



Rapportage van de Commissie Meerkosten OV-chipkaart
6 oktober 2008

Perspectief op Meerkosten

Voorwoord

De opdracht van de Staatssecretaris aan de Commissie is (a) "meerkosten" veroorzaakt door vertraging bij de invoering van de OV-chipkaart door de vervoerders te doen opgeven, (b) door een economische analyse inzichten te verkrijgen in herkomst, oorzaak, aard en omvang van deze opgegeven meerkosten (c) aan de hand van deze analyse de opgaven van de vervoerders te ordenen en (d) daaromtrent te adviseren. Deze rapportage bevat die opgaven, analyse, ordening en advies.

De ordening van de opgaven heeft tot doel, als één van de bouwstenen, behulpzaam te zijn bij de verdere aanpak van en het overleg over de invoering van de OV-chipkaart door (i) de regiegroep, (ii) het overleg tussen de verschillende decentrale overheden en de respectieve vervoerders (iii) vervoerders (individueel en gezamenlijk) als gebruikers van de OV-chipkaartsystemen en aangeslotenen bij Trans Link Systems, de joint venture van enkele vervoerders en (iv) het Rijk bij haar besluit het Nationaal Vervoerbewijs (regionaal of landelijk) buitenwerking te stellen.

Of de door de vervoerders gedane opgaven – naar herkomst, aard, oorzaak of omvang – in overeenstemming met de werkelijkheid zijn, is en blijft een uitsluitende verantwoordelijkheid van die vervoerders zelf. Er is geen boekenonderzoek gedaan (begrotingen en plannen, administratie of jaarstukken), er heeft geen accountantscontrole plaatsgevonden en niet gecontroleerd is of opgegeven meerkosten (of opgegeven minderopbrengsten) ook daadwerkelijk "meer" zijn ten opzichte van de oorspronkelijke door de vervoerders in 2006 gehanteerde ramingen en begrotingen, of op juiste gronden aan het OV-chipkaartproject zijn toegerekend. Slechts een deel van de opgegeven meerkosten omvat een opgave van werkelijke, reeds uitgegeven, kosten en veelal gaat het om een opgave van verwachte opbrengsten en projecties en ramingen van toekomstige "meerkosten". Kort en goed, wie cijfers of andere gegevens uit deze rapportage hanteert als vaststaand, of als door de Commissie "goedgekeurd" of "aanvaard", geeft welbewust een verkeerde voorstelling van zaken. Belangrijker dan "totaal"-bedragen, zijn de relatieve verhoudingen in de opgaven en ordening naar gelang van, onder andere, de aard van het vervoer, de relatie met pilotprojecten, en het zijn van "first" of "late mover".

Deze rapportage opent met een overzicht van de achtergronden van de introductie van de OV-chipkaart en in het bijzonder de gebeurtenissen, die geleid hebben tot de oprichting van de regiegroep begin 2008. Vervolgens schetst de rapportage het normatieve kader (wet en regelgeving). Hoofdstuk 3 geeft de methodologie weer. Hoofdstuk 4 vormt de kern van de rapportage. Dit hoofdstuk bevatten de opgaven van de vervoerders en de met behulp van algemene economische inzichten en analyse uitgevoerde ordening van de opgaven door de Commissie. Hoofdstuk 5 bevat de analyse en gevolgtrekkingen. De rapportage sluit af met een aanbevelingen aan de regiegroep in hoofdstuk 6.

De OV-chipkaart is maatschappelijk van groot belang, technologisch innovatief, omvat personenvervoer uitgevoerd door welke vervoerder ook en biedt de reiziger een gemakkelijke manier van reizen, opladen en betalen. Een vervoerbewijs en betaalmiddel dat het in de visie van

nagenoeg al onze gesprekspartners niet alleen verdient, maar ook geschikt zou zijn om nu daadwerkelijk te gaan functioneren. In het bijzonder zijn het de partijen, die het grootste aandeel in gemaakte en toekomstige meerkosten hebben opgegeven, die zich bij uitstek voorstander tonen van een vlotte verdere stap van de uitrol van de OV-chipkaart. Aan de betrokken partijen worden hoge eisen gesteld die invoering voor de reiziger tot een succes te maken, te meer nu deze reiziger een krimpend vertrouwen in de OV-chipkaart blijkt te hebben. Hoge eisen, die aan iedere vervoerder, de decentrale overheden, TLS, en het Rijk, ieder voor zich en ieder in de eigen rol worden gesteld. Maar vooral ook aan de onderlinge afstemming en samenwerking bij die uitrol. Er ligt, kort en goed, een grote verantwoordelijkheid om de uitontwikkeling en invoering verantwoord door te zetten: vastberaden in het einddoel zonder de nu eenmaal aan een project als dit inherente risico's te veronachtzamen maar deze, waar nodig, gezamenlijk te overwinnen. Dat deze rapportage daaraan kan bijdragen is de wens van de Commissie.

Graag spreekt de Commissie een woord van dank uit naar de vervoerders en de overige betrokken partijen. Met inzet en voortvarendheid voldeden zij aan onze verzoeken om informatie. In het bijzonder heeft de Commissie haar voordeel kunnen doen met hun inbreng, bijdragen aan de hoorzittingen en het constructieve commentaar op een eerste versie van de hoofdstukken één tot en met vier van deze rapportage.

A.W. Kist

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
INHOUDSOPGAVE	4
SAMENVATTING	6
1 INLEIDING	12
1.1 AANLEIDING EN OPDRACHT	12
1.2 WERKWIJZE	13
2 ACHTERGRONDEN VAN DE INTRODUCTIE VAN DE OV-CHIPKAART.....	15
2.1 INTRODUCTIE VAN DE OV-CHIPKAART	15
2.2 NORMATIEF KADER RONDOM DE INTRODUCTIE VAN DE OV-CHIPKAART	18
3 KADER VAN DE ORDENING	21
3.1 VERTREKpunt: MEERKOSTEN TEN OPZICHTE VAN HET JAAR 2006.....	21
3.2 CATEGORIEËN VAN MEERKOSTEN	22
3.3 DE ORDENING VAN DE OPGAVEN PER MEERKOSTENCATEGORIE	23
3.4 DE RELATIE TUSSEN OPGEGEVEN MEERKOSTEN EN DE BUSINESS CASE OV-CHIPKAART	23
4 ORDENING VAN DE OPGEGEVEN MEERKOSTEN	25
4.1 CONTEXT OPGAVEN VAN DE VERVOERDERS	25
4.2 DE CLUSTERS EN DE PERIODEN.....	26
4.3 HET VERSCHIL TUSSEN OPGAVEN EN ORDENING VAN DE OPGAVEN	28
4.4 MEERKOSTEN VAN VERTRAGING	29
4.5 MINDER OPBRENGSTEN	33
4.5.1 <i>Tariefdifferentiatie</i>	33
4.5.2 <i>Opbrengstneutraliteit</i>	35
4.5.3 <i>Tariefverlaging</i>	37
4.5.4 <i>Cashflowproblematiek</i>	37

4.6	HOGERE ONTWIKKELINGSKOSTEN	39
4.6.1	<i>Distributie</i>	39
4.6.2	<i>Hogere kosten Systemontwikkeling</i>	42
4.7	OVERIGE MEERKOSTEN	45
5	ANALYSE EN GEVOLGTREKKINGEN	47
5.1	INLEIDING	47
5.2	PERIODE 1 (2006-2008).....	47
5.3	PERIODE 2 (2009-2011) EN PERIODE 3 (2012-2017)	49
5.4	HET RELATIEVE GEWICHT VAN DE GEORDENDE MEERKOSTEN	52
5.5	DE KWESTIE VAN DE BEVEILIGING VAN DE OV-CHIPKAART.....	53
5.6	DE RELATIE TUSSEN DE GEORDENDE MEERKOSTEN EN DE BUSINESS CASES OV-CHIPKAART	54
5.7	OORZAKEN VAN DE VERSLECHTERING VAN DE BUSINESS CASE OV-CHIPKAART	55
5.8	PRIKKELS, RISICO'S EN ONZEKERHEDEN.....	57
6	GOED BERADEN EN VASTBERADEN VERDER – AANBEVELINGEN AAN DE REGIEGROEP	59

Samenvatting

1. In opdracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft de Commissie Meerkosten OV-chipkaart de omvang en oorzaken van (verwachte) meerkosten en minderopbrengsten van uitontwikkeling, introductie, distributie en beheer van de OV-chipkaart aan de hand van opgaven van vervoerders in kaart gebracht. Het gaat om meerkosten in de periode 2006 – 2008 en te verwachten meerkosten in de periode 2009 – 2017. De financiële en invoeringsveronderstellingen over de OV-chipkaart - zoals verwoord in het go-besluit van 2006 met de daarachter liggende MKBA - zijn het referentiepunt.
2. De opgegeven meerkosten en minderopbrengsten worden – inherent aan het grotendeels prognotiserende karakter daarvan - omkleed door grote onzekerheden. Voor de Commissie zijn deze aanleiding een sterke knip aan te brengen in de opgaven en de ordening van deze opgaven op basis van economische analyse voor de periode 2006-2008 enerzijds en voor de perioden daarna anderzijds. De Commissie benadrukt dat de opgaven en derhalve ook de ordening een indicatief karakter hebben, ook na deze ordening. Onzekerheid blijft bestaan ten aanzien van de precieze hoogte van de meerkosten: er is geen boekenonderzoek gedaan (begrotingen en plannen, administratie of jaarstukken), er heeft geen accountantscontrole plaatsgevonden en niet gecontroleerd is of opgegeven meerkosten (of opgegeven minderopbrengsten) ook daadwerkelijk "meer" zijn ten opzichte van de oorspronkelijke door de vervoerders in 2006 gehanteerde ramingen en begrotingen en evenmin of opgegeven meerkosten op juiste gronden aan het OV-chipkaartproject zijn toegerekend.
3. De opgaven van de vervoerders aan de Commissie zijn geordend in drie clusters:
 - a. Kosten als gevolg van de vertraging van de implementatie en uitrol van de OV-chipkaart. Vertragingen kunnen zijn veroorzaakt door, bijvoorbeeld, het onderschatten van de complexiteit van de systeemontwikkeling, door nieuwe eisen aan het systeem en door interventies van derden.
 - b. Minder opbrengsten of potentieel gederfde opbrengsten die zijn toe te schrijven aan het feit dat verwachte voordelen van de kaart voor de vervoerder niet of later kunnen worden gerealiseerd.
 - c. Hogere kosten (investeringen en exploitatiekosten) omdat de ontwikkeling van de OV-chipkaart complexer is dan werd geraamd in 2006.
4. De Commissie heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken. De Commissie stelt vast dat de meerkosten zijn veroorzaakt door de gemaakte keuzes bij de ontwikkeling en invoering van de kaart. Deze keuzes zijn gemaakt door de partijen die direct sturing hebben gegeven aan de ontwikkeling van de kaart. De oorzaken van het ontstaan van deze meerkosten liggen in het domein van die partijen. Tot deze partijen behoren primair TLS en bij de oprichting van TLS betrokken vervoerders (RET, GVB, HTM, Connexxion en NS in het bijzonder). Tot die partijen behoren ook de decentrale overheden, voor zover deze direct sturing hebben

gegeven aan de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart. Deze sturing vloeit mede voort uit de bestuursovereenkomsten, die de Rijksoverheid met de decentrale overheden heeft gesloten. Daarin is de verantwoordelijkheid voor de migratie van het Nationaal Vervoersbewijs naar de OV-chipkaart bij de decentrale overheden neergelegd. Het is voorts niet uitgesloten dat de streekvervoerders ook tot die partijen behoren, voor zover deze direct sturing hebben gegeven aan de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart. Deze sturing vloeit er uit voort dat de streekvervoerders zijn aangesloten bij TLS. Als aangeslotene kunnen de streekvervoerders de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart hebben gecompliceerd – en daarmee vertraagd – indien zij met aanvullende wensen ter zake functionaliteit of techniek zijn gekomen. De effecten worden overigens versterkt door de verwevenheden binnen de openbaar vervoersector (ketencausaliteit).

5. De oorzakelijkheid van de ontstane meerkosten ligt derhalve voornamelijk in het domein van de in punt 4 genoemde partijen. Een uitzondering hierop is de oorzakelijkheid van (een deel van) de vertraging in de laatste fase van de Rotterdamse pilot, die mede toe te schrijven valt aan aanvullende eisen van de Rijksoverheid. Deze eisen zijn: (i) het door TLS en de RET opgestelde regionaal migratieplan en het door TLS opgestelde plan van aanpak voor realisatie van het landelijke migratieplan dat is getoetst en geaccordeerd door de Royal Holloway University of London (RHUL) en (ii) een akkoord tussen betrokken partijen over het door de Commissie Meerkosten OV-chipkaart uitgevoerde onderzoek. Deze eisen zijn in de visie van de Commissie niet zonder meer dragend voor het uitstellen van de beslissing van de in de Rotterdamse regio het Nationaal Vervoerbewijs af te schaffen.
6. De Commissie constateert ten aanzien van de vraag van welke partijen de meerkosten van de periode 2006 – 2008 uiteindelijk dragen, dat het stelsel van het openbaar vervoer daartoe in beginsel verschillende mogelijkheden biedt, namelijk (i) een hoger tarief te berekenen voor een gedefinieerde vervoerprestatie, (ii) een lagere vervoerprestatie met gelijke tarieven (iii) een hogere subsidie te bedingen bij de decentrale overheid, (iv) verlaging van kosten (verhogen van efficiëntie) of verhogen van overige opbrengsten binnen de huidige organisatie, of (v) een lager rendement voor de aandeelhouder. Behalve bij de laatste twee instrumenten is dit in belangrijke mate afhankelijk van de ruimte die decentrale overheden bieden. Los daarvan is het van belang de grootste kostenveroorzaker, te weten vertraging, zoveel mogelijk te voorkomen.
7. De periode 2006 - 2008 geeft het beeld dat circa driekwart van de meerkosten zijn veroorzaakt door vertraging en met name opgetreden zijn bij de oorspronkelijke pilotvervoerders (RET, GVB en Connexxion). Deze bedrijven zijn de grootste voorstander van onverminderde voortgang van de introductie van de OV-chipkaart, inclusief het gefaseerd afschaffen van het Nationaal Vervoerbewijs. De overige meerkosten in deze periode relateren aan de complexiteit en functionaliteit van het systeem. Het totaal in de ordening opgenomen bedrag bedraagt, onder de in punt 2 genoemde voorbehouden, circa 100 miljoen euro.

8. De periode 2009 – 2017 geeft het beeld dat, onder punt 2 genoemde voorbehouden, circa 18 miljoen euro aan meerkosten per jaar worden verwacht, waarmee nog geen rekening is gehouden met de kostencategorieën waarin vervoerders geen prognoses hebben weten in te vullen vanwege het ontbreken van voldoende gegevens of inzichten. Ten aanzien van deze periode geven de streekvervoerders de meeste meerkosten op.
9. In de MKBA 2006 is voor de periode 2006 tot en met 2008 gerekend met een nominaal bedrag aan investeringen en kosten voor een totale som van 249 miljoen euro voor het OV-chipkaartsysteem in het stads- en streekvervoer. Vergeleken met dit in 2006 voorziene bedrag aan investeringen en kosten voor de stads- en streekvervoerders, vormt de in de ordening opgenomen circa 100 miljoen euro, onverlet onzekerheden beschreven in punt 2, een substantieel bedrag. Vergeleken met in 2006 voorziene jaarlijkse kosten en baten voor de periode 2009 – 2017 (33 respectievelijk 55 miljoen euro), vormt de verwachting van tenminste 18 miljoen euro per jaar aan meerkosten, eveneens een substantieel bedrag.
10. De meerkosten verbonden aan de eventueel vervroegde migratie naar een nieuwe en beter beveiligde chip, zijn niet meegenomen omdat geen informatie beschikbaar was. De meerkosten die gepaard gaan met de vertraging veroorzaakt door de beveiligingskwestie zijn wel meegenomen. De Commissie constateert overigens dat de pilotvervoerders de risico's die aan de beveiliging van de kaart verbonden zijn niet zodanig hoog inschatten, dat deze verdere uitrol van de OV-chipkaart zou moeten verhinderen of moeten vertragen.
11. De Commissie signaleert dat de business case van de introductie van de OV-chipkaart ten opzichte van de veronderstellingen in 2006 is verslechterd. Dat neemt niet weg dat de Commissie met een aanzienlijk deel van de betrokken partijen van mening is dat verdere voortgang in de pilotprojecten zo spoedig als maar mogelijk ter hand moet worden genomen. In de vormgeving van dat traject past, transparantie, een stevig projectbeheer en risicomanagement, scherpe bewaking van de reizigersbelangen en het zoveel mogelijk beheersbaar maken van de kostenontwikkelingen vanaf heden.
12. De Commissie komt tot een aantal aanbevelingen aan de regiegroep:

1. Regel proces allocatie van meerkosten

Om niet verder onnodig tijd te verliezen, is het nodig dat de partijen, in wier domein oorzaken van meerkosten liggen, in goed onderling overleg in de Regiegroep zo snel mogelijk de hoofdlijnen afspreken, aan de hand waarvan zij deze problematiek onder controle zullen brengen. Het daadwerkelijk beloop van subsidie-uitkeringen door de decentrale overheden verdient aandacht. Bij het trekken van deze hoofdlijnen kan de rapportage van de Commissie en in het bijzonder haar conclusies ten aanzien van de oorzaken van de verslechtering business case OV-chipkaart een richtsnoer bieden. Voor een goed beeld is de positie van NS van onmisbaar belang.

2. Transparante en representatieve beproeving van het systeem

Het is gezien de complexiteit van het systeem en de ervaringen tot dusverre naar inschatting van de Commissie noodzakelijk het systeem op een transparante en voor alle actoren inzichtelijke wijze ("real life") te beproeven, ook in een niet-duale fase. Daarnaast dient deze beproeving representatief te zijn voor de verschillende vervoersmodaliteiten. Geobjectiveerde uitkomsten van deze beproevingen moeten tussen de verschillende actoren die betrokken zullen zijn bij de verdere uitrol van de OV-chipkaart worden gedeeld.

3. Besluit tot het nemen van een volgende stap in de pilotprojecten

Het ligt voor de hand de beproeving en verdere voortgang van het OV-chipkaart project allereerst te vinden in de stadsregio's, waar pilotprojecten draaien. Bij succesvolle voltooiing van deze pilotprojecten, waaronder het succesvol uitvoeren van een niet-duale fase voor alle vervoersmodaliteiten, kan het vervolg buiten de stadsregio's worden georganiseerd en tussen de actoren worden afgestemd. Het is daarbij essentieel het voortgangsschema en de aan de verdere uitrol te stellen condities, alsmede alle in de pilotprojecten opgedane ervaringen en informatie, in goed overleg tussen alle actoren vast te stellen en te delen. Het spreekt voor zich dat de reizigers hier nauw bij moeten worden betrokken.

De daadwerkelijke voortgang in de pilotprojecten, door afschaffing van het Nationaal Vervoerbewijs, is naar inzicht van de Commissie noodzakelijk om verdere bedreigingen van het OV-chipkaart project, waaronder oplopende meerkosten te voorkomen. Mits de organisatie en monitoring, zoals hieronder aanbevolen, op een door betrokken partijen gedragen wijze tot stand is gebracht.

4. Nader onderzoek

Voorts beveelt de Commissie aan nader onderzoek te verrichten naar de economische merites van de verslechtering van de business cases op sectoraal niveau en op bedrijfsniveau, bij voorkeur ook met de NS binnen de reikwijdte van dat onderzoek. Mocht uit dat onderzoek blijken dat sprake is van een per saldo negatieve business case voor de sector of negatieve business cases op bedrijfsniveau dan zouden deze resultaten meegenomen moeten worden bij de verdere organisatie en voortgang van het OV-chipkaart project.

5. Verbeter de organisatiestructuur van het OV-chipkaart project

Zorg dat bestaande, dan wel nieuw te vormen, overlegstructuren toegerust zijn en voorzien in (i) een integrale planning van het invoeringsproces, (ii) een heldere en onderschreven verantwoordelijkheidsverdeling en allocatie van risico's aan de verschillende actoren, inclusief financiële compensatiemechanismen en (iii) een systeem van onderlinge signalering van invoeringsperikelen en hun (potentiële) effecten op de verschillende partijen

(risicomanagement). Onderdeel daarvan zou kunnen zijn dat een onafhankelijk regisseur wordt aangesteld die onder mandaat van die partijen en gesteund door de gebruikers en de Rijksoverheid, aan het werk gaat.

De noodzaak van organisatieverbetering is een constatering die nagenoeg iedere partij de Commissie heeft voorgehouden. De Commissie is het daarmee eens. Als het bij één project geldt dan is het bij dit project: le hasard ne favorise que les esprits préparés (Louis Pasteur).

6. Waarborg optimale acceptatie van de OV-chipkaart

Cruciaal is dat de reeds gebleken en nog te verwachte systeem- en aanloopperikelen zich in hun effecten zo min mogelijk doen gevoelen bij de reizigers. Immers deze effecten zullen leiden tot een reductie van het vertrouwen in de kaart en daarmee de bereidheid van de reiziger om de kaart te gaan benutten. Een voortreffelijke begeleiding van en communicatie met de gebruikers van de OV-chipkaart, bijvoorbeeld met betrekking tot multiregio en multiplatform gebruik, zijn daarvoor belangrijke instrumenten; tevens behoren de vervoerders onderling de uiteindelijke afwikkeling van risico's en incidenten geregeld te hebben waarbij het belang van de gebruikers voorop dient te staan. Opgepast moet worden voor een mengsel van frequent optredende incidenten met betrekking tot de kaart, gebrekkige afhandeling daarvan, media aandacht en politieke bemoeienis. Dergelijke samenloop kan explosief zijn en de klantacceptatie verder reduceren.

7. Volg de economische ontwikkeling van de openbaar vervoersector

In dit stadium is over de waarschijnlijkheid van welk financieel scenario dan ook niet met enig gezag een concrete voorspelling te doen. Dat neemt niet weg dat rekening moet worden gehouden met het zich daadwerkelijk voordoen van een substantiële verslechtering van de business cases van de introductie van de OV-chipkaart van individuele vervoerders door de introductie van de OV-chipkaart.

Het is voor de continuïteit en de kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland van groot belang dat dit openbaar vervoer wordt verzorgd door gezonde bedrijven. Dit betekent dat de openbaar vervoer bedrijven in staat gesteld moeten worden om een voldoende rendement te halen op hun investeringen. Concessies met een voldoende aantrekkelijk pakket van tarieven, vervoerprestatie en subsidie door de decentrale overheid zouden dit kunnen bevorderen.

8. Bevorder professionalisering van de concessieverlening door de decentrale overheden

Voor een houdbare toekomst van de openbaar vervoermarkten, in het bijzonder het streekvervoer, is het van belang dat sprake is van hoge kwaliteit van de aanbestedingen in

het openbaar vervoer. Daartoe kan kennisbundeling, verdere professionalisering en eventueel harmonisatie, van de aanbestedingsprocessen bepaald bijdragen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en Opdracht

In juni 2006 is door verschillende partijen groen licht gegeven voor de introductie van de OV-chipkaart. Als onderdeel hiervan hebben de Minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: "de Minister"), de decentrale overheden (de concessieverleners) en de vervoerders afspraken gemaakt over een landelijke invoering van de OV-chipkaart, het afschaffen van het huidige Nationaal Vervoerbewijs en een additionele bijdrage van de Rijksoverheid aan de financiering van de introductie van de OV-chipkaart. Met die bijdrage was beoogd dat de financiële gevolgen van de introductie voor alle partijen tezamen ten minste neutraal zouden zijn.¹

In december 2007 is gebleken dat de voortgang van de invoering van de OV-chipkaart zich niet volgens de verwachtingen van medio 2006 ontwikkelde. Daarnaast werd in januari 2008 één van de eerder gesignaleerde risico's - het veiligheidsrisico - actueel: onderzoekers van de Rijksuniversiteit Nijmegen waren in staat de OV-chipkaart te kraken. De voortgang van de introductie kwam daarmee tot stilstand, mede vanwege het uitlopen van het pilotproject in Rotterdam.

Vervolgens heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (hierna: "de Staatssecretaris") op verzoek van de Tweede Kamer in overleg met de openbaar vervoersector het Aanvalsplan OV-chipkaart opgesteld. Dat plan is op 29 februari 2008 aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Het Aanvalsplan bevat onder meer een overzicht van afspraken tussen de verschillende partijen over de uitontwikkeling, distributie, introductie en beheer van de OV-chipkaart. Drie vervoerders hebben het Aanvalsplan overigens niet onderschreven.

Hierna is een regiegroep aan het werk gegaan, ter uitvoering van de afspraken vastgelegd in het Aanvalsplan OV-chipkaart.

Op basis van het overleg in de regiegroep heeft de regiegroep besloten de omvang en achtergronden van (te verwachten) meerkosten – de additionele kosten van uitontwikkeling, introductie, distributie en beheer van de OV-chipkaart vergeleken met het terzake in 2006 geraamde kostenniveau – in kaart te brengen. Dit onderzoek is mede geïnitieerd om tegemoet te komen aan de zorgen van de partijen die het Aanvalsplan niet wilden onderschrijven. De Staatssecretaris heeft hieraan invulling gegeven door in het voorjaar 2008 de heer A.W. Kist (hierna: "de Commissie") te vragen – kort gezegd - onderzoek te verrichten naar: (a)

¹ Zoals in het go-besluit van juni 2006 door de Minister werd geformuleerd: een gezonde business case, met een Netto Contante Waarde van nul of meer en een terugverdientijd van 3 of 4 jaar. Volgens de MKBA lag dit ruim boven die ondergrens.

“meerkosten” door vertraging bij de invoering van de OV-chipkaart, op te geven door de vervoerders, (b) de herkomst, oorzaak, aard en omvang van deze opgegeven meerkosten en (c) aan de hand van een analyse de opgaven van de vervoerders te ordenen.

Medewerking aan het door de Commissie uitgevoerde onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van vrijwilligheid, onder de conditie dat geen vertrouwelijke bedrijfsgegevens (per vervoerder) in deze rapportage worden opgenomen, tenzij dit noodzakelijk zou zijn voor een ordelijke rapportage.

De Commissie is ondersteund door een staf. Tot die staf behoren medewerkers van RebelGroup Advisory, financieel-economische adviseurs te Rotterdam en Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, advocaten en notarissen te Den Haag.

Met deze rapportage sluit de Commissie haar werkzaamheden af.

1.2 Werkwijze

Verschillende partijen hebben de Commissie informatie verstrekt

- de Staatssecretaris;
- de vervoerders, te weten: Arriva, Connexion, GVB, HTM, RET, Syntus en Veolia;
- Mobis;
- de Samenwerkende kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (hierna: “SkVV”);
- het Inter Provinciaal Overleg (hierna: “IPO”);
- ROVER;
- Trans Link Systems (hierna: “TLS”);
- Districhip.

In de regiegroep is aangegeven dat de NS geen deel zou uitmaken van het onderzoek van de Commissie naar eventuele meerkosten. De NS heeft de Commissie desgevraagd bovendien laten weten geen informatie te zullen verstrekken aan de Commissie, noch standpunten te zullen innemen ter zake van de oorzaken van het ontstaan van meerkosten. Buiten de reikwijdte van de rapportage is dan ook gebleven de vraagstelling naar en beantwoording van het investeringen- en kostenniveau van de NS verbonden aan de uitontwikkeling, introductie, distributie en beheer van de OV-chipkaart.

De Commissie is gestart met informele gesprekken met de voornoemde partijen. Vervolgens is die partijen het verzoek gedaan schriftelijke informatie te verstrekken. Daarbij heeft de Commissie gevraagd opgave te doen van werkelijke en verwachte meerkosten voor de perioden (i) 2006-2008, (ii) 2009-2011 en (iii) 2012-2017, aan de hand van een door de Commissie in overleg met de vervoerders tot stand gebrachte lijst van kostencategorieën. Die lijst is in hoofdstuk 3 van deze rapportage opgenomen. Tevens heeft de Commissie schriftelijke vragen gesteld met betrekking tot de gemaakte afspraken rond de ontwikkeling van de OV-chipkaart in de concessies.

De Commissie heeft tevens openbaar gemaakte documenten met betrekking tot het OV-chipkaart project geraadpleegd.

Vervolgens hebben hoorzittingen plaatsgevonden. Tijdens deze hoorzittingen is iedere bovengenoemde partij afzonderlijk in de gelegenheid gesteld haar opgaven, stellingen en standpunten aan de Commissie toe te lichten. Tijdens de hoorzittingen heeft de Commissie vragen gesteld. Ter voorbereiding van de hoorzittingen heeft de Commissie aan de te horen partijen schriftelijk aandachtspunten voorgelegd, met enkele nader te beantwoorden vragen.

Ten slotte heeft de Commissie de verkregen informatie geordend en verwerkt in een concept van deze rapportage. De Commissie heeft de partijen in de gelegenheid gesteld aan de hand van de hoofdstukken 1 tot en met 4 van dat concept te toetsen of sprake was van eventueel onjuiste weergave van verstrekte informatie en/of ingenomen standpunten. Vrijwel alle betrokken partijen hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt en de Commissie gewezen op de in hun ogen in de concept rapportage voorkomende feitelijke onjuistheden. Deze reacties zijn bij de definitieve redactie van de rapportage betrokken.

De Commissie heeft in deze rapportage aldus neergelegd een ordening van informatie en standpunten, die zijn verkregen en vernomen van de gehoorde partijen in verband met de gerealiseerde en verwachte meerkosten ten opzichte van de ramingen van 2006 terzake de uitontwikkeling, introductie, distributie en beheer van de OV-chipkaart. De ordening van deze opgaven heeft tot doel, als één van de bouwstenen, behulpzaam te zijn bij de verdere aanpak van, en het overleg over, de invoering van de OV-chipkaart door (i) de regiegroep, (ii) de overleggen van de decentrale overheden en de vervoerders en (iii) van vervoerders (individueel en gemeenschappelijk) als gebruikers van de OV-chipkaartsystemen en aangeslotenen bij TLS, de joint venture van enkele vervoerders en (iv) het Rijk bij haar besluit het Nationaal Vervoerbewijs (regionaal of landelijk) buitenwerking te stellen.

De Commissie heeft de aangereikte informatie en standpunten niet op juistheid, in de zin van werkelijk additioneel ten opzichte van de ramingen van 2006 of correct toegerekend aan de introductie van de OV-chipkaart of anderszins, geverifieerd. De Commissie heeft geen accountantsonderzoek doen verrichten. De Commissie heeft evenmin de partijen verzocht hun opgaven te onderbouwen met verificatoire bescheiden, noch heeft de Commissie gevraagd om een accountantsverklaring. Dergelijke verificatie zou het onderzoek zeer langdurig, kostbaar en belastend voor de partijen hebben gemaakt.

2 Achtergronden van de introductie van de OV-chipkaart

2.1 Introductie van de OV-chipkaart

De Minister, het IPO, SkVV en Mobis hebben op 5 juli 1999 de Intentieverklaring Chipkaart ondertekend. Die Intentieverklaring was gericht op het uitvoeren van een studie naar de invoering van de OV-chipkaart, om vervolgens de uitkomsten daarvan vast te leggen in afspraken tot het daadwerkelijk invoeren van een nieuwe tariefstructuur met gebruikmaking van chipkaarttechnologie.

In september 2000 hebben drie vervoerders een business case opgesteld, met een analyse van de kosten en baten van de invoering van de OV-chipkaart. Die analyse laat over het geheel van die drie vervoerders een positief beeld zien.

De Minister heeft in november 2000 in en na overleg met Mobis vastgesteld, dat de vervoerders verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart en dat de decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de tarieven en de vervoerbewijzen en kaartsoorten voor het stads- en streekvervoer.

In 2001 hebben vijf vervoerders (NS, RET, GVB, HTM en Connexxion) vertegenwoordigend een grote meerderheid van het Nederlandse vervoeraanbod, TLS opgericht. Die vennootschap is belast met het realiseren een groot deel van het OV-chipkaartsysteem.

In april 2002 hebben de Rijksoverheid en de decentrale overheden, na overleg met Mobis, eisen en wensen ten aanzien van (i) de functionaliteit van de OV-chipkaart, (ii) de communicatie met de concessieverlener en (iii) een nieuw tariefsysteem voor het lokaal en regionaal vervoer vastgelegd in het Afsprakenkader Chipkaart, versie 1 van 2 april 2002. Daartoe behoren dertien functionele eisen die door de concessie verlenende decentrale overheden zijn gesteld aan de OV-chipkaart. Aan die eisen is sindsdien in grote lijnen onverkort vastgehouden.

TLS heeft in 2003 opdracht verstrekt aan het consortium East-West voor het leveren en opzetten van het centrale elektronische systeem voor de OV-chipkaart.

Op 4 november 2003 zijn de voorlopige uitkomsten van een studie gepresenteerd naar de maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OV-chipkaart. Die studie wordt aangeduid als de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (hierna: "MKBA"). De uitkomst van die studie was dat, gegeven een overheidsbijdrage, sprake zou zijn van een positief saldo: de invoering van de OV-chipkaart zou voor het gehele Nederlandse openbaar vervoersector een rendabel project zijn.

Op 25 juni 2004 heeft de Minister de Tweede Kamer medegedeeld dat het IPO, SkVV, Mobis en zijn departement de "Routekaart Afspraken-kader II Van Strip naar Chip" hebben opgesteld, waarin de belangrijkste maatregelen, gericht op invoering van de OV-chipkaart, zijn beschreven.

In april 2005 wordt in de regio Rotterdam de eerste pilot van de OV-chipkaart gestart, na voltooiing van een eerdere pre-pilot fase in 2004. Vanaf april 2005 is het dan ook mogelijk om in het Rotterdamse metrosysteem van de RET en op de Connexion bussen in de Hoeksche Waard en Voorne Putten te reizen, zowel met de strippenkaart als met de OV-chipkaart. Eind 2005 is ook in Amsterdam een pilot fase op de Amsterdamse metro gestart.

De Minister heeft bij brief van 16 februari 2005 aan de Tweede Kamer doen weten, dat zij twee voorwaarden heeft gesteld aan haar nog te nemen besluit tot afschaffing van het Nationale Vervoerbewijs. In de eerste plaats zou overeenstemming met de decentrale overheden over (de financiering van) de migratie van Nationaal Vervoerbewijs naar OV-chipkaart moeten worden bereikt. In de tweede plaats zou uit de pilot te Rotterdam moeten blijken dat invoering in geheel Nederland verantwoord zou zijn, aldus dat het systeem zou voldoen aan de daaraan gestelde functionele eisen.

In 2006 is de MKBA geactualiseerd. Ook deze MKBA 2006 strekt tot de conclusie dat er een positief resultaat zou kunnen worden bereikt met de invoering van de OV-chipkaart, al is dit resultaat minder positief dan geraamd in 2003. Op basis van de MKBA 2006 wordt de noodzaak van een hogere bijdrage van de Rijksoverheid vastgesteld.

Bij brief van 13 juni 2006 heeft de Minister een go-besluit, dat zij tezamen met de decentrale overheden en de vervoerbedrijven had bereikt, aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het go-besluit houdt kort gezegd in dat (i) de Minister de Nationale Vervoerbewijzen tijdens de migratieperiode stapsgewijs afschaft, (ii) de overeengekomen bijdrage voor de migratie definitief aan de decentrale overheden ter beschikking wordt gesteld en (iii) de decentrale overheden tezamen met de vervoerders de migratie naar de OV-chipkaart in de respectieve concessiegebieden (gaan) uitvoeren. Op 28 juni 2006 heeft een meerderheid van de Tweede Kamer tijdens een algemeen overleg ingestemd met het go-besluit van de Minister.

Het go-besluit markeert de start van de verdere uitrol van de OV-chipkaart. De Minister heeft daarbij benadrukt dat zij onderscheid maakte tussen de landelijke introductie van de OV-chipkaart enerzijds en het landelijk stopzetten van het Nationale Vervoerbewijs anderzijds. De voltooide landelijke introductie van de OV-chipkaart betekent dat reizigers in het openbaar vervoer met de OV-chipkaart kunnen reizen, het distributienetwerk operationeel is en het overgrote deel van de reizigers in het bezit is van een OV-chipkaart. De Minister bericht in dit verband dat zij voornemens is uiterlijk op 1 januari 2009, ná een duale fase (waarin zowel de huidige Nationale Vervoerbewijzen als de OV-chipkaart als vervoerbewijs geaccepteerd worden) het Nationaal Vervoerbewijs landelijk af te schaffen. Hieraan heeft de Minister een aantal voorwaarden gesteld.

De in het go-besluit beschreven afspraken zijn grotendeels neergedaald in de tussen Rijksoverheid en de verschillende decentrale overheden gesloten bestuursovereenkomsten. In deze bestuursovereenkomsten is vastgelegd, dat de Minister op basis van vijf aspecten zal toetsen of zij het op dat moment bestaande stelsel van Nationaal Vervoerbewijzen zal afschaffen in verband met de introductie van de OV-chipkaart. Tot deze voorwaarden behoren de eerder gestelde dertien

functionele eisen, zoals vastgelegd in het Afsprakenkader OV-chipkaart versie 1 van 2 van april 2002. Voorts is in de bestuursovereenkomsten vastgelegd, dat niet de Rijksoverheid, maar de decentrale overheden zullen zorgdragen voor de migratie van een stelsel van Nationale Vervoerbewijzen naar een stelsel waarin de OV-chipkaart algemeen gebruikt wordt.

Het go-besluit betreft uitsluitend de introductie van de OV-chipkaart in het stads- en streekvervoer. Het door de NS verrichte personenvervoer is met dat besluit niet direct geraakt. Dit vloeit voort uit het feit dat afschaffing van het Nationaal Vervoerbewijs de vervoeroperatie van de NS niet raakt. Het Nationaal Vervoerbewijs is niet geldig bij vervoer door de NS op het hoofdrailnet, met uitzondering van vervoer door NS binnen vijf stedelijke agglomeraties. Dit laat onverlet dat er een grote mate van onderlinge samenhang bestaat tussen de introductie door NS van de OV-chipkaart en de introductie bij en door de overige vervoerders. Dit verband hangt samen met klantenacceptatie en de beschikbaarheid van een infrastructuur voor een landelijk dekkend OV-chipkaartsysteem voor het gehele openbaar vervoer, met faciliteiten voor het gebruik, opladen en kopen van de OV-chipkaart. De Minister heeft daarom met de NS afzonderlijke afspraken gemaakt, welke neergelegd zijn in de door de Minister aan de NS verleende concessie voor het hoofdrailnet.

Op 20 februari 2007 deelt de Minister bij brief aan de Tweede Kamer mee dat de decentrale overheden het OV-chipkaartsysteem in hun respectieve concessiegebieden zullen invoeren en dat de migratie uiterlijk 1 januari 2009 zal zijn afgerond. Tevens herhaalt de Minister dat zij uiterlijk op 1 januari 2009 het Nationale Vervoerbewijs zal afschaffen, waarbij de Minister nog eens aangeeft aan welke voorwaarden alsdan moet zijn voldaan.

Op 19 april 2007 richt Mobis Districhip B.V. op. Deze vennootschap heeft tot doel het tot stand brengen van een (bij derden, zoals detaillisten, te plaatsen) netwerk voor de verkoop en het laden van de OV-chipkaart, alsmede de informatievoorziening over en de serviceverlening aan de gebruikers van de OV-chipkaart.

Op 21 juni 2007 bericht de Staatssecretaris de Tweede Kamer van haar zorgen over de tijdige migratie naar de OV-chipkaart, mede op grond waarvan de Staatssecretaris de voortgang van de introductie van de OV-chipkaart toezegt te zullen onderzoeken. Dit onderzoek was reeds voorzien bij het go-besluit van juni 2006.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek, bericht de Staatssecretaris op 7 november 2007 aan de Tweede Kamer dat het volledig invoeren van de OV-chipkaart en het landelijk afschaffen van de acceptatieplicht van de Nationale Vervoerbewijzen per 1 januari 2009 waarschijnlijk niet haalbaar zal zijn en dat de introductie van de OV-chipkaart bij de NS niet eerder dan medio 2009 wordt verwacht. Daarnaast constateert de Staatssecretaris dat met het go-besluit een onomkeerbaar proces is gestart, aldus dat de OV-chipkaart er wel degelijk komt.

Op 17 januari 2008 vindt een spoeddebat in de Tweede Kamer plaats naar aanleiding van berichten over het kraken van de kaart. Naar aanleiding van dat debat wordt het "Aanvalsplan OV-chipkaart" opgesteld. Het plan is er mede op gericht het inmiddels beschadigde beeld van de OV-chipkaart bij

de reiziger te herstellen en de voortgang van de verdere introductie van de OV-chipkaart te bevorderen.

2.2 Normatief kader rondom de introductie van de OV-chipkaart

Het regulatoire kader van vervoerbewijzen en tarieven van het openbaar personenvervoer kan als volgt in het kort worden geschetst.

Vervoerbewijzen

De Minister kan bij Algemene Maatregel van Bestuur regels stellen over Nationale Vervoerbewijzen, onder meer ter zake van de daaraan te stellen eisen, de daarbij behorende vervoervoorwaarden en het geografische toepassingsbereik (artikel 30 lid 1 Wp 2000). Verder geldt dat bij Ministeriële Regeling regels kunnen worden vastgesteld omtrent de eisen die aan de Nationale Vervoerbewijzen kunnen worden gesteld (artikel 43 lid 2 Bp 2000). Op basis daarvan is de Ministeriële Regeling Nationale Vervoerbewijzen openbaar vervoer vastgesteld. Daarin zijn onder meer de strippenkaart en abonnementen als Nationaal Vervoerbewijs aangewezen. Het Nationaal Vervoerbewijs is geldig in heel Nederland, behoudens de gebieden waarvoor de Minister – op verzoek van een decentrale overheid of ambtshalve – heeft bepaald dat het Nationaal Vervoerbewijs niet (langer) geldig is (artikel 41 lid 1 Bp 2000).

De Minister is dus bevoegd, zowel ambtshalve als op verzoek van een concessieverlener, vast te stellen dat een Nationaal Vervoerbewijs niet (langer) geldig is in een gebied waarin het elektronisch vervoerbewijs functioneert (artikel 6 lid 4 Regeling Nationale Vervoerbewijzen openbaar vervoer). De Minister heeft zich daartoe in bestuursovereenkomsten verbonden, aldus dat hij invulling zal geven aan zijn wettelijke bevoegdheden het Nationale Vervoerbewijs niet meer te laten gelden in één of meer gebieden in het geval aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Daarnaast kan de Minister regels stellen over de invoering, acceptatie, uitgifte, exploitatie of het beheer van elektronische nationale vervoerbewijzen en de erkenning van één of meer instellingen die deze vervoerbewijzen uitgeven, exploiteren of beheren (artikel 30 leden 2 en 3 Wp 2000). Er zijn geen voornemens van de Minister bekend van deze bevoegdheid gebruik te maken, aldus dat de Minister zelf nadere regels zou beogen te stellen omtrent elektronische nationale vervoerbewijzen. Dit laat onverlet dat de Minister bij het besluit tot het afschaffen van het Nationale Vervoerbewijs, de OV-chipkaart kan toetsen. Eveneens laat dit onverlet dat de Minister op een later moment alsnog zelf regels over elektronische nationale vervoerbewijzen kan stellen, waaraan de OV-chipkaart alsdan zal zijn gebonden.

De decentrale overheden zijn gehouden door middel van concessievoorschriften voorwaarden te verbinden aan de modellen van vervoerbewijzen en de vervoervoorwaarden waartegen het openbaar vervoer dient te worden verricht (artikel 32 lid 2 sub d Wp 2000). Dit is de grondslag voor de bevoegdheid van de decentrale overheden voor het introduceren van de OV-chipkaart. Bovendien moeten de decentrale overheden in concessies voorschriften opnemen gericht op

integratie van vervoerbewijzen (artikel 32a Wp 2000). In de tussen de Minister en de respectieve decentrale overheden gesloten bestuursovereenkomsten is vastgelegd dat die decentrale overheden van deze bevoegdheden gebruik zullen maken. Mochten de decentrale overheden daaraan uitvoering geven, dan kunnen in één concessiegebied tenminste twee vervoerbewijzen naast elkaar bestaan, het Nationale Vervoerbewijs (zolang niet door de Minister is bepaald dat deze niet langer geldt) en het door de decentrale overheid voorgeschreven vervoerbewijs, de OV-chipkaart.

Kortom, uitsluitend de Minister is bevoegd tot het bepalen in hoeverre het Nationale Vervoerbewijs nog geldt, wat per gebied en per moment kan verschillen. De Minister is voornemens van deze bevoegdheid gebruik te maken door het stapsgewijs per gebied en per periode niet langer laten gelden van het Nationale Vervoerbewijs. Daarnaast heeft de Minister de mogelijkheid om bij regelgeving voorwaarden te verbinden aan de OV-chipkaart. Het zijn tot dusverre de decentrale overheden die op basis van concessievoorschriften voorwaarden verbinden aan de OV-chipkaart. Dit betekent dat de OV-chipkaart vooralsnog niet als Nationaal Vervoerbewijs in de zin van de Wp 2000 zal worden aangemerkt, maar desondanks landelijke dekking zal verkrijgen als gevolg van de onderlinge afspraken tussen de desbetreffende overheden, die vervolgens in de respectieve concessies zijn neergelegd in voorschriften opgelegd aan de vervoerders.

Tarieven

Bij Ministeriële Regeling zijn regels vastgesteld ten aanzien van de (maximum) tarieven voor het Nationale Vervoerbewijs (artikel 42 lid 1 Bp 2000). Zodra het Nationale Vervoerbewijs niet langer geldt voor een bepaald gebied, gelden de tariefsregels evenmin nog langer.

De decentrale overheden bepalen bij concessievoorschrift welke tariefvrijheden de concessiehouders hebben. De meeste decentrale overheden stellen aan de tarifiering van hun concessiehouders stringente eisen. De decentrale overheden zijn daarmee mede of geheel verantwoordelijk voor het tariefbeleid, doordat zij, bijvoorbeeld, bevoegd zijn tot het vaststellen van de hoogte van de tarieven en de tariefopbouw.

De decentrale overheden hebben onderling afspraken gemaakt over het landelijke tarievenkader dat geldt voor de OV-chipkaart. Tot het moment van afschaffing van het Nationaal Vervoerbewijs zal het tarief verbonden aan het Nationaal Vervoerbewijs feitelijk als tariefplafond gelden. Onder dat plafond bestaat wel ruimte voor lagere tarieven voor bijvoorbeeld bijzondere doelgroepen of daluren.

Binnen de kaders van het door de Minister bepaalde nationaal tarief (voor zover het Nationale Vervoerbewijs in het desbetreffende gebied nog geldt) en de kaders van de decentrale overheden gesteld bij concessievoorschriften, zijn de vervoerders bevoegd tot het vaststellen van hun tarieven. In praktijk blijkt dat niet zelden de decentrale overheden de bevoegdheid aan zich hebben getrokken de vervoertarieven vast te stellen. Dit geldt temeer ten aanzien van de OV-

chipkaart waar de decentrale overheden een maximum kilometertarief onderling hebben afgesproken.

3 Kader van de ordening

3.1 Vertrekpunt: meerkosten ten opzichte van het jaar 2006

De door vertraging van het OV-chipkaart project veroorzaakte ontwikkeling van de gerealiseerde en verwachte meerkosten en minderopbrengsten, gemeten ten opzichte van de ramingen van 2006, vormt het vertrekpunt van het onderzoek van de Commissie. De Commissie heeft als noodzakelijk uitgangspunt genomen dat in 2006 reeds sprake was van een raming van investeringen, kosten en opbrengsten op bedrijfsniveau en dat al deze kosten- en opbrengstenniveaus geheel buiten de reikwijdte van de door de Commissie te ordenen meerkosten vallen, aldus dat deze niet kunnen worden aangemerkt als meerkosten zoals bedoeld in dit onderzoek.

Het go-besluit en de daarbij gevoegde bijlagen geven aanknopingspunten voor de verwachtingen, zoals deze golden in 2006, ten aanzien van (i) de planning van de invoering OV-chipkaart en (ii) het afschaffen van de acceptatieplicht van het Nationaal Vervoerbewijs en de timing daarvan. Zo is ten tijde van het go-besluit toegelicht dat sprake is van een gefaseerde invoering, met landelijke afschaffing van het Nationaal Vervoerbewijs per 1 januari 2009.

Overige relevante verwachtingen en uitgangspunten van het OV-chipkaart project blijken ondermeer uit de MKBA van 2006. Deze (financiële) verwachtingen en uitgangspunten hebben mede ten grondslag gelegen aan de kostencategorieën ordening van de Commissie, zoals deze in overleg met vervoerders tot stand is gebracht.

De belangrijkste pijlers uit de MKBA van 2006, die zouden moeten zorgen voor een rendabele introductie en exploitatie van de OV-chipkaart, zijn:

- de terbeschikkingstelling van migratiesubsidies,
- de mogelijkheid van tariefdifferentiatie,
- het zich voordoen van groei van de aantallen reizigers, en
- de reductie van zwart en grijs rijden.

In het kader van het go-besluit en het sluitend maken van de sector business case heeft de Minister een bedrag aan de decentrale overheden betaald, geoormerkt voor de migratie naar de OV-chipkaart. Hiermee is beoogd dat de totale business case van de OV-chipkaart voor de sector tenminste neutraal zou uitvallen. Het betreft een bedrag van 129² miljoen euro te betalen in

² De 129 miljoen euro Rijksbijdrage aan decentrale overheden zoals in 2006 is vastgesteld is later nog verhoogd met een gedeelte van de subsidie voor pilots die de facto is overgebleven. Daarom wordt inmiddels ook over 132 miljoen gesproken. De Commissie zal in deze rapportage steeds de 129 miljoen zoals vastgesteld in 2006 noemen, waarbij deze mutatie in acht genomen moet worden.

termijnen, en een reeds eerder beschikbaar gestelde Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) bijdrage ten behoeve van afsluiting van metrostations van 69 miljoen euro, alsmede – bij wijze van voorfinanciering – een bedrag van 76 miljoen euro aan vooruitbetaalde Brede Doel Uitkering.

3.2 Categorieën van meerkosten

De Commissie heeft in overleg met de betrokken partijen en gelet op de uitgangspunten en veronderstellingen van 2006 twintig categorieën van omstandigheden geïdentificeerd, waaruit meerkosten en/of minderopbrengsten in verband met de ontwikkeling, introductie, distributie en beheer van de OV-chipkaart kunnen voortvloeien. Deze posten vormen onderdeel van de winst- en verliesrekeningen van de vervoerders.

Deze meerkostencategorieën zijn:

- beveiliging
- privacy
- tarieven
- opbrengstneutraliteit
- tariefdifferentiatie
- distributie
- uitschuiven planning
- ondersteuning huidig gebruik chipkaart
- compensatieregeling voor reizigers
- langere duale fase
- cashflow problematiek
- boetebedingen
- subsidieregelingen
- studenten OV-kaart
- EGI-Status
- opbrengstverdeling
- kwaliteit
- beheer systeem
- stijging kostenniveau
- risico kostenontwikkeling

Bij aanvang van haar werkzaamheden heeft de Commissie moeten concluderen dat de kostensoort 'beveiliging' wel uitgevraagd maar overigens ten dele buiten de ordening van opgegeven meerkosten zou moeten blijven, omdat ten aanzien van deze kwestie nog te veel onzekerheden bestonden. Dit blijkt ook uit de opgegeven bedragen en standpunten terzake van de beveiligingsissue. Deze verschillen zeer. Wel is duidelijk dat de beveiligingskwestie vertraging in het OV-chipkaart project veroorzaakt. De kosten die verband houden met deze vertraging zijn wèl in de ordening opgenomen.

3.3 De ordening van de opgaven per meerkostencategorie

De Commissie heeft per categorie van meerkosten op basis van de opgaven van de vervoerders de volgende ordeningsstappen gevolgd:

(i) Beschrijving van de categorie

Per meerkostencategorie is in hoofdstuk 4 van deze rapportage een toelichting opgenomen van de achtergronden en veronderstellingen van de desbetreffende categorie.

(ii) Opgaven door vervoerders

De Commissie heeft vervolgens de omvang van de opgaven aan meerkosten gezien.

(iii) Toets aan algemene economische inzichten

De Commissie heeft vervolgens de opgaven van de partijen getoetst aan de uitgangspunten en veronderstellingen van 2006 en aan de hand van algemene economische inzichten. Daarbij is onder meer in acht genomen, in hoeverre de opgegeven meerkosten in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de verschillende partijen, zoals deze in 2006 zijn gehanteerd.

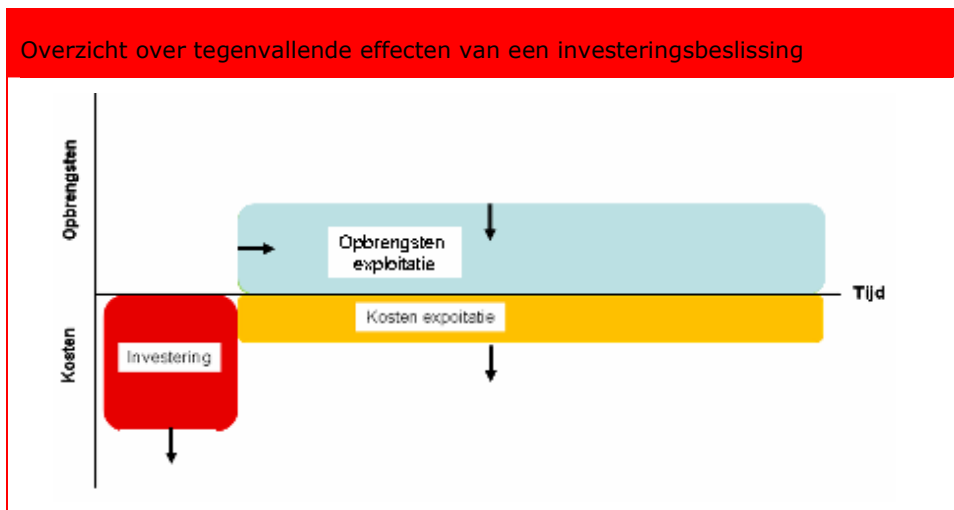
(iv) Oorzakenanalyse

De Commissie heeft de oorzaken van het ontstaan van de meerkosten voor zover mogelijk, gelet op de aard en diepgang van de verkregen informatie, geanalyseerd..

Een en ander geschiedt zowel op het niveau van de desbetreffende categorie (hoofdstuk 4) als op generiek niveau (hoofdstuk 5).

3.4 De relatie tussen opgegeven meerkosten en de business case OV-chipkaart

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



De som van de meerkosten is dus niet gelijk aan het (negatieve) effect op business case niveau. Om deze vertaalslag te maken is een aanvullende analyse nodig, namelijk naar tijds- en financieringseffecten. Het is hooguit mogelijk uit de opgegeven meerkosten een indicatie te geven van de richting van het effect op de business case (positief of negatief).

4 Ordening van de opgegeven meerkosten

4.1 Context opgaven van de vervoerders

De vervoerders hebben de Commissie opgaven gedaan van meerkosten over de achterliggende jaren (2006-2008) en met betrekking tot de jaren (2009-2017). Dit uitgaande van de – in samenspraak met de vervoerders – opgestelde meerkostencategorieën. Uitgangspunt van de opgave door de vervoerders zijn de eigen ramingen en begrotingen ten tijde van het go-besluit van juni 2006 geweest.

De Commissie plaatst enkele algemene kanttekeningen bij de van de vervoerders ontvangen opgaven.

De MKBA 2006, bijlage bij het go-besluit uit 2006, is opgesteld vanuit het gezichtspunt van de decentrale overheden, met in achtneming van de bedrijfsgegevens van de vervoerders. Vervoerders hebben meerkosten opgegeven op basis van de achterliggende ramingen en begrotingen op bedrijfsniveau. Met andere woorden: de vervoerders hebben thans opgaven gedaan op basis van de eigen interpretatie van de MKBA 2006 en hun toenmalige bedrijfseconomische ramingen. Meerjarige begrotingen of business cases, op grond waarvan meerkosten zijn af te leiden, zijn niet aan de Commissie verstrekt, behoudens door een enkele vervoerder.

De verstrekte opgaven van werkelijke meerkosten voor de voorbije jaren (2006-2008) zijn niet onafhankelijk getoetst. Tijdens de hoorzittingen is wel gebleken dat bepaalde meerkosten zijn opgegeven die afwijken van de uitgangspunten en veronderstellingen van de partijen in 2006, zoals blijkend uit, bijvoorbeeld de MKBA 2006 of het go-besluit. Dit geldt met name voor de kostensoort opbrengstneutraliteit.

De opgaven van meerkosten zijn, het spreekt voor zich, omgeven met veel onzekerheden; het zijn indicaties.

Ten aanzien van de periode 2006-2008 geldt dat onzekerheid blijft bestaan ten aanzien van de precieze hoogte van de meerkosten: er is geen boekenonderzoek gedaan (begrotingen en plannen, administratie of jaarstukken), er heeft geen accountantscontrole plaatsgevonden en niet gecontroleerd is of opgegeven meerkosten (of opgegeven minderopbrengsten) ook daadwerkelijk "meer" zijn ten opzichte van de oorspronkelijke door de vervoerders in 2006 gehanteerde ramingen en begrotingen en evenmin of opgegeven meerkosten op juiste gronden aan het OV-chipkaartproject zijn toegerekend.

Vervolgens, voor wat de periode 2009-2017 betreft geldt dat het immers louter inschattingen van toekomstige kosten en opbrengsten betreft. Ten aanzien van de periode 2009-2017 hebben vervoerders bovendien geregeld geen opgave gedaan van bepaalde meerkostencategorieën, met de motivering dat een meer dan willekeurige inschatting daarvan nog niet is te maken. Daarbij speelt bijvoorbeeld ook de onzekerheid ten aanzien van het gedrag van de reiziger. Enkele

kostencategorieën, zoals de meerkostencategorie beveiliging en de meerkostencategorie EGI-status van TLS³, zijn door enkele vervoerders met een pro memorie aangeduid, waarbij tevens is aangegeven dat deze meerkostencategorieën mogelijk gewichtige risico's in zich dragen.

De Commissie heeft op basis van de opgaven van vervoerders niet kunnen vaststellen in hoeverre reeds afspraken zijn gemaakt over vergoeding door decentrale overheden dan wel compensatie van meerkosten van de uitontwikkeling, introductie, distributie en beheer van de OV-chipkaart of daadwerkelijk subsidie uitkeringen zijn gedaan.

Resumerend; de opgegeven meerkosten en minderopbrengsten worden – inherent aan het grotendeels prognotiserende karakter daarvan – gekenmerkt door onzekerheden. De Commissie maakt derhalve onderscheid tussen de opgaven en de ordening van deze opgaven op basis van algemene economische analyse voor de periode 2006-2008 enerzijds en de opgaven en ordening voor de perioden daarna anderzijds. De Commissie stelt ten aanzien van de laatste categorie vast dat de opgaven en de ordening daarvan een indicatief karakter hebben.

4.2 De clusters en de perioden

Vervoerders hebben bij de Commissie aangegeven dat er meerkosten zijn ontstaan, voornamelijk als gevolg van vertraging van het OV-chipkaartproject, en dat, mede als gevolg hiervan, hun business case van de introductie van de OV-chipkaart is verslechterd.

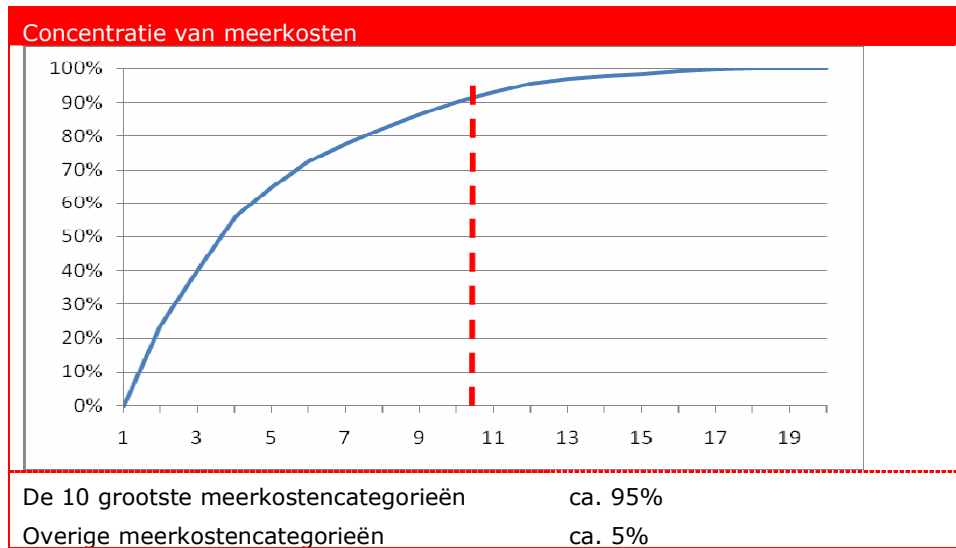
De opgaven van de vervoerders aan de Commissie zijn ter wille van een beter begrip geordend in drie clusters. Deze zijn:

- Meerkosten als gevolg van de vertraging van de implementatie en uitrol van de OV-chipkaart.
- Minderopbrengsten of potentieel gederfde opbrengsten, die zijn toe te schrijven aan het feit dat in 2006 geraamde voordelen van de OV-chipkaart voor de vervoerders niet, of op een later tijdstip of in een latere periode, zijn gerealiseerd of naar verwachting niet of later zullen worden gerealiseerd.
- Hogere kosten (investeringen en exploitatiekosten) omdat de ontwikkeling van de OV-chipkaartsysteem complexer is dan werd geraamd in 2006.

Deze drie clusters groeperen volledig de twintig meerkostencategorieën die door de vervoerders en de Commissie zijn aangemerkt als mogelijke meerkostenposten.

De opgaven van vervoerders laten een duidelijke concentratie op een aantal meerkostencategorieën zien, zoals weergegeven in onderstaande figuur.

³ De verlening door de Nederlandse Bank van een vergunning aan TLS om op te treden als elektronische geldinstelling (EGI). Zie voor toelichting hoofdstuk 5.7



Uit de bovenstaande figuur blijkt dat de volgende (in clusters ingedeelde) meerkostencategorieën, indien geen rekening wordt gehouden met de nog ontbrekende invulling van enkele kostencategorieën (de door vervoerders opgegeven pro memorie posten), 95% van de totale opgegeven meerkosten omvatten:

- kosten van vertraging (het eerste cluster)
 - langere duale fase
 - uitschuiven planning
 - compensatieregeling
- minderopbrengsten (het tweede cluster)
 - tariefdifferentiatie
 - opbrengstneutraliteit
 - cashflow-problematiek
- hogere kosten van systeemontwikkeling (het derde cluster)
 - distributie
 - kwaliteit
 - stijging kostenniveau
 - risico kostenontwikkeling.

De Commissie onderscheidt terzake meerkosten voor de vervoerders drie perioden:

- Periode 1: de periode 2006 – 2008, waarin meerkosten door de vervoerders zijn opgegeven die als meerkosten en minderopbrengsten te verifiëren zouden behoren te zijn.
- Periode 2: de periode 2009 – 2011 waarvoor de vervoerders op grond van hun eigen veronderstellingen en inschattingen prognoses of ramingen hebben verstrekt van mogelijke meerkosten in het kader van de invoering van de OV-chipkaart. Deze periode is gekozen

vanuit de veronderstelling dat in 2011 de daadwerkelijke landelijke uitrol van de OV-chipkaart zal hebben plaatsgevonden.

- Periode 3: de periode 2012 – 2017. Deze periode ziet op de fase na de volledige uitrol van de OV-chipkaart en sluit aan op het laatste jaar waarvoor in 2006 ramingen zijn gehanteerd.

Naar opgave van de vervoerders, betreft de eerste periode uitgegeven meerkosten en, indien van toepassing, werkelijk gederfde opbrengsten verband houdende met de vertraging van de invoering van de OV-chipkaart. De opgegeven meerkosten zijn in beginsel met behulp van de administratie van de vervoerders en de respectieve ramingen van deze vervoerders van 2006, te verifiëren, evenals de opgegeven minderopbrengsten.

De opgegeven meerkosten met betrekking tot periode 2 en periode 3 zijn louter prognoses, gebaseerd op verwachtingen en inschattingen van de vervoerders. Uit de door de vervoerders verstrekte informatie blijkt een grote variëteit in opgaven, zowel ten aanzien van het gewicht daarvan als ten aanzien van de categorieën van meerkosten. De opgaven van de verschillende vervoerders zijn niet eenduidig, maar laten juist een relatief grote spreiding in de relatieve kostenomvang zien

De door de vervoerders opgegeven cijfers zijn niet verdisconteerd, maar in de regel nominale cijfers, met uitzondering van enkele posten van een specifieke vervoerder die de Netto Contante Waarde bedragen uit de MKBA 2006 heeft opgenomen in haar opgave.

Voorts zijn de door de vervoerders opgegeven bedragen exclusief omzetbelasting en/of vennootschapsbelasting effecten.

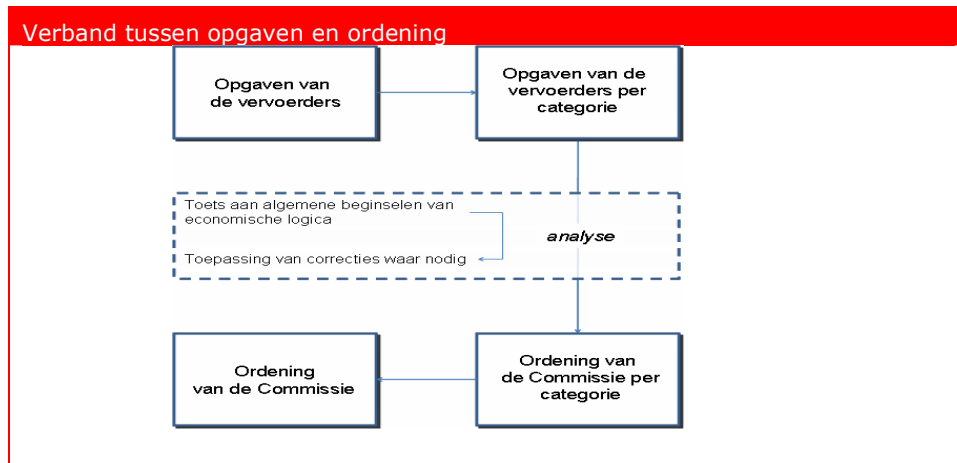
Voor de periode 2006-2008 zijn de opgegeven bedragen uitgedrukt in het prijspeil van het desbetreffende jaar. Voor de perioden vanaf 2009 zijn de bedragen en de opgegeven bedragen uitgedrukt in het prijspeil 2008, exclusief enige inflatiecorrectie.

4.3 Het verschil tussen opgaven en ordening van de opgaven

In dit hoofdstuk van de rapportage worden de opgaven van de vervoerders samengenomen. De Commissie heeft vervolgens getoetst of de opgegeven bedragen een toets aan algemene economische inzichten kunnen doorstaan. Is dit niet het geval dan zijn de desbetreffende opgaven niet in de ordening meegenomen.

In de volgende paragrafen worden de verschillende categorieën van meerkosten afzonderlijk op de wijze zoals weergegeven in hoofdstuk 3 geanalyseerd, waarna in de paragrafen 5.2 en 5.3 samenvattende noties van de Commissie zijn opgenomen.

De volgende figuur illustreert het verband tussen opgaven en ordening zoals gehanteerd door de Commissie.



4.4 Meerkosten van vertraging

Beschrijving van de categorie

Het staat vast dat de OV-chipkaart later wordt ingevoerd dan, in 2006, verwacht. Dit kan tot verschillende categorieën meerkosten leiden:

- Kosten vanwege een langere duale fase: het naast elkaar operationeel in stand houden van twee kaartsystemen (papieren vervoerbewijs naast elektronisch vervoerbewijs) leidt tot extra kosten van beheer, onderhoud, dubbele kosten van instandhouding van de organisaties VBN⁴ en TLS, het voortduren van de kosten en minderopbrengsten van zwartrijden en organisatorische kosten. Tijdens de duale fase heeft de reiziger de mogelijkheid een keuze te maken tussen twee tariefssystemen en zal dus in de regel het goedkoopste tarief kiezen.
- De compensatieregeling voor reizigers: bij gefaseerde en vertraagde uitrol van de OV-chipkaart zal de reiziger gedurende een langere periode geconfronteerd worden met overstappen van een "verchipt" naar een "niet verchipt" gebied (of omgekeerd) en zal daarbij twee "opstaptarieven" moeten betalen. Dit nadeel voor de reiziger beogen de decentrale overheden weg te nemen door een compensatieregeling, waaraan de vervoerders bijdragen. De vervoerders menen dat dit gegeven meerkosten voor hen met zich zal brengen.
- Uitschuiven planning: Het gaat hier met name om hogere kosten van de organisaties van de vervoerders, bijvoorbeeld vanwege het langer in stand houden van een projectteam of de onderhoudskosten verbonden aan investeringen die naar thans blijkt te vroeg zijn gedaan. Alle kosten die het gevolg zijn van vertraging, maar niet gerelateerd zijn aan het in stand

⁴ Vervoerbewijzen Nederland B.V. (hierna: "VBN") coördineert de distributie van de Nationale Vervoerbewijzen.

houden van twee kaartsystemen, zijn in deze categorie door de vervoerders opgegeven.

Hierbij plaatst de Commissie één kanttekening. De kosten die verband houden met de vertraagde mogelijkheid van de invoering van tariefdifferentiatie zijn opgenomen in het tweede cluster, de cluster aangaande minderopbrengsten. Deze categorie komt in paragraaf 4.5.1 van deze rapportage aan de orde.

Opgaven door de vervoerders

De vervoerders hebben de volgende opgaven gedaan.

Opgaven van vervoerders: "meerkosten van vertraging" (I)		
	Periode 1: 2006–2008	Periode 2 en 3: per jaar
Langere duale fase	ca. 41 miljoen euro	ca. 5 miljoen euro
Uitschuiven planning	ca. 24 miljoen euro	ca. 2 miljoen euro
Compensatieregeling	ca. 11 miljoen euro	ca. 2 miljoen euro
totaal	ca. 76 miljoen euro	ca. 9 miljoen euro

Deze opgaven kunnen verder worden uitgesplitst in verschillende vervoerdersgroepen.

Opgaven van vervoerders: "meerkosten van vertraging" (II)		
	Periode 1: 2006–2008	Periode 2 en 3: per jaar
Stadsvervoerders	ca. 62 miljoen euro	ca. 7 miljoen euro
Streekvervoerders	ca. 14 miljoen euro	ca. 2 miljoen euro
Pilot (RET, GVB, Cxx)	ca. 70 miljoen euro	ca. 8 miljoen euro
Overige	ca. 6 miljoen euro	ca. 1 miljoen euro

Uit de opgaven kan worden geconcludeerd, dat veruit de meeste meerkosten door de pilotvervoerders zijn opgegeven; 90 % van de totale opgave. Dit ligt voor de hand, omdat de door de vervoerders opgegeven additionele ontwikkelingskosten van de OV-chipkaart met name door de pilotvervoerders worden gedragen. De "late movers" profiteren van de (technologische) ontwikkelings- en invoeringsprestaties van de "first movers".

Toets aan algemene economische inzichten

Het staat vast dat de OV-chipkaart later wordt ingevoerd dan in 2006 is voorzien. De ontwikkeling van de OV-chipkaart duurt langer dan verwacht, mede omdat – zoals nagenoeg alle partijen concreet aangeven – er gaandeweg de ontwikkeling aanpassingen aan de functionaliteit en de kwaliteit van de kaart moesten worden doorgevoerd. Omdat partijen al begonnen waren met investeren leidt vertraging dan onvermijdelijk tot meerkosten.

De Commissie heeft de vervoerders gevraagd meerkosten die verband houden met de vertraging in de ontwikkeling en uitrol van de OV-chipkaart op te geven in drie categorieën.

Langere duale fase: bij de invoering van de OV-chipkaart zal sprake zijn van een duale fase, waarin zowel de OV-chipkaart als het Nationale Vervoerbewijs geldige vervoerbewijzen zijn. De duale fase eindigt per concessiegebied met het afschaffen van het Nationale Vervoerbewijs. Dat vergt een besluit van de Minister. Het in stand houden van twee kaartsystemen leidt tot additionele kosten.⁵ Deze kosten zijn meegenomen in de ramingen van 2006. Een langere duale fase dan verwacht in 2006 leidt tot meerkosten.

Eén vervoerder heeft aangegeven bij de opgave van de meerkosten voor de duale fase te zijn uitgegaan van een scenario van een voortdurende duale fase tot einde 2011. Tijdens de hoorzitting kwam naar voren dat deze vervoerder desondanks verwacht dat de duale fase voor de metro al eerder eindigt. Deze verwachting reduceert de terzake opgegeven meerkosten met circa 28 miljoen euro. Dit laat zien dat de meerkosten in deze categorie direct afhankelijk zijn van het afschaffen van het Nationaal Vervoerbewijs.

Compensatieregeling reizigers: er is rekening mee gehouden dat gedurende een bepaalde tijd reizigers moeten worden gecompenseerd voor het nadelig effect van het dubbele opstaptarief bij het overstappen van een verchipt gebied naar een niet-verchipt gebied en omgekeerd. Door de verschoven tijdsplanning van de invoering van de OV-chipkaart kan er sprake zijn van een langere toepassing van een dergelijke compensatieregeling. Bovendien is het ook mogelijk dat door de niet gelijktijdige invoering van de OV-chipkaart in de verschillende concessiegebieden grotere reizigersgroepen in aanmerking komen voor een compensatieregeling.

De compensatieregeling van reizigers is terug te voeren op een wens van de desbetreffende decentrale overheid. Naar de opgave van de vervoerders vinden op dit moment gesprekken plaats tussen de vervoerders en de decentrale overheden over een vergoeding van de vervoerders voor de in het kader van een compensatieregeling voor reizigers gemaakte kosten.

Essentie van de compensatieregeling is dat reizigers voor een te hoog reistarief (tweemaal opstaptarief) gecompenseerd worden. Een te hoog reistarief leidt tot meeropbrengsten bij de vervoerders. Een compensatieregeling die voor rekening van de vervoerders zou komen, neemt deze meeropbrengsten in beginsel weg maar veroorzaakt geen minderopbrengsten of meerkosten (mogelijk uitgezonderd administratieve lasten verbonden aan de compensatieregeling). Op basis van deze redenering worden de kosten voor vervoerders verbonden aan een compensatieregeling door de Commissie niet in de ordening meegenomen.

Uitschuiven planning: de economische argumentatie voor de meerkostencategorie "uitschuiven planning" verschilt van de onder "langere duale fase" veronderstelde ratio. De planning binnen de

⁵ Maar ook tot baten, zoals een hogere acceptatie door de reizigers en een hogere technische stabiliteit.

organisatie van de vervoerders is – onafhankelijk van het al dan niet van start gaan van de duale fase – reeds begonnen. Daarom leidt zowel de latere start als de langere duur van de invoering van de OV-chipkaart tot meerkosten.

Van opgave naar ordening samengevat:

Door de vervoerders zijn in periode 1 kosten opgegeven ter hoogte van circa 76 miljoen euro en voor perioden 2 en 3 ter hoogte van jaarlijks circa 9 miljoen euro.

Twee posten hebben geen plaats gekregen in de ordening. Ten eerste de kosten voor de compensatie van reizigers en ten tweede de kosten van één vervoerder voor het – naar eigen zeggen weinig realistische – “rampscenario” terzake de langere duale fase.

Na toepassing van deze correctie neemt de Commissie voor “effecten van vertraging” meerkosten in periode 1 ter hoogte van circa 65 miljoen euro mee in de ordening van de opgaven. Voor perioden 2 en 3 neemt de Commissie de meerkosten ter hoogte van circa 4 miljoen euro mee in de ordening van de opgaven.

Oorzakenanalyse

De oorzaken van de verschillende typen vertragingkosten kunnen als volgt in het kort weergegeven worden.

Het wijzigen of aanvullen van de functionaliteit van de OV-chipkaart is een vanzelfsprekende en ook onvermijdelijke bron van project en implementatie vertraging. Keuzes voor een bepaalde functionaliteit van de kaart en de uitvoering van het programma van eisen met betrekking tot de kaart zijn gemaakt door alle betrokken partijen. Daarnaast leiden vragen tot nader onderzoek tot uitstel en vertraging, zoals bijvoorbeeld nader onderzoek naar veiligheid, meerkosten en reizigersvertrouwen. Over dit onderwerp bevat hoofdstuk 5 van deze rapportage een nadere analyse.

Enkele vervoerders stellen dat zij niet in staat zijn op afgewogen wijze te besluiten omtrent het doen van investeringen bij gebrek aan stabiele specificaties van de TLS software.

RET heeft gesteld dat de Minister tot nu toe niet bereid was het Nationaal Vervoerbewijs in de Rotterdamse metro per ultimo 2007 af te schaffen, ondanks het feit dat RET en de Stadsregio Rotterdam in 2007 na onder meer full system acceptance hebben aangegeven dat het systeem aan alle eisen van de Minister voldeed. De Minister huldigt daarentegen het standpunt dat RET niet aannemelijk heeft gemaakt dat het systeem aan alle voorwaarden voldoet. RET wijt verdere vertraging na ultimo 2007 aan aanvullende eisen van het Rijk, te weten (i) het door TLS en de RET opgestelde regionaal migratieplan en het door TLS opgestelde plan van aanpak voor realisatie van het landelijke migratieplan dat is getoetst en geaccordeerd door de Royal Holloway University of London (RHUL) en (ii) een akkoord tussen betrokken partijen over het door de Commissie

Meerkosten OV-chipkaart uitgevoerde onderzoek, alvorens in de regio Rotterdam de volgende stap kan worden gezet.

Oorzaken samengevat:

De hoofdoorzaak van de meerkosten die verband houden met de langere duale fase en de uitgeschoven planning ligt bij de keuzes van en de voortschrijdend inzichten in de ontwikkeling van de functionaliteit van het systeem. Een nadere analyse van deze aspecten is weergegeven in hoofdstuk 5.

4.5 Minder opbrengsten

Tot dit cluster behoren de volgende meerkostencategorieën:

- tariefdifferentiatie (paragraaf 4.5.1);
- opbrengstneutraliteit (paragraaf 4.5.2);
- tariefverlaging (paragraaf 4.5.3);
- cashflow problematiek (paragraaf 4.5.4).

4.5.1 Tariefdifferentiatie

Beschrijving van de categorie

Een belangrijke voorziene opbrengst van de OV-chipkaart komt voort uit de mogelijkheid van toepassing door de vervoerders van gedifferentieerde tarieven. De OV-chipkaart biedt mogelijkheden om, bijvoorbeeld, de prijs voor spitsreizigers te verhogen en voor dalreizigers te verlagen. Dit leidt in de vervoereconomische theorie, zoals onder meer gehanteerd bij de eerder aangehaalde MKBA's, tot meeropbrengsten, in combinatie met een besparing op kosten door de inzet van minder of kleinere voertuigen. In de spits wordt het reizen ontmoedigd, terwijl in het daluren – wanneer de bezettingsgraden laag zijn – juist het reizen wordt gestimuleerd. Met andere woorden, het concept tariefdifferentiatie betreft de op- en neerwaartse aanpassing van tarieven.

Opgaven door vervoerders

De vervoerders hebben de volgende opgaven gedaan.

Opgaven van vervoerders: "tariefdifferentiatie"		
	Fase 1: 2006 – 2008	Fase 2 en 3: per jaar
Vervoerders	ca. 3 miljoen euro	ca. 14 miljoen euro

De vervoerders hebben opgave gedaan van meerkosten van circa 40 miljoen euro in periode 1. Een van de vervoerders heeft bij de Commissie aangegeven dat zij deze meerkosten (37,5 miljoen euro) abusievelijk in de periode 1 heeft opgenomen en dat deze meerkosten eigenlijk in de

volgende perioden thuishoren. De Commissie heeft een aanpassing gedaan in de opgave van deze vervoerder door deze kosten aan de opgaven voor de perioden 2 en 3 toe te voegen.

De opgaven voor perioden 2 en 3 bedragen gemiddeld circa 14 miljoen euro per jaar. De door de Commissie te betrachten vertrouwelijkheid van bedrijfsgevoelige gegevens voorkomt in dit geval een verdere uitsplitsing en toelichting.

Toets aan economische inzichten

Mede op basis van de opgaven van de vervoerders constateert de Commissie het volgende.

De desbetreffende decentrale overheden zijn bevoegd tot het toestaan van tariefdifferentiatie na het afschaffen van het Nationaal Vervoerbewijs in een concessiegebied. Alsdan heeft de Minister terzake geen formele bevoegdheden. De decentrale overheden zijn vrij van hun bevoegdheid gebruik te maken, behoudens terzake reeds gemaakte afspraken in de concessies.

De decentrale overheden zijn onderling overeengekomen tariefverhogingen ter gelegenheid van de introductie van de OV-chipkaart niet te zullen toestaan en een bevrozingsperiode te zullen hanteren. De bevrozingsperiode geldt ook voor de toepassing van tariefdifferentiatie. In de praktijk betekent dit dat voor een bepaalde periode na invoering van de OV-chipkaart deze maatregelen niet worden toegepast. Deze periode verschilt per concessie en duurt één tot twee jaar.

De Commissie constateert dat er vooralsnog geen aanleiding is ervan uit te gaan dat tariefdifferentiatie ná de bevrozingsperiode in het geheel niet zal worden ingevoerd door de vervoerders of niet zal worden toegestaan door de decentrale overheden.

Eén vervoerder heeft opgave gedaan van de consequenties van het nimmer invoeren van tariefdifferentiatie. Zij heeft dit gedaan door de gehele bate die in de MKBA 2006 was opgenomen voor tariefdifferentiatie als minderopbrengsten op te geven. De vervoerder heeft hierbij aangegeven dat deze derving niet noodzakelijk in haar eigen business case effect zal hebben. Deze opgave bedraagt 125 miljoen euro. Dit bedrag wordt niet meegenomen in de ordening van de opgaven. De veronderstelling dat nimmer tariefdifferentiatie zal worden ingevoerd botst met de verwachting van nagenoeg alle partijen dat tariefdifferentiatie na verloop van één tot twee jaar volgend op het afschaffen van het Nationaal Vervoerbewijs wel degelijk mogelijk zal worden.

De overige door verschillende vervoerders opgegeven bedragen zien op de periode 2006-2008, ten aanzien waarvan een bedrag van circa 3 miljoen euro is opgegeven. Met betrekking tot de periodes vanaf 2009-2011 en 2012-2017 is jaarlijks gemiddeld circa 1 miljoen euro opgegeven.

De genoemde opgave van circa 3 miljoen euro in de periode tot 2009 wijkt af van het in 2006 gekozen uitgangspunt dat tariefdifferentiatie pas per 1 januari 2009 mogelijk is. Een deel van de opgave is door een vervoerder gedaan, die een pilotproject uitvoert en naar eigen verklaring

toegestaan was reeds voor 2009 baten uit tariefdifferentiatie (na het afschaffen van het Nationaal Vervoerbewijs) verwacht had.

Van opgave naar ordening samengevat:

Door de vervoerders zijn in periode 1 kosten opgegeven ter hoogte van ruim 3 miljoen euro. De Commissie neemt met een kleine correctie hiervan kosten ter hoogte van een kleine 3 miljoen euro mee in de ordening van de opgaven.

Voor de perioden 2 en 3 zijn inschattingen opgegeven ter hoogte van gemiddeld jaarlijks circa 14 miljoen euro. Hiervan wordt het overgrote deel niet meegenomen in de ordening van de opgaven, omdat de aanname dat tariefdifferentiatie nimmer wordt ingevoerd, niet in overeenstemming is met het uitgangspunt dat tariefdifferentiatie na een bevrozingsperiode wel degelijk mogelijk zal worden. Na toepassing van deze correctie neemt de Commissie de ingeschatte kosten in de perioden 2 en 3 mee in de ordening van de opgaven voor minder dan 1 miljoen euro per jaar.

Oorzakenanalyse

Met betrekking tot het moment waarop tariefdifferentiatie mogelijk wordt, is sprake van een vertraging. De toepassing van tariefdifferentiatie per concessiegebied is pas mogelijk nadat het Nationale Vervoerbewijs niet langer geldt. De vertraagde invoering van de OV-chipkaart leidt tot een verschuiving van dit moment.

Aangezien baten voor tariefdifferentiatie pas vanaf 1 januari 2009 in de MKBA 2006 zijn meegenomen, zal dit effect naar mening van de Commissie relatief beperkt zijn. De huidige planning gaat uit van de invoering van de OV-chipkaart in het jaar 2009. Deze vertraging – die terug te voeren is op (i) dezelfde oorzaken als de overige “effecten van vertraging” (zie onder) en (ii) de bevrozingsperiode – leidt tot de resterende meerkosten.

Oorzaken samengevat:

Het verlate moment van het ontstaan van de mogelijkheid van de tariefdifferentiatie wordt veroorzaakt door dezelfde oorzaken die bij de cluster “meerkosten van de vertraging” zijn genoteerd en hangen derhalve samen met gemaakte keuzen bij de ontwikkeling van het systeem.

4.5.2 Opbrengstneutraliteit

Beschrijving van de categorie

Opbrengstneutraliteit is als uitgangspunt gehanteerd in onder meer de MKBA 2006 en de politieke besluitvorming met betrekking tot de OV-chipkaart. Het is de Commissie gebleken dat het begrip op verschillende wijze door partijen wordt gehanteerd. Vanuit het perspectief van de vervoerder (of decentrale overheid) gaat het om per saldo gelijkblijvende opbrengsten uit de verkoop van OV-

reizen vergeleken met de situatie waarin papieren kaartsoorten worden verkocht. Vanuit het perspectief van de reiziger gaat het inmiddels om het uitgangspunt dat reizen gemiddeld genomen niet duurder mogen worden (kostenneutraliteit). Bij gelijkblijvend reizigersvolume mogen de opbrengsten dus niet toenemen. Dit geldt voor het gemiddelde, maar niet noodzakelijk voor elke individuele reiziger. Voor een reiziger die meer betaalt, is er een reiziger die minder betaalt. De voorwaarde van opbrengstneutraliteit bracht mee de waarborg dat de kosten voor de reizigers als geheel ongeveer gelijk zouden blijven.

Door enkele vervoerders is de "afpraak" van opbrengstneutraliteit geïnterpreteerd als een minimum of gegarandeerd niveau van opbrengsten.

Opgaven door vervoerders

Opgave is gedaan dat in verband met afgesproken opbrengstneutraliteit sprake is van minderopbrengsten ter grootte van circa 4 miljoen euro in periode 1 en gemiddeld circa 2 miljoen euro per jaar in de perioden 2 en 3.

Opgaven van vervoerders: "opbrengstneutraliteit"		
	Periode 1: 2006 – 2008	Periode 2 en 3: per jaar
Totaal	ca. 4 miljoen euro	ca. 2 miljoen euro

Toets aan algemene economische inzichten

Door enkele partijen is aangegeven dat de opbrengsten voor de vervoerder (dan wel de decentrale overheden) door markteffecten per saldo kunnen afnemen, waardoor niet langer sprake zou zijn van opbrengstneutraliteit, maar juist van opbrengstderiving. In combinatie met een interpretatie van het begrip opbrengstneutraliteit in de zin van volumegarantie menen vervoerders dat deze vraaguitval leidt tot meerkosten c.q. minderopbrengsten.

De Commissie meent dat de voorwaarde van opbrengstneutraliteit niet is bedacht of mag worden gehanteerd om de vervoerders een volumegarantie te bieden, maar juist bedoeld is als bescherming van de reiziger.

Van opgaven naar ordening samengevat:

Door de vervoerders zijn voor periode 1 kosten opgegeven ter hoogte van circa 4 miljoen euro en voor periode 2 en 3 kosten ter hoogte van jaarlijks circa 2 miljoen euro. De Commissie neemt deze kosten niet mee in de ordening van de opgaven, omdat zij strijdig zijn met de destijds gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van de voorwaarde van opbrengstneutraliteit.

Beoordeling van de oorzakelijkheid van deze kostencategorie is niet opportuun.

4.5.3 Tariefverlaging

Beschrijving van de categorie

Het GVB heeft in de categorie opbrengstneutraliteit een kostenpost opgegeven ter hoogte van circa 3 miljoen euro per jaar in perioden 2 en 3. De vervoerder heeft hierbij toegelicht dat de desbetreffende decentrale overheid een opbrengstneutraal kilometertarief niet heeft toegestaan. Om bij een gelijkblijvend reizigersvolume gelijkblijvende opbrengsten te kunnen genereren, was een bedrag van [x] cent per kilometer nodig. De decentrale overheid staat een lager tarief van [y] cent per kilometer toe. Het verschil tussen deze tarieven leidt tot de opgegeven minderopbrengsten.

De Commissie stelt vast dat deze opgave inhoudelijk verschilt van de opgaven van de overige vervoerders in de categorie opbrengstneutraliteit. Daarom heeft de Commissie besloten de opgave niet onder de genoemde categorie te analyseren, maar een nieuwe categorie "tariefverlaging" te creëren.

Toets aan algemene economische inzichten

De opbrengsten van een vervoerder uit het personenvervoer (dus niet uit subsidies) zijn het resultaat van de formule "omzet=prijs*volume in units". Bij een opbrengstneutrale overstap van een zonetarief naar een kilometertarief wordt dus "de prijs" zo vastgelegd dat "de omzet" constant blijft als "het aantal units" constant is. Dit was in het specifieke geval niet zo.

Oorzakenanalyse

De oorzaak voor deze kosten is het door de desbetreffende decentrale overheid vaststellen van een zodanig kilometertarief, dat leidt tot opbrengstverlaging bij de desbetreffende vervoerder.

4.5.4 Cashflowproblematiek

Beschrijving van de categorie

In het systeem van de strippenkaart worden de opbrengsten voor de vervoerders geboekt op het moment van verkoop van de strippenkaart. Bij de OV-chipkaart verkrijgt de vervoerder haar opbrengst op het moment dat de reiziger gebruik maakt van het openbaar vervoer en betaalt met de OV-chipkaart, waarna betaling door TLS aan de vervoerder plaatsvindt. Door dit systematische verschil ontstaat een éénmalige nadelige verstoring van het kasritme van de vervoerders.

Opgaven door vervoerders

De vervoerders hebben ter zake de volgende opgaven gedaan.

Opgaven van vervoerders: "Cashflow-problematiek"		
	Periode 1: 2006–2008	Perioden 2 en 3: per jaar
Totaal	ca. 1 miljoen euro	ca. 3 miljoen euro

Opgave is gedaan dat in verband met cashflow-problematiek sprake is van kosten ter grootte van in totaal minder dan 1 miljoen euro in periode 1 en gemiddeld circa 3 miljoen euro per jaar in perioden 2 en 3. De door de vervoerders opgegeven kosten liggen met name in de fase tussen 2009 en 2011. Dit ligt voor de hand, omdat juist in die periode de overgang van de strippenkaart naar de OV-chipkaart zal plaatsvinden.

Toets aan algemene economische inzichten

De kosten in verband met de cashflow-problematiek vloeien voort uit een systeem eigenschap van het door de betrokken partijen gekozen OV-chipkaartstelsel. Het effect van deze eigenschap is – naar de Commissie van verschillende partijen heeft begrepen – in 2006 niet voorzien.

Het cashflow-effect op het niveau van vervoerbedrijven bestaat uit twee onderdelen, te weten een cashflow-effect en een boekhoudkundig-effect.

Eenzijds treedt een verschuiving op in termen van cashflow. Bij de strippenkaart worden de opbrengsten verdeeld over de vervoerders op moment van aankoop van het vervoerbewijs. Bij de OV-chipkaart worden de opbrengsten verdeeld op het moment dat de vervoerprestatie plaatsvindt. Een verschuiving in het moment van ontvangst van een cashflow naar een later moment in de tijd leidt tot een financieringsnoodzaak. De werkelijke kosten vormen de rente voor de duur van de financiering (die overeenkomt met de periode van het verschuiven van de cashflow).

Daar staat tegenover dat de reiziger nog steeds op hetzelfde moment betaalt. Zolang het geld op de chipkaart is geladen, geniet TLS een rentevoordeel, hetgeen leidt tot lagere TLS tarieven. Er is sprake van een gesloten kringloop en per saldo niet van meerkosten.

Daarnaast treedt er een boekhoudkundig-effect op. Voor maand- en jaarabonnementen werd in het systeem tot dusverre door de vervoerders de volledige opbrengst genomen op het moment van aankoop van het abonnement, terwijl vanaf het moment van invoering van de OV-chipkaart de opbrengst evenredig wordt verdeeld over het jaar volgens het zogenaamde "matching principe". Daarom dient op de balans van de vervoerders een passiefpost te worden opgenomen, de uitstaande verplichting aan de reiziger. Het opnemen van deze verplichting komt ten laste van het eigen vermogen van de vervoerders.

Van opgave naar ordening samengevat:

Voor de periode 2006-2008 hebben de vervoerders kosten opgegeven ter hoogte van circa 1 miljoen euro. Deze kosten worden niet meegenomen in de ordening omdat er sprake is van een

verschuiving van cashflow van de vervoerders naar TLS die via het tariefstelsel van TLS weer terug komt bij de vervoerders. Per saldo ondervinden de vervoerders geen nadeel.

Voor de perioden 2 en 3 hebben de vervoerders kosten opgegeven ter hoogte van circa 3 miljoen euro per jaar. Deze kosten worden eveneens niet meegenomen in de ordening van de opgaven omdat er sprake is van een verschuiving van de vervoerders naar TLS die via het tariefstelsel van TLS weer terecht komt bij de vervoerders.

Oorzakenanalyse

Het effect van de cashflow-problematiek komt op twee manieren naar voren. Enerzijds het cashflow-effect, anderzijds het boekhoudkundig effect.

Voor wat betreft het cashflow-effect ligt de oorzaak bij de gekozen structuur van TLS. In theorie had deze niet hoeven afwijken van de huidige constructie van de strippenkaart, maar bij de inrichting van TLS is gekozen voor een systeem waar de cashflow langer op de bankrekening van TLS staat, namelijk totdat de daadwerkelijke vervoerprestatie heeft plaatsgevonden.

Voor wat betreft het boekhoudkundig effect hangt de oorzaak niet noodzakelijkerwijs samen met de introductie van de OV-chipkaart. Het invoeren van het boekhoudkundige matching principe had ook zonder de OV-chipkaart kunnen plaatsvinden.

Oorzaken samengevat:

De oorzaak van het ontstaan van deze kosten is gelegen in de door de desbetreffende partijen gemaakte keuzes met betrekking tot de inrichting van het systeem en keuzes met betrekking tot het in de winst- en verliesrekening opnemen van opbrengsten.

4.6 Hogere ontwikkelingskosten

Tot dit cluster behoren de volgende kostencategorieën:

- Kosten distributiesysteem (paragraaf 4.6.1);
- Kosten systeemontwikkeling (paragraaf 4.6.2).

4.6.1 Distributie

Beschrijving van de categorie

Voor de succesvolle invoering van de OV-chipkaart is een goede distributiestrategie en een goede distributie nodig. Bijvoorbeeld de verkoop van OV-chipkaarten via verschillende kanalen (loketverkoop, verkoop via automaten op vervoerterminals, bij de detaillisten en de postkantoren enzovoort) en de infrastructuur ten behoeve van het opladen van de OV-chipkaart met

reisproducten en/of monetair tegoed (bijvoorbeeld via automaat of via internet). Aan de totstandkoming van deze infrastructuur zijn kosten verbonden. Deze zijn in 2006 door de betrokken partijen voorzien en geraamd.

Opgaven door vervoerders

Opgaven van vervoerders: "Distributie"		
	Periode 1: 2006–2008	Periode 2 en 3: per jaar
Totaal	ca. 7 miljoen euro	ca. 9 miljoen euro

Opgave is gedaan van een bedrag ter grootte van in totaal circa 7 miljoen euro in de eerste periode en gemiddeld circa 9 miljoen euro per jaar voor de perioden 2 en 3.

Toets aan algemene economische inzichten

In 2006 is de financiële verantwoordelijkheid voor de opbouw van een derden distributienetwerk (dit wil zeggen distributie via de detailhandel) – voor zover de Commissie dit uit het onderzoek kan afleiden – bij de decentrale overheden gealloceerd. Onafhankelijk hiervan kunnen specifieke concessies een andere risico- en taakverdeling bevatten. De operationele verantwoordelijkheid voor de opbouw en het beheer van een distributienetwerk ligt veelal bij de vervoerders zulks op basis van specifieke in de concessies gemaakte afspraken.

De genoemde uitgangspunten zijn sinds 2006 niet veranderd, dat wil zeggen, de financiële verantwoordelijkheid voor de distributie ligt nog steeds bij de decentrale overheden. De Rijksoverheid heeft, mede naar aanleiding van de MKBA 2006 en het go-besluit, een bedrag aan de decentrale overheden ter beschikking gesteld, mede met het oog op de bekostiging van de distributie van de OV-chipkaart.

Met betrekking tot de meerkosten die verband houden met de distributie constateert de Commissie het volgende.

Er is in dit stadium nog sprake van ramingsonzekerheden. Het is in de concessieverhoudingen veelal nog onbekend en nog ongeregeld, hoe uitgebreid het derden distributienetwerk moet zijn.

In de bestaande concessies is vaak geen duidelijke afspraak gemaakt tussen vervoerder en decentrale overheden over de verdeling van de kosten van de distributie. Ondanks het ontbreken van afspraken hebben de vervoerders in enkele gevallen de investeringen in een distributienetwerk voorgefinancierd, in de verwachting hiervoor door de desbetreffende decentrale overheden gecompenseerd te worden.

De twee laatstgenoemde punten (ramingsonzekerheid en voorfinanciering) hebben bovengemiddelde implicaties voor de busvervoerders. In het railgebonden vervoer zijn de reizigers genoodzaakt voor het gebruik van het vervoer een metro- of treinstation te betreden. Op de

stations, platforms en perrons kunnen "natuurlijke" verkoop- en oplaadpunten voor de OV-chipkaart worden geplaatst. Busvervoerders (en in mindere mate ook tramvervoerders) zijn meer aangewezen op een decentraal, niet platform of perron gebonden, distributienetwerk. Hierbij is met name te denken aan de detailhandel. Dit distributienetwerk leidt tot hogere kosten.

In het geval vervoerders teruggrijpen op een distributienetwerk gebaseerd op inbouw van apparatuur in de voertuigen, zullen volgens verwachting van de vervoerders de daarmee gemoede investeringen eveneens relatief hoger zijn dan de investeringen op de vaste apparatuur die de trein- en metrovervoerders op de perrons en in de stations doen.

Eén vervoerder heeft aangegeven dat er sprake is van aanvullende kosten voor de busvervoerders in verband met de verkoop- en oplaadapparatuur in de bussen. Het gaat om relatief grote apparaten, die bovendien bij drukte opstoppingen veroorzaken, waardoor halteringstijden toenemen. Deze logistieke problemen vergroten de behoefte aan een decentraal distributienetwerk. De vervoerder geeft hierbij de volgende illustratie. In één concessiegebied heeft dit probleem ertoe geleid dat in plaats van 30 in de concessie voorziene verkooppunten inmiddels ongeveer 200 verkooppunten moeten worden gerealiseerd.

Volgens opgave van één vervoerder hebben de berichten over het kraken van de OV-chipkaart ertoe geleid dat de bereidheid van de reizigers om het systeem van "automatisch re-load" van de kaart te gebruiken, afgenomen is. Hoe meer reizigers dit systeem gebruiken, des te minder hoeft geïnvesteerd te worden in een distributienetwerk. Daarmee heeft de publieke reactie op de mogelijkheid van het kraken van de OV-chipkaart in de visie van deze vervoerder geleid tot hogere kosten van de opbouw van distributienetwerken.

Van opgave naar ordening samengevat:

De vervoerders hebben in de periode 2006-2008 kosten opgegeven ter hoogte van circa 7 miljoen euro. Deze kosten worden volledig meegenomen in de ordening van de opgaven.

Voor de perioden 2 en 3 zijn onzekerheden opgegeven ter hoogte van jaarlijks ongeveer circa 9 miljoen euro. Deze onzekerheden worden volledig meegenomen in de ordening van de opgaven.

De Commissie merkt op dat de uiteindelijk nog vast te stellen subsidies en overige vergoedingen van de decentrale overheden aan de vervoerders voor meerkosten in het kader van distributiediensten in mindering strekken op de genoemde cijfers.

Oorzakenanalyse

De Commissie gaat ervan uit dat, zoals in 2006 gekozen, de decentrale overheden in beginsel de distributiekosten van de vervoerders zullen dragen uit de daarvoor aan hen verstrekte Rijkssubsidie. De Commissie heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre dit uitgangspunt in de praktijk in acht is genomen.

De oorzaken voor de meerkosten in de categorie distributie vallen in drie onderdelen uiteen, te weten (i) onzekerheid over subsidiëring, (ii) scope-uitbreiding en (iii) technologische complicaties.

- (i) Er werden in 2006 kosten voor distributie verwacht en daarbij werd verwacht dat deze kosten zouden worden gedekt door de decentrale overheden. Verschillende vervoerders geven aan dat deze dekking niet of niet volledig wordt geboden.
- (ii) Sinds 2006 is door verschillende decentrale overheden gekozen, mede naar aanleiding van de wens van de Tweede Kamer, voor een uitgebreider distributienetwerk dan aanvankelijk voorzien in de desbetreffende concessie. Het gaat hier met name om de eis aan vervoerders meer verkooppunten in te richten. Dit grotere volume aan verkooppunten veroorzaakt meerkosten. Ook wat deze scope-uitbreiding betreft zijn de vervoerders veelal onzeker of de benodigde subsidiedekking aan hen zal worden gegeven.
- (iii) Bepaalde technologische ontwikkelingen compliceren de opbouw van het distributienetwerk:
 - De berichten over het kraken van de OV-chipkaart hebben geleid tot lagere acceptatie van de automatische re-load en daarmee hogere kosten voor de distributie.
 - De integratie van de OV-chipkaart met internetgebaseerde oplossingen blijkt moeilijker dan verwacht, zo niet onmogelijk. Hierdoor kunnen reizigers hun OV-chipkaart niet of vooralsnog niet met behulp van het internet opwaarderen, zodat op andere en duurdere distributieoplossingen moet worden terug gegrepen. Deze distributieoplossingen dienen tevens uitgebreider te zijn dan verwacht.
 - De kosten van de apparatuur in de voertuigen zijn hoger dan verwacht.

Oorzaken samengevat:

Gemaakte keuzes bij de ontwikkeling van het chipkaartsysteem en de gewijzigde vereisten gesteld door decentrale overheden liggen ten grondslag aan het ontstaan van de meerkosten terzake van distributie.

4.6.2 Hogere kosten Systeemontwikkeling

Beschrijving van de categorie

Onder de noemer systeemontwikkeling vat de Commissie samen de meerkostencategorieën (i) stijging van het kostenniveau, (ii) kwaliteit en (iii) risico kostenontwikkeling. Het is de Commissie gebleken dat – ook naar aanleiding van de opgaven van de partijen – deze meerkostencategorieën niet voldoende van elkaar te onderscheiden zijn om een aparte analyse te rechtvaardigen.

Bij de planning van de ontwikkeling van de OV-chipkaart is rekening gehouden met een bepaald kostenniveau. Meerkosten kunnen ontstaan als de kosten voor materiaal en/of voor personeel inmiddels hoger zijn dan tijdens de planning verwacht.

Een andere mogelijkheid is dat de betrouwbaarheidsdoelen van het systeem en de processen daarvan meer investeringen vragen. Er bestaat een risico van het niet of pas in latere fase behalen van de betrouwbaarheidsdoelen die van het systeem verwacht worden.

De ontwikkeling van het systeem blijkt uit de nieuwe versies die worden uitgebracht van de Specification Document Open Architecture (hierna: "SDOA"). De SDOA vormt de basis van het systeem waarop de vervoerders, volgens de eisen van een open architectuur, met een zelf gekozen leverancier kunnen aansluiten. Meerkosten zijn de kosten die samenhangen met het herhaalde malen opwaarderen naar een nieuwe versie van het systeem. De ontwikkeling van de SDOA illustreert het voortschrijdend inzicht in de eisen die aan de functionaliteit van het systeem worden gesteld. Voorbeelden zijn:

- De gekozen functionaliteit van het systeem maakte het niet mogelijk om opbrengsten naar concessie te scheiden.
- Er was een uitgebreide wijziging nodig om regionalisering mogelijk te maken.
- Uitbreiding van de distributiemogelijkheden: reizigers kunnen inmiddels wel via internet bepaalde opdrachten op hun kaart krijgen.

De meerkostencategorieën (i) stijging kostenniveau, (ii) kwaliteit en (iii) risico kostenontwikkeling worden in het kader van deze analyse samengevat omdat in de opgaven van meerdere vervoerders inhoudelijk onvoldoende onderscheid werd gemaakt tussen deze meerkostencategorieën.

Opgaven door vervoerders

Opgaven van vervoerders: "Hogere kosten systeemontwikkeling" (I)		
	Periode 1: 2006– 2008	Periode 2 en 3: per jaar
Stijging kostenniveau	ca. 7 miljoen euro	ca. 1 miljoen euro
Kwaliteit	ca. 14 miljoen euro	ca. 1 miljoen euro
Risico kostenontwikkeling	-	ca. 1 miljoen euro
totaal	ca. 21 miljoen euro	ca. 4 miljoen euro (vanwege afronding)

Deze opgave kan verder opgesplitst worden in de bovengenoemde vervoerdersgroepen.

Opgaven van vervoerders: "Hogere kosten systeemontwikkeling" (II)		
	Periode 1: 2006–2008	Periode 2 en 3: per jaar
Stadsvervoerders	ca. 15 miljoen euro	ca. 2 miljoen euro
Streekvervoerders	ca. 5 miljoen	ca. 2 miljoen euro
Pilot (RET, GVB, Cxx)	ca. 11 miljoen euro	ca. 2 miljoen euro
Overige	ca. 9 miljoen euro	ca. 1 miljoen euro (vanwege afronding)

De vervoerders hebben voor de categorieën "kostenniveau", "risico kostenontwikkeling" en "kwaliteit" in totaal opgave gedaan van kosten ter grootte van circa 21 miljoen euro in periode 1 en een kleine 4 miljoen euro per jaar in de perioden 2 en 3.

De opgegeven meerkosten zijn – in vergelijking met de opgaven van andere categorieën – opvallend gelijkmatig verdeeld tussen de verschillende vervoerdersgroepen. Dit ligt voor de hand omdat het hier gaat om kosten van de technologische ontwikkeling. Alle betrokken partijen hebben te maken met een min of meer gelijke investering en met min of meer gelijke (technologische) meerkosten.

Toets aan algemene economische inzichten

Het gaat in deze categorie om technologische meerkosten. De meerkosten van deze categorieën zijn in 2006 niet voorzien.

Eén vervoerder heeft toelichting gegeven op de complexe verhoudingen binnen het proces van de ontwikkeling van de OV-chipkaart. De eisen aan en de functionaliteit van het systeem zijn vastgelegd in de leveranciersverhouding tussen TLS en East-West. Er zijn echter ook vervoerders die een andere leverancier hebben gekozen. Deze vervoerders zijn niet als aandeelhouders bij TLS betrokken. Deze situatie leidt in de visie van deze vervoerder tot een achterstand in informatievoorziening. Overige vervoerders die geen pilot draaien, hebben zonder ervaring met het systeem weinig inbreng in het overleg over het SDOA. Daardoor hebben zij naar hun waarneming weinig invloed op het bepalen van de uiteindelijke functionaliteit van het systeem. Dit leidt volgens het standpunt van deze vervoerders tot meerkosten en risico's.

Van andere zijden is overigens aangegeven dat alle vervoerders wel degelijk afdoende toegang hebben tot het ontwikkelproces, doordat TLS daartoe voldoende mogelijkheden heeft geopend.

Van opgave naar ordening samengevat:

De vervoerders hebben in de periode 2006-2008 kosten opgegeven ter hoogte van circa 21 miljoen euro. Deze kosten worden volledig meegenomen in de ordening van de opgaven.

Voor de perioden 2 en 3 zijn inschattingen opgegeven ter hoogte van jaarlijks circa 4 miljoen euro. Deze inschattingen worden volledig meegenomen in de ordening van de opgaven.

Oorzakenanalyse

De Commissie heeft geen onderzoek verricht naar de technologische complicaties van de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart. De Commissie is daarom niet in staat een gedetailleerde en deskundige analyse te maken van de complexe technologische oorzaken die hebben geleid tot vertraging van de ontwikkeling, het compliceren van de ontwikkeling en de kostenstijging van de ontwikkeling. Door de verschillende partijen zijn in deze samenhang de volgende oorzaken genoemd:

- (i) Het bleek onmogelijk dan wel moeilijk om de oorspronkelijk geplande integratie van de OV-chipkaart met internetgebaseerde toepassingen te implementeren.
- (ii) De verwachting met betrekking tot de mogelijkheden van toepassing van een geïntegreerde validator en oplader in de voertuigen bleken niet uit te komen en moesten herzien worden.
- (iii) De technische ontwikkeling en inrichting van het derden-distributienetwerk bleek moeilijker dan ingeschat.
- (iv) De ontwikkeling van een stabiele open access-software bleek lastiger dan verwacht.
- (v) Het interoperabiliteitsprobleem vergt belangrijke systeemwijzigingen.

Oorzaken samengevat:

De oorzaken voor meerkosten van systeemontwikkeling zijn technologisch, en relateren aan de gemaakte keuzes bij het ontwikkelen en inrichten van het OV-chipkaartsysteem.

4.7 Overige meerkosten

Zoals eerder vermeld is de omvang van de meerkosten die de vervoerders bij de overige meerkostencategorieën hebben opgegeven niet meer dan circa 5% van de in totaal opgegeven meerkosten. Vanwege deze procentueel beperkte omvang, meent de Commissie dat deze meerkostencategorieën niet van doorslaggevend belang zijn voor de verdere uitontwikkeling, introductie, distributie en beheer van de OV-chipkaart. Om deze reden kiest de Commissie ervoor in deze rapportage met betrekking tot deze meerkostencategorieën geen gedetailleerde weergave van de opgaven te doen. De desbetreffende opgaven worden geheel in de ordening meegenomen, met uitzondering van de volgende posten.

Voor de verdeling van opbrengsten tussen de vervoerders zijn in periode 1 meerkosten opgegeven ter hoogte van circa 1 miljoen euro en voor perioden 2 en 3 meerkosten van jaarlijks minder dan 1 miljoen euro. De Commissie neemt deze kosten niet mee in de ordening van de opgaven, omdat sprake is van algemene discussies tussen de vervoerders onderling omtrent een eerlijke verdeling van opbrengsten, welke discussies geen verband houden met de invoering van de OV-chipkaart of de vertraging daarvan.

De vervoerders hebben in periode 1 meerkosten terzake van aan hen opgelegde boetes opgegeven ter hoogte van circa 5 miljoen euro. Hiervan worden 1,5 miljoen euro niet in de ordening van de opgaven meegenomen, omdat de desbetreffende vervoerder tijdens de hoorzittingen heeft aangegeven dat deze boete uiteindelijk niet betaald diende te worden.

5 Analyse en gevolgtrekkingen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert per periode de door de vervoerders opgegeven meerkosten en de ordening van de Commissie daarvan (hierna te noemen: "Geordende Meerkosten") en plaatst deze in perspectief. Daarna formuleert de Commissie in dit hoofdstuk ten aanzien van de belangrijkste thema's enkele gevolgtrekkingen. De Commissie brengt de lezer van deze rapportage in herinnering dat de in de ordening betrokken cijfers omkleed zijn met onzekerheden; zij geven indicaties.

5.2 Periode 1 (2006-2008)

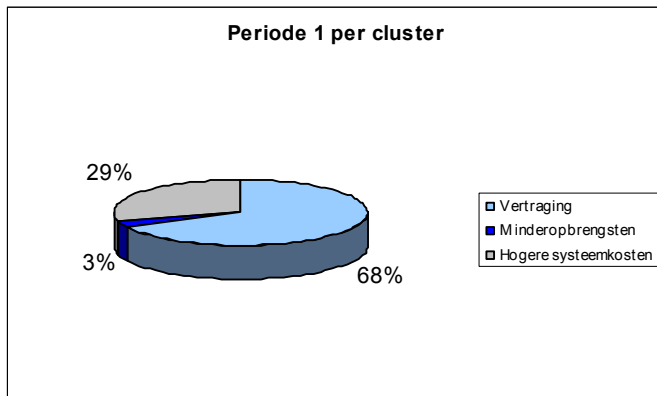
Onderstaande tabel geeft een overzicht van de opgaven van de vervoerders van meerkosten en de ordening van die opgaven als gevolg van de toets aan de algemene economische inzichten.

Periode 1: 2006-2008		
	Opgave vervoerders	Ordening opgaven
Cluster 1: Vertraging		
* Langere duale fase	ca. 41 miljoen euro	ca. 41 miljoen euro
* Uitschuiven planning	ca. 24 miljoen euro	ca. 24 miljoen euro
* Compensatieregeling	ca. 11 miljoen euro	0
Totaal cluster 1	ca. 76 miljoen euro	ca. 65 miljoen euro
Cluster 2: Minderopbrengsten		
* Tariefdifferentiatie	ca. 3 miljoen euro	ca. 3 miljoen euro
* Opbrengstneutraliteit	ca. 4 miljoen euro	0
* Tariefverlaging	0	0
* Cashflow problematiek	ca. 1 miljoen euro	0
Totaal cluster 2	ca. 8 miljoen euro	ca. 3 miljoen euro
Cluster 3: Hogere kosten		
* Distributie	ca. 7 miljoen euro	ca. 7 miljoen euro
* Systemontwikkeling	ca. 21 miljoen euro	ca. 21 miljoen euro
Totaal cluster 3	ca. 28 miljoen euro	ca. 28 miljoen euro

Uit de tabel blijkt dat sprake is van ongeveer 100 miljoen euro aan Geordende Meerkosten. De Commissie brengt hierbij in herinnering dat een aantal posten door de vervoerders niet zijn ingevuld of opgegeven als pro memorie (vanwege het ontbreken van benodigde informatie of

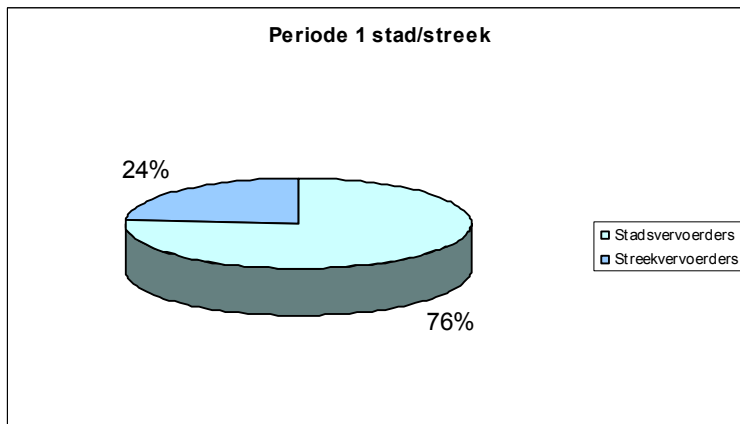
bronnen van inschatting), welke posten dan ook niet zijn meegenomen in de Geordende Meerkosten. Evenmin is bij de Geordende Meerkosten de afwaardering van de aandelen in TLS meegenomen.⁶

Onderstaande grafiek geeft weer de procentuele verhoudingen tussen de drie clusters.



Uit deze figuur blijkt dat het grootste gedeelte, te weten 68 procent, van de Geordende Meerkosten in de afgelopen periode behoren tot het cluster "vertraging".

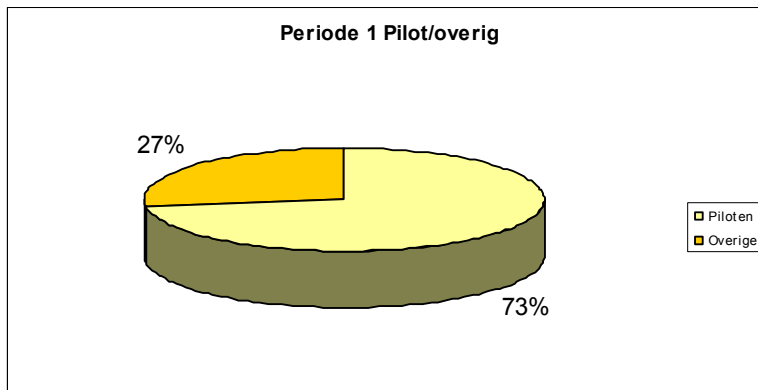
Daarnaast kunnen de verschillen inzichtelijk worden gemaakt tussen Geordende Meerkosten van de stadsvervoerders en die van de streekvervoerders. Deze verschillen zijn weergegeven in onderstaande figuur.



⁶ De oorspronkelijke aandeelhouders (behalve NS) hebben de Commissie laten weten de deelneming in TLS te hebben afgewaardeerd. Deze afwaardering, en de gevolgen van deze afwaardering, vormen geen onderdeel van de Geordende Meerkosten.

Uit deze figuur blijkt dat de stadsvervoerders het grootste deel, te weten 76 procent, dragen van de Geordende Meerkosten.

Onderstaande grafiek biedt een weergave van de procentuele verhoudingen tussen Geordende Meerkosten van de pilotvervoerders en de overige vervoerders.



Deze stadsvervoerders zijn grotendeels ook de pilotvervoerders die het grootste gedeelte, te weten 73 procent, van de Geordende Meerkosten dragen.

5.3 Periode 2 (2009-2011) en periode 3 (2012-2017)

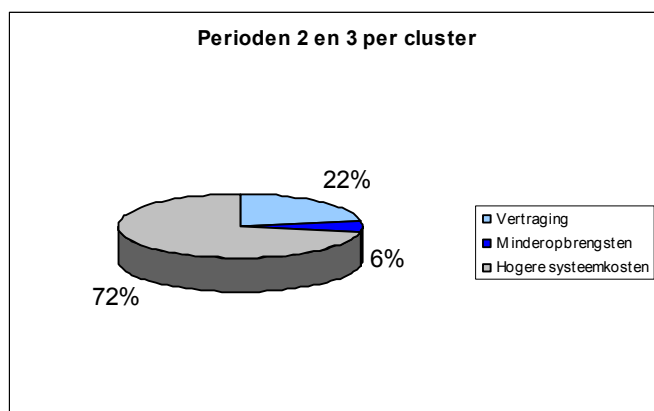
De Geordende Meerkosten voor de periode 2009-2017 zijn gebaseerd op inschattingen van de vervoerders van toekomstige ontwikkelingen. De Geordende Meerkosten gaat uit van een scenario dat de OV-chipkaart wordt ingevoerd in 2009 en het Nationaal Vervoerbewijs wordt uitgezet per einde 2009. Of dit scenario zich daadwerkelijk zal voordoen, kan niet door de Commissie worden vastgesteld. Verdere vertraging dan verondersteld in dit scenario leidt tot een verhoging van de bedragen zoals opgenomen in de Geordende Meerkosten.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de opgaven van vervoerders en de Geordende Meerkosten daarvan. Deze bedragen zijn jaarlijkse (nominale) bedragen.

Perioden 2&3: 2009-2017		
	Opgave vervoerders	Ordering opgaven
Cluster 1: Vertraging	(jaarlijkse bedragen)	(jaarlijkse bedragen)
* Langere duale fase	ca. 5 miljoen euro	ca. 2 miljoen euro
* Uitschuiven planning	ca. 2 miljoen euro	ca. 2 miljoen euro
* Compensatieregeling	ca. 2 miljoen euro	0
Totaal cluster 1	ca. 9 miljoen euro	ca. 4 miljoen euro
Cluster 2: Minderopbrengsten		
* Tariefdifferentiatie	ca. 14 miljoen euro	ca. 1 miljoen euro
* Opbrengstneutraliteit	ca. 2 miljoen euro	0
* Tariefverlaging	ca. 3 miljoen euro	0
* Cashflow problematiek	ca. 3 miljoen euro	0
Totaal cluster 2	ca. 20 miljoen euro	ca. 1 miljoen euro
Cluster 3: Hogere kosten		
* Distributie	ca. 9 miljoen euro	ca. 9 miljoen euro
* Systeemontwikkeling	ca. 4 miljoen euro	ca. 4 miljoen euro
Totaal cluster 3	ca. 13 miljoen euro	ca. 13 miljoen euro

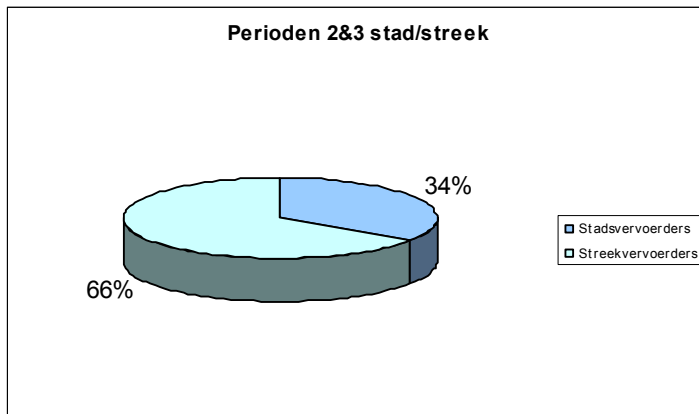
Niet in de tabel opgenomen is een minderopbrengstenpost van 3 miljoen euro per jaar voor een opgelegde tariefverlaging in één specifiek concessiegebied. De Commissie brengt hierbij in herinnering dat een aantal posten door de vervoerders niet zijn ingevuld dan wel als pro memorie zijn opgegeven (vanwege het ontbreken van benodigde informatie of bronnen van inschatting) en daardoor niet zijn meegenomen in de Geordende Meerkosten.

Onderstaande grafiek geeft een weergave van de procentuele verhoudingen van de Geordende Meerkosten verdeeld over de drie clusters.



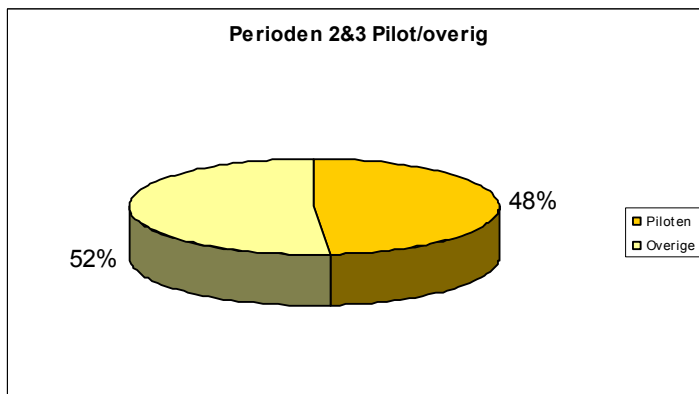
Uit deze figuur wordt duidelijk dat in de perioden 2 en 3 het accent van de Geordende Meerkosten verwacht wordt in het cluster hogere systeemkosten, te weten 72 procent. In tegenstelling tot periode 1 waarbij het accent ligt op het cluster vertraging.

In de onderstaande figuur zijn de verschillen inzichtelijk gemaakt tussen de Geordende Meerkosten van de stadsvervoerders respectievelijk de streekvervoerders.



Deze figuur laat zien dat in tegenstelling tot periode 1 de Geordende Meerkosten met name verwacht worden door de streekvervoerders, te weten 66 procent. Dit lijkt ten dele het gevolg te zijn van onbekendheid met het systeem, maar hangt ook samen met de noodzaak van toepassing van een aangepaste techniek (vooral in verband met het opladen in de bus).

In de onderstaande figuur zijn de verschillen inzichtelijk gemaakt tussen de Geordende Meerkosten van de pilotvervoerder en de overige vervoerders.



Uit de figuur blijkt dat in de perioden 2 en 3 niet langer een groot verschil bestaat in de verwachtingen van de Geordende Meerkosten tussen de pilotvervoerders en overige vervoerders.

5.4 Het relatieve gewicht van de Geordende Meerkosten

Ter wille van het in perspectief plaatsen van Geordende Meerkosten worden deze vergeleken met enkele financiële kenmerken van de openbaar vervoersector en het OV-chipkaartproject, te weten:

- de kosten opgenomen in de MKBA 2006;
- de omzet van de vervoerders;
- de opbrengsten van de Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen (hierna: "WROOV-opbrengsten");
- de totale publieke bijdrage.

In de MKBA 2006 is, voor de periode 2006 tot en met 2008, gerekend met een nominaal bedrag aan investeringen en kosten met een totale som van 249 miljoen euro voor het OV-chipkaartsysteem in het stads- en streekvervoer.⁷ Vergeleken met dit in 2006 voorziene bedrag aan investeringen en kosten voor de stads- en streekvervoerders, vormt de 100 miljoen euro, die blijkt uit de Geordende Meerkosten, een substantieel bedrag.

Voor de periode 2009 tot en met 2017 bedragen de in de MBKA opgenomen nominale *jaarlijkse* kosten 33 miljoen euro en de nominale jaarlijkse baten 56 miljoen euro voor het OV-chipkaart systeem in het stads- en streekvervoer.⁸ Vergeleken met deze in 2006 voorziene kosten en baten, vormt de jaarlijkse verwachting van tenminste 18 miljoen euro, eveneens een substantieel bedrag.

De omzet voor alle vervoerders gezamenlijk, uit hun vervoeractiviteiten en aanverwante activiteiten bedroeg in 2006 circa 1,9 miljard euro, waarvan 0,9 miljard euro door de stadsvervoerders werd gerealiseerd en 1,1 miljard euro door de streekvervoerders.⁹ Onderdeel van die omzet zijn de opbrengsten uit de verkoop van de Nationale Vervoerbewijzen, zoals blijkt uit WROOV-opbrengsten. Deze omzetten bedroegen in 2006 circa 600 miljoen euro per jaar voor de gehele sector, waarvan circa 282 miljoen euro voor de stadsvervoerders en 318 miljoen euro per jaar voor de streekvervoerders.¹⁰ Ook deze omzetcijfers laten zien dat de Geordende Meerkosten een substantieel bedrag zijn.

⁷ Dit bedrag is gebaseerd op de som van de bedragen zoals opgenomen in de MKBA 2006 (bron: het spreadsheet programma 'V&W Chip Discontovoet Tool 071113.xls', meer specifiek van het werkblad 'dec case mei 2006 7%', in het blok 'g24:i34')

⁸ Dit bedrag is gebaseerd op de som van de bedragen zoals opgenomen in de MKBA 2006 (bron: het spreadsheet programma 'V&W Chip Discontovoet Tool 071113.xls', meer specifiek van het werkblad 'dec case mei 2006 7%', in het blok 'j24:r34' (voor kosten) en het blok 'j35:r36', gedeeld door negen (het aantal jaren in de periode 2009 tot en met 2017).

⁹ Deze gegevens zijn gebaseerd op de openbare jaarverslagen van de ondernemingen. De omzetten van verschillende bedrijven kunnen naast activiteiten in het openbaar vervoer ook overige activiteiten bevatten. De genoemde bedragen zijn dan ook in zekere mate een overschatting van de daadwerkelijke OV-gerelateerde omzet.

¹⁰ Gebaseerd op WROOV tabellen 2006. De WROOV omzetten zijn gebaseerd op de strippenkaart en daarom exclusief de huidige opbrengsten uit de OV-chipkaart. Daarnaast vertegenwoordigt dit bedrag alleen de reizigersbijdrage aan het openbaar vervoer. Dit bedrag is dan ook een onderschatting van de daadwerkelijke OV-gerelateerde omzet van bedrijven.

De totale publieke Rijksbijdrage – voor zover uit openbare bronnen aan de Commissie bekend – aan het OV-chipkaartproject bedraagt 198 miljoen euro ten behoeve van de invoering van de OV-chipkaart in het stad- en streekvervoer.^{11 en 12} De Commissie heeft de aanwending van de door de Minister verleende migratiesubsidie van 129 miljoen Euro door de decentrale overheden niet helder kunnen vaststellen, vanwege verschillende en niet eenduidige informatie daaromtrent. Wel is duidelijk dat het beschikbaar gestelde bedrag nog niet geheel is aangewend.

De relatieve omvang van de Geordende Meerkosten is, gezien de financiële hoofdkenmerken van het OV-chipkaart project en die van de openbaar vervoersector, substantieel, met name wanneer de inschatting van de Geordende Meerkosten van periode 2 en 3 volledig in aanmerking wordt genomen.

5.5 De kwestie van de beveiliging van de OV-chipkaart

De kwestie van de beveiliging van de OV-chipkaart – in het kort gezegd de technische mogelijkheid van verstoring van het betalingsverkeer tussen de reiziger, TLS en de vervoerders ten koste van een individuele reiziger – heeft in financiële termen gezien twee consequenties.

Allereerst heeft deze kwestie vertraging veroorzaakt van de verdere uitrol van de OV-chipkaart en het afschaffen van het Nationaal Vervoerbewijs in de Rotterdamse pilot. Dit heeft geleid en leidt nog steeds tot meerkosten. Deze meerkosten voor het jaar 2008 (en beperkt tot het jaar 2008) zijn meegenomen in de Geordende Meerkosten (in de veronderstelling dat het Nationale Vervoerbewijs vanaf 1 januari 2009 in stappen wordt afgeschaft).

Een tweede financieel aspect van deze kwestie zijn eventuele toekomstige meerkosten verbonden aan de eventuele vervroegde migratie van de OV-chipkaart naar een nieuwe en beter beveiligde chip, hogere ontwikkelkosten en versnelde afschrijving van de huidige technologie. Omtrent deze meerkosten zijn vanwege het ontbreken van concrete informatie geen opgaven te doen.

Opvallend resultaat van het onderzoek is dat de vervoerders, met name de pilotvervoerders, de risico's die aan de beveiliging van de kaart verbonden zijn niet zodanig inschatten dat deze risico's verdere uitrol van de OV-chipkaart moeten verhinderen of moeten vertragen. Deze vervoerders menen juist dat verdere vertraging als gevolg van de kwestie van beveiliging het vertrouwen van de reiziger in de OV-chipkaart verder zal doen afnemen, zonder dat daartoe vanuit de werkelijke beveiligingsrisico's redenen bestaan. Hiermede is de kwestie van de beveiliging in de ogen van verschillende vervoerders in essentie een kwestie van kaartacceptatie.

11 Deze Rijksbijdrage bestaat uit 129 miljoen euro bijdrage aan decentrale overheden en 69 miljoen euro MIT bijdrage voor afsluiting van metrostations.

12 De FENS-gelden zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

5.6 De relatie tussen de Geordende Meerkosten en de business cases OV-chipkaart

De Geordende Meerkosten vormen een component van de business cases van de invoering van de OV-chipkaart, zowel op sector niveau als op bedrijfsniveau.

De Commissie constateert dat de gezamenlijke business case van de introductie van de OV-chipkaart is verslechterd.

De Commissie is niet in staat een uitspraak te doen over de vraag of de introductie van de OV-chipkaart per saldo nog voldoende rendabel is. De precieze omvang van die verslechtering kan in het kader van het onderhavige onderzoek niet worden vastgesteld, mede vanwege het prognose karakter van het merendeel van de opgegeven meerkosten, maar ook vanwege het niet beschikbaar zijn van informatie omtrent de overige elementen van de business case dan het element meerkosten.

Ten aanzien van de op grond van de Geordende Meerkosten plausibele verslechtering van de gezamenlijke business cases kunnen een aantal vragen worden gesteld. Wordt de verslechtering van de gezamenlijke business case gedragen door de partijen die het meeste profijt mogen verwachten van de introductie van de OV-chipkaart? Is het mogelijk dat partijen die een verslechtering van hun individuele business case waarnemen of vrezen, deze verslechtering kunnen reduceren door het doorbelasten van deze negatieve effecten?

De introductie van de OV-chipkaart bleek in de eerder opgestelde business cases met name financieel aantrekkelijk voor de vervoerders die spoor en metro concessies uitbaten, terwijl de vervoerders die met name bus concessies uitvoeren minder financieel voordeel mochten verwachten van de invoering van de OV-chipkaart.¹³ De Commissie komt tegen deze achtergrond tot twee observaties.

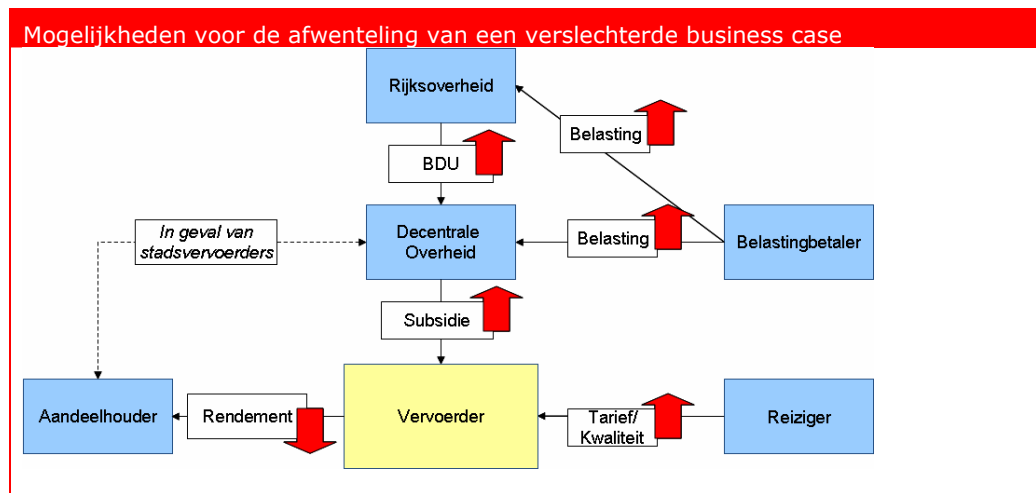
Zoals hiervoor vastgesteld dragen de stadsvervoerders het grootste deel (76%) van de Geordende Meerkosten voor periode 1 (2006-2008). Dit zijn tegelijkertijd ook die vervoerders die na een succesvolle invoering ook de meeste financiële voordelen van de OV-chipkaart mogen verwachten, bijvoorbeeld voordelen uit hoofde van het reduceren van zwart- en grijsrijden en verlaging van de kosten die verband houden met het bevorderen van de sociale veiligheid in het gehele vervoersysteem.

Voorts stelt de Commissie vast dat de Geordende Meerkosten voor de perioden 2 en 3 (2009-2011 en 2012-2017) met name door de streekvervoerders worden gedragen. De streekvervoerders hebben na een invoering van de OV-chipkaart relatief de minste financiële voordelen respectievelijk de meeste financiële nadelen daarvan.

¹³ "Financiële consequenties van de gewijzigde status van de invoering van de OV chipkaart", Hypercube, pagina II.

Dit leidt tot de conclusie dat alle vervoerders negatieve effecten op hun business cases zullen voelen, maar dat die effecten asymmetrisch over de verschillende groepen van vervoerders zijn verdeeld. Stadsvervoerders dragen de kosten van de pilotprojecten, maar hebben meer terugverdien kansen door invoering van de OV-chipkaart en afschaffing van het Nationaal Vervoerbewijs. Streekvervoerders kunnen profiteren van de ontwikkel- en implementatieprestaties van de pilotvervoerders, maar worden geconfronteerd met structurele meerkosten verbonden aan de OV-chipkaart, met minder goede mogelijkheden deze kosten met behulp van de OV-chipkaart terug te verdienen.

De vervoerders hebben – binnen het huidige stelsel van de openbaar vervoersector – mogelijkheden te reageren op de verslechtering van hun business cases van de introductie van de OV-chipkaart. In onderstaande figuur is een overzicht gemaakt van de relatie tussen een willekeurige vervoerder, en de mogelijkheden die de desbetreffende vervoerder heeft te reageren op de verslechterde business cases.



De figuur laat zien dat een vervoerder in haar bedrijfsvoering enkele mogelijkheden om te gaan met de verslechterde business cases: (i) een hoger tarief te berekenen voor een gedefinieerde vervoerprestatie, (ii) een lagere vervoerprestatie met gelijke tarieven (iii) een hogere subsidie te bedingen bij de decentrale overheid, (iv) verlaging van kosten (verhogen van efficiëntie) of verhogen van overige opbrengsten binnen de huidige organisatie, of (v) een lager rendement voor de aandeelhouder. Behalve bij de laatste twee instrumenten is dit in belangrijke mate afhankelijk van de ruimte die decentrale overheden bieden. Behalve bij de laatste twee instrumenten is dit in belangrijke mate afhankelijk van de ruimte die decentrale overheden bieden

5.7 Oorzaken van de verslechtering van de business case OV-chipkaart

De introductie van de OV-chipkaart wordt mede gemerkt doordat vervoerders aan elkaar verbonden zijn door (i) het aan hen opleggen van de migratie naar de OV-chipkaart door de decentrale overheden, (ii) de wijze waarop het TLS-systeem en de TLS-tarivering is ingericht, (iii)

de stapsgewijze migratie naar de OV-chipkaart en de afschaffing van het nationaal vervoerbewijs en (iv) de wijze van afstemming van investeringsbeslissingen en andere beslissingen ter zake van de introductie van de OV-chipkaart. Deze combinatie van factoren is mede bepalend voor de omvang van meerkosten. Deze verwevenheden binnen de openbaar vervoersector worden aangeduid als "ketencausaliteit".

De Commissie heeft geconstateerd dat de Geordende Meerkosten in periode 1 (2006-2008) vooral zijn gelegen in het cluster 1 (vertraging), terwijl voor periode 2 en 3 (vanaf 2008 tot en met 2017) de Geordende Meerkosten vooral zijn gelegen in cluster 3 (kostenstijgingen). De oorzaken van het ontstaan van de Geordende Meerkosten in cluster 1 en 3 zijn hieronder beschreven.

De Geordende Meerkosten in cluster 2 (minderopbrengsten) zijn ten dele niet meegenomen uit de opgaven (opbrengstneutraliteit) of hebben relatief weinig omvang. Dat geldt zowel voor periode 1 (2006-2008), waar dit cluster 3% van de Geordende Meerkosten uitmaakt, als voor de periode 2 en 3 (vanaf 2008 tot en met 2017), waar dit cluster 6% van de Geordende Meerkosten uitmaakt. De vraag naar de oorzakelijkheid van het ontstaan van deze meerkosten kan derhalve in het midden blijven.

De Geordende Meerkosten in het cluster 1 (vertraging), zijn vooral ontstaan door de gemaakte keuzes bij de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart. De Geordende Meerkosten in cluster 1 (vertraging) zijn vooral ontstaan door de keuzes die zijn gemaakt door de direct sturing gevende partijen bij de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart. De oorzaken van het ontstaan van deze meerkosten liggen in het domein van die partijen. Tot deze partijen behoren primair TLS en bij de oprichting van TLS betrokken vervoerders (RET, GVB, HTM, Connexxion en NS in het bijzonder). Tot die partijen behoren ook de decentrale overheden, voor zover deze direct sturing hebben gegeven aan de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart. Deze sturing vloeit mede voort uit de bestuursovereenkomsten, die de Rijksoverheid met de decentrale overheden heeft gesloten. Daarin is de verantwoordelijkheid voor de migratie van het Nationaal Vervoersbewijs naar de OV-chipkaart bij de decentrale overheden neergelegd. Het is voorts niet uitgesloten dat de streekvervoerders ook tot die partijen behoren, voor zover deze direct sturing hebben gegeven aan de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart. Deze sturing vloeit er uit voort dat de streekvervoerders zijn aangesloten bij TLS. Als aangeslotene kunnen de streekvervoerders de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart hebben gecompliceerd – en daarmee vertraagd – indien zij met aanvullende wensen ter zake functionaliteit of techniek zijn gekomen.

De Commissie heeft niet vastgesteld dat sprake is van interventies van de Rijksoverheid die tot het ontstaan van Geordende Meerkosten in het cluster vertraging aanleiding hebben gegeven, behoudens een hierna te noemen uitzondering.

Een deel van de vertraging in de laatste fase van de Rotterdamse pilot vindt zijn oorzaak in het door de Rijksoverheid gestelde van de eisen (i) het door TLS en de RET opgestelde regionaal migratieplan en het door TLS opgestelde plan van aanpak voor realisatie van het landelijke migratieplan dat is getoetst en geaccordeerd door de Royal Holloway University of London (RHUL)

en (ii) een akkoord tussen betrokken partijen over het door de Commissie Meerkosten OV-chipkaart uitgevoerde onderzoek. In de visie van de Commissie staat het stellen van deze eisen in een onvoldoende direct verband met het intrinsiek gehalte van het actuele beveiligingsvraagstuk om ook de uit dat uitstel vloeiende meerkosten toe te rekenen aan vervoerders en TLS uit hoofde van hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de chip. Door de ketencausaliteit worden de financiële gevolgen van de vertraging niet alleen gedragen door de Rotterdamse vervoerders maar ook de andere vervoerders.

Verschillende partijen hebben de Commissie voorgehouden dat de verlening door de Nederlandse Bank van een vergunning aan TLS om op te treden als elektronische geldinstelling (EGI) van groot belang is. Zou deze vergunning niet verleend worden dan zou dit voor het OV-chipkaart project, volgens deze partijen, tot een aanzienlijke vertraging, zo niet afstel leiden. Deze partijen wijzen er ook op dat deze vergunningseis tot voor kort door de Nederlandse Bank niet werd gesteld. Als dit juist is zou dit naar het oordeel van de Commissie betekenen dat de met het uitblijven van die vergunning samenhangende meerkosten veroorzaakt zijn door een van buiten komende oorzaak.

De Geordende Meerkosten in cluster 3 (de hogere kosten van systeemontwikkeling) worden veroorzaakt door de intrinsieke complexiteit van het OV-chipkaartsysteem. Ze zijn daarmee terug te voeren op de bij de ontwikkeling eertijds en later gemaakte keuzes van de direct aan de ontwikkeling sturing gevende partijen. Dat geldt zowel voor periode 1 als voor de periode 2 en 3. Dit betekent dat het ontstaan van deze meerkosten in het domein liggen van die partijen. Tot deze partijen behoren primair TLS en bij de oprichting van TLS betrokken vervoerders (RET, GVB, HTM, Connexxion en NS in het bijzonder). Tot die partijen behoren ook de decentrale overheden, voor zover deze direct sturing hebben gegeven aan de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart. Deze sturing vloeit mede voort uit de bestuursovereenkomsten, die de Rijksoverheid met de decentrale overheden heeft gesloten. Daarin is de verantwoordelijkheid voor de migratie van het Nationaal Vervoersbewijs naar de OV-chipkaart bij de decentrale overheden neergelegd. Het is voorts niet uitgesloten dat de streekvervoerders ook tot die partijen behoren, voor zover deze direct sturing hebben gegeven aan de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart. Deze sturing vloeit er uit voort dat de streekvervoerders zijn aangesloten bij TLS. Als aangeslotene kunnen de streekvervoerders de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart hebben gecompliceerd – en daarmee vertraagd – indien zij met aanvullende wensen ter zake functionaliteit of techniek zijn gekomen. Ten aanzien van de meerkosten in dit cluster geldt te meer dat de omvang van de kosten wordt vergroot door de ketencausaliteit.

5.8 Prikkel, risico's en onzekerheden

Door de opzet van TLS bestaat het risico dat een individuele vervoerder als klant van TLS nieuwe eisen aan het systeem stelt, waarvoor hij uiteindelijk vanwege het TLS verdelingssysteem maar voor een evenredig deel hoeft te betalen (via de prijs). Dit wordt aangeduid als het "free rider-principe". In het systeem bestaat dus geen vanzelf werkende terughoudendheid van het steeds complexer maken van het systeem. De meeste partijen zijn het er over eens dat het systeem van

de OV-chipkaart te complex is geworden. Hierin kan een aanwijzing worden gevonden van het free rider-principe.

TLS heeft geen meerkosten opgegeven. Dit volgt uit de tariefstructuur van TLS en de methode van prijsbepaling door TLS. TLS verhaalt al haar kosten, ook haar meerkosten volgend uit de aanvullend noodzakelijk gebleken ontwikkeling van het systeem, op de vervoerders door aanpassing van de vastgestelde prijs. Dit betekent dat ook het risico bestaat dat er geen voldoende prikkel voor TLS bestaat – anders dan haar eigen ondernemerschap en professionaliteit – om kostenefficiënt te werken.

Het OV-chipkaartproject, zo hebben nagenoeg alle partijen de Commissie voorgehouden, wordt gekenmerkt door relatief forse toekomstige onzekerheden, die door de verschillende partijen verschillend worden ingeschat, in de eerste plaats met betrekking tot de kosten van het systeem maar ook technisch en organisatorisch.

Voor een goed beeld van de gezamenlijke business case is de positie van NS van onmisbaar belang. Indien het tot een nader onderzoek zou komen van kostenontwikkelingen, is medewerking van NS onontbeerlijk.

6 Goed beraden en vastberaden verder – aanbevelingen aan de regiegroep

De Commissie doet de volgende aanbevelingen aan de regiegroep.

1. Regel proces allocatie van meerkosten

Om niet verder onnodig tijd te verliezen, is het nodig dat de partijen, in wier domein oorzaken van meerkosten liggen, in goed onderling overleg in de Regiegroep zo snel mogelijk de hoofdlijnen afspreken, aan de hand waarvan zij deze problematiek onder controle zullen brengen. Het daadwerkelijk beloop van subsidie-uitkeringen door de decentrale overheden verdient aandacht. Bij het trekken van deze hoofdlijnen kan de rapportage van de Commissie en in het bijzonder haar conclusies ten aanzien van de oorzaken van de verslechtering business case OV-chipkaart een richtsnoer bieden. Voor een goed beeld is de positie van NS van onmisbaar belang.

2. Transparante en representatieve beproeving van het systeem

Het is gezien de complexiteit van het systeem en de ervaringen tot dusverre naar inschatting van de Commissie noodzakelijk het systeem op een transparante en voor alle actoren inzichtelijke wijze ("real life") te beproeven, ook in een niet-duale fase. Daarnaast dient deze beproeving representatief te zijn voor de verschillende vervoersmodaliteiten. Geobjectiveerde uitkomsten van deze beproevingen moeten tussen de verschillende actoren die betrokken zullen zijn bij de verdere uitrol van de OV-chipkaart worden gedeeld.

3. Besluit tot het nemen van een volgende stap in de pilotprojecten

Het ligt voor de hand de beproeving en verdere voortgang van het OV-chipkaart project allereerst te vinden in de stadsregio's, waar pilotprojecten draaien. Bij succesvolle voltooiing van deze pilotprojecten, waaronder het succesvol uitvoeren van een niet-duale fase voor alle vervoersmodaliteiten, kan het vervolg buiten de stadsregio's worden georganiseerd en tussen de actoren worden afgestemd. Het is daarbij essentieel het voortgangsschema en de aan de verdere uitrol te stellen condities, alsmede alle in de pilotprojecten opgedane ervaringen en informatie, in goed overleg tussen alle actoren vast te stellen en te delen. Het spreekt voor zich dat de reizigers hier nauw bij moeten worden betrokken.

De daadwerkelijke voortgang in de pilotprojecten, door afschaffing van het Nationaal Vervoerbewijs, is naar inzicht van de Commissie noodzakelijk om verdere bedreigingen van het OV-chipkaart project, waaronder oplopende meerkosten te voorkomen. Mits de organisatie en monitoring, zoals hieronder aanbevolen, op een door betrokken partijen gedragen wijze tot stand is gebracht.

4. Nader onderzoek

Voorts beveelt de Commissie aan nader onderzoek te verrichten naar de economische merites van de verslechtering van de business cases op sectoraal niveau en op bedrijfsniveau, bij voorkeur ook met de NS binnen de reikwijdte van dat onderzoek. Mocht uit dat onderzoek blijken dat sprake is van een per saldo negatieve business case voor de sector of negatieve business cases op bedrijfsniveau dan zouden deze resultaten meegenomen moeten worden bij de verdere organisatie en voortgang van het OV-chipkaart project.

5. Verbeter de organisatiestructuur van het OV-chipkaart project

Zorg dat bestaande, dan wel nieuw te vormen, overlegstructuren toegerust zijn en voorzien in (i) een integrale planning van het invoeringsproces, (ii) een heldere en onderschreven verantwoordelijkheidsverdeling en allocatie van risico's aan de verschillende actoren, inclusief financiële compensatiemechanismen en (iii) een systeem van onderlinge signalering van invoeringsperikelen en hun (potentiële) effecten op de verschillende partijen (risicomanagement). Onderdeel daarvan zou kunnen zijn dat een onafhankelijk regisseur wordt aangesteld die onder mandaat van die partijen en gesteund door de gebruikers en de Rijksoverheid, aan het werk gaat.

De noodzaak van organisatieverbetering is een constatering die nagenoeg iedere partij de Commissie heeft voorgehouden. De Commissie is het daarmee eens. Als het bij één project geldt dan is het bij dit project: le hasard ne favorise que les esprits préparés (Louis Pasteur).

6. Waarborg optimale acceptatie van de OV-chipkaart

Cruciaal is dat de reeds gebleken en nog te verwachte systeem- en aanloopperikelen zich in hun effecten zo min mogelijk doen gevoelen bij de reizigers. Immers deze effecten zullen leiden tot een reductie van het vertrouwen in de kaart en daarmee de bereidheid van de reiziger om de kaart te gaan benutten. Een voortreffelijke begeleiding van en communicatie met de gebruikers van de OV-chipkaart, bijvoorbeeld met betrekking tot multiregio en multiplatform gebruik, zijn daarvoor belangrijke instrumenten; tevens behoren de vervoerders onderling de uiteindelijke afwikkeling van risico's en incidenten geregeld te hebben waarbij het belang van de gebruikers voorop dient te staan. Opgepast moet worden voor een mengsel van frequent optredende incidenten met betrekking tot de kaart, gebrekkige afhandeling daarvan, media aandacht en politieke bemoeienis. Dergelijke samenloop kan explosief zijn en de klantacceptatie verder reduceren.

7. Volg de economische ontwikkeling van de openbaar vervoersector

In dit stadium is over de waarschijnlijkheid van welk financieel scenario dan ook niet met enig gezag een concrete voorspelling te doen. Dat neemt niet weg dat rekening moet

worden gehouden met het zich daadwerkelijk voordoen van een substantiële verslechtering van de business cases van de introductie van de OV-chipkaart van individuele vervoerders door de introductie van de OV-chipkaart.

Het is voor de continuïteit en de kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland van groot belang dat dit openbaar vervoer wordt verzorgd door gezonde bedrijven. Dit betekent dat de openbaar vervoer bedrijven in staat gesteld moeten worden om een voldoende rendement te halen op hun investeringen. Concessies met een voldoende aantrekkelijk pakket van tarieven, vervoerprestatie en subsidie door de decentrale overheid zouden dit kunnen bevorderen.

8. Bevorder professionalisering van de concessieverlening door de decentrale overheden

Voor een houdbare toekomst van de openbaar vervoermarkten, in het bijzonder het streekvervoer, is het van belang dat sprake is van hoge kwaliteit van de aanbestedingen in het openbaar vervoer. Daartoe kan kennisbundeling, verdere professionalisering en eventueel harmonisatie, van de aanbestedingsprocessen bepaald bijdragen.