 Euro	0,149 Euro

3. Inzicht in de spreiding

Bevindingen Commissie

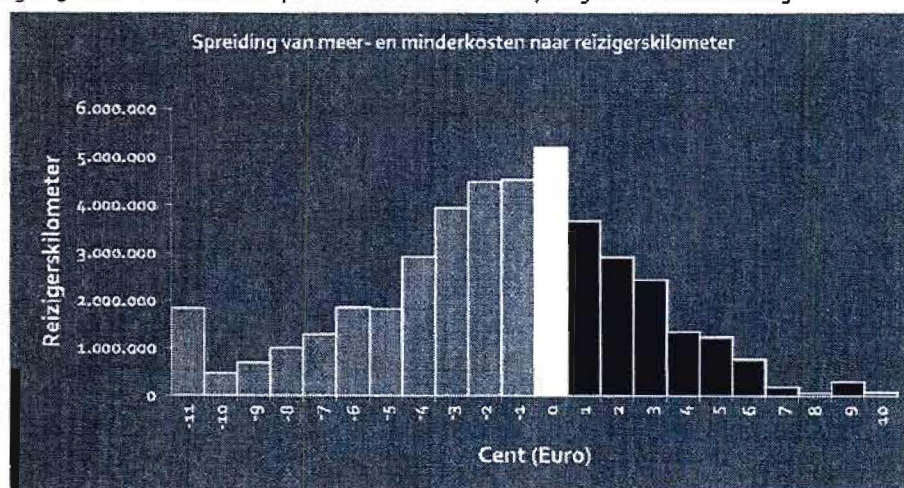
De Commissie signaleert dat een deel van de reizigers nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die voordeel geniet. Het overgrote deel van de verschillen beperkt zich tot – omgerekend – 5 cent verschil per kilometer of minder. Daarnaast constateert de Commissie dat de som van de meer- en minderkosten voor Provincie Limburg zoals berekend door kennisinstituut NEA in lijn liggen met de berekeningen van de Provincie Limburg.

Toelichting

Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem zijn er reizigers voor wie de kosten verbonden aan het maken van een identieke reis met de OV-chipkaart hoger zijn dan met het reizen met de strippenkaart⁴. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers in Limburg (Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg) is berekend hoeveel meer - of minderkosten er gemaakt worden met de OV-chipkaart. Hierbij is uitgegaan van de tarieven voor 2010 voor zowel de OV-chipkaart als voor de huidige tarieven van de strippenkaart. Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar chip'. Deze resultaten van deze analyse zijn in figuur 3 hieronder weergegeven. De effecten voor de reizigers die nu met een regionaal of grijs kaartje reizen worden in de figuur niet getoond, maar zijn wel meegewogen in de conclusie van de Commissie dat alle reizigers samen een gemiddeld voordeel van 1% tegemoet kunnen zien.

Figuur 3: Meer- en minderkosten per kilometer voor voorverkoopreizigers in Provincie Limburg



Bron: Kennisinstituut NEA

Het witte vlak representeert de categorie reizigerskilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die duurder uitpakken; het groene vlak weerspiegelt de reizigerskilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn uiterst links ook reizigerskilometers gegeven die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

⁴ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 1.033.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 471.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers een berekend voordeel van 562.000 Euro.

4- Kaartkosten binnen Provincie Limburg

Bevindingen Commissie

Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt ook voor de provincie Limburg waar een drietal acties worden gevoerd om de aanschaf van persoonlijke OV-chipkaarten te promoten. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

Toelichting

De aanschafkosten van de OV-chipkaart zijn te relateren aan het totaal gebruik in de levensduur van vijf jaar. Bij dagelijks gebruik gedurende effectieve werkdagen (220 dagen) bedragen de kosten – uitgaande van 7,50 – circa 0,3 cent per reis. Bijzondere acties rond de aanschaf zullen ertoe leiden dat de kosten per reis lager uitpakken. In de provincie Limburg zal de aanschaf van persoonlijke OV-chipkaarten op een drietal manieren worden gestimuleerd.

In week 11 start een actie die tot doel heeft om de P-kaart met "auto-reload" te promoten. Inwoners van de provincie Limburg, die een P-kaart met "auto-reload" (via de site van TLS ofwel door middel van een papieren aanvraagformulier) aanvragen gedurende de actieperiode, kunnen na ontvangst van die (regulier betaalde) kaart bij servicepunten van Veolia Transport Limburg in Limburg éénmalig terecht om:

- De kaart/"auto-reload" te laten activeren;
- Het in Limburg geldende dalkortingproduct op de kaart te laten zetten;
- De aanschafprijs van de kaart (€ 7,50) contant terug te ontvangen óf het saldo op hun P-kaart met auto-reload met dat bedrag te laten verhogen.

Naar verwachting zal in mei 2011 worden gestart met een 2e actie. Inwoners van de provincie Limburg kunnen in die actieperiode via een speciale site gratis een P-kaart (naar keuze met of zonder auto-reload) bestellen. De bestelde kaarten worden na activering en voorzien van het Limburgse dalkortingproduct thuis bezorgd bij de aanvra(a)g(st)er. Deze actie geldt ook voor inwoners van de provincie Limburg die hun aanvraag indienen door middel van aanvraagformulieren die verkrijgbaar zijn bij de servicepunten van Veolia Transport Limburg in Limburg.

Parallel aan bovengenoemde acties wordt het gebruik van het openbaar vervoer én van de OV-chipkaart gestimuleerd in het kader van het project Maastricht-Bereikbaar. Dit project heeft tot doel om Maastricht bereikbaar te houden gedurende de periode waarin wordt gewerkt aan de ondertunneling van een deel van de A2 in Maastricht. De eerste 3.500 persoonlijke OV-chipkaarten, voorzien van het Limburgse dalkortingproduct, zullen gratis beschikbaar worden gesteld aan automobilisten waarvan het kenteken in het afgelopen jaar is geregistreerd en die hebben aangegeven interesse hiervoor te hebben. De overige 6.500 voor dit project beschikbare persoonlijke OV-chipkaarten zullen gratis worden verstrekt aan medewerkers van de 20 grootste bedrijven in en rond Maastricht.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

De eerste onderzoeksvraag gaat met name over het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het bepalen van de tarieven. Om antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie:

- Documentatie van de Provincie over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de Provincie.

De tweede onderzoeksvraag betreft de functionele analyse van kostenneutraliteit voor de reizigers en een oordeel over het resultaat. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Commissie:

- De beleidsuitgangspunten van de Provincie ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van de Provincie en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld.

De derde onderzoeksvraag betreft de spreiding van de meer- en minderkosten voor de reizigers. Om hier antwoord op te kunnen geven heeft de Commissie:

- Een verificatieberekening van de kostenspreiding voor reizigers met de blauwe en roze strippenkaart laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie als basis heeft gediend;
- Een analyse laten maken van bovenstaande kostenspreidingen.

De vierde onderzoeksvraag betreft inzicht in de aanschafkosten van de OV-chipkaart. Om antwoord te kunnen geven heeft de Commissie:

- Dit onderwerp besproken met de Provincie.