

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit Bestuur Regio Utrecht

Samenvatting

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

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

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

De Commissie constateert dat het vastgestelde tarievenplan tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Rocov) in Utrecht, met provincie Utrecht en met de vervoerders. Provincie Utrecht heeft daarin zorgvuldig gehandeld, tot tevredenheid van het Rocov Utrecht. Het Rocov Utrecht is tevreden over de mate van openheid die zij heeft ervaren van het Bestuur Regio Utrecht (BRU). De bereidheid zaken helder uiteen te zetten van provinciale zijde heeft bij het Rocov vertrouwen gewekt dat er is gewerkt aan een gedegen voorstel. De Commissie constateert dat het Rocov echter een negatief advies heeft gegeven over het uitzetten van het NVB vanwege een aantal uiteenlopende bezwaren. Hoewel de door het Rocov genoemde knelpunten buiten de scope van de Commissie vallen, benadrukt de Commissie dat zij waarde hecht aan een constructieve samenwerking tussen het Rocov en BRU. Zij adviseert BRU en het Rocov om zich ook in het vervolgproces in te zetten voor een optimale en nauwe afstemming.

Ad 2)

De Commissie oordeelt dat BRU voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen BRU reizigers die thans reizen met de strippenkaart en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenvoordeel van 2% mogen verwachten. Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een kostenverschil van 0%.

De groep reizigers die nu reizen met het grijze kaartje ondervindt gemiddeld genomen een voordeel van 10%.

Dit voordeel kan optreden als een deel van de reizigers die nu nog reizen met de relatief dure grijze kaartjes overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid.

Ad 3)

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

Ad 4)

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen BRU. De Commissie constateert dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt zeker ook voor BRU waar een deel van de kaarten voor 1,50 Euro zal worden verkocht als gevolg van een actiecampagne die in september 2011 zal starten. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor BRU in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

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 Bestuur Regio Utrecht

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

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

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

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

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

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

Toepassing Bestuur Regio Utrecht

Bij Bestuur Regio Utrecht (hierna BRU) kijkt de Commissie naar de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart en naar de groep reizigers die gebruik maakt van het grijze kaartje (kaartgroep 6). Het regionale kaartje (kaartgroep 9) wordt niet meegenomen omdat deze kaartsoort bij BRU geen structureel karakter heeft. BRU veronderstelt dat een deel van de reizigers die nu nog reizen met het grijze kaartje, de OV-chipkaart gaat gebruiken. Redenen voor de Commissie om ook het grijze kaartje in de analyse te betrekken.

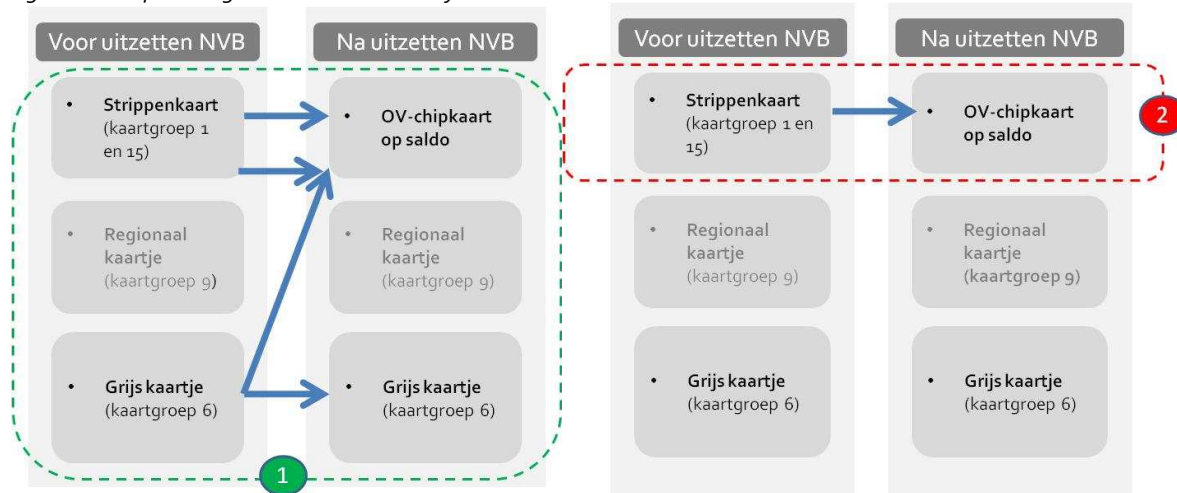
Door zowel de strippenkaart (32% van de omzet), als het grijze kaartje (6% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt 38% van de totale omzet van het regionale OV geanalyseerd. Abonnementen en regionale kaartjes zijn buiten de analyse gehouden.

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

De Commissie baseert het finale oordeel over kostenneutraliteit op de effecten voor de gehele groep reizigers (kaartgroep 1, 15, 6 en 9). Daarnaast kijkt de Commissie nog in het bijzonder naar de effecten voor de groep reizigers die thans gebruik maakt van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15). De reden daarvoor is dat van de strippenkaartenreizen 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 BRU; het betreft het tarievenplan, beleidsuitgangspunten, reisgegevens en correspondentie met onder meer de reizigerorganisaties. In aanvulling hierop heeft de Commissie het kennisinstituut NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer- en minderkosten voor de reizigers); dit op basis van reisgegevens van 2008 en de actuele tarieven van 2010.

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

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

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

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

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

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

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

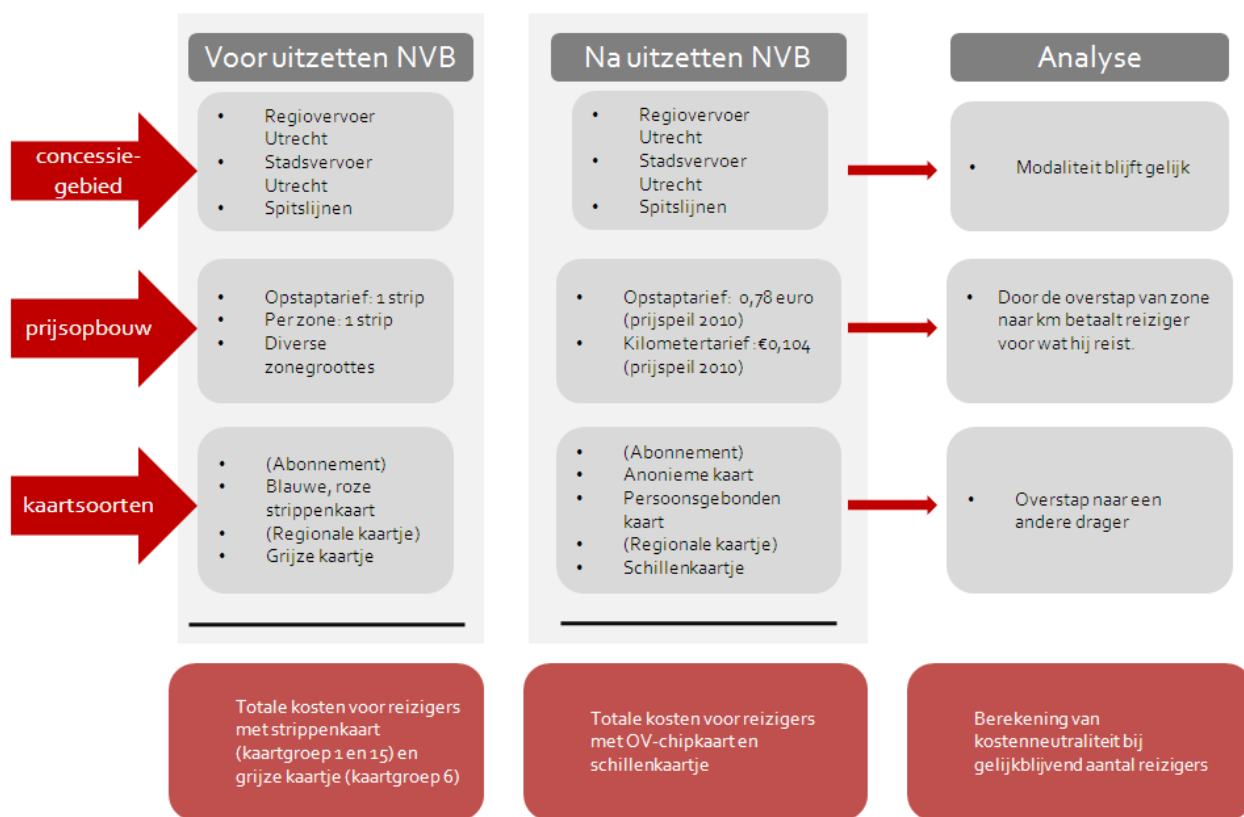
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een verzoek indient om het NVB af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

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

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

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

Figuur 2: Schets van de situatie voor en na het uitzetten van het NVB (prijspeil 2010)



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving Bestuur Regio Utrecht

- Concessiegebied**
 BRU doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor drie concessies voor busvervoer. Dit betreft de concessies Regiovervoer Utrecht, de concessie Stadsvervoer Utrecht en de concessie Spitslijnen.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
 Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor de concessie te vervallen². In de concessies in het gebied van BRU betaalt de reiziger per rit een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010) en een kilometerprijs van 0,104 Euro (prijspeil van 2010). Alle kilometers binnen de concessies zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief daarmee even duur.
- Kaartsoorten**
 De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten:
 - De strippenkaart wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden).
 - Regionale kaartjes blijven behouden tegen ongewijzigd tarief.
 - Het grijze kaartje wordt vervangen door de schillenkaartjes. Voor 1 of 2 zones bedragen de kosten 2,50 Euro, voor 3 of 4 zones bedragen de kosten 4,00 Euro voor 5 of meer zones 6,00 Euro.
 - Abonnementen blijven voornamelijk tegen dezelfde condities beschikbaar.

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

Vertrekpunten van de Commissie

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

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads - en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor BRU de WROOV-informatie van de concessies binnen het gebied van BRU.
- De Commissie neemt naast de strippenkaarten (kaartgroep 1 en 15, 32% van de totale opbrengsten) ook het grijze kaartje (6% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- Informatie over het gebruik van het grijze kaartje is door BRU en de vervoerder aan de Commissie verstrekt.
- Het regionale kaartje blijft –zoals gezegd- buiten beschouwing omdat deze kaartsoort geen structureel karakter heeft binnen BRU.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd – vooralsnog buiten beschouwing.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB en die slechts incidenteel voorkomen, blijven eveneens buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zonegroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

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

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor Bestuur Regio Utrecht

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat het vastgestelde tarievenplan tot stand is gekomen in nauw en intensief overleg met het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Rocov) in Utrecht, met provincie Utrecht en met de vervoerders. Provincie Utrecht heeft daarin zorgvuldig gehandeld, tot tevredenheid van het Rocov Utrecht. Het Rocov Utrecht is tevreden over de mate van openheid die zij heeft ervaren van het Bestuur Regio Utrecht (BRU). De bereidheid zaken helder uiteen te zetten van provinciale zijde heeft bij het Rocov vertrouwen gewekt dat er is gewerkt aan een gedegen voorstel. De Commissie constateert dat het Rocov echter een negatief advies heeft gegeven over het uitzetten van het NVB vanwege een aantal uiteenlopende bezwaren. Hoewel de door het Rocov genoemde knelpunten buiten de scope van de Commissie vallen, benadrukt de Commissie dat zij waarde hecht aan een constructieve samenwerking tussen het Rocov en BRU. Zij adviseert BRU en het Rocov om zich ook in het vervolgproces in te zetten voor een optimale en nauwe afstemming.

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheid) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-plus) is de wettelijke basis gelegd voor Bestuur Regio Utrecht, een samenwerkingsverband tussen negen gemeenten in de provincie Utrecht. Het BRU is verantwoordelijk voor het verlenen van de vervoersconcessie in het gebied van regio Utrecht.

Het BRU is verplicht om advies in te winnen bij reizigerorganisaties. Het Rocov Utrecht (hierna Rocov) adviseert, gevraagd en ongevraagd, de vervoerders en de twee OV-autoriteiten (provincie Utrecht en BRU). In het Rocov hebben de volgende belangenorganisaties zitting: Cliëntenbelang Utrecht, Het Centraal Orgaan van de Samenwerkende Bonden van Ouderen (COSBO), Fietsersbond Utrecht, Hogeschool Utrecht, Natuur- en Milieufederatie Utrecht, Rover, Stedelijk Overleg Lichamelijk Gehandicapten Utrecht (SOLGU), Universiteit Utrecht, USF Studentenbelangen en de Utrechtse Vereniging Kleine Kernen.

In 2005 heeft het Dagelijks Bestuur van BRU een besluit genomen over het eerste regionaal tarievenkader voor de OV Chipkaart. Dit is tot stand gekomen in samenwerking met de vervoerder. Het Rocov heeft advies uitgebracht over het tariefbeleid in het kader van de invoering van de OV-chipkaart op 14 mei 2007. Het Rocov benadrukt dat de verhouding OV-kilometers gelijk moet blijven aan autokilometers. Om dit te controleren dringt zij aan op het monitoren van de hoeveelheid reizigerskilometers zowel rond de invoering van de chipkaart als in een langere periode erna.

Het advies van het Rocov is betrokken bij de verdere uitwerking van het Regionaal Tarievenkader en het Regionaal Distributieplan. Het concept van het Regionaal Tarievenkader is toegestuurd voor het consumentenoverleg op 27 augustus 2007. Dinsdag 2 oktober 2007 heeft het Rocov het officiële verzoek ontvangen om advies uit te brengen over het ontwikkelde tariefassortiment voor 2009. Op 18 oktober 2007 voldoet Rocov Utrecht aan dit verzoek.

Het regionaal tarievenkader maakt in feite deel uit van twee gescheiden besluitvormingstrajecten, t.w. (1) de invoering van de OV-chipkaart als betaalmiddel in het openbaar vervoer en de overdracht van de bevoegdheid om de tarieven van het stads- en streekvervoer vast te stellen van het rijk naar de decentrale overheden en (2) de aanbesteding van het stads- en streekvervoer door BRU en de provincie Utrecht voor de periode van december 2008 tot en met 2016.

De (in feite toevallige) combinatie van deze twee trajecten leidt tot een buitengewoon tijdspad. Feitelijk wordt in het najaar van 2007 gevraagd te adviseren over de tarieven voor het jaar 2009. Het Rocov beseft het belang

hiervan in het kader van de aanbesteding, maar ervaart het ook als lastig reeds in 2007 over de gevraagde termijn te adviseren.

Het Rocov is verheugd in de voorstellen voor regionale tarieven belangrijke elementen aan te treffen die in een eerder stadium door het Rocov zijn ingebracht. Het Rocov beschouwt de tarieven voor de wagenverkoop als een aandachtspunt omdat er een verdeling is gemaakt naar stedelijke en streek tarieven. Onduidelijk is waarom kleine plaatsen een stadstatus krijgen met bijbehorende tarieven.

De reactie van het Rocov op de wagenverkoop heeft ertoe geleid dat BRU en de provincie Utrecht de tarieven van de wagenverkoop hebben aangepast. In de aangepaste systematiek is het onderscheid stad-streek niet langer relevant maar is er een verdeling gemaakt van het gebied in aantal schillen. De schillenkaartjes zijn op alle lijnen van BRU en provincie Utrecht geldig tot aan de eindpunten.

Het Rocov is verheugd over de vergaande samenwerking tussen de Provincie en het BRU. Het Rocov roept beide partijen op te bevorderen dat de proposities in provincie Utrecht en BRU gelijk zijn.

In 2008 start de implementatie van de OV chipkaart in BRU en de provincie Utrecht. De implementatie van de OV chipkaart wordt deels uitgevoerd door de concessiehouders en deels door BRU. De werkgroep, waarin BRU, de provincie Utrecht en concessiehouder Connexxion participeren, heeft sedertdien tweewekelijks overleg gevoerd.

Op 17 augustus heeft BRU tijdens het Rocov-overleg een toelichting gegeven over de stand van zaken rond de OV-chipkaart. Een nadere schriftelijke toelichting heeft BRU gegeven op 27 augustus 2010, waarin aanvullingen zijn gemaakt door de vervoerders. De aspecten die daarin aan de orde zijn gekomen zijn de landelijke uitgangspunten voor de OV-chipkaart en een hernieuwd productenpalet, voorgesteld na overleg tussen BRU en de vervoerder. BRU en provincie Utrecht hebben de prijsindexering van 2010 niet gehonoreerd.

In het derde kwartaal van 2010 laten BRU en provincie Utrecht het tarievenpalet voor de concessies van beide overheden doorrekenen door kennisinstituut NEA op het realiseren van opbrengstneutraliteit van strippenkaart naar reizen op saldo. Op 29 november worden de resultaten van het onderzoek aan het Dagelijks Bestuur voorgelegd. Het Dagelijks Bestuur staat voor de keus van een gezamenlijk tarief met provincie Utrecht, of een apart tarief voor BRU. Het gezamenlijke tarief betekent een opbrengsttoename voor de Provincie Utrecht en een opbrengstderving voor BRU. Het Dagelijks Bestuur heeft in samenwerking met de provincie Utrecht gekozen voor aparte kilometertarieven, te weten 13,5 cent voor BRU en 12,6 cent voor provincie Utrecht. De overweging daarbij is dat reizigers uit de provincie langere ritten maken en dus benadeeld kunnen worden, terwijl dit voor de korte tot middellange ritten bij BRU minder effect heeft. Dit heeft ertoe geleid dat BRU heeft gekozen voor een eigen tarief van 13,5 cent (prijsspeil 2010). Beide oorspronkelijke tarievenplannen bevatten een dalkortingsproduct, waarbij reizigers na aanschaf van een dalkortingskaart (voor 10 Euro) van 15% korting konden genieten tijdens daluren op zowel het opstaptarief als kilometertarief.

Uiteindelijk is er door BRU toch gekozen voor een tarievenplan zonder dalkorting, vanwege technische complicaties bij het invoeren van het dalkortingsproduct, resulterend in een kilometertarief een kilometertarief van 10,4 cent (prijsspeil 2010). Ook de provincie Utrecht heeft een tarievenplan zonder dalkorting aan de Commissie voorgelegd met een kilometertarief van 10,3 cent (prijsspeil 2010).

In een brief op 30 juni 2011, concludeert het Rocov dat er voortgang is geboekt in het dossier rond het uitschakelen van het NVB. Desalniettemin ervaart het ROCOV nog een aantal knelpunten die dusdanig groot zijn, dat het Rocov een negatief advies uitbrengt aangaande het uitschakelen van het NVB.

Het Rocov benadrukt dat zij haar afweging baseert op integraliteit. De bezwaren van het Rocov zijn als volgt:

1. Een compleet overzicht van het tarievenhuis ontbreekt.
2. Het is onduidelijk op welk dalkortingsproduct in de toekomst wordt ingezet.
3. Twee kilometertarieven voor de twee afzonderlijke vervoersautoriteiten (BRU en provincie Utrecht).

4. Een aantal landelijke issues zijn niet dichterbij een oplossing gekomen. De reiziger heeft met het totale pallet te maken.
5. Problemen rond tarieven bij luslijnen zijn nog steeds niet opgelost en een oplossing is niet in zicht.

Hoewel de door het Rocov genoemde knelpunten buiten de scope van de Commissie vallen, benadrukt de Commissie dat zij waarde hecht aan een constructieve samenwerking tussen het Rocov en BRU. Zij adviseert BRU en het Rocov om zich ook in het vervolgproces in te zetten voor een optimale en nauwe afstemming.

Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie oordeelt dat BRU voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen BRU reizigers die thans reizen met de strippenkaart en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenvoordeel van 2% mogen verwachten. Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo een kostenverschil van 0%.

De groep reizigers die nu reizen met het grijze kaartje ondervindt gemiddeld genomen een voordeel van 10%. Dit voordeel kan optreden als een deel van de reizigers die nu nog reizen met de relatief dure grijze kaartjes overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vraagt een actief beleid.

Toelichting

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

- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van BRU en daarmee voor de concessies Stadsvervoer Utrecht, Regiovervoer Utrecht en de concessie Spitslijnen.
- BRU heeft kostenneutraliteit geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze) en de grijze strippenkaart.
- Daarbij is BRU uitgegaan van de volgende veronderstelling:
 - Een deel van de reizigers die gebruik maken van het grijze kaartje stapt - naar verwachting – over naar de goedkopere OV-chipkaart (zie hierna).

BRU heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen:

- a) BRU heeft reisgegevens laten verzamelen en analyseren vanuit WROOV 2008 (11.504 waarnemingen voor BRU). Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
- b) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart en het grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit – die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- c) BRU heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers van het grijze kaartje naar de OV-chipkaart. De aanname is dat 50% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. De resterende 50% gaat gebruik maken van het schillenkaartje. Dit is gebaseerd op de volgende overwegingen:
 - i) De prijs van het schillenkaartje 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 de studentenkaart.
 - iii) Het grijze kaartje wordt echter veelal verkocht aan incidentele reizigers. Dit zal ook na de introductie van de OV-chipkaart zo blijven.
- d) BRU introduceert het schillenkaartje ter vervanging van het grijze kaartje. De kosten voor het nieuwe schillenkaartje bedragen 2,50 Euro voor 1-2 zones, 4,00 Euro voor 3-4 zones en 6,00 Euro voor 4 of meer zones.
- e) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- f) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- g) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief
Concessie in Bestuur Regio Utrecht	0,78 Euro	0,104 Euro

2. *Inzicht in de spreiding*

Bevindingen Commissie

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

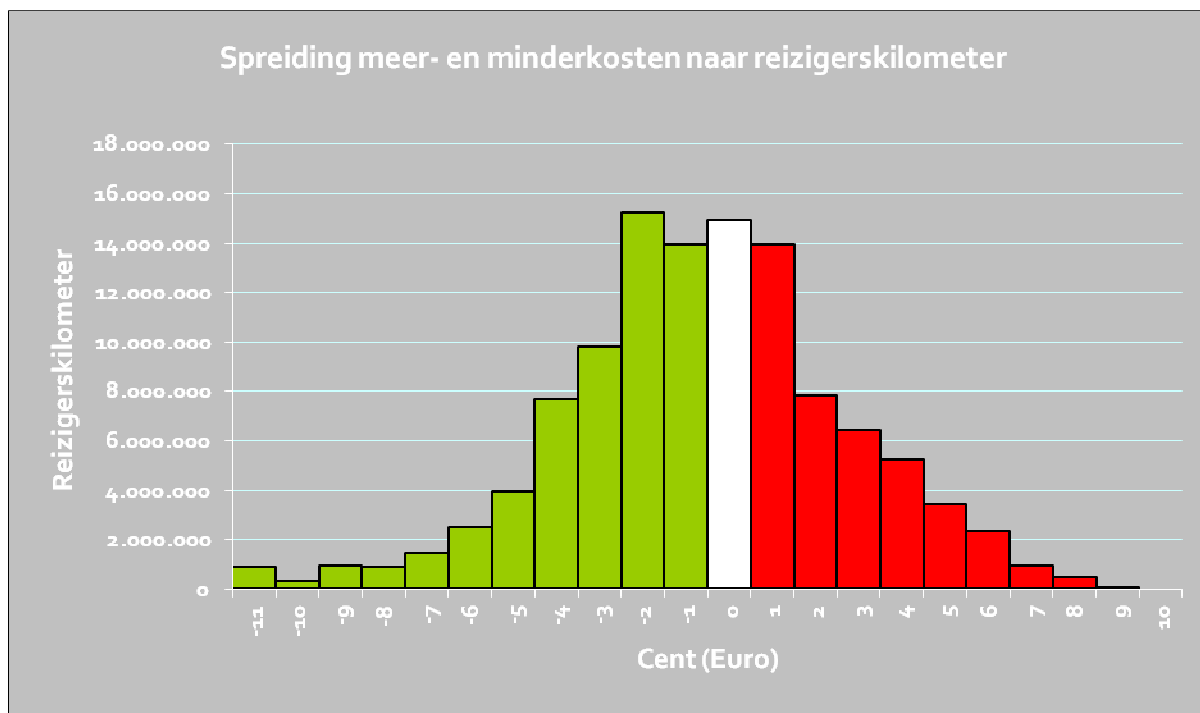
Toelichting

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

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

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

Figuur 3: Meer- en minderkosten per kilometer voor reizigers in de Bestuur Regio Utrecht (van strip naar OV-chipkaart)



Bron: Kennisinstituut NEA

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

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 1.513.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 1.393.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers een berekend voordeel van 119.000 Euro.

3. Kaartkosten binnen Bestuur Regio Utrecht

Bevindingen Commissie

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen BRU. De Commissie constateert dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt zeker ook voor BRU waar een deel van de kaarten voor 1,50 Euro zal worden verkocht als gevolg van een actiecampagne die in september 2011 zal starten. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor BRU in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

Toelichting

Binnen BRU zijn de aanschafkosten voor de OV-chipkaart 7,50 Euro. Ter promotie van de OV-chipkaart biedt de BRU concessie per begin september P-kaarten aan (circa 100.000 voor de gehele provincie Utrecht) voor de prijs van 1,50 Euro. Veel reizigers hebben al een kosteloze chipkaart ontvangen (NS-reizigers, studenten, jaarabonnementhouders, rolstoelers). Op dit moment reist al ongeveer 60% van de reizigers op een OV-chipkaart; van de resterende 40% zal een groot deel een kaart tegen een gereduceerde prijs aanschaffen.

De aanschafkosten van de OV-chipkaart zijn te relateren aan het totaal gebruik in de levensduur van vijf jaar. Bij dagelijks gebruik gedurende effectieve werkdagen (220 dagen) bedragen de kosten – uitgaande van 7,50 – circa 0,3 cent per reis. Deze kosten zijn te relateren aan circa 1,59 Euro, zijnde de gemiddelde kosten per reis binnen BRU.

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 BRU over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de BRU.
- Daarnaast is gesproken met het Rocov.

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

- De beleidsuitgangspunten van BRU ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnventariseerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsschema's van BRU en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld;
- Afstemming gehad met het externe bureau dat voor BRU betrokken was bij de bepaling van de kostenneutraliteit.

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 BRU.