

Rapportage permanente structuur en splitsing TLS

Kwartiermaker Henry Meijdam

18 april 2012

Rapportage permanente structuur en splitsing TLS

Kwartiermaker Henry Meijdam

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Opdracht aan de kwartiermaker	1
2. Permanente structuur	2
2.1 Waarom een structuur	2
2.2 Voorgestelde structuur	4
2.3 Meerwaarde van een nieuwe structuur	11
2.4 Varianten op bovengeschetst model	12
2.5 Draagvlak, implementatie en evaluatie	14
3. Splitsen van taken van Trans Link Systems	15
3.1 Probleemstelling, toetsingscriteria en uitgangspunten voor oplossingsvarianten	15
3.2 Onderzochte oplossingsvarianten	17
3.3 Conclusie	21
4. Vervolgstappen structuur en afsplitsing TLS	23
4.1 Vervolgstappen Structuur	23
4.2 Vervolgstappen splitsing TLS	23

Bijlage:

- 1. Rollen en taken TLS**

1. Inleiding

1.1 Opdracht aan de kwartiermaker

De minister heeft mij in november 2011, in aansluiting op het advies van de Commissie Permanente structuur en Dubbel opstaptarief in de treinrailketen, opdracht gegeven de volgende onderwerpen op te pakken:

- Implementeren van de oplossing om het dubbel opstaptarief in de treinrailketen te voorkomen.
- Nader onderzoek naar consequenties en implementatie van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen.
- Uitwerken van modellen voor de permanente structuur.
- Treffen van voorbereidingen voor het afsplitsen van de beleidsbepalende taak bij TLS.

Over de eerste twee onderwerpen is de Tweede Kamer reeds geïnformeerd via de 6^e voortgangsbrief OV-chipkaart (maart 2012, Kamerstukken II, 23 645, 496). In deze rapportage informeer ik u over de uitwerking van de modellen voor de permanente structuur en geef ik mijn visie op de afsplitsing van de beleidsbepalende taken bij TLS.

Het verkrijgen van draagvlak was een belangrijk uitgangspunt voor het onderzoek. Zowel met betrekking tot de modellen voor de permanente structuur als de visie op de splitsing van TLS heeft uitgebreide consultatie met het veld plaatsgevonden. Er is meerdere keren op ambtelijk en bestuurlijk niveau gesproken met decentrale overheden, consumentenorganisaties, vervoerders, TLS, aandeelhouders van TLS en het ministerie IenM. Wij zijn de betrokken partijen erkentelijk dat zij bereid waren en de tijd hebben gevonden om verschillende malen in een kort tijdbestek met ons in gesprek te gaan. De geschetste varianten bevatten (zoveel mogelijk) elementen die kunnen rekenen op draagvlak, echter vanzelfsprekend is het ook zo dat geen van de partijen al hun wensen zal terugvinden. De complexiteit van het vraagstuk en de sterk verschillende opvattingen over de diverse kwesties, maken het onmogelijk een model te ontwikkelen waar alle partijen zich volledig in kunnen vinden.

Het tijdsbestek tussen november en dit moment is toereikend gebleken om de hoofdcontour van de nieuwe structuur op te zetten. Wanneer u zich kan vinden in deze voorstellen kan (zo veel als mogelijk) in samenwerking met partijen aan de verdere invulling en vervolmaking worden gewerkt.

2. Permanente structuur

2.1 Waarom een structuur

2.1.1 Aanleiding

De huidige structuur kent veel overleggen en vergadercircuits die betrekking hebben op de OV-chipkaart; zo is er onder andere het Landelijk consumentenoverleg (LCO), het directeuren overleg OV-chipkaart waarin de vervoersbedrijven met elkaar spreken (DOC) en het Regionaal Openbaar Vervoer Beraad waarin decentrale overheden en hun vervoerders overleggen (ROVB). De decentrale overheden kennen per concessiegebied een Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV) en in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) spreekt het ministerie als concessieverlener met de NS en de landelijke consumentenorganisaties. Tevens is er een Landelijk Tarievenkader waarin decentrale overheden gezamenlijk afspraken maken over elementen van het tarief.

Op onderdelen wordt samengewerkt maar dit leidt niet in alle gevallen tot adequate en slagvaardige besluitvorming. Indien partijen het onderling niet eens zijn stopt de afstemming en verloopt de besluitvorming traag of blijft uit. De problemen rond dubbel opstaptarief en enkelvoudig in- en uitchecken zijn hiervoor exemplarisch. Ook de eindbeeldstudies die zijn uitgevoerd leiden niet tot duidelijke besluiten en het proces rond de totstandkoming van afspraken rond de stad- en streeksupplementen, afgelopen najaar, verliep moeizaam.

Dit wordt door alle partijen in het veld onderkend en zij hebben aangegeven meerwaarde te zien in een (nieuwe) structuur die het aantal huidige overleggen bundelt en bijdraagt aan snelheid van de besluitvorming. Waarbij partijen afspraken maken over het te volgen proces voor de OV-chipkaart op die onderwerpen waar de besluitvorming stopt.

2.1.2 Doelstelling en criteria voor de structuur

De nieuwe structuur moet binnen het huidige rechtsbestel een wijze van besluitvorming kennen, die

- passend is bij de dynamiek van het systeem;
- voor alle concessiepartijen gelijke mogelijkheden tot deelname en uitvoering van taken biedt;
- een gelijk speelveld voor concessieoverstijgende zaken met landelijke impact creëert.

In elk geval moet de nieuwe structuur:

- de rol van de consumentenorganisaties bij de OV-chipkaart borgen waardoor ze hun rol effectief kunnen vervullen en duidelijk is welke positie zij innemen;
- robuust en toekomst vast te zijn. Dat wil zeggen de nieuwe structuur moet een bijdrage leveren aan de mogelijkheid voor de toetreding van nieuwe vervoerders in het OV en de mogelijkheid bieden om indien partijen dit wensen nieuwe onderwerpen ter besluitvorming toe te voegen aan de structuur;

- een basis leggen voor het wegnemen van wantrouwen tussen de verschillende partijen door het creëren van een transparante setting en een scheiding van rollen.

De Tweede Kamer heeft daarbij aangegeven dat de concessieverleners en concessiehouders aangesproken moeten kunnen worden op hun verantwoordelijkheden, waarbij de regieverantwoordelijkheid van de minister in stand blijft.

Om dit te bereiken gelden de volgende criteria:

Algemeen:

- Versterking positie reiziger.
- Effectieve en slagvaardige samenwerkingsstructuur met waar nodig besluitvorming en doorzettingsmacht.
- Duidelijk aanspreekpunt voor partijen.
- Bevorderen transparantie en kostenbesparing.
- Verbeteren marktwerking met een level playing field.
- Draagvlak.

Bestuurlijk-juridisch:

- Binnen bevoegdhedenstructuur Wp2000 (decentralisatie).
- Democratische legitimatie.
- Geen vermenging van rollen in besluitvorming.

2.1.3 Reikwijdte van de structuur

De strippenkaart is op 3 november 2011 in heel Nederland afgeschaft als vervoersbewijs. Op dat moment was de volledige invoering van de OV-chipkaart in het stads- en streekvervoer in heel Nederland een feit. De doorontwikkeling van de OV-chipkaart is echter een continu proces.

Er zijn nog verbeteringen nodig in functionaliteit en gemak voor de reiziger. Daarnaast dienen waarborgen te worden ingebouwd voor leveringszekerheid en de prijs-kwaliteit van het OV-chipkaartsysteem. Tegelijkertijd breekt een nieuwe fase aan, waarin ook beheer en onderhoud van het chipkaartsysteem aan de orde zijn. De reikwijdte van de structuur betreft al deze onderwerpen indien ze de verantwoordelijkheid van een individuele concessieverlener of concessiehouder overstijgen en landelijke impact hebben.

Enkele onderwerpen die naar mijn mening in elk geval om een oplossing vragen zijn:

- Enkelvoudig in- en uitchecken op het spoor.
- Uniformiteit van OV-chipkaartapparatuur.
- Harmonisatie met betrekking tot kortingsproducten en abonnementen.

- Eén klachtenloket reiziger.
- Techniek van het systeem: overeenstemming over de technische standaarden en specificaties (vraagstukken TLS).
- Een nadere probleemanalyse van de omvang en oplossingsmogelijkheden met betrekking tot het vraagstuk van toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking hierin wordt vooral gekeken naar de exacte aard en omvang van de problemen voor de meest kwetsbare groepen, zodat daar een oplossing voor komt.

Het voorstel voor de permanente structuur is zo opgezet dat, indien daar bij partijen behoefte aan is, het ook voor andere onderwerpen een basis biedt. Het doel van de structuur is de OV-chipkaart. Daarnaast kunnen ook de consumentenorganisaties en de minister vanuit haar systeemverantwoordelijkheid onderwerpen agenderen. Zie voor een nadere toelichting op hun rol de paragrafen 2.2.3 respectievelijk 2.2.7.

2.2 Voorgestelde structuur

2.2.1 Gezamenlijk werkprogramma

Voorgesteld wordt om met alle betrokken partijen gezamenlijk een meerjarenprogramma op te stellen waarin aangegeven wordt welke onderwerpen in de komende jaren zullen worden opgepakt en uitgewerkt. Dit samenwerkingsprogramma wordt in een juridisch bindend (proces)convenant vastgelegd. In dit convenant wordt tevens afgesproken dat partijen een stichting oprichten, die het platform vormt voor de samenwerking. Dit platform wordt ondersteund door een stafbureau.

2.2.2 Besluitvorming in de stichting

De nieuwe structuur kent drie verschillende onderdelen (kamers) waarin partijen met elkaar overleggen en idealiter tot besluitvorming komen. Er is een kamer binnen de structuur waar alleen concessieverleners (decentrale overheden en het Rijk) hun onderwerpen bespreken om deze tot besluitvorming te brengen, een kamer waar concessienemers (vervoerders) ditzelfde doen en een gezamenlijke plenaire kamer voor kwesties die beide treffen. Binnen de drie verschillende kamers worden de verschillende onderwerpen uitgewerkt, onderhandeld en wordt in principe tot besluitvorming gekomen op basis van consensus, dan wel in onderlinge overeenstemming. Uitgangspunt daarbij is dat partijen niet over zaken gaan die uitsluitend behoren tot de competentie van een andere kamer. Concessiehouders gaan over hen betreffende zaken, concessieverleners over hen betreffende kwesties en gezamenlijk gaan zij over zaken die beider verantwoordelijkheden raken.

Om er voor zorg te dragen dat kan worden doorgepakt wanneer besluitvorming in een kamer stagneert, wordt een mogelijkheid tot opschaling ingebouwd. Voorgesteld wordt daarvoor in het procesconvenant, respectievelijk de statuten (c.q. het daaraan gekoppelde huishoudelijk en/of deelnemersreglement) bindende spelregels op te leggen. Hierin committeren de partijen zich aan het besluit dat door het stichtingsbestuur wordt genomen, indien de partijen er niet onderling uitgekomen zijn.

Om zijn rol goed te kunnen vervullen dient het stichtingsbestuur met gezag en onafhankelijkheid te kunnen opereren. Tevens moet de nodige relevante kennis en ervaring uit de sfeer van de (decentrale) overheden en die van vervoerders in het bestuur aanwezig zijn. Daarom wordt voorgesteld dat het bestuur bestaat uit twee keer twee bestuurders die door de kamer van concessieverleners (2) en door de kamer van concessiehouders (2) worden voorgedragen. De bestuursleden zitten nadrukkelijk niet namens of uit één der partijen in het bestuur. Zij worden enkel voorgedragen door de desbetreffende partijen en vervullen een onafhankelijke rol. Om elke schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan is gekozen voor een 2+2 verhouding. Dit geeft een slagvaardig bestuur met de nodige relevante kennis en ervaring uit de sfeer van de (decentrale) overheden en die van vervoerders. Het gaat er immers om snel, deskundig en adequaat tot een besluit te kunnen komen. Naarmate het bestuur groter is, wordt dit lastiger.

Het bestuur handelt vanuit de eigen verantwoordelijkheid om de nodige besluitvorming met zoveel mogelijk draagvlak van partijen tot stand te brengen. De voordrachts-, respectievelijk benoemingsprocedure wordt nader uitgewerkt in het procesconvenant dan wel de statuten (of het daaraan gekoppelde deelnemersreglement).

Het bestuur wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Deze voorzitter wordt na consultatie van de partijen benoemd door de minister. Bij het staken van de stemmen in het stichtingsbestuur heeft de voorzitter de doorslaggevende stem.

Het stichtingsbestuur bepaalt vooraf de wijze en het tempo van besluitvorming per onderwerp: welke kamer neemt een besluit over het onderwerp en hoe lang mag dit proces duren? Alleen in die gevallen wanneer de besluitvorming in de betreffende kamer stagneert, volgt opschaling naar het bestuur. Wanneer besluitvorming in één van de kamers stagneert en het onderwerp richting het bestuur wordt doorgeschoven zullen alleen die leden van het bestuur die door deze groepering zijn voorgedragen samen met de onafhankelijke voorzitter tot besluitvorming overgaan. Bij staken der stemmen in het bestuur geeft de stem van de voorzitter de doorslag.

Partijen komen door middel van een procesconvenant overeen dat indien opschaling naar het bestuur plaatsvindt, erin beginsel niet kan worden afgeweken van eenmaal door dit bestuur genomen besluiten. Besluitvorming in de structuur leidt al naar gelang de aard van het onderwerp tot technische, organisatorische of financiële maatregelen, dan wel tot wijzigingen in de concessievoorwaarden. Voor bijzondere situaties zoals bijvoorbeeld besluiten met grote financiële consequenties valt te overwegen of in het procesconvenant doorwerkingsmechanismen moeten worden opgenomen, waaronder een mogelijkheid tot omgang met geschillen.

Overwogen wordt om een Raad van Toezicht in te richten. De leden zijn onafhankelijk en worden door de minister benoemd. De Raad van Toezicht ziet toe op het naar behoren functioneren van de stichting als geheel. De raad richt zich naar het belang van de stichting en weegt daartoe in aanmerking komende belangen van de bij de stichting betrokkenen en het algemeen belang af. Uitgangspunt voor het toezicht is dat de raad waakt over het integrale belang van de organisatie de naleving van de spelregels voor deelname, overleg en besluitvorming. Daarmee wordt tevens het maatschappelijk belang van de organisatie gediend. De Raad van Toezicht vervult krachtens de hem toegekende statutaire verantwoordelijkheden en bevoegdheden een belangrijke rol in de

goedkeuring van strategische plannen en toetsing van de (financiële) verantwoording van de beleidsuitvoering aan de gestelde doelen. Daarnaast vervult de Raad van Toezicht een belangrijke rol als klankbord en adviseur voor het bestuur van de stichting.

De permanente structuur kent een verplichte deelname van partijen. Alle concessieverleners en concessiehouders komen contractueel overeen dat zij verplicht deelnemen aan de structuur en dat deelname, bijvoorbeeld op grond van de concessievoorwaarden, ook geldt voor nieuwe concessiehouders. Indien nodig wordt de deelname wettelijke verankerd in de WP2000.

2.2.3 Stem van de reiziger

Reizigers zijn vertegenwoordigd in verschillende consumentenorganisaties. Deze organisaties zijn divers van aard en samenstelling. Zo zijn daar categorale organisaties als Viziris en de CG-raad, maar ook algemene organisaties als de ANWB. Organisaties zijn op landelijk niveau georganiseerd zoals de LSVb, of kennen ook regionale afdelingen zoals ROVER. Binnen een concessiegebied zijn de reizigersorganisaties georganiseerd in het ROCOV (LOCOV voor het hoofdrailnet). De op te richten structuur biedt middels een consumentenadviesraad een platform aan de consumentenorganisaties. De vertegenwoordiging van de consumenten in dit platform kan op vergelijkbare wijze als in het Landelijke Consumentenoverleg (LCO)¹ gestalte krijgen, hierin zitten de landelijke consumentenorganisaties en een afvaardiging van de ROCOV's. Om de stem van de reiziger goed naar voren te kunnen brengen is een adequate ondersteuning en een zekere financiering een voorwaarde. Deze ondersteuning krijgt een plaats in het stafbureau van de structuur.

De consumentenadviesraad heeft een adviesrol in alle onderdelen van de structuur. Zij kunnen hiervoor deelnemen aan werkgroepen, die in de verschillende kamers de besluitvorming voorbereiden. Daarnaast heeft de adviesraad een adviesrecht. In de besluitvorming mag alleen onderbouwd worden afgeweken van de adviezen van de consumentenorganisaties. In het procesconvenant worden hierover afspraken gemaakt. Voor onderwerpen die het niveau van een individuele concessie overstijgen en die tot besluitvorming zijn gekomen in de nieuwe structuur is inspraak en advies geregeld in de structuur. Over deze onderwerpen vindt dan ook geen inspraak meer plaats in de afzonderlijke concessies.

De consumentenadviesraad heeft ook een agenderingsrecht voor de OV-chipkaart onderwerpen, die een individuele concessie overstijgen en landelijke impact hebben, waarover de structuur zich uit moet spreken. Vanuit haar agenderingsrecht is zij betrokken bij het opstellen van het meerjarenprogramma van de structuur en bij het opstellen van het jaarprogramma.

Om ook de individuele reiziger, die zich niet heeft verenigd in een van de consumentenorganisaties, een stem te geven, wordt gedacht aan focusgroepen of een jaarlijkse reizigers waarderingsonderzoek.

¹ In het LCO zijn de volgende consumentenorganisaties vertegenwoordigd: ANBO, CG-raad, PCOB, ROCOV's, ROVER, Unie KBO, VIZIRIS

2.2.4 Relatie met bestaande structuren

De nieuwe structuur die wordt voorgesteld is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van concessieverleners, concessiehouders en consumentenorganisaties. Het is binnen de voorgestelde structuur nadrukkelijk niet de bedoeling om bevoegdheden van partijen over te nemen, maar wel om besluitvorming te realiseren en te versnellen indien deze niet of onvoldoende snel tot stand komt. Tevens wordt met de structuur in het belang van de reiziger actief gewerkt aan afstemming en (interbestuurlijke) samenwerking met betrekking tot het OV-chipsysteem.

Tijdens gesprekken met het veld is duidelijk geworden dat er sterk wordt gehecht aan het benutten van de bestaande structuren. Ik sta hier positief tegenover. Deze bestaande structuren kunnen zo nodig worden aangevuld met ontbrekende partijen. Het ROVB kan naar de mening van de betrokken partijen goed ingepast worden in bovenstaande structuur. In overleg met partijen uit het veld wordt onderzocht op welke wijze de doelstellingen en werkwijze van het ROVB kunnen worden benut voor de opzet van de gemeenschappelijke kamer van de structuur, waarvan ook de NS als concessiehouder en het ministerie IenM als concessieverlener deel uit gaan maken. De kamer van de concessienemers is feitelijk vergelijkbaar met het huidige DOC. De overheden bespreken momenteel veel onderwerpen in het zogenaamde BKO (Bestuurlijk Koepel Overleg, de OV-chipkaart is binnen dit overleg tegenwoordig slechts een beperkt onderdeel.

2.2.5 Stafbureau

Het stafbureau valt onder het bestuur van de Stichting en faciliteert de samenwerking tussen partijen. Het stafbureau krijgt hiervoor onder andere de volgende taken:

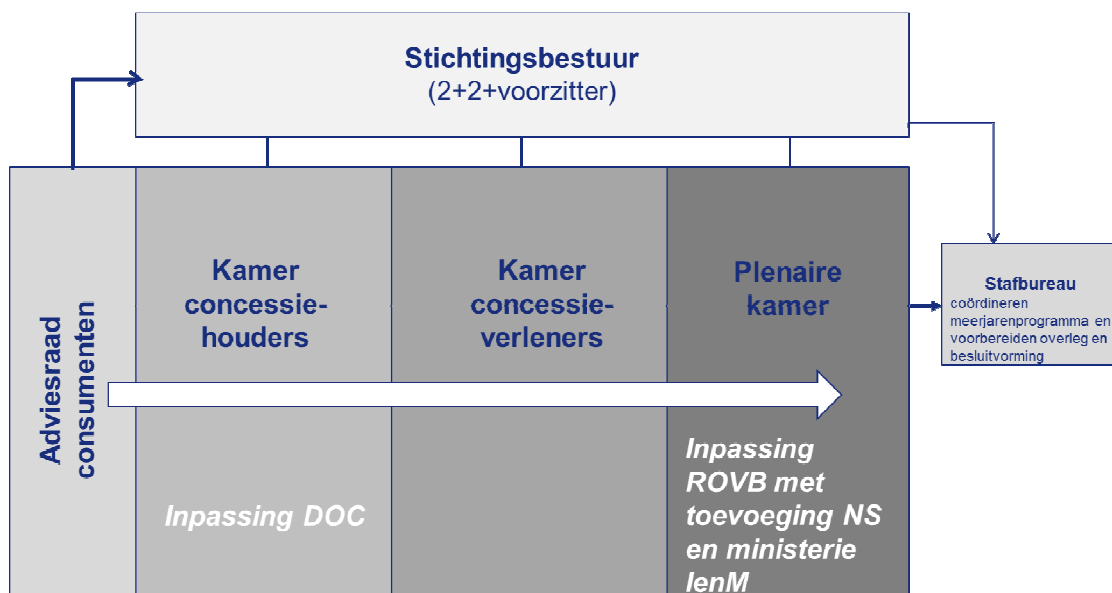
- Het uitvoeren van secretariaatswerkzaamheden ten behoeve van het stichtingsbestuur en de (bestuurlijke)kamers. Net als dat voor de kamers daar waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande structuren zal ook voor de ambtelijke ondersteuning vanuit het stafbureau, daar waar mogelijk, bestaande voorzieningen worden benut.
- Agendering van onderwerpen. Zodra een onderwerp binnenkomt bij het stafbureau, maakt deze een analyse van het probleem en maakt een voorstel aan het bestuur voor toedeling aan kamers en de benodigde tijd tot besluitvorming.
- Voeren van regie op het door partijen overeengekomen meerjarenprogramma. Daartoe heeft het stafbureau de leiding over de werkgroepen (op ambtelijk niveau en samengesteld vanuit diverse partijen) die worden ingesteld om voorstellen voor te bereiden en onderzoek te doen. Zij coördineert de afstemming tussen de verschillende kamers en met de adviesraad.
- Voorbereiden besluitvorming. Zodra een onderwerp gereed is voor besluitvorming, legt het stafbureau de resultaten van het onderzoek voor besluitvorming aan de desbetreffende kamer voor. Indien niet tot een besluit kan worden gekomen, bereidt het stafbureau de besluitvorming in het Stichtingsbestuur voor.
- Begeleiding van de uitvoering en voortgangsbewaking van de besluiten van het bestuur, daar waar nodig.
- Interne en externe communicatie.

In het stafbureau zal tevens de functie van het Landelijke Tariefbureau worden ondergebracht. Deze taken worden door het stafbureau onder verantwoordelijkheid van het bestuur uitgevoerd.

Voor de uitvoering van deze taken kent het stafbureau een beperkte ambtelijke ondersteuning, met deskundigheid vanuit alle partijen (concessieverleners en concessiehouders). Indien nodig kan het stafbureau extra expertise inhuren.

2.2.6 Schematisch overzicht

Schematisch ziet de nieuwe structuur er als volgt uit:



2.2.7 Rol van de minister

De Tweede Kamer heeft in het Algemeen Overleg OV-chipkaart d.d. 13 oktober 2011 aangegeven, dat in het te ontwikkelen model de minister de mogelijkheid moet hebben de regie te voeren, met andere woorden dat ze haar systeemverantwoordelijkheid moet kunnen uitoefenen.

De nieuwe structuur bundelt de bestaande overlegstructuren en vult deze aan daar waar elementen ontbreken. Hierdoor ontstaat één aanspreekpunt voor alle onderwerpen betreffende de OV-chipkaart, waar meerdere partijen bij betrokken zijn en die landelijke impact hebben. De minister heeft voor alle kamers in de structuur een agenderingsrecht. De onderwerpen die in de Tweede Kamer worden besproken zoals bijvoorbeeld één loket voor vragen en klachten, kunnen hierdoor beter geadresseerd worden.

In zijn rol van concessieverlener voor het hoofdrailnet neemt het ministerie van Infrastructuur en Milieu deel in de kamer van de concessieverleners en in de gezamenlijke kamer van concessieverleners en concessiehouders. In de kamer van concessieverleners kunnen bijvoorbeeld de treintarieven op vergelijkbare wijze worden afgestemd als de wijze waarop de tarieven voor het stad- en streekvervoer tot afstemming zijn gekomen in het Landelijk Tarievenkader.

Vanzelfsprekend blijft de minister vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid ten alle tijden gerechtigd over te gaan tot regelgeving in kwesties die hier toe behoren. Immers de permanente structuur verandert niets aan de wettelijke bevoegdheden in algemene zin en de minister behoudt de mogelijkheid om regelgeving te maken op concessie overstijgende onderwerpen indien dit gewenst of noodzakelijk is.

2.2.8 Financiering van de besluiten

Een lastig vraagstuk betreft de financiering van de besluiten. Door verschillende partijen is opgemerkt dat zij niet geconfronteerd willen worden met besluitvorming door anderen wanneer dit grote financiële consequenties voor hen heeft. Ook hebben partijen aangegeven dat zij bij besluiten die grote financiële consequenties hebben, behoefte hebben aan een mogelijkheid tot geschilbeslechting.

De financiering van de besluiten is een aspect dat bij de implementatie verder moet worden uitgewerkt. Aangenomen kan worden dat besluiten die in consensus tot stand zijn gekomen, kunnen rekenen op draagvlak en financieel gezien akkoord zijn bevonden.

Voor besluiten die door het stichtingsbestuur worden genomen moeten uitgangspunten worden geformuleerd voorafgaand aan het af te sluiten procesconvenant. Enkele denklijnen zijn:

- het principe van 'de vervuiler betaalt' te hanteren;
- dat besluiten met financiële consequenties via de concessieverlening worden meegenomen;
- fondsvorming vooraf, hetzij via stortingen door partijen en/of een opslag op de transactiekosten die per handeling met de OV-chipkaart worden gerekend (de zogenaamde 'tikken'). Dit fonds kan worden aangewend indien het algemeen belang snelheid van invoering vereist en er niet gewacht kan worden tot een nieuwe concessie;
- aangezien de stichting werkt met een meerjarenprogramma en begroting, is het mogelijk een deel van de begroting beschikbaar te stellen voor oplossingen waar partijen in goed overleg op uitkomen;
- bij opschaling naar het bestuur kan, op basis van een raming van de kosten, een maximum bedrag worden afgesproken tot waar de besluitvorming kan plaatsvinden;
- het toekennen van een zwaardere stem voor de partij die onevenredig groot in zijn exploitatie wordt getroffen.

In het vervolgtraject zal, indien de voorgestelde richting van de structuur wordt ondersteund, het punt van financiering van de besluiten nader onderzocht en uitgewerkt worden, voordat op dit punt definitieve keuzes worden gemaakt.

2.2.9 Rechtsvorm en juridische binding

In reactie op het advies van de commissie Meijdam heeft de minister destijds al aangegeven dat de structuur binnen het huidig rechtsbestel wordt vormgegeven. Er wordt niet gekozen voor het overdragen van (publiek)rechtelijke bevoegdheden aan bijvoorbeeld een stichting een ook niet voor centralisatie van bevoegdheden bij de minister. Het voorstel is om de samenwerking en besluitvorming door partijen vast te leggen in een (proces)convenant met een gezamenlijk op te richten stichting als platform. De besluitvorming is voor partijen bindend en zal juridisch afdwingbaar zijn omdat partijen zich daaraan in het (proces)convenant contractueel binden.

Er is gekozen voor de vorm van een stichting omdat een rechtspersoon nodig is om het scheme van TLS als aparte entiteit onder te kunnen brengen, te kunnen beheren en waar nodig aan te sturen (zie hiervoor ook hoofdstuk 3). Ook kan een stichting nodig zijn om direct of indirect de aandelen van het scheme te beheren en fungeert het in de voorkeursvariant als contractspartij jegens het scheme. Daarnaast is een stichting als rechtspersoon nuttig en soms noodzakelijk op facilitair en functioneel niveau, zoals het in dienst stellen van een eigen staf en extern ingehuurd personeel, het voeren en inzetten van een begroting en het aangaan van de benodigde verplichtingen met derden die kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de permanente structuur. De concessiepartijen gezamenlijk bepalen de reikwijdte van de taken en bevoegdheden van de structuur en daarmee van de stichting als vehikel. Een stichting betekent dus functioneel gemak en efficiency, het heeft als vehikel geen (beperkende) gevolgen voor de bevoegdheden en taken van concessiepartijen voor zover die niet onderling zijn overeen gekomen.

En zo gaat het werken in de praktijk....

Restitutie voor de reiziger

De Tweede Kamer vraagt aandacht voor het probleem van restitutie. De voorwaarden waaronder restitutie plaatsvindt zijn niet eenduidig, de aanvraagprocedure is niet laagdrempelig en onduidelijk voor de reiziger waar hij terecht kan. De minister agendeert dit onderwerp in de structuur, eventueel met randvoorwaarden voor een oplossingsrichting.

Toedeling aan de verantwoordelijke kamer(s)

Het stafbureau analyseert het probleem en stelt vast welke kamer van de permanente structuur zich hierover zal buigen. Het stafbureau komt tot de conclusie dat de *uitgangspunten* voor het verlenen van restitutie een zaak is van de kamer van concessieverleners en vervoerders en dat de kamer van vervoerders binnen de gegeven uitgangspunten beslist over de *werkwijze* rondom het verlenen van restitutie.

Het bestuur neemt het advies van het stafbureau over en geeft aan binnen welke termijn ze een besluit van de betreffende kamers verwacht.

Uitwerking in de kamers

Beide kamers werken hun voorstel met behulp van een werkgroep uit waar de consumentenorganisaties bij zijn betrokken. Het stafbureau bewaakt de voortgang en bereidt de tijdige besluitvorming in desbetreffende kamers voor. Wanneer de betrokken partijen in hun respectievelijke Kamers tijdig tot besluitvorming komen, is het probleem opgelost.

Escalatie

Wanneer partijen niet binnen de gestelde termijn tot consensus komen, bereidt het stafbureau de besluitvorming in het bestuur voor. Hiervoor brengt ze de resultaten van de werkgroepen en de standpunten en belangen van de betrokken partijen in kaart, en legt deze samen met een advies voor aan het bestuur. Het bestuur neemt vervolgens een besluit.

Oplossing van het vraagstuk

Partijen hebben zich middels een procesconvenant gebonden aan de uitvoering van de besluiten van het bestuur. De gekozen oplossing kan daardoor binnen de gestelde termijn tot uitvoering worden gebracht.

2.3 Meerwaarde van een nieuwe structuur

Uitgangspunt is geweest om de stem van de reiziger een plek te geven en te komen tot een daadkrachtige besluitvormingsstructuur ter oplossing van acute vraagstukken en ter uitvoering van een werkprogramma.

Door het bundelen van bestaande structuren en die aan te vullen daar waar partijen ontbreken is een éénduidig aanspreekpunt gevormd, waar onderwerpen geadresseerd kunnen worden wanneer deze het niveau van de individuele concessie overstijgen. Alle partijen verplichten zich mee te doen in dit proces. Hiermee hebben de consumentenorganisaties, maar ook de minister en andere partijen een helder aanspreekpunt.

Binnen de nieuwe structuur hebben de consumenten een duidelijke en krachtige positie gekregen voor het inbrengen van het reizigersbelang. Consumenten hebben of deelnemers/huishoudelijk reglement) agenderingsrecht en adviesrecht dat in de statuten (of het deelnemersreglement) is verankerd. Ze zijn betrokken bij het vaststellen van het meerjarenprogramma. Daarnaast hebben ze de mogelijkheid te participeren in werkgroepen, bij de voorbereiding van besluitvorming.

Veel van de bestaande structuren kennen geen besluitvorming. Met de nieuwe structuur is een proces voor besluitvorming gecreëerd. Omdat de nieuwe structuur gebruik maakt van bestaande overlegplatforms en instituties en deze krachten bundelt en coördineert wordt, waar nu overleg plaatsvindt, snellere en effectievere besluitvorming geborgd, en daar waar het stagneert wordt besluitvorming bevorderd.

Partijen geven er de voorkeur aan om zelf tot besluiten te komen. De structuur biedt deze mogelijkheid. Binnen de Kamers wordt de partijen de gelegenheid geboden om een besluit in consensus, dan wel in overeenstemming te nemen. De meerwaarde ontstaat doordat partijen vooraf bepalen hoe lang een bepaald onderwerp in een kamer mag worden besproken of uitgewerkt voordat er een besluit moet zijn genomen. Wanneer er binnen deze periode geen besluitvorming plaatsvindt wordt er automatisch opgeschaald naar het bestuur. De introductie van een bestuur zorgt dat besluiten genomen worden indien partijen er niet zelf uitkomen. Partijen hebben zich middels zelfbinding via een privaatrechtelijk procesconvenant verbonden om hier gevolg aan te geven.

2.4 Varianten op bovengeschetst model

Voor de structuur zijn meerdere modellen denkbaar. De voorgestelde structuur voldoet aan de in paragraaf 2.1 genoemde doelen en criteria. Tevens heeft dit model veel elementen in zich die door partijen zijn aangedragen. Daarnaast zijn meerdere modellen onderzocht, deze hebben om verschillende redenen niet mijn voorkeur.

2.4.1 Variant 2: Binnen Ministerie IenM

Een eerste variant is dat niet een bestuur met onafhankelijke voorzitter het niveau is waarnaar de besluitvorming escaleert wanneer partijen niet tot overeenstemming komen, maar dat geëscaleerd wordt naar de Minister. Het is aan partijen zelf om zich te organiseren en tot overeenstemming te komen. Indien dit niet lukt wordt geëscaleerd naar de Minister en doet zij een bindende uitspraak. Er is in dit model geen sprake van een stichtingsbestuur en derhalve ook geen stichting met een stafbureau, kamers en deelnemers aan de stichting.

De ondersteuning van de Minister met betrekking tot de voorbereiding van de besluitvorming kan binnen het ministerie zelf worden geregeld (bijvoorbeeld in de vorm van een programmadirectie) of meer op afstand worden geplaatst als een faciliterend bureau (in de vorm van een stichting) dat het

proces coördineert, faciliteert en haperende vraagstukken escaleert naar de minister. Deze stichting functioneert als landelijk coördinatiepunt en het inzetten van escalatieoverleg met de minister. In de voorbereiding van de besluitvorming wordt het probleem geanalyseerd en resulteert een advies aan de Minister. Het ligt niet voor de hand hiertoe een agentschap te vormen, omdat een agentschap overwegend belast is met uitvoerende taken ten behoeve van de overheid (verstrekken subsidiebesluiten van Agentschap NL van ELI, uitvoeren taken weg/waterbeheer door Rijkswaterstaat). De nieuwe structuur is daarentegen een organisatie om besluiten bestuurlijk efficiënt af te tikken, die door de concessiepartijen zelf moeten worden uitgevoerd.

Bovenstaand model waarbij direct escalatie naar de Minister plaatsvindt geniet geen voorkeur. De wijze waarop de besluitvorming wordt ingericht dient een waarborg te zijn voor het nemen van besluiten en de uitvoering daarvan. Wanneer een oplossing volgt uit onderling overleg zal de implementatie sneller tot stand komen. Niet alleen omdat de partijen bereid zijn om deze oplossing te implementeren, maar vooral omdat men met de expertise van alle partijen tot de oplossing is gekomen, waarmee de oplossing op al zijn consequenties is doordacht. In voorkeursmodel komt de eigen verantwoordelijkheid van de sector (concessieverleners en concessiehouders) en het interbestuurlijke karakter van samenwerking beter tot uiting. Ook zijn in het voorkeursmodel de verschillende rollen (concessieverlener en systeemverantwoordelijke) van het ministerie IenM duidelijker onderscheiden.

Tevens is het zo dat binnen dit model ieder geschil wordt voorgelegd aan de Minister. Dit doet geen volledig recht aan de verantwoordelijkheden zoals die zijn belegd binnen het gedecentraliseerde concessiestelsel van de WP2000. Zoals eerder vermeld heeft de Minister altijd (in beide modellen) de bevoegdheid om besluitvorming waar nodig met regelgeving kracht bij te zetten. Echter in dit model is het per definitie zo dat de Minister over ieder geschil beslist, terwijl in het hiervoor beschreven voorkeursmodel er meer veiligheidskleppen zijn ingebouwd om zorg te dragen dat partijen er zelf uitkomen. Voor een toekomstvast en robuust systeem dat ook op de langere termijn functioneert en de knelpunten in de OV-sector kan oplossen, dient de besluitvorming zoveel als mogelijk via de verantwoordelijkheden zoals deze zijn belegd te worden vormgegeven.

2.4.2 Variant 3: Arbitragemodel ROVB

Het ROVB heeft voorgesteld het bij hun in ontwikkeling zijnde arbitragemodel over te nemen als nieuwe structuur. Binnen dit model wordt gedacht aan een onafhankelijke arbitragecommissie die beslist over geschillen. Deze arbitragecommissie kan per geschil wijzigen, naar gelang het onderwerp. Het onderzoek dat zij hiertoe hebben opgestart heeft op dit moment nog geen concrete resultaten opgeleverd. Derhalve kan op dit moment ook nog niet diepgaand op de daar levende wensen worden ingegaan.

Wij hebben in bovenstaand voorkeursmodel veel elementen uit het mondeling aan ons geschetste beeld van het ROVB model opgenomen. Zoals eerder opgemerkt kan het ROVB in de nieuwe structuur en de kern vormen van de kamer waar concessieverleners en concessiehouders elkaar treffen. Daar dienen dan in elk geval wel de NS (als concessiehouder) en het ministerie IenM (als concessieverlener) aan toegevoegd te worden.

De beoogde structuur is echter in opzet breder dan het ROVB. De structuur bestaat niet alleen uit een gezamenlijke kamer, er zijn ook kamers per concessiepartij, dat wil zeggen een kamer van concessieverleners en een kamer van concessiehouders. Door te werken met drie kamers kunnen alle onderwerpen van de OV-chipkaart die de verantwoordelijkheid van één partij overstijgen en die landelijke impact hebben geadresseerd worden in de structuur, met maximale benutting van bestaande overlegstructuren.

Het voorstel is om met partijen in een procesconvenant de afspraak te maken dat besluitvorming over deze onderwerpen plaatsvindt in de kamers. Het ROVB kent op dit moment nog geen formele besluitvorming.

Ten aanzien van de door het ROVB gewenste arbitragecommissie is in het voorstel een vast bestuur in te stellen, in tegenstelling tot een arbitragecommissie die per keer opnieuw ingesteld en benoemd moet worden. Op die wijze wordt voldaan aan eisen uit hoofde van continuïteit en kennisborging binnen de nieuwe structuur.

2.5 Draagvlak, implementatie en evaluatie

Zoals in de inleiding gesteld heeft er uitgebreide consultatie met het veld plaatsgevonden. De geschetste voorkeursvariant voor de permanente structuur bevat een flink aantal elementen die kunnen rekenen op draagvlak. In de uiteindelijke vormgeving van dit voorstel is het echter niet gelukt een model te ontwikkelen dat alle partijen volledig zal aanspreken. Dit is feitelijk onmogelijk omdat de wensen onderling verschillend en hier en daar strijdig zijn. Het is niet mogelijk iedereen in alles tegemoet te komen, zonder de kern van onze doelstellingen aan te tasten. Ik heb in mijn gesprekken met vertegenwoordigers van consumenten, concessieverleners en concessienemers de indruk gekregen dat voor het hier gepresenteerde model een zeker draagvlak bestaat. Dit is voldoende om over te gaan tot implementatie. De illusie mag echter niet bestaan dat hiermee iedereen volledig tevreden is. Het bereiken van onze doelstellingen vergt in dat verband ook de bereidheid om te aanvaarden dat slechts ten dele aan ieders wensen tegemoet kan worden gekomen. De wens om de reiziger meer centraal te stellen is daarbij voor ons zeer zwaarwegend geweest.

In het vervolgtraject zullen, indien de voorgestelde richting van de structuur wordt ondersteund, enkele punten nader onderzocht en uitgewerkt worden, alvorens over kan worden gegaan tot implementatie. Deze punten zijn samen met de vervolgactiviteiten nodig voor het onderwerp TLS (zie hoofdstuk 3) verder opgenomen in hoofdstuk 4.

De structuur kan alleen in de praktijk worden getoetst op zijn effectiviteit en doelmatigheid. Ik stel u in verband daarmee dan ook voor om de structuur na 2 jaar te evalueren.

3. Splitsen van taken van Trans Link Systems

Trans Link Systems (TLS) vervult een sleutelrol in het OV-chipkaartsysteem. TLS is binnen de huidige setting van het OV-chipkaart stelsel verantwoordelijk voor de taken scheme provider², transactieverwerker en kaartuitgever. Deze taken worden uitgevoerd binnen één organisatie, tegen één tarief. TLS bepaalt daarmee de spelregels maar speelt zelf ook mee (als transactieverwerker en kaartuitgever). Beelden omtrent deze rol en positie van TLS helpen niet bij het vlot trekken van knelpunten rond de OV-chipkaart.

Als kwartiermaker heb ik de opdracht gekregen voorbereidingen te treffen teneinde de beleidsbepalende taken van TLS, de zogenaamde taken die TLS vervult in haar rol van scheme provider, af te splitsen van haar overige taken. Dit moet leiden tot meer transparantie en moet de twijfel aan het bestaan van een level playing field wegnemen. Met andere woorden het kan het niet zo zijn dat de spelregels door (één van) de spelers zelf in overheersende mate wordt bepaald. Terecht of ten onrechte bestaat dit beeld bij de nu bestaande aandeelhoudersposities in TLS helaas wel. Dat punt zou door de splitsing van beleidsbepalende taken tot een einde komen. Hiertoe zijn in de afgelopen periode verschillende varianten nader uitgewerkt. Hierover zijn gesprekken gevoerd met TLS, haar aandeelhouders en niet-aandeelhoudende vervoerbedrijven.

Onderstaand een schets van de problematiek en een beschrijving van de oplossingsvarianten. De duiding van rollen en taken zal de indruk van jargon wekken, toch acht ik het op een aantal punten noodzakelijk om de terminologie zoals bekend bij de betrokken partijen te gebruiken, zodat eenieder het zelfde beeld heeft en er geen ruimte is voor eigen interpretatie. Een uiteenzetting van rollen en taken in het OV-chipkaartstelsel is opgenomen in de bijlage.

3.1 Probleemstelling, toetsingscriteria en uitgangspunten voor oplossingsvarianten

3.1.1 Probleemstelling

Het probleem binnen de huidige structuur is dat een aantal betrokken partijen meent dat er geen sprake is van een level playing field. Dit wordt mede veroorzaakt doordat op grond van concessievoorschriften alle concessiehouders gebruik moeten maken van de diensten van TLS, waarvan de aandelen in handen zijn van een beperkt aantal concessiehouders. Dit draagt niet bij aan het effectief en efficiënt aanpakken van knelpunten voor de reiziger. TLS vervult als scheme provider en centrale back office een sleutelrol in het OV-chipkaartsysteem. De volgende punten typeren deze problematiek:

- Niet-aandeelhoudende vervoerbedrijven hebben het beeld minder toegang te hebben tot TLS en bovendien weinig invloed te hebben op besluitvorming aangaande technische keuzes.

² De scheme provider bepaalt de spelregels van het OV-chipkaartstelsel.

- Niet-aandeelhoudende vervoerbedrijven zijn verplichte afnemer van TLS maar hebben geen invloed op de kosten van TLS, of op de effectiviteit en innovativiteit van haar werken. Het beeld bestaat dat er te veel wordt betaald voor de diensten van TLS.
- Er is geen scheiding van rollen: TLS is opsteller van de spelregels en standaarden maar is zelf ook deelnemer, met haar eigen doelen die verder kunnen gaan dan zo effectief en efficiënt mogelijk transacties verwerken.
- Concessieverleners hebben geen toegang tot TLS en kunnen geen invloed uitoefenen op gewenste aanpassingen en doorontwikkeling van het systeem.

3.1.2 Doelstelling en toetsingscriteria voor oplossingsvarianten

Het doel van het veranderen van de positie van TLS is tweeledig, te weten:

- Het creëren van transparantie en waarborgen van non-discriminatie.
- Het creëren van een level playing field.

Het afsplitsen van de scheme provider rol is hierbij niet een doel op zich maar een middel om te komen tot realisatie van bovenstaande doelstelling. In het OV-chipkaartstelsel is de scheme provider verantwoordelijk voor de spelregels, de standaarden, de beveiliging en aansluiting van nieuwe partijen. De inrichting van een onafhankelijke scheme provider, welke transparant en effectief vorm geeft aan het beleid omtrent het OV-chipkaartstelsel, leidt tot:

- Het meer centraal stellen van het klantbelang in het scheme door een scheiding van rollen en dus ook belangen.
- Een verhoogde transparantie richting klanten en belanghebbenden.
- Open en transparante toetreding van marktpartijen en innovaties.
- Een formele relatie tussen concessieverleners, concessienemers en het scheme.
- Dit leidt voor de reiziger tot een breed en eenduidig gebruik van de OV-chipkaart.
- De voorgestelde oplossingsrichting zal moeten voldoen aan een aantal criteria die afgeleid zijn aan de gestelde doelen.

De oplossingsrichting moet:

- Zorgen voor een transparant operatie- en kostenmodel.
- Zorgen voor level playing field en marktwerking tussen (toekomstige) betaaldiensten.
- Stimulering van innovatie
- Leiden tot scheiding van rollen en belangen.
- Leiden tot betere oplossingen voor de klant (onder geoptimaliseerde prijs-kwaliteitverhouding).

-

3.1.3 Uitgangspunten voor oplossingsvarianten

Het uitgangspunt is om de scheme provider taken bestuurlijk en financieel te scheiden van de transactieverwerker en kaartuitgever taken. Ook dient het scheme opengesteld te worden voor nieuwe toetreders, omdat het hebben van meerdere aanbieders zal leiden tot concurrentie en hiermee tot kostenverlaging en innovatie.

Een ander uitgangspunt is toezicht op de tarieven. Twijfel aan level playing field is recentelijk ook geuit middels kritiek op de tarieven. Een aantal vervoerbedrijven heeft aangegeven de hoogte van de tarieven niet als marktconform te percipiëren, terwijl zij geen keuze hebben. Toezicht op de tarieven is een publiek belang, daar waar vervoerderbedrijven verplicht zijn gebruik te maken van een OV-chipkaart backoffice (waar uitvoering van transactieverwerker en kaartuitgever plaatsvindt). De overheid dient te borgen dat dit tegen marktconforme tarieven plaatsvindt. Hiervoor worden momenteel de mogelijkheden tot toezicht op de tarieven onderzocht, zoals vanuit de permanente structuur. Hierover worden ook gesprekken gevoerd met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

Tenslotte dient rekening gehouden te worden met de investeringen die aandeelhouders gedaan hebben, en de wens van aandeelhouders om niet-OV gerelateerde ontwikkelingen op de kaart te ondernemen. Dat laatste ondersteun ik, zolang het een open markt is waarin alle geïnteresseerde partijen non-discriminatoir kunnen ondernemen.

3.2 Onderzochte oplossingsvarianten

Toetsend aan bovenstaande criteria waaronder transparantie en level playing field en aan de uitgangspunten zoals de onafhankelijkheid van de scheme provider, breng ik uit alle overwogen varianten de volgende varianten als mogelijke oplossing onder uw aandacht:

- Variant 1: Scheme in permanente structuur onderbrengen en uitvoering onder onafhankelijke rechtspersoon brengen.
- Variant 2: Scheme in permanente structuur onderbrengen en uitvoering onder huidige aandeelhouders houden.
- Variant 3: Scheme provider onafhankelijk stellen en uitvoering onder huidige aandeelhouders houden.

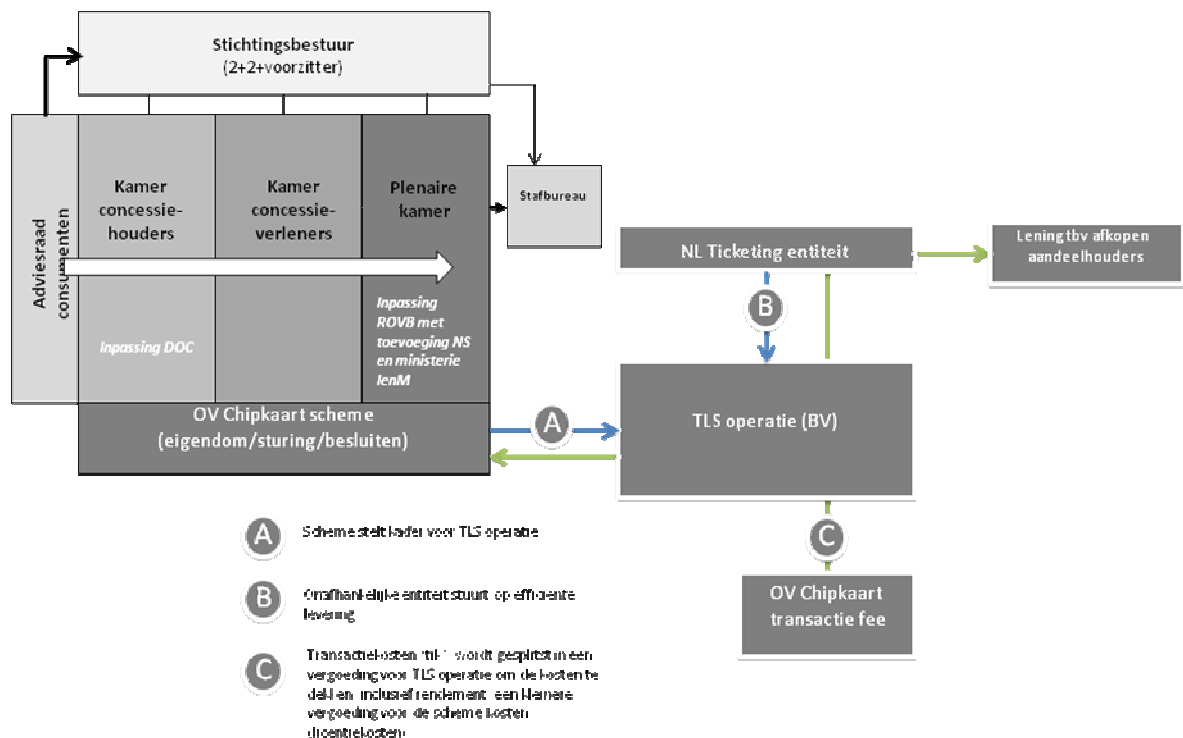
3.2.1 Variant 1: Scheme in permanente structuur onderbrengen en uitvoering onder onafhankelijk rechtspersoon brengen

In de eerste variant wordt het scheme verkocht aan de permanente structuur. De TLS operatie wordt onder een onafhankelijke rechtspersoon gebracht die de aandelen van TLS operatie opkoopt middels externe financiering. De aandeelhouders hebben mij aangegeven bereid te zijn om op deze variant tot overeenstemming te komen.

De aandeelhouders zijn bereid de zeggenschap over de scheme provider over te dragen aan de permanente structuur, uitsluitend onder de voorwaarde dat hun investering in TLS afbetaald wordt.

De belangrijkste reden van de aandeelhouders daarvoor is, dat TLS zonder scheme een bedrijf is waarvan zij het stuur uit handen hebben gegeven: In het scheme worden de spelregels bepaald. Dit kan de terugverdien capaciteit en financiële risico's van de andere onderdelen van TLS (TLS operatie) beïnvloeden.

In deze variant wordt na uitkoop van de huidige aandeelhouders het scheme bestuurlijk ondergebracht bij de permanente structuur. De operationele zaken van TLS blijven bij TLS operatie. De aandelen van TLS operatie worden ondergebracht in een onafhankelijke zelfstandige entiteit met als doel het afbetalen van de financiering die nodig is voor het uitkopen van de huidige aandeelhouders en het verlagen van de operatiekosten. Deze variant is onderstaand geschetst.



Het eigendom van het scheme valt binnen de permanente structuur. Middelen en mensen blijven fysiek binnen TLS. De uitvoering van een aantal taken van het scheme kan zolang gewenst door de permanente structuur worden uitbesteed aan TLS operatie.

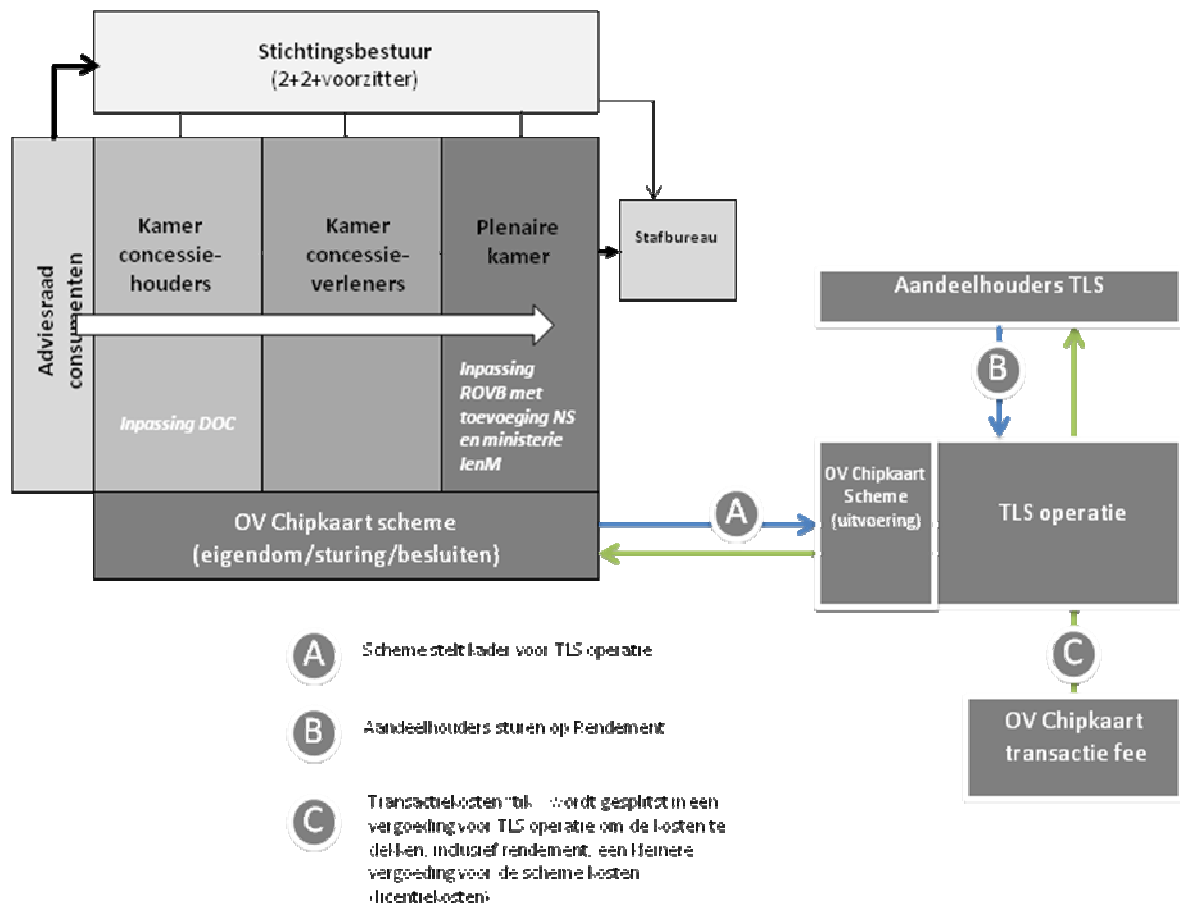
Voor het splitsen is zorgvuldige fasering noodzakelijk om de risico's te minimaliseren. In de eerste fase zal splitsen uitsluitend betekenen het aanstellen van de directeur scheme die rapporteert aan de permanente structuur. De permanente structuur maakt prestatieafspraken met TLS operatie. In een latere fase kan ook ruimte bestaan voor meer potentiële aanbieders van vergelijkbare producten.

De hoogte van de benodigde financiering om de huidige aandeelhouders uit te kopen dient middels een nader due diligence onderzoek te blijken. Concessiehouders en concessieverleners (de partijen

uit de structuur, de stichting) financieren het scheme. Via de transactiekosten voor het scheme kan deze investering weer terugvallen aan deze partijen. Financiering van de overige onderdelen van TLS wordt gefinancierd vanuit een verschuiving van financiële stromen. In plaats dat een gedeelte van de transactie als rendement aangemerkt wordt, wordt het nu als afbetaling gebruikt zodat de OV-chipkaart weer van het gehele OV wordt. Het is denkbaar dat een externe financier garantiestelling vraagt, hetgeen geboden kan worden vanuit de zekerstelling dat de OV-chipkaart betaalmiddel in het OV blijft. Net als in alle volgende varianten is de hoogte van de uitkoopsom bepalend voor de transactiekosten.

3.2.2 Variant 2: Scheme provider in permanente structuur onderbrengen en uitvoering onder huidige aandeelhouders houden

In de tweede variant wordt het scheme bestuurlijk geïntegreerd in de permanente structuur, waarbij het scheme evenwel binnen TLS kan blijven, hetgeen met de aandeelhouders van TLS contractueel wordt overeengekomen. Deze variant is onderstaand geschetst.



In deze variant blijft de uitvoering, en daarmee het financieel risico, bij de huidige aandeelhouders liggen. Hiermee hebben ze de mogelijkheid om hun investeringen terug te verdienen. Doordat je

met het scheme de sturing overneemt moeten partijen afspraken maken over de periode waarin de aandeelhouders het geïnvesteerde vermogen kunnen terugverdienen. Na deze periode kan de scheme provider de markt verder openstellen voor derden.

Over deze variant is geen overeenstemming met de TLS aandeelhouders bereikt: zij zijn niet bereid de scheme provider in de permanente structuur onder te brengen zonder dat hun financieel risico in de TLS operatie volledig vooraf is afgedekt.

Indien voor deze variant gekozen wordt, kan uitvoering daarvan zonder medewerking van betrokken partijen alleen middels wetgeving gerealiseerd worden, omdat sprake kan zijn van ontneming of regulering van privaat eigendom. In dat geval dient er een redelijke vergoeding tussen de partijen uit de structuur en de aandeelhouders TLS overeengekomen te worden. Om deze redenen is deze variant mogelijk maar in eerste aanleg niet wenselijk. Het systeem functioneert immers het best wanneer partijen die er aan deelnemen zich kunnen herkennen in de opzet en gemaakte keuzes. Hier is sprake van een maatregel die hier niet aan voldoet. Als partijen echter niet tot een oplossing komen die aan de uitgangspunten voldoet, is wettelijke borging een reële mogelijkheid.

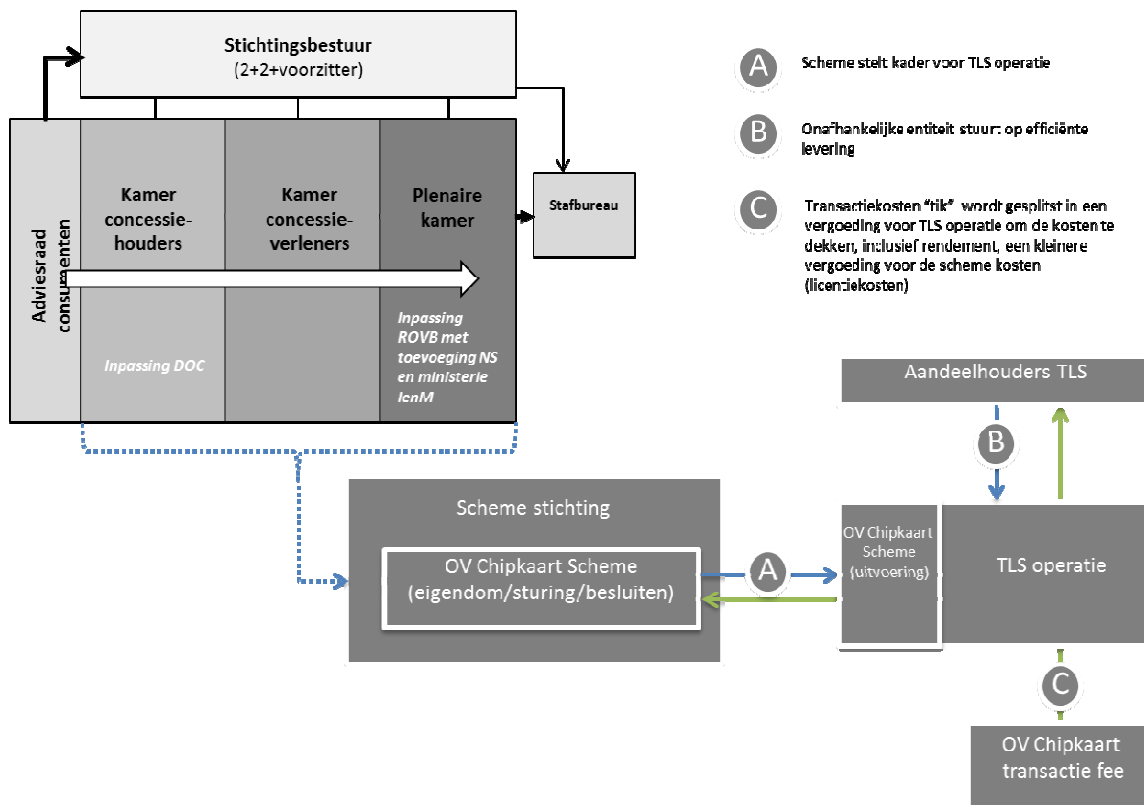
Binnen de huidige wetgeving is er alleen de mogelijkheid van het beheer en de uitgifte van nationale, dus door de minister vast te stellen elektronische vervoerbewijzen. De OV-chipkaart is na decentralisatie van de bevoegdheden in het openbaar vervoer evenwel een grotendeels door decentrale overheden en hun vervoerders ingevoerd vervoerbewijs op grond van de concessies. Indien voor deze variant wordt gekozen, moet de Wet personenvervoer 2000 zodanig worden aangepast dat ook regels kunnen worden gesteld ten aanzien van het beheer en de uitgifte van decentrale elektronische vervoerbewijzen.

3.2.3 Variant 3: Scheme provider onafhankelijk stellen

Een derde variant is om de scheme provider onafhankelijk te stellen.

Indien geen overeenstemming met de TLS aandeelhouders bereikt wordt, kan wet- en regelgeving aangewend worden zoals ook bij variant 2 al ter sprake kwam. In dit geval blijft TLS in aandelenbezit ongewijzigd, maar wordt haar handelen door de overheid, na consultatie van de overige sectorpartijen, gereguleerd. In wet- en regelgeving kunnen onder meer bepalingen worden opgenomen over level playing field verplichtingen voor TLS en over transparantie over en redelijkheid van bijvoorbeeld de tariefstelling. Het scheme krijgt een wettelijk gewaarborgde, onafhankelijke rol met het oog op de doelstellingen van transparantie, meer (gelijke) marktwerking en innovatie van het OV-chipkaartsysteem, bijvoorbeeld in de vorm van een rechtspersoon met wettelijke taken. Conform variant 2, moet ook voor deze variant de Wet personenvervoer 2000 zodanig worden aangepast dat ook regels kunnen worden gesteld ten aanzien van het beheer en de uitgifte van decentrale elektronische vervoerbewijzen.

Schematisch kan dit is als volgt worden weergegeven:



De zeggenschap over het OV-chipkaartstelsel is in deze variant beperkt, en het risico dat er nieuwe ineffectiviteiten ontstaan daarmee niet ondenkbaar. Er is hier sprake van een additionele organisatie met een eigen ambitie, die vanuit de permanente structuur in lijn gehouden dient te worden met de OV-belangen. De business case van de OV-chipkaart gaat ook uit van bepaalde inkomsten van buiten het OV, zoals aankopen op stations. De aanwijzing van een onafhankelijke scheme provider kan deze activiteiten mogelijk voorrang geven op OV-functionaliteit of juist hinderen.

In het buitenland zie je deze variant veelvuldig toegepast, doch op basis van ordenende wetgeving en een sterke verantwoordelijkheid bij de minister. Indien andere oplossingen niet werkbaar blijken kan dit een maatregel zijn om toe te passen. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel is het voorstel om eerst andere maatregelen in te voeren alvorens met een dergelijk zwaar middel in de vrije markt wordt ingegrepen.

3.3 Conclusie

De afgelopen weken hebben er diverse gesprekken plaatsgevonden met de aandeelhouders. De variant die een resultante is van de gesprekken met de aandeelhouders, is uitkoop van de huidige aandeelhouders middels externe financiering, waarna TLS wordt gesplitst in scheme en TLS operatie (variant 1). Het scheme wordt ondergebracht bij de permanente structuur. De TLS operatie wordt onder een onafhankelijke rechtspersoon gebracht die dit gedeelte van TLS opkoopt middels externe financiering om zo doelmatig en doeltreffend mogelijk de uitvoerende taken van de OV-chipkaart aan te bieden en het afbetalen van deze externe financiering te realiseren. De

scheiding van rollen is hiermee gerealiseerd, waardoor het vertrouwen in de vervoerssector kan worden hersteld.

Deze variant dient op verdere haalbaarheid te worden onderzocht. Mocht blijken dat deze variant niet haalbaar is, onvoldoende snel tot stand komt, of alleen tegen onrealistische voorwaarden, prijs of kwaliteit te realiseren is, dan is het advies over te gaan tot implementatie van een van de varianten middels wet- of regelgeving

4. Vervolgstappen structuur en afsplitsing TLS

Als blijkt dat het beoogde model voor de structuur en het splitsen van de taken van TLS een invulling geeft aan de politieke ambities, kan aan de verdere invulling en implementatie van de permanente structuur en de afsplitsing van TLS worden gewerkt.

4.1 Vervolgstappen Structuur

De prioritaire activiteiten hierin zullen zijn:

- Het afsluiten van een procesconvenant met betrokken partijen. In het procesconvenant zijn de afspraken, de opzet en werking en wijze van besluitvorming van de permanente structuur vastgelegd.
- De werving en eerste instelling van het Bestuur voor de permanente structuur. Ten behoeve van de werving zullen profielen voor bestuursleden moeten worden opgesteld.
- De bestuurlijk juridische vormgeving van de permanente structuur. Hiervoor zal gewerkt worden aan de statuten voor de op te richten stichting en zaken zoals een huishoudelijk reglement.
- Het opstellen van een meerjarenprogramma voor de permanente structuur inclusief het vaststellen van de begroting.
- Uitwerking van de financiering van besluitvorming.

Het streven is er op gericht het implementatieplan rond de zomer 2012 gereed te hebben. Het is van belang met betrokkenen spoedig het procesconvenant af te sluiten.

4.2 Vervolgstappen splitsing TLS

Over de uitvoerbaarheid en inrichting van de varianten voor splitsing van TLS worden gesprekken gevoerd met de landsadvocaat en de NMa. De eerste gesprekken hebben de indicatie gegeven dat de principes van de voorstellen haalbaar zijn. Zij beoordelen de varianten nog nader op onder meer het gebied van aanbestedingsrecht, mededinging en staatsteun. Het gaat dan met name om de opties voor aansturing of beheer van de scheme provider door de permanente structuur. Ook wordt gekeken naar een optimale inbedding in een besluitvormende structuur.

Tevens zal de oplossingsrichting nader getoetst worden op draagvlak van niet-aandeelhoudende vervoerbedrijven en concessieverleners.

Ik vraag uw instemming om lopende deze onderzoeken en met betrokkenheid van deze partijen de gesprekken met de aandeelhouders te vervolgen. Hiertoe stel ik voor de volgende stappen te zetten:

- Het komen tot een conceptovereenkomst op principes.
- Het uitvoeren van een due diligence onderzoek.

- De verkenning van de mogelijkheden en voorwaarden voor externe financiering en van de inrichting van een onafhankelijke entiteit.
- Nadere vormgeving van de relatie tussen het scheme zeggenschap en de uitvoering (toetsing reikwijdte zeggenschap dan wel voorwaarden opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, inclusief prijs- en prestatieafspraken).
- Overdracht van het scheme aan de structuur. Afhankelijk van het onderwerp van het scheme zal het scheme worden ingepast in de kamer van de concessiehouders, dan wel we de gezamenlijke kamer.
- Het uitvoeren van een risicoanalyse.
- Het opstellen van een implementatieplan inclusief migratie middelen.
- Het opstellen van een meerjarenvisie.

Parallel hieraan stel ik u voor als terugval scenario de varianten waarbij wet- en regelgeving aangewend dienen te worden, nader uit te werken.

Bijlage 1

Rollen en taken TLS

Rollen en taken in het OV-chipkaartstelsel

TLS vervult de rollen van scheme provider, clearing operator en kaartuitgever. De overige rollen van co-branders, dienstverlener en product eigenaar liggen bij de vervoersbedrijven.

Scheme provider omvat de volgende taken:

- Bepalen van het business model en vaststellen spelregels in overleg met de OV-bedrijven.
- Toezien op de naleving van de spelregels.
- Certificeren en registreren van alle hardware en software componenten in het gehele systeem en de wijzigingen hierop.
- Definiëren en implementeren van de veiligheidsmaatregelen in het gehele systeem (inclusief het beheer en de verstrekking van de beveiligingssleutels).
- Aansluiten van nieuwe partijen op het systeem.

Clearing operator, ofwel transactieverwerker, omvat de volgende taken:

- Controleren en registreren van alle transacties met OV-chipkaarten.
- Vaststellen opbrengsten.
- Verdelen van de opbrengsten en de vergoedingen tussen de aangesloten OV-bedrijven.
- Distribueren rapporten en terugleverbestanden voor consolidatie.
- Afhandelen claims.
- Verzorgen controles en analyses voor de transactieverwerking.
- Initiëren van blokkeeropdrachten.
- Samenstellen en verspreiden van blokkeringslijst.

Card issuer, ofwel kaartuitgever, omvat de volgende taken:

- Produceren en distribueren van OV-chipkaarten.
- Beheren van de OV-chipkaartgegevens en de relatiegegevens van de kaart- en rekeninghouders, welke nodig zijn voor het beheren van tegoeden, het produceren van vervangende kaarten, het afhandelen van vragen voor de klantenservice en het informeren over het gebruik van de OV-chipkaart.
- Uitvoeren debiteurenbeheer en blokkeeropdrachten (op de OV-chipkaarten en het saldo).
- Kaarhouderdiensten: afhandelen klant gerelateerde vragen (onder andere verlies, diefstal en vervanging), backoffice, callcenter en internet.

Kaartproducent (ondersteunend aan kaartuitgever):

- Inkopen OV-chipkaarten en deze voorzien van een opdruk in opdracht van een OV-bedrijf.
- Zorgdragen voor het initialiseren en eventueel personaliseren van de OV-chipkaarten.
- Versturen van de OV-chipkaarten naar OV-bedrijven of kaarthouders.

Floatbeheerder (ondersteunend aan kaartuitgever):

- Beheren van de tegoeden (saldo) op de OV-chipkaarten.
- Zekerstellen van de liquiditeit van het totale tegoed.