

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit provincie Zuid-Holland

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

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

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

In de provincie Zuid-Holland zijn vier reizigersorganisaties actief, te weten het reizigersoverleg DAV (RODAV), het reizigersoverleg HWGO (ROHWGO), het reizigersoverleg Midden Holland (ROM) en de reizigersadviesraad Openbaar Vervoer Midden Rijnland (ROVH)¹. Het RODAV geeft te kennen tevreden te zijn over het overleg dat zij heeft gehad met de Provincie. Echter, het RODAV geeft aan dat het oordeel over kostenneutraliteit voor haar zeer moeilijk te vellen was vanwege onvoldoende inzicht in de gebruikte rekenmodellen. Het ROM en de ROVH zijn tevreden over het uiteindelijke tarievenvoorstel van Connexion. Eveneens zijn zij te spreken over de goede en open verhouding met de vervoerder. Over het algemeen zijn de adviezen door Connexion tijdig aangevraagd. Ook vinden het ROM en de ROVH hun relatie met de Provincie goed. Het ROHWGO heeft de Commissie vanwege vakantieperiode niet kunnen horen.

Ad 2)

De Commissie oordeelt dat door de provincie Zuid-Holland voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen de provincie Zuid-Holland de totale groep reizigers die reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenstijging van 1% ondervindt. Ook een tweede door de Provincie ingediend voorstel met een alternatief assortiment voldoet aan de voorwaarden van kostenneutraliteit. Bij dit voorstel is de gemiddelde kostenstijging 2%. De Commissie hanteert bij het interpreteren van deze resultaten een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door. De onzekerheidsmarge van 3% is ook hier van toepassing.

De genoemde kostenstijging kan alleen optreden als strippenkaartreizigers die nu nog reizen met de regionale of grijze kaart – relatief duur ten opzichte van de blauwe strippenkaart - in meerderheid overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vergt het continueren van het actieve beleid van de Provincie. Mochten de reizigers in de praktijk hun oude reisgedrag niet veranderen, en dure wagenverkoop kaartjes blijven kopen, dan ondervindt de gehele groep reizigers (exclusief abonenthouders) een nadeel van 8%.

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

Ad 3)

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

Ad 4)

De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt ook voor de Provincie waar een deel van de kaarten reeds verkocht is en verkocht zal gaan worden voor een actietarief van 1,00 Euro. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor de Provincie in relatie tot het vermoedelijke gebruik is niet te geven.

¹ DAV: Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden; HWGO: Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee; DBL: Duin- en Bollenstreek/Leiden en RMH: Rijnstreek/Midden-Holland

I. Inleiding

I.I. Aanleiding voor het onderzoek

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

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

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

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

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

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

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

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

Toepassing provincie Zuid-Holland

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

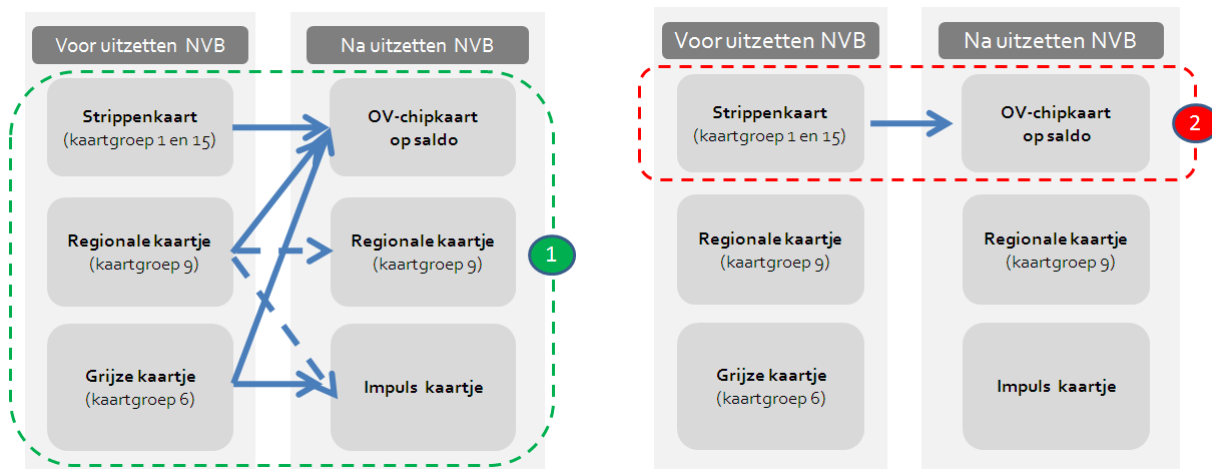
Door zowel de strippenkaart (30% van de omzet), als het regionale kaartje en het grijze kaartje (samen 41% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt circa 71% van de totale omzet van het regionale OV binnen de concessie geanalyseerd. Abonnementen (29%) zijn buiten de analyse gehouden omdat het zonesysteem als grondslag voor de betaling van abonnementen van toepassing blijft. Daarmee veranderen vooralsnog kosten voor deze groep reizigers niet.

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

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

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

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit



Bron: Commissie Kist

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

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

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

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

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

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

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

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

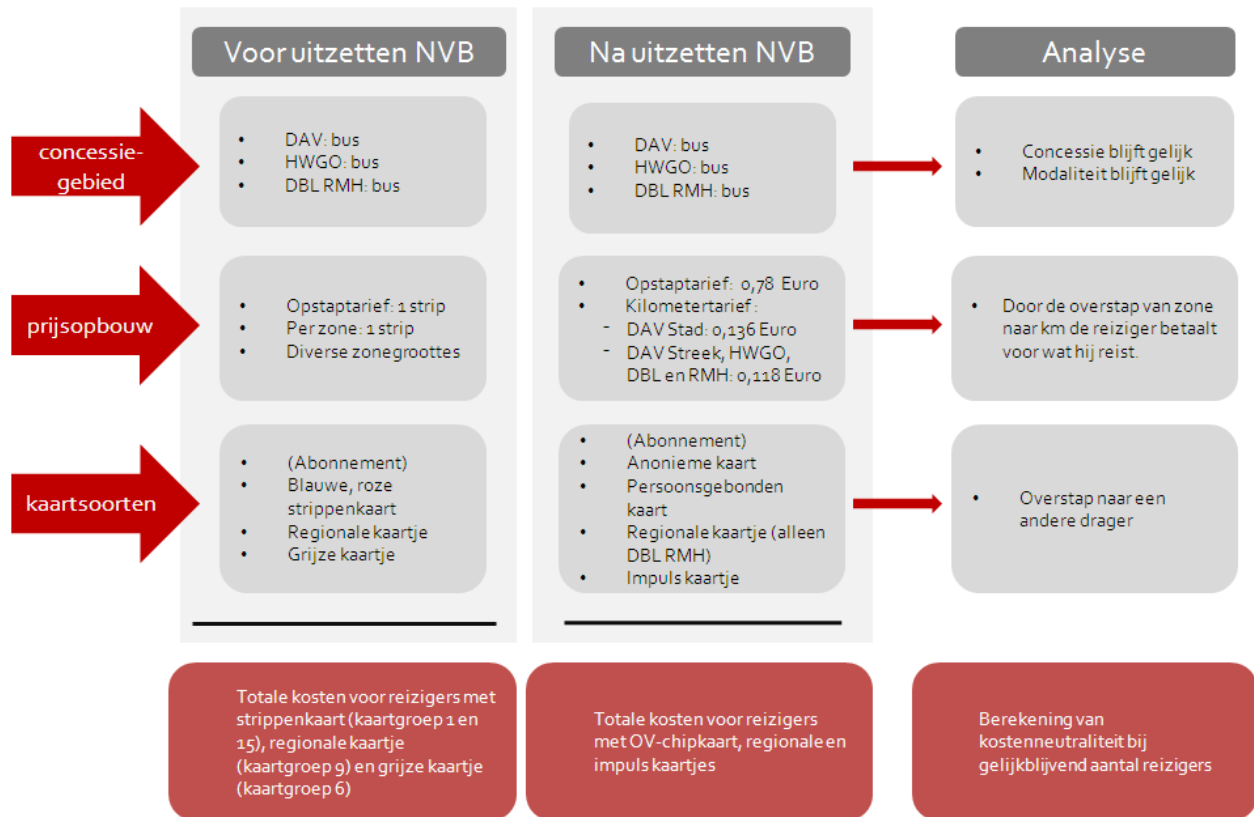
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te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

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

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

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

Figuur 3: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB in provincie Zuid-Holland



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving provincie Zuid-Holland

- **Concessiegebied**
De regio doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor vier concessies binnen provincie Zuid-Holland. Dit betreft Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (DAV), Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee (HWGO), Duin- en Bollenstreek/Leiden (DBL) en Rijnstreek en Midden-Holland (RMH).
- **Prijsopbouw OV-chipkaart**
Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor alle vier de concessies te vervallen³. In alle concessies betaalt de reizigers een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010). Het gehanteerde kilometertarief verschilt tussen stad en streek.
 - In het stadgebied binnen de concessie Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (DAV) betaalt de reiziger een kilometerprijs van 0,136 Euro (2010).
 - In het streekgebied binnen de concessie Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (DAV) en in de concessies Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee (HWGO), Duin- en Bollenstreek/Leiden (DBL) en Rijnstreek/Midden-Holland (RMH) betaalt de reiziger een kilometerprijs van 0,118 Euro.

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

- *Kaartsoorten*
De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten.
 - De strippenkaart (kaartgroep 1 en 15) wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden);
 - Het regionale kaartje (kaartgroep 9) blijft vooralsnog beschikbaar tegen ongewijzigd tarief in de concessies Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland. In de concessies Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden en Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee komt het regionale kaartje te vervallen.
 - Het grijze kaartje (kaartgroep 6) wordt vervangen door een nieuw wagenassortiment met een nieuw tarievenstelsel, door de Commissie impuls kaartje genoemd;
 - Abonnementen blijven vooralsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.
- *Kaartsoorten (alternatief voor de concessies DBL en RMH)*
 - De dalkaartjes stad en streek komen te vervallen en de prijs van de Buzzer wordt verhoogd van € 12 naar € 13.

Vertrekpunten van de Commissie

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

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database⁴ van 2008, het jaar waarin nog geen gebruik werd gemaakt van de OV-chipkaart. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads- en streekvervoer. Reis informatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de Provincie de WROOV-informatie van de vier relevante concessies tezamen (te weten: Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee, Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland). De Commissie doet een uitspraak over de mate van kostenneutraliteit voor de decentrale overheid als geheel.
- De Commissie neemt zowel het regionale kaartje (38% van de totale opbrengsten) en het grijze kaartje (3% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- Informatie over het gebruik van het regionale kaartje en het grijze kaartje is door de Provincie aan de Commissie verstrekt.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd – buiten beschouwing omdat het oude zonesysteem voor de betaling door abonneementhouders vooralsnog als grondslag van toepassing blijft.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB vallen, zoals de Interliner en kaartsoorten die slechts incidenteel voorkomen, blijven buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

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

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

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

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

Bevindingen Commissie

In de provincie Zuid-Holland zijn vier reizigersorganisaties actief, te weten het reizigersoverleg DAV (RODAV), het reizigersoverleg HWGO (ROHWGO), het reizigersoverleg Midden Holland (ROM) en de reizigersadviesraad Openbaar Vervoer Midden Rijnland (ROVH)¹. Het RODAV geeft te kennen tevreden te zijn over het overleg dat zij heeft gehad met de Provincie. Echter, het RODAV geeft aan dat het oordeel over kostenneutraliteit voor haar zeer moeilijk te vellen was, vanwege onvoldoende inzicht in de gebruikte rekenmodellen. Het ROM en de ROVH zijn tevreden over het uiteindelijke tarievenvoorstel van Connexxion. Eveneens zijn zij te spreken over de goede en open verhouding met de vervoerder. Over het algemeen zijn de adviezen door Connexxion tijdig aangevraagd. Ook vinden het ROM en de ROVH hun relatie met de Provincie goed. Het ROHWGO heeft de Commissie vanwege vakantieperiode niet kunnen horen.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheid) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. In het geval van Zuid-Holland, is het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland de concessieverlener voor het openbaar vervoer in de Provincie exclusief Stadsgebied Haaglanden en Stadsregio Rotterdam.

Het busvervoer in provincie Zuid-Holland wordt momenteel uitgevoerd door twee bedrijven te weten: Arriva en Connexxion.

	Vervoerder	Einddatum
DAV	Arriva	31 december 2018
HWGO	Arriva	13 december 2014
DBL en RMH	Connexxion	31 december 2012

De ontwikkeling van het tariefbeleid is in 2007 en 2008 door de provincie Zuid-Holland ontwikkeld in samenwerking met vervoerders en reizigersorganisaties. In 2008 is het tariefbeleid vastgesteld door het College van Gedeputeerde Staten. In 2009 vraagt provincie Zuid-Holland aan vervoerders om met een introductiekilometertarief te komen voor de OV-chipkaart. Dit introductietarief is zo vastgesteld dat vervoerders naar verwachting geen opbrengsten derven in de introductiefase. De achterliggende gedachte is dat in de introductiefase reizigers kunnen shoppen tussen de strippenkaart en de OV-chipkaart. Reizigers die in vergelijking met de strippenkaart goedkoper kunnen reizen met de OV-chipkaart stappen eventueel over op de OV-chipkaart. Reizigers die duurder uit zijn met de OV-chipkaart stappen over het algemeen niet over. De commissie constateert dat het kilometertarief in de introductiefase niet kostenneutraal is. Dit is conform het beleid van de provincie. Tijdens de introductiefase heeft de provincie reizigers vanuit omliggende regio's gefaciliteerd. Om dervingsrisico's bij de vervoerders te beperken als gevolg van shopgedrag door reizigers is voor deze tariefstelling gekozen. De provincie heeft in deze fase altijd gecommuniceerd dat reizigers nog gebruik kunnen maken van de strippenkaart.

In januari 2010 bespreekt de provincie Zuid-Holland met vervoerders de mogelijkheden tot het implementeren van het tariefbeleid. De gezamenlijke conclusie is dat het - door de technische (on)mogelijkheden van het OV-chipkaartsysteem - vooralsnog onverstandig is om het gewenste beleid waaronder een dalkortingspropositie in te voeren. De implementatie van het tariefbeleid zou onder andere leiden tot 'dubbele vaste voeten' en andere grensproblematiek. Als gevolg hiervan is ook besloten om de sterabonnementen na het uitzetten van het NVB in geregionaliseerde vorm te continueren.

In augustus en september 2010 vraagt de provincie Zuid-Holland aan vervoerders met een opbrengstneutraal/kostenneutraal tarief te komen. Het RODAV en het ROHWGO brengen positief advies uit over het tarievenvoorstel van Arriva, het ROM en de ROVH reageren positief op het tariefvoorstel van Connexxion.

Hieronder wordt in het kort het proces toegelicht vanuit het perspectief van de reizigersorganisaties RODAV, ROM en ROVH. Helaas was het ROHWGO niet bereikbaar.

RODAV

Het RODAV is in 2009 voor het eerst uitgenodigd voor een voorlichtingsbijeenkomst geleid door een projectleider van de vervoerder Arriva. Hierna volgden voortgangssessies. Op 28 juli 2010 heeft Arriva het RODAV gevraagd advies uit te brengen op het beoogde kilometertarief. In de vergadering van het RODAV van 18 augustus 2010 is de adviesaanvraag besproken. Het RODAV heeft in deze vergadering besloten positief te adviseren over het voorstel onder voorbehoud van de uitkomsten van het onderzoek door de Commissie Kist.

Het RODAV brengt in een brief op 24 augustus 2010 haar advies uit. Wel wijst het RODAV de Provincie erop dat zij zich bewust moet zijn van de golf van verontwaardiging die rond zal gaan als mensen meer moeten gaan betalen. De technocratische uitleg van voor- en nadelen werkt volgens haar dan niet. Het RODAV adviseert Arriva samen met de Provincie zich goed voor te bereiden met een gedegen P.R.- campagne vanuit het oogpunt van de OV-reiziger. Ook vraagt het RODAV zich af of er wel voldoende oplaadpunten in het DAV-gebied voor de OV-chipkaart beschikbaar zijn.

DBL RMH

Het ROM en de ROVH zijn in 2007 door Connexxion uitgenodigd voor een bijeenkomst, waarbij vier verschillende rekenmodellen zijn voorgelegd. Het ROM en het ROVH spreken hun voorkeur uit voor het model dat ook rekening houdt met een leeftijdskorting voor scholieren van 12 tot 18 jaar, naast de al bestaande korting voor jongeren tot 12 jaar, studenten en 65+ reizigers. Daarnaast prefereren ze een tariefdifferentiatie naar spits en daluren. De Provincie en de vervoerder omarmen beiden dit preadvies. Echter, het advies kon niet worden overgenomen vanwege een technische complicatie; het is op dit moment onmogelijk om meerdere concessies te passeren waar verschillende dalkortingsproposities gelden zonder dat het dubbele opstaptarief wordt gerekend.

In 2009 heeft Connexxion het ROM en ROVH advies gevraagd over de kilometertarieven in 2010. Het voorstel van Connexxion bedroeg een kilometertarief van € 0,135. De berekening van het tarief vond plaats voordat het ministerie de uiteindelijke indexering voor 2010 had vastgesteld. Om deze reden vonden de beide reizigersoverleggen het door Connexxion aangedragen tarief te hoog. Door omstandigheden is het eerste voorstel van Connexxion door de Provincie vastgesteld.

Het College heeft de vervoerder Connexxion per brief van 19 april 2010 verzocht een voorstel voor een nieuw kostenneutraal kilometertarief voor de OV-chipkaart in de concessie DBL/RMH per 1 mei 2010 aan te bieden. Dit in het kader van het voornemen om rond 1 december 2010 het NVB af te schaffen. Sinds 2009 kan in de concessie DBL/RMH met de OV-chipkaart gereisd worden. De Provincie heeft Connexxion gevraagd om per 1 september 2010 het kilometertarief al in te voeren dat nodig is om per 1 december 2010 opbrengstneutraliteit te realiseren.

Op 6 mei 2010 ontvangen het ROM en de ROVH van Connexxion het verzoek om op korte termijn een advies uit te brengen over een definitief kilometertarief. Na vooroverleg met een delegatie bestaande uit leden van het ROM en de ROVH op 21 mei 2010, heeft Connexxion op 28 mei 2010 per email de adviesaanvraag bij het ROM en de ROVH ingediend.

Op 12 juni is het advies van het ROM en de ROVH door Connexxion ontvangen. Beide reizigersorganisaties zijn het oneens met het verrekenen van het duurdere HOV tarief in het reguliere tarief. Dat de reguliere reiziger zou moeten meebetalen met de HOV reiziger achten het ROM en de ROVH onacceptabel.

Dit advies van het ROM en de ROVH is, na provinciaal ambtelijk overleg, nader besproken op 3 juli 2010 met de delegatie van het ROM en de ROVH, en heeft geleid tot een aangepast voorstel van Connexxion per brief aan het

ROM en de ROVH op 14 juli 2010. Conform het advies van het ROM en de ROVH handhaaft Connexxion het bestaande papieren assortiment daluren dat te koop is bij de chauffeur.

Op 15 juli 2010 reageren het ROM en de ROVH positief op het nieuwe tariefvoorstel van Connexxion. Dankzij intensieve samenwerking hebben het ROM en de ROVH binnen de gestelde tijd een gezamenlijk advies kunnen uitbrengen. Beiden gaan akkoord met alle onderdelen van het tariefvoorstel. Op 17 juli 2010 dient Connexxion haar tarievenvoorstel in bij het College van Gedeputeerde Staten met het positieve advies van het ROM en de ROVH als bijlagen.

Wel plaatst het ROM de kanttekening bij een uniform tarief in de concessie Rijnstreek/Midden-Holland. Zij wijst op de forste prijsstijgingen voor reizen in de stad Gouda omdat men daar lange reizen binnen één zone maakt. Met een tarief per kilometer komen deze mensen veel duurder uit als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Ook benoemen het ROM en de ROVH de forse kostenstijging voor de mensen die nu binnen een uur terug kunnen reizen met hetzelfde aantal strippen en na het uitzetten van het NVB gaan betalen voor alle gereisde kilometers.

Het ROM en de ROVH benadrukken tevens het belang van goede monitoring. Er is al meerdere malen gesproken over een evaluatie op basis waarvan het kilometertarief eventueel bijgesteld kan worden. Er is echter nog geen concrete invulling gegeven aan het voornemen om een evaluatie uit te voeren. Belangrijk aandachtspunt is tevens de communicatie over de OV-chipkaart naar senioren. De gangbare kanalen lijken niet optimaal. Op dit moment is een communicatiedeskundige bij de Provincie aan de slag met een alternatief communicatiekanaal. Als laatste spreken het ROM en de ROVH hun verwondering uit over het feit dat de OV-chipkaart maar vijf jaar geldig is, waarna een nieuwe kaart van 7,50 Euro zal moeten worden aangeschaft.

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

Bevindingen Commissie

De Commissie oordeelt dat door de provincie Zuid-Holland voldaan wordt aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen de provincie Zuid-Holland de totale groep reizigers die reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenstijging van 1% ondervindt. Ook een tweede door de Provincie ingediend voorstel met een alternatief assortiment voldoet aan de voorwaarden van kostenneutraliteit. Bij dit voorstel is de gemiddelde kostenstijging 2%. De Commissie hanteert bij het interpreteren van deze resultaten een onzekerheidsmarge van + en - 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door. De onzekerheidsmarge van 3% is ook hier van toepassing.

De genoemde kostenstijging kan alleen optreden als strippenkaartreizigers die nu nog reizen met de regionale of grijze kaart – relatief duur ten opzichte van de blauwe strippenkaart - in meerderheid overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vergt het continueren van het actieve beleid van de Provincie. Mochten de reizigers in de praktijk hun oude reisgedrag niet veranderen, en dure wagenverkoop kaartjes blijven kopen, dan ondervindt de gehele groep reizigers (exclusief abonneementhouders) een nadeel van 8%.

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

Toelichting

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

- de kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van de vier concessies afzonderlijk, te weten Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee, Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland.
- Provincie Zuid-Holland heeft kostenneutraliteit voor de concessies Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee, Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), regionale kaartjes en de grijze strippenkaart.

De provincie Zuid-Holland heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen.

- a) De Provincie heeft zich laten adviseren door de twee vervoerders, Arriva en Connexion. Reisgegevens zijn verzameld en geanalyseerd vanuit WROOV 2008. Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
 - i) Arriva heeft voor de concessies Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden en Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee deze gegevens aangevuld met gegevens over de verkopen van de kaartgroepen 6 en 9. Zij heeft gebruik gemaakt van berekeningsmodellen van een extern adviesbureau. Daarnaast heeft Arriva ook gebruikt gemaakt van een eigen tariefvergelijingsmodel. Hierin zijn de belangrijkste (deel)trajecten binnen een concessie opgenomen en voorzien van een wegingsfactor voor de mate waarin deze trajecten gebruikt worden. Tevens zijn ze voorzien van het aantal zones dat ze omvatten en het aantal kilometers. Hiermee kan een eenvoudige tariefvergelijking op ritniveau gemaakt worden tussen 15-strippenkaart en de OV-chipkaart. Dit model heeft tot doel om indicatief de effecten aan te geven van het hanteren van de verschillende tarieven.
 - ii) Connexion heeft voor de concessies Duin- en Bollenstreek en Rijnstreek/ Midden-Holland gebruik gemaakt van een tariefvergelijingsmodel op basis van 50 reizen.
- b) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart, regionale kaartje en grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- c) De provincie Zuid-Holland heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers van het regionale tarief naar de OV-chipkaart. De eerste aanname is dat 75% van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Deze aanname is gebaseerd op:
 - iii) de prijs van het regionale kaartje ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart;
 - iv) het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Reizigers die gebruik maken van het regiokaartje kiezen hoofdzakelijk voor dit kaartje vanwege het gemak. Met het toenemend aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart, is de verwachting dat een groot deel van de reizigers het gemak van de OV-chipkaart zal inzien;
 - v) de grootschalige communicatie campagne gevoerd door de Provincie om de reiziger te informeren over de voordelen van kostenbewust reizen met de OV-chipkaart.

De tweede aanname is dat 75% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Dit is gebaseerd op:

 - i) de prijs van het grijze kaartje ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart.
 - ii) het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en als studentenkaart.
 - iii) de grootschalige communicatie campagne gevoerd door de Provincie om de reiziger te informeren over de voordelen van kostenbewust reizen met de OV-chipkaart.

- d) De provincie Zuid-Holland voert in het eerste jaar na de overgang van de strippenkaart naar de OV-chipkaart buiten indexatie geen tariefsaanpassingen door voor het regionale kaartje en het impuls kaartje. Dit geldt ook in het geval de Provincie kiest voor voorstel twee; ook nu geldt dat de prijsstelling van het gekozen assortiment in 2011 ongewijzigd blijft.
- e) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- f) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- g) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief
DAV Stad	0,78 Euro	0,136 Euro
DAV Streek	0,78 Euro	0,118 Euro
HWGO	0,78 Euro	0,118 Euro
DBL	0,78 Euro	0,118 Euro
RMH	0,78 Euro	0,118 Euro

Observaties en kanttekeningen

Per saldo resultaat

De analyse van de effecten voor de totale relevante groep reizigers (dus exclusief abonnementen) resulteert in een mogelijk nadeel van 1% voor de gemiddelde reiziger. Dit geldt alleen als de strippenkaartreizigers die nu nog reizen met de regionale kaart of grijze kaart – relatief duur ten opzichte van de blauwe strippenkaart in meerderheid overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart (resultaat analyse niveau 1). De Commissie constateert dat de reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart (30% van totale omzet) bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een nadeel ondervinden van 7% (resultaat analyse niveau 2).

Tweede voorstel

Het eerste voorstel van vervoerder en provincie over het assortiment in de concessie Duin- en Bollenstreek en Rijnstreek/Midden-Holland behelst dat de regionale kaartjes gehandhaafd blijven tegen ongewijzigd tarief. Daarnaast is er een tweede voorstel ingediend waarbij de dalkaartjes stad en streek komen te vervallen en de prijs van de Buzzer wordt verhoogd van € 12 naar € 13. De Provincie geeft aan dat dit voorstel beter anticipeert op de invoering van het door de Provincie vastgestelde tarievenkader dat geleidelijk zal worden ingevoerd in de jaren 2011/2012. De Commissie heeft de gevolgen van dit tweede voorstel doorgerekend en constateert dat ook dit tweede voorstel voldoet aan de voorwaarde van een kostenneutrale overgang. Daar waarbij het eerste voorstel de totale groep reizigers een nadeel van 1% ondervindt, bedraagt dit percentage bij het tweede voorstel 2%.

Kanttekening Commissie

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

Advies Commissie

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

1. Benadruk in de komende communicatieperiode het belang van kostenbewust reizen en maak helder wat de mogelijkheden daartoe zijn. Illustreer aan de hand van voorbeelden hoe reizigers tot kostenbesparingen kunnen komen.

2. Blijf het gedrag van reizigers, met name waar het koopgedrag betreft, na het uitzetten van het NVB monitoren. En onderneem zo nodig extra communicatieacties om verondersteld gebruik van de veronderstelde overgangen te bevorderen.
3. Wanneer uit de monitoring van het reizigersgedrag blijkt dat er sterke afwijkingen zijn van de aannames dan moeten aanvullende (kosten) compenserende maatregelen in overweging worden genomen.

3. *Inzicht in de spreiding*

Bevindingen Commissie

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

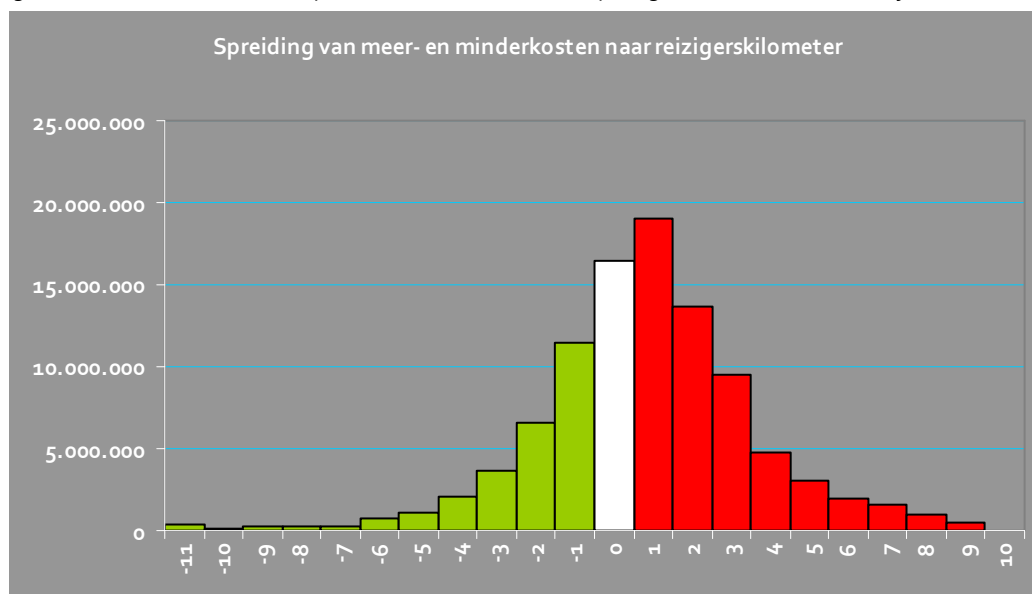
Toelichting

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

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

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

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



Bron: Kennisinstituut NEA

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

De figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. Hierbij wordt in deze figuur alleen gekeken naar reizigers die gebruik maken van voorverkoop. (Kaartgroepen 1 en 15). De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 500.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 1.500.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de voorverkoopreizigers een berekend nadeel van 1.000.000 Euro (resultaat analyse niveau 2).

In aanvulling hierop is ook gekeken naar de groep reizigers die gebruik maakt van de andere kaartsoorten (regionale en grijze kaarten). De groep reizigers met het regionale kaartje, waarvan wordt aangenomen dat 75% overstapt op OV-chip "op saldo", ondervindt een voordeel van 400.000. De groep reizigers met het grijze kaartje, waarvan wordt aangenomen dat 75% overstapt op OV-chip "op saldo", ondervindt een voordeel van 300.000 Euro. Wat resteert is een nadeel van 300.000 Euro voor de totale groep reizigers in de provincie Zuid-Holland (resultaat analyse niveau 1).

4. Kaartkosten binnen provincie Zuid-Holland

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert in het algemeen dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt ook voor de Provincie waar een deel van de kaarten reeds verkocht is en verkocht zal gaan worden voor een actietarief van 1,00 Euro. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor de Provincie in relatie tot het vermoedelijke gebruik is niet te geven.

Toelichting

De Provincie heeft reeds via een actie in het voorjaar van 2010, 30.000 OV-chipkaarten voor 1,00 Euro aangeboden in de vier concessies die haar bevoegdheidsgebied behelzen. Connexion is een nieuwe actie gestart, waarin zij 60.000 OV-chipkaarten aanbiedt in de concessies Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek en Midden-Holland, wederom tegen het tarief van 1,00 Euro. Arriva is van plan om vanaf november 2010 15.000 OV-

chipkaarten voor 1,00 Euro aan te bieden in de concessies Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden en Hoeksche-Waard/ Goeree Overflakke. In totaal worden er 105.000 OV-chipkaarten voor 1,00 Euro verschaft. De kosten voor de OV-chipkaart die buiten deze acties vallen zijn 7,50 Euro per kaart.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

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

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

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

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

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

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

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

- Dit onderwerp besproken met de Provincie.