

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 13 september 2011
Ons kenmerk 37/3.6/2011007592
Behandeld door de heer J.A.Salomé (0592) 36 55 12
Onderwerp: uitzetten nationaal vervoerbewijs (NVB)/afschafdatum strippenkaart
openbaar vervoer (OV)

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij bieden wij u ter kennisname de brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan over het uitzetten van het NVB, de strippenkaart (zie de bijgevoegde brief van de minister aan de Tweede kamer d.d. 6 september 2011). Het verzoek van het OV-bureau aan de minister van I&M om het NVB per 3 november 2011 uit te zetten is hiermee door de minister gehonoreerd.

Begin dit jaar is de OV-chipkaart in Groningen en Drenthe ingevoerd. Gelet op het stijgende gebruik en het lage aantal klachten over de OV-chipkaart mocht gesproken worden van een succesvolle invoering. In de bestuursovereenkomst (2006) met het Rijk is opgenomen dat bij voldoende stabiliteit van het systeem het huidige tarievenstelsel van NVB wordt uitgezet. De OV-chipkaart vervangt daarmee de strippenkaart als wettelijk betaalmiddel in het openbaar vervoer in geheel Nederland. In grote delen van Nederland was het NVB al uitgezet. Groningen en Drenthe waren, samen met Utrecht en Brabant, de laatste in de rij.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,


, secretaris


, voorzitter

Bijlage(n):
coll.



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENM/BSK-2011/108548

Datum 6 september 2011
Betreft Uitzetten Nationale Vervoerbewijzen

Geachte voorzitter,

Zes decentrale overheden hebben mij deze zomer per brief verzocht om in de eigen concessiegebieden de Nationale vervoerbewijzen (NVB) uit te zetten. De verzoeken zijn afkomstig van de provincies Noord-Brabant, Utrecht, Groningen en Drenthe, Bestuur Regio Utrecht en Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over mijn positieve besluit ten aanzien van deze verzoeken.

Ik ben tot het oordeel gekomen dat eerder genoemde decentrale overheden voldoen aan de criteria, zoals genoemd in de brief van 29 november 2007 (Kamerstukken 1I, 23 645, nr.173) en de criteria die daaraan in het Aanvalsplan OV-chipkaart zijn toegevoegd, als gevolg waarvan het NVB wordt uitgezet per 3 november 2011.

Hiermee wordt een belangrijke mijlpaal in het OV-chipkaartproject bereikt. Met het uitzetten van het NVB per 3 november 2011 in de concessies van bovenstaande decentrale overheden is de volledige invoering van de OV-chipkaart in het stads- en streekvervoer per bus, tram en metro een feit.

In bijlage 1 bij deze brief licht ik per criterium mijn oordeel toe. Op een aantal specifieke onderdelen uit de verzoeken van de decentrale overheden ga ik in het onderstaande nader in.

Kostenneutrale overgang

De Commissie Kist heeft een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar één van de genoemde criteria, de opbrengstneutraliteit per decentrale overheid bij gelijkblijvend reizigersvolume. De bevindingen van de Commissie Kist ten aanzien van de opbrengstneutraliteit zijn positief: voor alle decentrale overheden heeft de Commissie geconcludeerd dat er sprake is van een kostenneutrale overgang naar de OV-chipkaart (zie bijlage 2 bij deze brief).

Incomplete transacties

Bij het behandelen van de verzoeken van de betrokken decentrale overheden tot het uitzetten van het NVB is ook gekeken naar de incomplete transacties. Per decentrale overheid geldt voor de individuele vervoerders dat het percentage incomplete transacties ten opzichte van het aantal ritten op saldo binnen of onder de gehanteerde bandbreedte ligt van de regio's Rotterdam en Amsterdam ten tijde van het besluit tot het uitzetten van het NVB aldaar.

Deze percentages vormen geen eindpunt. Ik ben van mening dat de incomplete transacties een belangrijk punt van aandacht moeten blijven voor de decentrale overheden en hun vervoerders. Ik heb er dan ook bij alle decentrale overheden op aangedrongen om de ontwikkeling van incomplete transacties nauwgezet te volgen en desgewenst aanvullende, gerichte maatregelen te nemen om het percentage incomplete transacties verder omlaag te brengen. Voorts heb ik naar de decentrale overheden het belang benadrukt van een ruimhartig, klantvriendelijk en laagdrempelig coulancebeleid in het geval een reiziger niet heeft uitgecheckt. Daarnaast heb ik er bij hen op aangedrongen er op toe te zien dat eventueel overgebleven gelden als gevolg van incomplete transacties aan maatregelen worden besteed die de reiziger ten goede komen.

Advies consumentenorganisaties

Bij het beoordelen van de verzoeken staan de belangen van de reiziger voorop. Deze worden niet alleen gewaarborgd door toetsing op essentiële punten zoals een goede werking van de apparatuur en de aanwezigheid van voldoende distributiepunten, maar ook door rechtstreekse advisering vanuit de regionale consumentenoverleggen ten aanzien van het verzoek.

Het Reizigersoverleg Brabant, het Reizigersoverleg SRE, het OV-Consumentenplatform Groningen en het OV-Consumentenplatform Drenthe hebben positief geadviseerd. In de provincie Utrecht en Bestuur Regio Utrecht heeft het ROCOV Utrecht een negatief advies uitgebracht. Het advies betrof geen onderwerpen die onderdeel uitmaken van de vastgestelde criteria voor het uitzetten van het NVB. Op grond hiervan is er geen belemmering om het NVB uit te zetten in de betreffende gebieden.

Mijn besluit om de verplichting tot het accepteren van het NVB te beëindigen in de gebieden van voornoemde decentrale overheden per 3 november 2011, zal leiden tot het intrekken van de Ministeriële regeling nationale vervoerbewijzen openbaar vervoer.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

Bijlage 1

Toetsing aan voorwaarden opheffen verplichting accepteren NVB

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2011/108548

1. Het OV-chipkaartsysteem is operationeel en stabiel

Op basis van informatie van de provincies Noord-Brabant, Utrecht, Groningen en Drenthe, Bestuur Regio Utrecht, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en hun vervoerders kan worden vastgesteld dat sinds het uitrollen van het systeem de stabiliteit van het systeem goed is uitgebouwd.

De percentages incomplete transacties ten opzichte van het aantal ritten op reissaldo zijn vergelijkbaar met de percentages in de stadsregio's Rotterdam en Amsterdam ten tijde van het besluit om het NVB aldaar uit te zetten en liggen binnen of onder de gehanteerde bandbreedte.

Incomplete transacties blijven een belangrijk punt van aandacht voor de betreffende overheden. Door het blijven inzetten van gerichte maatregelen kan het percentage incomplete transacties nog verder naar beneden gedrongen worden. De ervaring van de regio's Rotterdam en Amsterdam leert dat ook het uitzetten van het NVB bijdraagt aan een vermindering van het vergeten uit te checken.

Provincie/Regio Vervoerders	% incomplete transacties t.o.v. ritten reissaldo	% restitutieaanvragen t.o.v. het aantal ritten
Noord-Brabant gemiddeld (mei 11)	1,49%	0,02%
<i>Arriva</i>	4,19%	0,07%
<i>Veolia</i>	1,08%	0,01%
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven – Hermes (mei 11)	3,23%	0,06%
Utrecht – Connexxion (mei 11)	2,50%	0,06%
Bestuur Regio Utrecht - gemiddeld (mei 11)	3,06%	0,05%
<i>GVU</i>	2,97%	0,02%
<i>Connexxion</i>	3,30%	0,12%
Groningen-Drenthe – Qbuzz (juni 11)	3,45%	0,01%

2. Distributie van de regio is op peil

De betrokken decentrale overheden (de provincies Noord-Brabant, Utrecht, Groningen en Drenthe, Bestuur Regio Utrecht en het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven) zijn van mening dat het gerealiseerde distributienetwerk op peil is.

Decentrale overheid	Wederverkopers derdennetwerk	Verkooppunten vervoerders	Afhaalmachine Bus	Aanvul- en ophaalmachine Bus	Treinstations (NS + regionaal)
Noord-Brabant	68	4	371	-	23
Utrecht	45	-	-	184	28
Groningen en Drenthe	54	5	-	-	37
Bestuur Regio Utrecht	60	1	340 + 43*	-	28
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	47	1	94	81	10

* 43 afhaalmachines op de tramhaltes

3. Aantoonbaar soepele overgang van NVB naar OV-chipkaart voor reizigers

In alle aangrenzende concessiegebieden van de decentrale overheden kunnen reizigers met de OV-chipkaart op saldo reizen. Dit geldt ook voor het reizen met NS. Daarnaast kan ook op de regionale treindiensten in Groningen gebruik worden gemaakt van de OV-chipkaart.

4. Studenten kunnen beschikken over een OV-chipkaart

Studenten beschikken over een OV-chipkaart. Studenten, die vanaf 1 juni 2011 het studentenreisrecht aanvragen, moeten net als andere reizigers zelf voor een Persoonlijke OV-chipkaart zorgen en hun reisrecht daarop plaatsen.

5. (Jaar)abbonementhouders zijn over op een vervangende propositie of hun bestaande abonnement wordt op de OV-chipkaart geplaatst

De provincies Groningen en Drenthe en het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven hebben ervoor gekozen om de huidige NVB-abonnementen in papieren vorm te handhaven. Daartoe zijn deze abonnementen door beide provincies als regionaal abonnement vastgesteld. De abonnementen zullen gehandhaafd blijven tot en met 31 december 2012.

De abonnementen in de provincie Utrecht en Bestuur Regio Utrecht zijn verchipt.

In de provincie Noord-Brabant worden regionale abonnementsvervangende producten aangeboden. De provincie zal de bestaande NVB abonnementen vanaf 3 november 2011 niet meer verkopen, maar nog wel accepteren. Daartoe zijn deze abonnementen door de provincies als regionaal abonnement vastgesteld. Enkele door de provincie Noord-Brabant aangeboden vervangende producten zijn ook geldig in de concessie van het

Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

De provincie Utrecht, Bestuur Regio Utrecht en de provincie Noord-Brabant hebben met de overige omliggende regio's afspraken gemaakt over de acceptatie van verchipte abonnementen (Utrecht en BRU) of vervangende producten (Noord-Brabant). Met de omliggende regio's zijn afspraken gemaakt voor het ter beschikking stellen van zichtcoupons, waardoor reizigers probleemloos tussen de verschillende concessies kunnen blijven reizen.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2011/108548

6. 'Het uitzetten' van het NVB

In de afgelopen maanden hebben onderhavige decentrale overheden veelvuldig overleg gevoerd met de vervoerders en met de omliggende overheden om alle relevante zaken goed op elkaar af te stemmen. De omliggende overheden hebben positief gereageerd op het voornemen van de betrokken decentrale overheden om het NVB te laten beëindigen. Daarbij zijn onderling afspraken gemaakt.

Daarnaast is intensief overleg gevoerd met de regionale consumentenoverleggen. Het Reizigersoverleg Brabant (ROB), het Reizigersoverleg SRE, het OV-Consumentenplatform Groningen en het OV-Consumentenplatform Drenthe hebben positief geadviseerd over het voornemen om het NVB uit te laten zetten.

Het ROCOV Utrecht heeft een negatief advies uitgebracht. De bezwaren van het ROCOV betreffen onder meer: onduidelijkheid rond het toekomstige dalkortingsproduct, verschillende kilometertarieven voor de twee afzonderlijke vervoersautoriteiten, de tarieven op de luslijnen en een aantal landelijke aangelegenheden.

De bezwaren maken geen onderdeel uit van de criteria die zijn vastgesteld voor toetsing van de aanvraag. Op grond hiervan is er geen beletsel om het NVB uit te zetten.

7. Voor de begeleiderskaart voor gehandicapten, de opsporingsambtenaren en alle andere speciale vervoerbewijzen zijn er oplossingen om met het openbaar vervoer te kunnen reizen.

De reisrechten van deze groepen zijn verkrijgbaar op de OV-chipkaart. Dit was een vereiste voor de metro. Bij de onderhavige overheden is er geen sprake van een gesloten systeem, waardoor deze groepen kunnen reizen op zichtkaarten.

Decentrale overheden en vervoerders hebben op landelijk niveau afspraken gemaakt over een tijdelijke landelijke regeling voor de doelgroep blinden en slechtzienden. Voor de groep mensen met een visuele beperking is er een (tijdelijke) landelijke kaart om het reizen met de OV-chipkaart toegankelijker te maken, het Vizirisproduct. Het product, in de vorm van een abonnement, is inmiddels beschikbaar voor deze doelgroep. Het is mogelijk om hiermee bij alle stads- en streekvervoerders te reizen.

8. Beveiliging moet op orde zijn

TLS en de vervoerders hebben een migratieplan ontwikkeld, dat getoetst is door het Royal Holloway University of London. Daarnaast zijn vervoerders en TLS gestart met de migratie naar een nieuwe chip.

9. Opbrengstneutraliteit (bij gelijkblijvend reizigersvolume)

De Commissie Kist heeft een onderzoek uitgevoerd naar de opbrengstneutraliteit van de OV-chipkaarttarieven bij de betrokken decentrale overheden. Voor alle overheden geldt dat de bevindingen van de Commissie Kist positief zijn: er is sprake van een kostenneutrale overgang naar de OV-chipkaart. Ten aanzien van de provincies Groningen en Drenthe concludeert de Commissie Kist dat de overgang naar de OV-chipkaart voor de totaliteit van de reizigers weliswaar kostenneutraal is, maar dat er een onbalans is in de effecten voor de verschillende groepen reizigers. Het betreft hier een verwacht nadeel voor reizigers die gebruik maken van de blauwe en roze strippenkaart. Dit laat evenwel onverlet dat door beide decentrale overheden aan het afgesproken criterium wordt voldaan. Bovendien is er bij beide overheden sprake van een door de Regionale OV-Consumentenplatforms gedragen voorstel, inclusief het verwachte nadeel voor de blauwe en roze strippenkaartreizigers.

De Commissie heeft de overheden, met uitzondering van de provincie Utrecht en Bestuur Regio Utrecht, een aantal aanbevelingen meegegeven. Deze aanbevelingen zijn door de betrokken decentrale overheden overgenomen.

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit OV-bureau Groningen Drenthe

De Commissie heeft op verzoek van OV-bureau Groningen Drenthe 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.

Bij het uitvoeren van de toets is de Commissie geconfronteerd met de specifieke situatie in Groningen Drenthe. Het OV-bureau Groningen Drenthe heeft kenbaar gemaakt dat het te toetsen tarievenplan weinig bewegingsruimte kent; dit wordt vooral veroorzaakt door eerder gemaakte beleidsmatige keuzes rondom het continueren van het huidige prijsniveau van het zogenaamde Eurokaartje (1,50 Euro) en het feit dat het OV Bureau vanwege hun opbrengstverantwoordelijkheid geen inkomstendaling wil accepteren. Binnen deze beleidsmatige marges heeft het OV Bureau een tarievenplan uitgewerkt, dat uitschieters kent in voor- en nadelen voor verschillende groepen reizigers. Het OV-bureau Groningen Drenthe is zich daarvan bewust en heeft de Commissie te kennen gegeven geen mogelijkheden te zien deze uitersten in uitkomsten dichter bij elkaar te brengen.

Tegen deze achtergrond zijn bevindingen van de Commissie:

Ad 1)

De Commissie constateert dat het vastgestelde tarievenplan tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met de OV-Consumentenplatforms Groningen en Drenthe. Beide OV-Consumentenplatforms spreken van een prettige samenwerking met OV-bureau Groningen Drenthe. De OV-Consumentenplatforms kunnen zich vinden in het tarievenplan voor Groningen Drenthe, waaronder ook de implicaties voor de uiteenlopende groepen reizigers. Wel wijzen ze op de ongewenste complexiteit van het voeren van verschillende tarieven en producten in de verschillende regio's. Zij hadden liever één tarief gezien, met producten geldig in het hele land.

Ad 2)

Op basis van de toetsmethode, zoals eerder ook toegepast bij andere DO's, verwacht de Commissie dat de overgang van strippenkaart naar de OV-chipkaart kostenneutraal kan plaatsvinden; het verwachte voordeel bedraagt 2%; dit geldt voor de in beschouwing genomen groep reizigers. Dit gezegd zijnde, plaatst de Commissie twee kanttekeningen.

1. De Commissie signaleert een onbalans in de uiteenlopende gevolgen voor twee groepen reizigers.
 - I. Meer dan de helft van de in beschouwing genomen reizigers betreft de reizigers die gebruik maken van de blauwe en roze strippenkaart. Zij worden geconfronteerd met een verwacht nadeel van 14%.
 - II. Tegenover dit nadeel staat een verwacht voordeel voor de tweede groep; zij die thans reizen met het regionale kaartje of het grijze kaartje. Deze kleinere groep reizigers ondervindt een verwacht voordeel van 20%.
 - III. De tweede groep reizigers is weliswaar kleiner qua omvang, maar hun verwacht voordeel is groter dan het nadeel van de eerste groep reizigers. Hierdoor ontstaat voor de totaal in beschouwing genomen groep reizigers een verwacht voordeel van 2%.
2. De Commissie constateert dat, door de uitwerking van de bestuurlijke afspraken over het regionale kaartje en de vertaling daarvan in het huidige tarievenplan, het OV-bureau Groningen Drenthe het zo volledig mogelijk gebruik van de OV-chipkaart in de tijd naar achteren schuift. De OV-chipkaart is een systeem dat bij het GO-besluit van 2006 collectief is omarmd. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft daarna bestuursovereenkomsten met elk van de Decentrale Overheden afgesloten en migratiegelden ter beschikking gesteld met als doel het systeem als landelijk nieuw systeem in te voeren. Kenmerkend aan het OV-chipkaartsysteem is dat het baat heeft bij intensief gebruik. Zo worden de "systeemkosten" gedeeld door een zo groot mogelijke groep reizigers. De beleidsmatige keuzes door het OV-bureau Groningen Drenthe belemmeren de kans van een zo snel mogelijke overgang naar intensief gebruik van de OV-chipkaart. Met name het goedkope Eurokaartje (1,50 Euro) blijft op een aantal trajecten een aantrekkelijk alternatief voor de reiziger. Verdere uitfasering van dat kaartje kan pas plaatsvinden na 2013.

De algemene constatering inzake kostenneutraliteit en de beide kanttekeningen plaatst de Commissie voor een dilemma. Er is sprake van een door de Regionale OV-Consumentenplatforms gedragen voorstel, inclusief de geconstateerde nadelen voor de kaartgroepen 1 en 15 (blauw en roze strippenkaartreizigers). Tegelijkertijd acht de Commissie – juist met het oog op de reiziger - het geconstateerde nadeel in vergelijking met de andere regio's groot. en minder goed te rijmen met het algemene uitgangspunt dat de overgang in grote lijnen kostenneutraal zou moeten plaatsvinden.

Alles overziende classificeert de Commissie het voorstel van OV-Bureau Groningen Drenthe als kostenneutraal. Wel constateert de Commissie dat deze positieve uitkomst in de schaduw wordt gesteld door de onbalans in meer- en minderkosten voor de deelgroepen. De groep die nadeel ondervindt wordt, in vergelijking met de andere toetsen die door de Commissie zijn afgerond, onevenredig hard getroffen. Daar staat tegenover dat een kleinere groep (reizigers die reizen met het regionale en grijze kaartje) naar verwachting een groter voordeel zal ondervinden.

Wanneer het NVB wordt uitgezet, dan is het naar het oordeel van de Commissie van groot belang dat Groningen Drenthe een actief beleid voert om ervoor te zorgen dat de verwachte besparingen als gevolg van overgangen naar andere kaartsoorten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Daartoe adviseert de Commissie als volgt:

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 onderneem zo nodig extra communicatie-acties om verondersteld 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.

Meer in het algemeen pleit de Commissie voor maatregelen die het gebruik van de OV-chipkaart te bevorderen ten koste van kaartsoorten die een regiospecifiek karakter hebben. Uiteraard zijn zogenoemde impulskaartjes (te kopen op de bus) onmisbaar; echter het op relatief grote schaal voortbestaan van regionale kaartjes werkt kannibaliserend voor het gezamenlijk omarmde OV-chipkaart systeem. Een steeds intensiever gebruik, inclusief bijvoorbeeld proposities als dalkorting, stelt hoge eisen aan de technische kwaliteit van de OV-chipkaart; een zaak die blijvend de aandacht vereist van alle betrokken partijen.

Ad 3)

De Commissie signaleert dat – gegeven de overgang van het ene systeem naar het andere – een deel van de reizigers fors nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die enorm voordeel kan genieten. De blauw en roze strippenkaartreizigers ondervinden overwegend meerkosten. Daar staat tegenover de minderkosten die de reizigers met regionale kaartje, grijze kaartje ten deel vallen.

Ad 4)

In Groningen en Drenthe reizen 330.000 'unieke' reizigers met de bus. Ongeveer 258.000 Persoonlijke kaarten (p-kaarten) zijn reeds verstrekt voor 7,50 Euro. Volgens het OV-Bureau zal een groot deel van de reizigers (ongeveer 65.000) eurokaartjes blijven kopen. De provincies Groningen en Drenthe concluderen hieruit dat slechts nog maar een beperkt deel van de reizigers binnen deze provincies een persoonlijke of anonieme OV-chipkaart zal aanschaffen. Voor deze nog aan te schaffen geldt tevens de aanschafprijs van 7,50 Euro. OV-bureau Groningen Drenthe is van plan om een zomeractie te voeren. Van 11 juli tot en met 4 september krijgen alle reizigers bij gebruik van de OV-chipkaart automatisch 25 procent korting op het kilometertarief bij gebruik van de bus in de Groningse en Drentse concessies. Deze actie wordt bekend gemaakt aan reizigers via posters in de bus, advertenties in weekbladen en flyers in bussen en bij servicepunten.

I. Inleiding

I.I. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, nu 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.II. Context van de opdracht en toepassing OV-bureau Groningen Drenthe

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 het NVB '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 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 het uitzetten van het NVB als na het uitzetten van het NVB. De groep reizigers waarvoor de toets op kostenneutraliteit wordt uitgevoerd, is afhankelijk van de specifieke situatie binnen de DO.

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.

Toepassing OV-bureau Groningen Drenthe

Bij OV-bureau Groningen Drenthe kijkt de Commissie naar drie groepen reizigers. De groepen zijn:

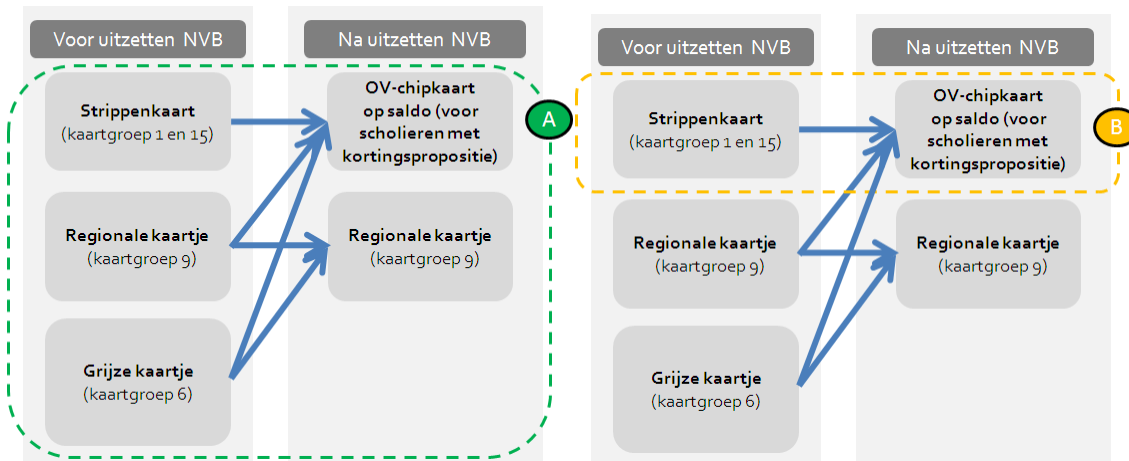
- i. De groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart. Deze groep betreft 32% van de totale omzet binnen OV-bureau Groningen Drenthe (inclusief abonnementen).
- ii. De groep reizigers die gebruik maakt van het regionale kaartje (kaartgroep 9) en voor een deel overstappen naar de OV-chipkaart of gebruik blijven maken van het regionale kaartje. Deze groep betreft 27% van de totale omzet (inclusief abonnementen)..
- iii. De groep reizigers die gebruik maakt van het grijze kaartje (kaartgroep 6) en overstapt naar de OV-chipkaart of naar het regionale kaartje. Deze groep betreft 2% van de totale omzet (inclusief abonnementen).

De Commissie betreft naast de blauw en roze strippenkaart ook het regionale kaartje en het grijze kaartje in de analyse, omdat er sprake is van overgangen van deze reizigers. OV-bureau Groningen Drenthe veronderstelt dat een deel van de reizigers die nu nog reizen met het regionale kaartje vanwege gemak de OV-chipkaart gaat gebruiken. Het grijze kaartje komt landelijk te vervallen. Deze reizigers moeten overstappen naar de OV-chipkaart of naar het regionale kaartje. Een andere reden om het regionale en het grijze kaartje in de analyse mee te nemen is dat de omzet op de kaartgroepen 6 en 9 van vergelijkbare omvang is als die van kaartgroep 1 en 15.

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de gehele groep reizigers (kaartgroep 1, 6, 9, 15). 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.

In de volgende figuur 1 is dit weergegeven: De letter A betreft de analyse voor de totale groep reizigers, de letter B betreft de analyse voor reizigers die gebruik maken van de strippenkaart (blauw en roze).

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit: Analyse op niveau A en B



Bron: Commissie Kist

De basis van de analyse van de Commissie is informatie aangereikt door OV-bureau Groningen Drenthe; 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 voor kaartgroep 1 en 15 (meer- en minderkosten voor de reizigers) en in het reisgedrag van de sterabonnehouders binnen OV-bureau Groningen Drenthe. NEA heeft beide opdrachten uitgevoerd op basis van reisgegevens van 2008 en de 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 OV-bureau Groningen Drenthe 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'.

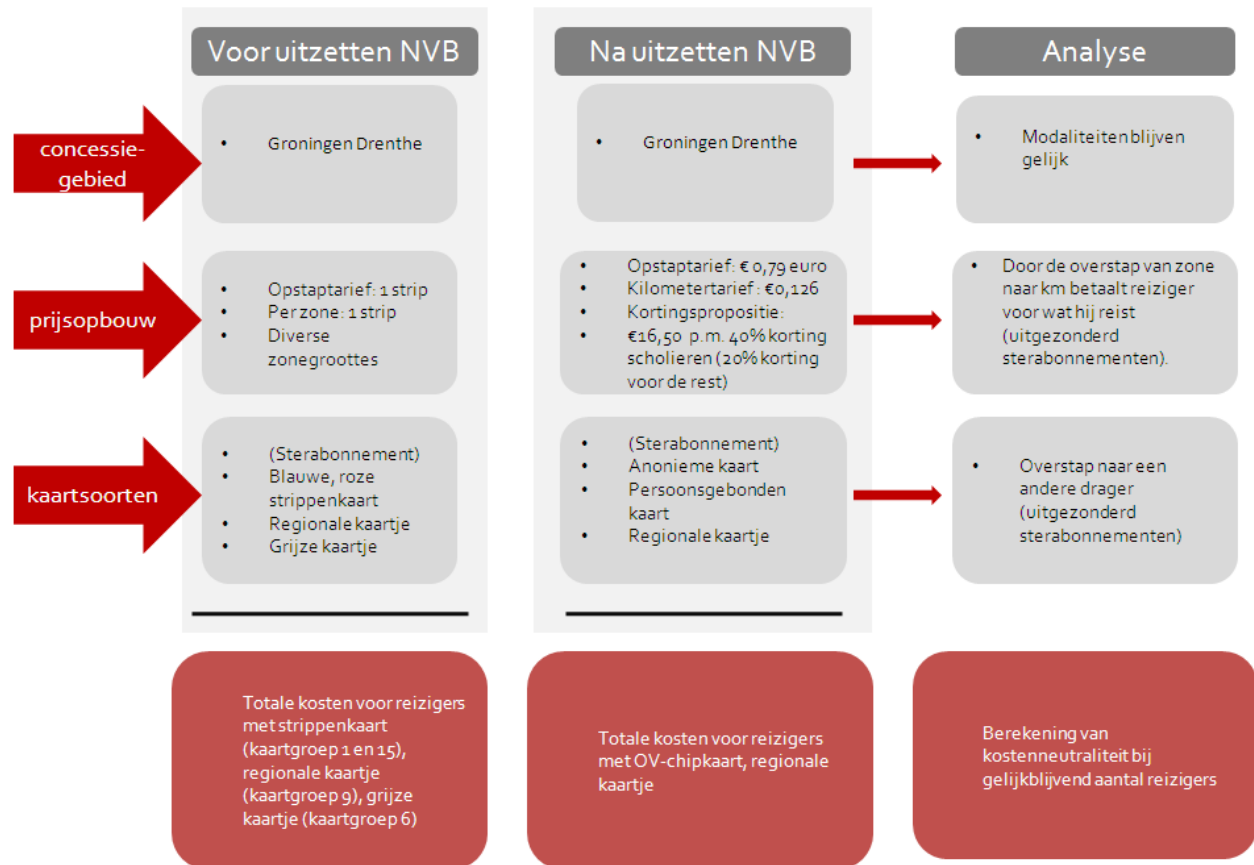
Deze afspraak uit het Aanvalsplan is opgenomen in het Landelijk Tarievenkader van juli 2009 dat door iedere DO is geaccordeerd. Naast de afspraken over opbrengstneutraliteit zijn in het Landelijk Tarievenkader - hier relevante - afspraken gemaakt over het kilometertarief (betalen per kilometer), het 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 berekeningsystematiek 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.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu stelt ten aanzien van abonnementen in de notitie '(rand)voorwaarden Tarieven bij het implementatieproces OV-chipkaart (17 mei 2010)' dat als een overheid besluit bij het uitzetten van het NVB geen (voorheen NVB) abonnementen in de regio meer te verkopen, maar in plaats daarvan andere producten aan te bieden, in dat geval de opbrengstneutraliteit van deze producten ook moet worden getoetst.

Figuur 2 schetst de situatie voor en na het uitzetten van het NVB in OV-bureau Groningen Drenthe 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 voor OV-bureau Groningen Drenthe



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving OV-bureau Groningen-Drenthe

- **Concessiegebied**
OV-bureau Groningen Drenthe doet een aanvraag voor de concessies Groningen Drenthe.
- **Prijsoopbouw na het uitzetten van het NVB in Groningen Drenthe**
Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor de concessies te vervallen². In de concessies betaalt de reiziger per rit een opstaptarief van 0,79 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2011) en een kilometerprijs van 0,126 Euro (prijsspeil van 2011). Alle kilometers binnen de concessies zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief daarmee even duur.

Het OV-bureau Groningen Drenthe biedt een kortingspropositie aan. Voor 16,50 Euro per maand (jaarkosten staan gelijk aan 10 maanden = 165 Euro) kunnen reizigers 20% korting gedurende de gehele dag ontvangen op zowel het kilometertarief als op het opstaptarief. Voor scholieren geldt een korting van 40% korting (tegen eenzelfde bedrag van 16,50 Euro per maand).

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 sterabbonement, strippenkaart (blauw of roze), een grijze strippenkaart of een regionaal kaartje.

De huidige sterabonnements blijven beschikbaar binnen de concessies Groningen Drenthe. Reizigers die nu reizen met een sterabonnement kunnen ook gebruik gaan maken van de OV-chipkaart tegen het algemene kilometertarief en een opstaptarief.

- *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 blijf beschikbaar tegen dezelfde condities
- Het grijze kaartje komt te vervallen
- Sterabonnements blijven beschikbaar tegen dezelfde condities

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. 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 de WROOV-informatie van de Groningen Drenthe concessies.
- De Commissie neemt de volgende groepen reizigers mee in haar berekening: de strippenkaartreizigers (32% van de totale opbrengsten) de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje (27 % van de totale opbrengsten) en het grijze kaartje (2% van de totale opbrengsten). Informatie over het gebruik van het regionale kaartje en het grijze kaartje is door OV-bureau Groningen Drenthe aan de Commissie verstrekt.
- Abonnementen blijven 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 tevens 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 OV-bureau Groningen Drenthe

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat het vastgestelde tarievenplan tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met de OV-Consumentenplatforms Groningen en Drenthe. Beide OV-Consumentenplatforms spreken van een prettige samenwerking met OV-bureau Groningen Drenthe. De OV-Consumentenplatforms kunnen zich vinden in het tarievenplan voor Groningen Drenthe, waaronder ook de implicaties voor de uiteenlopende groepen reizigers. Wel wijzen ze op de ongewenste complexiteit van het voeren van verschillende tarieven en producten in de verschillende regio's. Zij hadden liever één tarief gezien, met producten geldig in het hele land.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheid) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. Binnen de provincies Groningen en Drenthe is één gezamenlijke OV-autoriteit actief, het OV-bureau Groningen Drenthe (verder OV-bureau). Het OV-bureau is een samenwerkingsverband van de provincie Groningen, de provincie Drenthe en de gemeente Groningen. Het OV-bureau is een zelfstandig openbaar lichaam, dat wordt aangestuurd door een Dagelijks en een Algemeen Bestuur, bestaande uit gedeputeerden en wethouders van de betrokken geledingen. Het OV-bureau ontwikkelt, organiseert en beheert het openbaar vervoer (exclusief spoor) in geheel Groningen en Drenthe.

Het beleid voor het openbaar vervoer per bus (niet de regionale trein??) wordt niet alleen bepaald door het OV-bureau. Consumentenplatforms adviseren, gevraagd en ongevraagd, over alles wat bij het openbaar vervoer per bus komt kijken. In de provincies Drenthe en Groningen bestaan er twee Consumentenplatforms, het OV-Consumentenplatform Groningen en het OV-Consumentenplatform Drenthe. Deelnemers aan de Consumentenplatforms zijn consumentenorganisaties die opkomen voor de belangen van de reiziger. Maar ook individuele reizigers zijn lid.

Gezamenlijk wordt advies uitgebracht zodat het openbaar vervoer per bus aantrekkelijk blijft voor de reiziger. Speciale aandacht wordt daarbij gegeven aan de verschillende mogelijkheden die reizigers hebben. Bijvoorbeeld reizigers met een beperking maar ook reizigers in gebieden met weinig buslijnen. De Consumentenplatforms zetten zich in om het openbaar vervoer per bus te laten aansluiten bij de wensen van alle reizigers. Iedere 2 maanden komen de leden bij elkaar. Het OV-bureau faciliteert de Consumentenplatforms. De onderwerpen zijn heel divers. Daarbij kan gedacht worden aan toegankelijkheid van de bussen, prijzen van de verschillende kaartsoorten, routes etc.

Het busvervoer in de provincies Groningen en Drenthe wordt momenteel uitgevoerd door twee bedrijven, te weten: Qbuzz en Arriva.

Concessies	Vervoerder	Einddatum
Groningen Drenthe	Qbuzz	15-12-2015
HOV-concessie (lijnen 314, 305, 327)	Arriva Touring	15-12-2015

Het OV-bureau stelt in mei 2010 de kaders van de OV-chipkaart tarieven busvervoer in Groningen en Drenthe vast. Tijdens de bijeenkomst van het Dagelijks Bestuur (DB) op 22 april 2010 heeft het Dagelijks Bestuur de voorstellen besproken en vrijgegeven voor advies door de Consumentenplatforms. Op 19 mei 2010 ontvangen de Consumentenplatforms van het OV-bureau de voorstellen voor de OV-chipkaart tarieven.

In de vergadering van het OV-Consumentenplatform Groningen van 8 juni 2010 heeft het OV-bureau een toelichting gegeven op het voorstel voor OV-chipkaart tarieven. Op 17 juni 2010 reageert OV-Consumentenplatform Groningen en adviseert positief over de door het OV-bureau voorgestelde tarieven. Wel vraagt het Consumentenplatform aandacht voor de overstaptijd van 35 minuten. Zij wijst op de mogelijkheid dat een reiziger een aansluitende busverbinding mist,

bijvoorbeeld door opgelopen vertraging. Grote kans dat de volgende bus pas later dan 35 minuten zal komen. Ook is het mogelijk dat binnen 35 minuten geen aansluitende busverbinding beschikbaar is, waardoor de reiziger voor een tweede keer het opstaptarief betaalt. In de genoemde gevallen is het volgens het OV-Consumentenplatform Groningen niet de bedoeling dat de reiziger twee keer het opstaptarief betaalt. Daarnaast wijst het OV-Consumentenplatform Groningen op het feit dat de OV-dagkaart 65+ niet terug te vinden is in het tariefvoorstel. Het OV-Consumentenplatform Groningen vraagt zich af of het mogelijk is deze groep een alternatief te bieden, zodat deze groep reizigers niet onevenredig meer gaat betalen door de nieuwe tarieven.

Op 21 juni 2010 ontvangt het OV-bureau van het OV-Consumentenplatform Groningen een positief advies op het tariefvoorstel. In reactie op de twee aandachtspunten die naar voren zijn gebracht door het OV-Consumentenplatform Groningen benadrukt het OV-bureau dat de 35 minuten overstaptijd een landelijke regeling is. Het is bij een langere overstaptijd dan ook niet uit te sluiten dat een reiziger opnieuw de vaste voet moet betalen. Na introductie van de OV-chipkaart zal het OV-bureau actief volgen of dit problemen oplevert en zo nodig actie ondernemen. Wat betreft de 65+ dagkaart, zegt het OV-bureau, dat de huidige 65+dagkaart een landelijke dagkaart is, die geldig is op alle bussen, trams, metro's en enkele treinen. Indien landelijk een dergelijke kaart blijft bestaan, zal het OV-bureau deze ook in Groningen en Drenthe hanteren. Het OV-bureau zegt toe na te zullen gaan of hier plannen voor zijn.

Ook het OV-Consumentenplatform Drenthe reageert op 21 juni 2010 op de adviesaanvraag van OV-bureau. In de vergadering van het OV-Consumentenplatform Drenthe van 14 juni 2010 is de adviesaanvraag van het OV-bureau behandeld met betrekking tot de OV-chipkaart tarieven. Het platform adviseert positief over de door het OV-bureau voorgestelde tarieven. Ook het OV-Consumentenplatform Drenthe vraagt aandacht voor de overstaptijd van 35 minuten en geeft aan graag te zien dat de dagkaart voor 65-plussers ingevoerd wordt. Verder vraagt het OV-Consumentenplatform Drenthe zich af of het mogelijk is de kilometerafstanden tussen bushaltes in een tabel vast te leggen, zodat reizen tussen haltes altijd hetzelfde kosten, ongeacht de route die de bus rijdt. Tenslotte roept het OV-consumentenplatform Drenthe het OV-bureau op de reiziger niet op te laten draaien voor de kosten van retours uit exploitatief oogpunt, zoals bij de busverbindingen naar Diever en Dwingeloo (lijn 20) en naar de Westerbergen (lijn 238). Daarnaast maakte het OV-Consumentenplatform Drenthe zich grote zorgen over de tariefontwikkelingen bij Arriva Trein in de provincie Groningen. Daarom adviseert het OV-consumentenplatform Drenthe het OV-bureau de reizigers die overstappen op de regionale trein in Groningen de mogelijkheid te bieden met streekbustarieven te reizen.

Het OV-bureau reageert op 7 juli 2010 op het advies van OV-Consumentenplatform Drenthe. Het OV-bureau gaat in op de vijf onderdelen waarvoor het OV-Consumentenplatform Drenthe aandacht vraagt. Op de punten van 35 minuten overstaptijd en de dagkaart voor 65-plusser geeft het OV-bureau hetzelfde antwoord als aan het OV-consumentenplatform Groningen. Wat betreft de kilometers gelijk tussen haltes zegt het OV-bureau dat conform hetgeen landelijk afgestemd zullen reizigers voor de afgelegde weg gaan betalen. Hierdoor kan bij gebruik van verschillende buslijnen het aantal kilometers en daarmee het tarief op eenzelfde reisrelaties tussen buslijnen verschillen. Wat betreft het punt van het niet laten betalen van de retours zegt het OV-bureau dat zij een afweging maakt of kunstmatige aanpassingen kunnen worden doorgevoerd rondom de Dieverbrug zonder dat al te veel reizigers hiervan te veel nadeel van zullen ondervinden. Als laatste, reageert het OV-bureau op het punt van tarieven in de Arriva trein. Het OV-bureau zal het advies doorsturen aan de provincie Groningen met de vraag dit op te pakken met Arriva Trein. In de huidige situatie hanteert Arriva Trein voor het reizen met de OV-chipkaart een eigen tariefsysteem die los staat van die van NS en van het stad/streekvervoer. Dit betreft een tijdelijke afspraak, aangezien het OV-bureau het stads- en streekvervoer uiteindelijk integraal wil hebben. Over het tariefsysteem Arriva Trein na uitzetten van het NVB op de stad/streekbussen in Groningen en Drenthe vindt nog overleg plaats tussen verschillende partijen (e.g. de provincies Groningen en Fryslan, OV-bureau en Arriva Trein).

In de maand juni 2010 stuurt het OV-bureau opnieuw een adviesaanvraag voor de OV-chipkaart tarieven. Wijzigingen ten opzichte van het voorstel ontvangen door de consumentenplatforms op 19 mei 2010 zijn:

- Vanwege uniformiteit met het overige busvervoer in Nederland en technische beperkingen is het voorstel de borg voor het reizen met de OV-chipkaart op de bus vooralsnog op de landelijke 4 Euro te leggen. In het voorstel van 22 april 2010 was een regionale 8 Euro voorgesteld.
- N.a.v. controleberekeningen en overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is het kilometertarief aangepast in 0,125 Euro per kilometer als opbrengstneutraal kilometertarief (was in het vorige voorstel 0,13).

- Bedragen voor persoonlijke hulp bij distributiehandelingen is conform landelijke regeling toegevoegd.

Zowel de OV-Consumentenplatforms van Groningen als van Drenthe hebben een positief advies gegeven op de wijzigingen. Wel hebben ze voor wat betreft de tarieven in de vergadering aandacht gevraagd voor met name:

- De kilometerbepaling bij omleidingen en stremmingen: voor het bepalen van het tarief voor de reiziger is een omleiding of stremming niet van invloed. Een reiziger betaalt alsof de bus de normale route zou hebben gereden.
- Een openbaar vervoer dagkaart voor alle doelgroepen en met korting voor personen van 65 jaar en ouder: hiertoe volgt het OV-bureau de landelijke ontwikkelingen omdat zij dit niet alleen voor de bus in Groningen en Drenthe kunnen doen

Op 28 september 2010 informeert het OV-bureau de OV-Consumentenplatforms Groningen en Drenthe over de wijzigingen in tarieven voor het busvervoer in de provincies Groningen en Drenthe die per 1 januari 2011 doorgevoerd zullen worden. De tarieven voor het reizen met de OV-chipkaart worden aangepast met hetzelfde percentage als de landelijke vervoersbewijzen (vermoedelijk 0,87 procent). Op basis hiervan wordt het (landelijke) opstaptarief in 2011 0,79 Euro en het kilometertarief in de provincies Groningen en Drenthe 0,126 Euro.

In de tariefaanvraag van juni 2010 heeft het OV-bureau aangegeven dat zij de Consumentenplatforms zouden informeren over de proposities op de OV-chipkaart. Voor het jaar 2011 zullen deze gezien de landelijke ontwikkelingen als volgt worden vormgegeven:

- Vanaf het moment van het uitzetten van het NVB, blijven abonnementen beschikbaar al dan niet in de vorm van verchipte sterabonnementen. De prijzen blijven gelijk tot 1 april 2011. Indien de sterabonnementen verchipt worden zullen ze verkrijgbaar zijn via distributiepunten OV-chipkaart, indien ze op papier blijven bestaan zijn ze verkrijgbaar via de huidige verkooppunten van de sterabonnementen.
- Uiterlijk op 1 april 2011 start de vervoerders met het verkopen van een kortingspropositie voor Groningen en Drenthe op de OV-chipkaart. Voor 16,50 Euro per maand 20% korting (scholieren 40% korting).

Landelijk wordt nog overleg gevoerd over landelijk te voeren proposities; deze zullen per 1 januari 2012 worden ingevoerd. Tot die tijd blijven in ieder geval de OV-jaarkaart, NS-supplementen en het sterabonnement behouden.

Tot op heden geldt bij gebruik van strippenkaarten en sterabonnementen een toeslag bij gebruik van de Q-liner in de ochtendspits. Aangezien bij de OV-chipkaart het tariefverschil vervalft en het OV-bureau de nieuwe Q-liners 302/303 tijdelijk wil confronteren met toeslagen, wil het OV-bureau de toeslag op de Q-liner per 1 januari 2011 laten vervallen in Groningen en Drenthe. Hiermee is ook rekening gehouden bij de invulling van de dienstregeling 2011. Reizigers kunnen hun resterende bedrag van een toeslagabonnement terug krijgen. Aangezien het sterabonnement vanaf 1 januari 2011 zonder beperking geldig is op de Q-liner, vervalft vanaf deze datum de verkoop van het Q-liner trajectabonnement. Trajectabonnementen kunnen nog wel in hun resterende geldigheidsperiode worden gebruikt.

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

Bevindingen Commissie

Op basis van de toetsmethode, zoals eerder ook toegepast bij andere DO's, verwacht de Commissie dat de overgang van strippenkaart naar de OV-chipkaart kostenneutraal kan plaatsvinden; het verwachte voordeel bedraagt 2%; dit geldt voor de in beschouwing genomen groep reizigers. Dit gezegd zijnde, plaatst de Commissie twee kanttekeningen.

1. De Commissie signaleert een onbalans in de uiteenlopende gevolgen voor twee groepen reizigers.
 - I. Meer dan de helft van de in beschouwing genomen reizigers betreft de reizigers die gebruik maken van de blauwe en roze strippenkaart. Zij worden geconfronteerd met een verwacht nadeel van 14%.
 - II. Tegenover dit nadeel staat een verwacht voordeel voor de tweede groep; zij die thans reizen met het regionale kaartje of het grijze kaartje. Deze kleinere groep reizigers ondervindt een verwacht voordeel van 20%.

- III. De tweede groep reizigers is weliswaar kleiner qua omvang, maar hun verwacht voordeel is groter dan het nadeel van de eerste groep reizigers. Hierdoor ontstaat voor de totaal in beschouwing genomen groep reizigers een verwacht voordeel van 2%.
2. De Commissie constateert dat, door de uitwerking van de bestuurlijke afspraken over het regionale kaartje en de vertaling daarvan in het huidige tarievenplan, het OV-bureau Groningen Drenthe het zo volledig mogelijk gebruik van de OV-chipkaart in de tijd naar achteren schuift. De OV-chipkaart is een systeem dat bij het GO-besluit van 2006 collectief is omarmd. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft daarna bestuursovereenkomsten met elk van de Decentrale Overheden afgesloten en migratiegelden ter beschikking gesteld met als doel het systeem als landelijk nieuw systeem in te voeren. Kenmerkend aan het OV-chipkaartsysteem is dat het baat heeft bij intensief gebruik. Zo worden de "systeemkosten" gedeeld door een zo groot mogelijke groep reizigers. De beleidsmatige keuzes door het OV-bureau Groningen Drenthe belemmeren de kans van een zo snel mogelijke overgang naar intensief gebruik van de OV-chipkaart. Met name het goedkope Eurokaartje (1,50 Euro) blijft op een aantal trajecten een aantrekkelijk alternatief voor de reiziger. Verdere uitfasering van dat kaartje kan pas plaatsvinden na 2013.

Alles overziende classificeert de Commissie het voorstel van OV-Bureau Groningen Drenthe als kostenneutraal. Wel constateert de Commissie dat deze positieve uitkomst in de schaduw wordt gesteld door de onbalans in meer- en minderkosten voor de deelgroepen. De groep die nadeel ondervindt wordt, in vergelijking met de andere toetsen die door de Commissie zijn afgerond, onevenredig hard getroffen. Daar staat tegenover dat een kleinere groep (reizigers die reizen met het regionale en grijze kaartje) naar verwachting een groter voordeel zal ondervinden.

Wanneer het NVB wordt uitgezet, dan is het naar het oordeel van de Commissie van groot belang dat Groningen Drenthe een actief beleid voert om ervoor te zorgen dat de verwachte besparingen als gevolg van overgangen naar andere kaartsoorten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Daartoe adviseert de Commissie als volgt:

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 onderneem zo nodig extra communicatie-acties om verondersteld 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.

Meer in het algemeen pleit de Commissie voor maatregelen die het gebruik van de OV-chipkaart te bevorderen ten koste van kaartsoorten die een regiospecifiek karakter hebben. Uiteraard zijn zogenoemde impulskaartjes (te kopen op de bus) onmisbaar; echter het op relatief grote schaal voortbestaan van regionale kaartjes werkt kannibaliserend voor het gezamenlijk omarmde OV-chipkaart systeem. Een steeds intensiever gebruik, inclusief bijvoorbeeld proposities als dalkorting, stelt hoge eisen aan de technische kwaliteit van de OV-chipkaart; een zaak die blijvend de aandacht vereist van alle betrokken partijen.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit heeft OV-bureau zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd. Het belangrijkste beleidsuitgangspunt van OV-bureau is dat de kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van de Groningen en Drenthe concessies tezamen.

De OV-bureau heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen:

- a) De kostenneutraliteit is berekend vanuit een spreidingsanalyse van de meer- en minderkosten voor de meeste gemaakte reisbewegingen. De spreidingsanalyse biedt inzicht in de verschillen tussen enerzijds

de kosten van roze en blauwe strippenkaarten en sterabbonnement en anderzijds de kosten van het gebruik van de OV chipkaart.

- b) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat de groep reizigers (strippenkaart, en de sterabbonnementen 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) OV-bureau heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers. Hiervoor heeft ze gedifferentieerd naar doelgroep (i.e. scholieren, 4 t/m 11 jaar en overig).
- d) In overleg met de Commissie zijn aannames gedaan over veronderstelde overgangen van de reizigers die nu gebruik maken van de blauw en roze strippenkaart. Deze overgangen zijn gebaseerd op het huidige reisgedrag en de meest voordelige optie op het moment dat de blauw en roze strippenkaart worden afgeschaft.

	Scholieren	4 t/m 11 jaar en 65+	Overig
STRIPPENKAART (blauw en roze)			
<i>Naar OV-chip op saldo</i>	80%	100%	100%
<i>Naar OV-chip met kortingspropositie</i>	20%	0%	0%
TOTAAL	100%	100%	100%

- e) Betreffende de reizigers die nu gebruik maken van het regionale kaartje doet het OV-bureau de aanname dat 50% van de reizigers die reizen met het Eurokaartje (1,50 Euro) en 75% van de reizigers die gebruik maken van het 4-Eurokaartje en 6-Eurokaartje overstapt op de OV-chipkaart 'op saldo'. Het overige deel blijft gebruik maken van de regionale kaartjes. Deze aanname is gebaseerd op het gemak van de OV-chipkaart en het voordeel dat meeste reizigers behalen met het reizen met de OV-chipkaart 'op saldo'. De verwachting dat relatief minder reizigers zullen overstappen van gebruik van het Eurokaartje (1,50 Euro) is gebaseerd op de veronderstelling dat juist deze groep reizigers voor sommige reizen met het Eurokaartje goedkoper uit zijn dan met reizen met de OV-chipkaart "op saldo".
- f) Betreffende de reizigers die nu reizen met het grijze kaartje, doet OV-bureau de aanname dat 75% overstapt naar reizen met OV-chipkaart 'op saldo' en 25% overstapt naar het regionale kaartje. Deze aanname is gebaseerd op de feiten dat het grijze kaartje komt te vervallen, de OV-chipkaart veel gemak biedt en goedkoper is ten opzichte van het regionale kaartje. De incidentele reiziger kan niet langer een grijs kaartje kopen, maar zal daarvoor in de plaats een regionaal kaartje op de bus aanschaffen.
- g) Voor 2011 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,79 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- h) 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.
- i) De gehanteerde kilometertarieven in 2011 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief
Concessie Groningen Drenthe	0,79 Euro	0,126 Euro

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 fors nadeel ondervindt van de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart. Daar tegenover staat een groep die enorm voordeel kan genieten. De blauw en roze strippenkaartreizigers ondervinden overwegend meerkosten. Daar staat tegenover de minderkosten die de reizigers met regionale kaartje, grijze kaartje ten deel vallen.

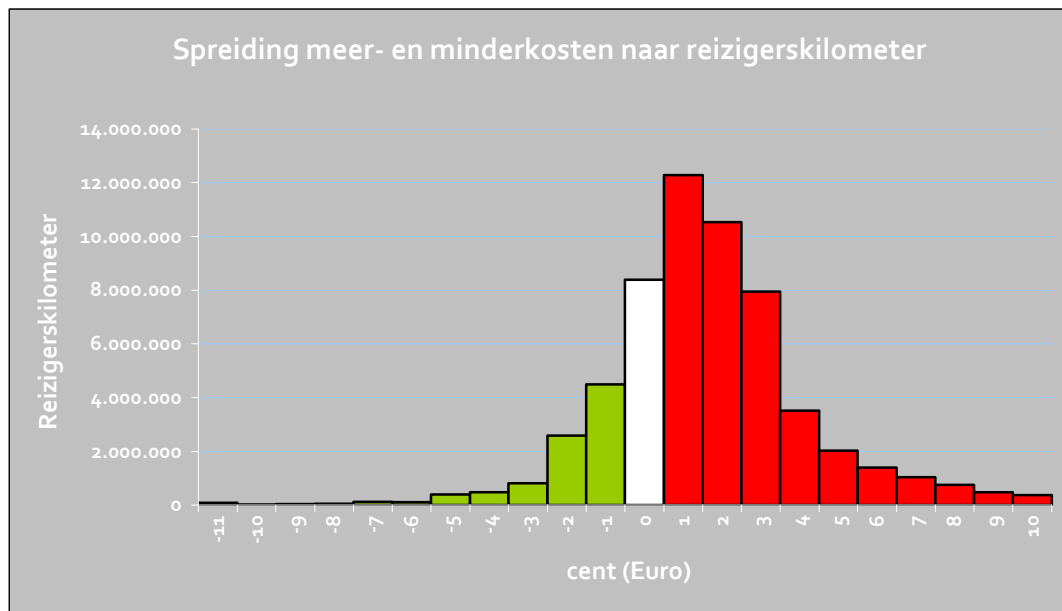
Toelichting

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 provincies Groningen Drenthe 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, het grijze kaartje en sterabonnementen).

Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de gehele groep reizigers die reizen met de blauw en roze strippenkaart 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 met blauw en roze strippenkaart in Groningen en Drenthe (van strip naar OV-chipkaart)



Bron: Kennisinstituut NEA

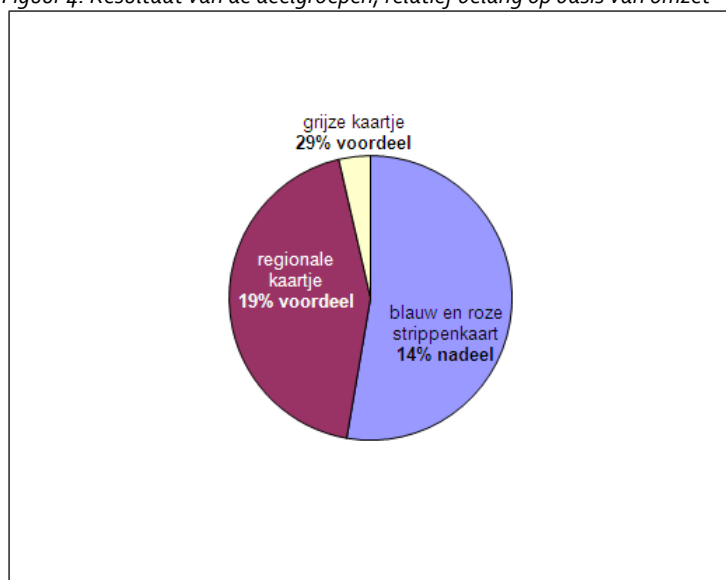
⁴ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

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. De Commissie constateert er een erg scheve verdeling tussen de meer- (rode vlak) en minderkosten (groene vlak) voor de groep reizigers met de blauw en roze strippenkaart.

De bovenstaande 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 (blauw en roze). De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 145.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 1,35 miljoen Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de voorverkoopreizigers een berekend nadeel van 1,21 miljoen Euro (resultaat analyse B).

Dit nadeel wordt gecompenseerd door het voordeel dat de reizigers die nu reizen met de regionale en grijze kaartjes en overstappen op de OV-chipkaart "op saldo". In figuur 4 hieronder worden de resultaten voor de deelgroepen weergegeven, de grootte van taartpunten geeft de omzet van de betreffende deelgroep weer.

Figuur 4: Resultaat van de deelgroepen; relatief belang op basis van omzet



4. Kaartkosten binnen de provincies Groningen en Drenthe

Bevindingen Commissie

In Groningen en Drenthe reizen 330.000 'unieke' reizigers met de bus. Ongeveer 258.000 Persoonlijke kaarten (p-kaarten) zijn reeds verstrekt voor 7,50 Euro. Volgens het OV-bureau zal een groot deel van de reizigers (ongeveer 65.000) eurokaartjes blijven kopen. De provincies Groningen en Drenthe concluderen hieruit dat slechts nog maar een beperkt deel van de reizigers binnen deze provincies een persoonlijke of anonieme OV-chipkaart zal aanschaffen. Voor deze nog aan te schaffen geldt tevens de aanschafprijs van 7,50 Euro. OV-bureau is van plan om een zomeractie te voeren. Van 11 juli tot en met 4 september krijgen alle reizigers bij gebruik van de OV-chipkaart automatisch 25 procent korting op het kilometertarief bij gebruik van de bus in de Groningse en Drentse concessies. Deze actie wordt bekend gemaakt aan reizigers via posters in de bus, advertenties in weekbladen en flyers in bussen en bij servicepunten.

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 Groningen Drenthe over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met OV-bureau Groningen Drenthe.

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 Groningen Drenthe ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van Groningen Drenthe en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld;
- Een - door het secretariaat van de Commissie - expertsessie georganiseerd over de toetsing van abonnementen. Deze is gehouden op. Aan de expertsessie namen deel de projectleider Flevoland, Overijssel en Twente, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Noord-Brabant en SRE, het onderzoeksbureau Hypercube en het kennisinstituut NEA.

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 laten maken door het kennisinstituut NEA waarbij de WROOV-informatie van 2008 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 OV-bureau Groningen Drenthe.