



Het spoor naar slagkracht

Advies Commissie Permanente Structuur en
Dubbel opstaptarief in de treinrailketen

Advies Commissie Permanente Structuur en
Dubbel opstaptarief in de treinrailketen

Het spoor naar slagkracht

Den Haag
Juni 2011

Inhoud

	Voorwoord	4
	Samenvatting	6
1	Commissie Permanente Structuur en Dubbel opstaptarief in de treinrailketen	13
1.1	Aanleiding	14
1.2	Vier opdrachten aan de commissie	16
1.3	Verantwoording	16
1.4	Opbouw van het rapport	17
2	De OV-chipkaart	19
2.1	Wat is de OV-chipkaart?	20
2.2	De aanschaf en het reizen met de OV-chipkaart	20
2.3	Het gebruik van de OV-chipkaart	22
2.4	Actoren	22
3	Analyse van het invoeringsproces	27
3.1	De invoering van de OV-chipkaart	28
3.2	Problemen bij de invoering	29
4	Permanente Structuur	33
4.1	Trage besluitvorming	34
4.2	Pluriforme samenstelling actoren	34
4.3	Onduidelijke positie consumentenorganisaties	35
4.4	Onvoldoende basis voor samenwerking	35
4.5	Ontbreken level playing field	36
4.6	Afstand vraag en uitvoering	36
4.7	Bestuurlijke drukte	36
4.8	Beoogd doel permanente structuur	37
5	De OV-autoriteit en TLS	39
5.1	De OV-autoriteit	40
5.2	Positie van TLS	43
5.3	De weg ernaar toe	45

6	Enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen	47
6.1	Het huidige systeem	48
6.2	Knelpunten	49
6.3	Doel enkelvoudig in- en uitchecken	53
6.4	‘Routing Signing Branding’	53
6.5	Realisatie van enkelvoudig in- en uitchecken	54
6.6	Tariefvrijheid	55
6.7	Afstemming tussen vervoerders	56
6.8	Investerings	56
6.9	Haalbaarheid van enkelvoudig in- en uitchecken	57
6.10	Realisatie op de middellange termijn	57
6.11	Maatregelen op de korte termijn	58
6.12	Andere oplossingen	59
7	Dubbel opstaptarief	61
7.1	Aanleiding	62
7.2	Oorzaken	62
7.3	Aantal reizigers	64
7.4	Tariefeffecten	65
7.5	Oplossing	66
7.6	Implementatie	67
7.7	Wie betaalt de softwarewijziging	68
7.8	Opbrengstenderving	68
8	Instaptarief van € 4 naar € 3	71
8.1	Aanleiding	72
8.2	Instaptarief	72
8.3	Incomplete transacties	73
8.4	Toegankelijkheid	74
8.5	Risico	74
8.6	Instaptarief arbitrair	74
	Bronvermelding OV-chipkaart	77

Voorwoord

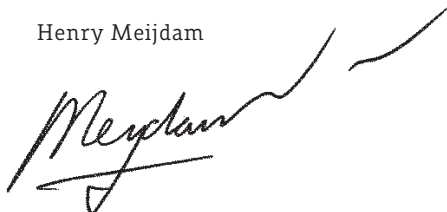
De OV-chipkaart maakt de tongen los, niet alleen bij reizigers maar ook bij politici. De vervoersbedrijven zijn al in 1980 met vallen en opstaan begonnen aan de invoering ervan. In 2005 maakten de reizigers in Rotterdam voor het eerst kennis met de OV-chipkaart. Veel meer reizigers in Nederland gebruiken nu deze kaart en volgens planning is eind 2011 de OV-chipkaart het enige betaalmiddel in bus, tram en metro in Nederland. Het in Nederland gekozen OV-chipkaartsysteem sluit alle regio's aan en alle OV-vervoerders ongeacht het gaat om bus, tram, trein of metro. Welk type OV-chipkaart de reiziger ook heeft – een anonieme of persoonlijke chipkaart, een OV-studentenkaart of een OV-chipkaart met abonnement – het systeem herkent in heel Nederland de kaart. Bij een dergelijk uitgebreid technisch systeem is het niet verbazingwekkend dat er aanloopproblemen (dubbel opstaptarief, meervoudig in- en uitchecken) spelen. De minister van Infrastructuur heeft aan de commissie Permanente Structuur en Dubbel opstaptarief in de treinrailketen gevraagd naar oplossingen voor te vinden. Los van de aanloopproblemen behoeft het gebruik van de OV-chipkaarttechniek zelf ook gewenning. Reizigers gebruiken de kaart nog niet foutloos, maar dat vraagt om enige nuance. Tot op de dag van vandaag doet 20% van de reizigers het met de 'oude' strippenkaart ook nog steeds fout. De commissie verwacht daarom niet dat in de toekomst, ongeacht welke oplossing dan ook, de reiziger de OV-chipkaart foutloos gebruikt. In elk geval moet er maximaal naar gestreefd worden dat foutief handelen met de OV-chipkaart geen nadelige financiële gevolgen heeft voor de reiziger. Door bijvoorbeeld handelingen te versimpelen is het aantal fouten door reizigers te verminderen. Reizigersgemak is voor ons uitgangspunt geweest. Ook hebben we gekeken of de gekozen oplossingen snel ingevoerd kunnen worden en welk prijskaartje daar aanhangt. De OV-sector heeft het verwijt gekregen zelf te dralen met het vinden van oplossingen door het gebrek aan structuur. Het goede nieuws is dat alle actoren tijdens onze gesprekken positief hebben gereageerd op de door de commissie aangedragen OV-autoriteit met doorzettingsmacht. Het andere goede nieuws is dat er oplossingen zijn voor de aanloopproblemen, maar dat die niet van vandaag op morgen zijn ingevoerd. De OV-vervoerders hebben dit bevestigd. De commissie heeft daarom een spoor kunnen uitzetten naar meer slagkracht in de OV-sector. Een spoor dat ook leidt naar een beter functionerende OV-chipkaart.

Tot slot het volgende.

De commissie heeft relatief veel tijd besteed aan het toetsen van het draagvlak van het door ons geschetste spoor. Hoewel onze gesprekspartners zich in deze fase niet in juridische zin aan de door ons gekozen oplossingen hebben gecommitteerd, heeft de commissie wel het beeld dat zowel consumentenorganisaties als OV-vervoerders en concessieverleners zich in de hoofdlijn van dit rapport kunnen vinden en bereid zijn deze richting in te slaan. Dit komt omdat het advies voor alle deelnemers aan het OV-chipkaartproces elementen bevatten die met enthousiasme zullen worden ontvangen, ook al zijn dit elementen die individuele partijen niet automatisch tot zijn of haar gedachtegoed zullen willen maken. De consequentie daarvan is dat de oplossingen en aanbevelingen zich slecht lenen tot wat men gewoonlijk aanduidt als 'selectief winkelen'. Juist door de door ons gekozen samenhang is er draagvlak ontstaan. Wie in de aanbevelingen gaat kiezen loopt het risico dat het opgebouwde draagvlak snel vermindert.

Wij hopen een bijdrage aan de oplossing te hebben kunnen leveren en willen alle betrokkenen bijzonder bedanken voor hun onverminderde en aanhoudende bereidheid met ons te praten, te discussiëren en ons te verrijken met hun kennis.

Henry Meijdam

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Meijdam', with a long horizontal stroke extending to the right.

Voorzitter

Commissie Permanente Structuur en Dubbel opstaptarief in de treinrailketen

Samenvatting en aanbevelingen

De commissie Permanente Structuur en Dubbel opstaptarief in de treinrailketen onder leiding van voorzitter Henry Meijdam is op 2 november 2010 geïnstalleerd en heeft tot taak om bevindingen en aanbevelingen te rapporteren aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over vier vragen:

- *Welke permanente structuur biedt een krachtige coördinatie en effectieve en efficiënte besluitvorming op die terreinen van de OV-chipkaart, die het niveau van individuele concessies overstijgen?*
- *Wat is de omvang van het probleem van het dubbel opstaptarief in de treinrailketen? Draag op basis van het feitenonderzoek indien noodzakelijk aanbevelingen aan voor een structurele oplossing voor dit dubbel opstaptarief.*
- *In hoeverre is 'Single Check-in, Check-uit' in de treinrailketen een voor de reiziger, een bestuurlijk, een financieel-economisch en bedrijfsmatig gewenste methode om de mogelijke verwarring, die bij de reiziger kan ontstaan bij het overstappen op treinstations met meerdere treinvervoerders, te voorkomen. De commissie zal de resultaten van de studie 'Single Check-in, Check-uit in de treinrailketen' en de begeleidende brief bij die studie (kenmerk dir.58/FLX/MB d.d. 27 augustus 2010) als uitgangspunt nemen.*

Op een later moment is op verzoek van de Tweede Kamer aan de opdracht de volgende vraag toegevoegd:

- *Kan de commissie nagaan welke gevolgen het heeft het instaptarief in het stads- en streekvervoer te verlagen van € 4 naar € 3?*

De OV-chipkaart kent een stapsgewijze invoering die gepaard gaat met een aantal aanloopproblemen. De commissie constateert dat vervoerders en decentrale overheden in de loop der jaren verbeteringen aan het OV-chipsysteem hebben aangebracht, bijvoorbeeld het Landelijk Tarievenkader. Tijdens het feitenonderzoek is gebleken dat vervoerders elkaar niet volkomen vertrouwen; het ontbreekt volgens een groot aantal stakeholders aan een 'level playing field'. Vooral veroorzaakt doordat alle OV-vervoerders gebruik moeten maken van de uitvoeringsorganisatie van de OV-chipkaart, TLS, die in handen is van een beperkt aantal aandeelhouders die tevens concessiehouder zijn.

De afstemming en besluitvorming over zaken die de individuele concessie overstijgen en een nationale impact hebben, verlopen traag. Soms komen besluiten in het geheel niet tot stand, wat het reisgemak niet ten goede komt. Onvrede over het uitblijven van snelle oplossingen over bijvoorbeeld het dubbel opstaptarief en de overstapproblematiek heeft zijn uitweg naar de Tweede Kamer gevonden. Het ontbreekt aan een structuur waarin problemen besproken en krachtdadig opgelost kunnen worden. Dit heeft tot wrevel en wantrouwen geleid, niet alleen bij de politiek maar ook bij consumentenorganisaties, vervoerders, decentrale overheden en het Rijk.

De commissie heeft bij het zoeken naar aanbevelingen en oplossingen het gemak voor de OV-reiziger centraal gesteld. Een aantal gekozen oplossingen gaat gepaard met kosten. Deze kosten kunnen dan wel door de reiziger, dan wel door de overheid of de vervoersbedrijven worden gedragen. De commissie doet daar voorstellen over.

Ook is de commissie van mening dat een sterke regie op het beheer en de uitvoering van de OV-chipkaartsystematiek noodzakelijk is. Dit vereist binnen het OV-speelveld een overlegstructuur met slagkracht waardoor vervoerders en (de)centrale concessieverleners in staat zijn tot snellere besluitvorming te komen met betrekking tot zaken die de individuele concessie overstijgen en een nationale impact hebben. Hierdoor komt er volgens de commissie ook meer dynamiek in de OV-markt.

De commissie heeft een spoor uitgezet om de slagkracht in het OV-chipkaartproces te vergroten. Zij komt op basis van uitgebreide consultatie met alle betrokkenen en verschillende onderzoeken door derden tot de volgende aanbevelingen.

De OV-autoriteit

1. De commissie adviseert alle overheden en vervoerders om zo snel mogelijk een OV-autoriteit op te richten. De nieuw in te richten structuur beoogt een krachtige coördinatie en effectieve en efficiënte besluitvorming op die terreinen van de OV-chipkaart te bewerkstelligen, die het niveau van individuele concessies overstijgen en nationale impact hebben.
2. De OV-autoriteit heeft tot doel het gebruiksgemak van de OV-chipkaart voor de reiziger veilig te stellen en innovatieve kostenbesparende te ontwikkelen. Tevens zorgt de OV-autoriteit ervoor dat de uitvoering open en transparant gebeurt, dat marktwerking wordt gefaciliteerd en er toezicht is op het naleven van de gemaakte afspraken.
3. Om een vliegende start te maken adviseert de commissie de minister een kwartiermaker aan te stellen. De kwartiermaker heeft tot taak met alle overheden en vervoerders de OV-autoriteit op te richten. Gelijktijdig aan de oprichting zal een juridisch traject worden gestart om de OV-autoriteit met bijbehorende taken in de wet (WP 2000) te verankeren.
4. De commissie stelt voor om van de OV-autoriteit een stichting te maken met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een adviesraad. Alle concessieverleners én vervoerders zijn verplicht deelnemer aan de OV-autoriteit.
5. Het dagelijks bestuur neemt de besluiten onder voorzitterschap van een door de Kroon benoemde onafhankelijk voorzitter (vergelijk een college van B&W). Het dagelijks bestuur bestaat verder uit drie vertegenwoordigers van alle concessieverleners en drie vertegenwoordigers van de vervoersbedrijven. Zij worden vanuit het algemeen bestuur gekozen. De voorzitter heeft bij het staken van de stemmen tussen de bestuurders een doorslaggevende stem.

6. De OV-autoriteit biedt middels een adviesraad plaats aan consumentenorganisaties. Deze vervullen een adviesrol die in de statuten verplicht is voorgeschreven bij een aantal taken van de op te richten stichting. Het bestuur moet beargumenteren waarom zij een advies op deze terreinen wel of niet overneemt.
7. Vervoerders die nog geen concessie hebben in Nederland maar van plan zijn om mee te dingen naar een concessie kunnen agendadeelnemer worden (wel toehoren en meepraten, maar niet mee besluiten). Dochterondernemingen van vervoersbedrijven zijn deelnemer indien zij een zelfstandige jaarrekening kennen en zelfstandig een concessie uitvoeren.
8. Om er voor te zorgen dat er meer vertrouwen tussen de actoren ontstaat en er daadwerkelijk sprake is van een level playing field stelt de commissie voor de beleidsbepalende taken die nu zijn ondergebracht bij TLS, waar een beperkt aantal OV-vervoerders aandeelhouder van is, bij de OV-autoriteit onder te brengen.
9. De onderwerpen die in ieder geval binnen de OV-autoriteit aan de orde komen zijn:
 - a. Tariefstructuur
 - b. Reizigersvraagstukken; gebruiksgemak, transparantie, klantenpanels en focusgroepen, klachtenloket
 - c. Bescherming privacy reizigers
 - d. Security kaart
 - e. Verdelingssystematiek van de opbrengsten
 - f. Bescherming concurrentiegevoelige informatie binnen het door TLS beheerde (clearing)systeem. Dit wordt vastgelegd in een Service Level Agreement tussen OV-autoriteit en TLS(zie hieronder)
 - g. Technische specificatie en standaarden (o.a. criteria aan kaartlezers)
 - h. Afspraken over distributie
 - i. Bevorderen van ontwikkeling en innovatie van het OV-chipsysteem
 - j. Verlenen periodieke audit uitvoerder
 - k. Nieuwe concessieoverstijgende onderwerpen met een nationale impact
10. De commissie signaleert dat er onduidelijkheid is over de meerkosten van de OV-chipkaart en de vraag wie deze kosten betaalt. De commissie Kist heeft hierover al eerder gerapporteerd dat deze meerkosten liggen in het domein van de decentrale overheden en haar vervoerders. Toch is daar volgens onze gesprekspartners geen structurele, aanvaardbare oplossing voor gevonden en belemmert dit de voortgang van het OV-chipproces. De commissie beveelt aan dat dit probleem door de te benoemen kwartiermaker in de aanloopfase naar het nieuwe besturingsmodel ter hand wordt genomen.

TLS

11. TLS wordt, na afstoting van de beleidstaken die het op dit moment nog vervult, een uitvoerende organisatie met de volgende taken:
 - a. de uitgifte van de kaart
 - b. de registratie van de OV-chipkaarttransactiegegevens en het verwerken hiervan
 - c. de opbrengsten van de OV-chipkaart onderling te verdelen en te verrekenen (clearing and settlement)
 - d. klantenservice OV-chipkaart middels de website

- e. certificering van hardware ten behoeve van de OV-chip (controleert of apparatuur aan de eisen voldoet)
12. Met betrekking tot de uitvoering zal, als gezegd, er een Service Level Agreement (SLA) moeten worden opgesteld tussen de OV-autoriteit en TLS. De commissie adviseert de uitvoering door TLS jaarlijks te laten visiteren en beoordelen op efficiency, doelmatigheid, innoverend vermogen, marktconform presteren en het op een juiste wijze verdelen van de opbrengsten. Deze audit vindt plaats in opdracht van de OV-autoriteit. De uitvoering door TLS is gekoppeld aan de resultaten van de audit. Het behoort tot de bevoegdheden van de OV-autoriteit om, indien en voorzover, TLS niet aan de vooraf geformuleerde criteria voldoet, een tweede clearinghouse op te zetten binnen de kaders van de WP2000.

Enkelvoudig in- en uitchecken

13. De commissie adviseert enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen in te voeren. Met deze aanpassing van het OV-chipkaartsysteem neemt het reisgemak toe. Tevens houdt deze aanpassing de toetreding van nieuwe vervoerders betaalbaar en voorkomt het kapitaalvernietiging bij concessiewisseling.
14. De commissie is op basis van de onderzoeken die zij heeft laten verrichten van mening dat de oplossing voor meervoudig in- en uitchecken niet uitsluitend in 'Routing Signing Branding' kan liggen.
15. Binnen het systeem van enkelvoudig in- en uitchecken is volledige tariefvrijheid mogelijk. Volledige tariefvrijheid maakt het systeem echter wel aanzienlijk kostbaarder en meer complex. De commissie adviseert dan ook een zo groot mogelijke terughoudendheid op het terrein van de volledige tariefvrijheid.
16. De consequenties van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen, in technische en financiële zin, als ook in termen van implementatieperiode, beheer, onderhoud en verantwoordelijkheden, zijn sterk afhankelijk van de door de vervoerders en concessieverleners gewenste vrijheidsgraden in de tariefstellingen en de tariefsystematiek.
17. Tijdens gesprekken met TLS en vervoerders is door hen aangegeven dat het invoeren van enkelvoudig in- en uitchecken op de middellange termijn mogelijk is tegen een investering van € 50 miljoen. In deze investering is opgenomen zowel de aanpassing van de software en hardware alsook de kosten van invoering en beheer.
18. Aangezien enkelvoudig in- en uitchecken meer gemak voor de reiziger oplevert acht de commissie het redelijk om van de reiziger een bijdrage te vragen. Bij een investering van € 50 miljoen komt deze bijdrage op naar schatting € 0,03 per treinreis. Mochten de kosten hoger uitvallen dan € 50 miljoen, bijvoorbeeld het dubbele, dat is dit naar de mening van de commissie, nog altijd een haalbare zaak.
19. Invoering enkelvoudig in- uitchecken is alleen mogelijk op de middellange termijn. Daarom adviseert de commissie op korte termijn het reisgemak te borgen door:
- a. Het handhaven van het papieren treinkaartje, tot het moment dat de concessieverleners op het spoor en de concessiehouders een juridisch bindende resultaatsverplichting aangaan om binnen een realistische

- periode te komen tot invoering van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen, oplossen van het dubbel opstaptarief en het overnemen van het hier geschetste sturingsmodel
- b. bij nieuwe of aan te passen concessies het enkelvoudig in- en uitchecken op te nemen als concessievoorwaarde
 - c. ruimhartig om te gaan met het coulancebeleid bij foutief in- en uitchecken in de treinrailketen
20. De commissie kan zich voorstellen dat de AMvB voor het handhaven van het papieren treinkaartje wordt ingetrokken als concessieverleners op het spoor deze juridisch bindende resultaatsverplichting aanvaarden. Deze overeenkomst kan gelijktijdig met de oprichting van de OV-autoriteit worden gesloten.
21. De technische oplossing van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen maakt de kaartlezers in deze keten tegelijkertijd vervoerderonafhankelijk. De commissie geeft in overweging om de kaartlezers dan ook daarna in gezamenlijk beheer van de OV-autoriteit of een derde daartoe gespecialiseerde partij te geven.

Dubbel opstaptarief

22. Een treinreiziger die met de OV-chipkaart reist, betaalt per vervoerder een opstaptarief
23. De commissie constateert dat het dubbel opstaptarief met de invoering van de OV-chipkaart niet nieuw is bij het reizen met het openbaar vervoer. In feite functioneren net als in het verleden twee tariefsystemen naast elkaar. Er was sprake van een dubbel opstaptarief tussen regionale trein en het regionale bus, tram en metro vervoer, dat is er nu niet meer. In de huidige situatie met de OV-chipkaart is er sprake van een dubbel opstaptarief op het spoor.
24. De commissie adviseert het dubbel opstaptarief in de treinrailketen op te heffen. Dit betekent dat de reiziger één keer een opstaptarief betaalt voor zijn treinreis. Bij de overstap van de trein naar een andere OV-modaliteit betaalt de reiziger dan wel een nieuw opstaptarief. Technisch is dit mogelijk gebleken.
25. Met het invoeren van enkelvoudig in- en uitchecken is het dubbel opstaptarief feitelijk op te lossen. Dit is een maatregel voor de middellange termijn.
26. Op de korte termijn kan het dubbel opstaptarief worden opgeheven met een softwarewijziging in de kaartlezers.
27. De spoorvervoerders en TLS schatten de kosten voor deze technische aanpassing op maximaal € 2 miljoen.
28. De kosten voor deze aanpassing moeten naar de mening van de commissie gedragen worden door de concessieverleners en concessiehouders voor personenvervoer op het spoor.
29. De commissie adviseert het daadwerkelijk niet in rekening brengen van het dubbel opstaptarief door vervoerders juridisch vast te leggen in de hierboven onder '18a' geschetste overeenkomst, bijvoorbeeld in een convenant conform het Landelijk Tarievenkader.

Instaptarief

30. De commissie is van mening dat uitgebreider empirisch onderzoek nodig is om definitieve conclusies te trekken of het instaptarief van € 4 gewijzigd moet worden naar beneden. Dat gaat de mogelijkheden van de commissie in relatie tot de gewenste voortvarendheid te buiten.
31. Wel heeft de commissie de volgende observaties. Het instaptarief is de borg die de reiziger betaalt voor de reis met het openbaar vervoer, bij het uitchecken wordt de ritprijs verrekend met de borg.
32. De commissie vindt de hoogte van het bedrag arbitrair. Hoe lager het instaptarief, des te groter de kans dat de calculerende reiziger besluit niet uit te checken; hoe hoger het instaptarief, des te zwaarder wordt de goedwillende reiziger gestraft voor het niet of niet-correct uitchecken.
33. Welke hoogte het instaptarief ook heeft, het zal nimmer effect hebben op de toegankelijkheid van het openbaar vervoer.
 - a. Bij het instappen in bus, tram en metro hoeft het bedrag van het instaptarief namelijk niet bij het inchecken op de chipkaart te staan. Het hebben van een positief saldo op de kaart is voldoende
 - b. De reiziger heeft de mogelijkheid om zijn risico van extra kosten bij niet uitchecken af te dekken met het kopen van een wegwerpkaartje. Hier zijn weliswaar kosten aan verbonden voor de reiziger, het tarief voor een wegwerpkaartje is hoger dan een regulier kaartje, maar lager dan het instaptarief
34. De reizigers die reizen met de OV-chipkaart kunnen hun laatste transacties controleren. Het teveel betaalde geld door een incomplete transactie kan de reiziger claimen bij de vervoerder.



1

Commissie Permanente Structuur en Dubbel opstaptarief in de treinrailketen

1

Commissie Permanente Structuur en Dubbel opstaptarief in de treinrailketen

1.1 Aanleiding

In Nederland hebben de reizigers in het openbaar vervoer met de invoering van de OV-chipkaart kennisgemaakt met een nieuw vervoerbewijs en betalingsstelsel. De vervoerders (stads- en streekvervoerders en NS), in overleg met hun concessieverleners te weten de decentrale overheden en het Rijk hebben de OV-chipkaart ingevoerd. Nergens ter wereld zijn zoveel actoren betrokken bij de invoering van een OV-chipkaartsysteem.

Deze actoren nemen besluiten over de OV-chipkaart in hun eigen concessiegebied. De reiziger reist echter door de OV-keten en blijft daarbij niet binnen de grenzen van één vervoerder of één opdrachtgever. Er zijn dan ook aspecten van de OV-chipkaart die het niveau van de concessie overstijgen. Enkele voorbeelden zijn: de toegankelijkheid van het systeem voor mensen met een functiebeperking, de beveiliging van het systeem tegen kraken, het dubbel opstaptarief in de treinrailketen en overstappen tussen meerdere vervoerders. Door overleg, samenwerking en regelgeving moeten alle partijen er voor zorgen dat de OV-chipkaart de belofte van meer gemak voor de reiziger ook voor die aspecten waarmaakt.

Gelijk met de invoering van de OV-chipkaart is het tariefstelsel voor het reizen met het openbaar vervoer gewijzigd. In het stads- en streekvervoer is het zonestelsel gewijzigd in een systeem met een opstaptarief en betalen per kilometer. Het regionaal treinvervoer is geïntegreerd met het stads- en streekvervoer, waardoor de tariefintegratie op het spoor is verdwenen.

Als iets nieuws wordt geïntroduceerd ter vervanging van het bestaande dan leidt dat per definitie tot vragen bij de gebruikers. Ook in de Tweede Kamer vindt geregeld een intensieve gedachtewisseling plaats met de minister over de OV-chipkaart. De Tweede Kamer maakt zich onder andere zorgen over het gebruiksgemak van de OV-chipkaart voor de reiziger. De OV-chipkaart wordt niet ingevoerd vanuit een vooraf ontwikkelde blauwdruk. Gaandeweg de invoering worden verbeteringen in het OV-chipkaartsysteem doorgevoerd. Het tempo van dit stapsgewijze groeiproces houdt echter geen gelijke tred met de politieke wensen tot verbetering van het reisgemak.

De commissie is gevraagd met voorstellen te komen voor een permanente organisatie structuur voor de OV-chipkaart waardoor een effectieve en efficiënte besluitvorming ontstaat met betrekking tot concessieoverstijgende vraagstukken met een nationale impact. Met een verbeterde structuur zullen ontwikkelen en verbeteringen in het OV-chipkaartsysteem sneller doorgevoerd worden, zodat deze kaart de belofte van gebruiksgemak blijft waarmaken. Op dit moment is de uitrol van de OV-chipkaart over Nederland vergevorderd. De verwachting is dat voor het eind van 2011 overal in Nederland kan worden gereisd met de OV-chipkaart en dat de strippenkaart is afgeschaft. Dit is het begin van een nieuwe fase voor de organisatie rondom de OV-chipkaart. De vraag is hoe dit het best kan worden georganiseerd met aandacht voor de belangen van alle partijen én het gemak voor de reiziger.

Daarnaast maakt de Tweede Kamer zich zorgen over de kostenneutraliteit voor de reiziger bij de overgang naar het nieuwe tariefsysteem. De verantwoordelijken hebben met elkaar afgesproken dat de overgang naar het nieuwe tariefsysteem er niet toe mag leiden dat de totale groep reizigers voor het gebruik van het openbaar vervoer meer moet betalen. Prijswijzigingen voor individuele reizigers zijn inherent aan een verandering van het tariefstelsel.

In november 2009 heeft de Kamer met de voormalige staatssecretaris van het toenmalig ministerie van Verkeer en Waterstaat (onderdeel van huidig ministerie van Infrastructuur en Milieu) gesproken over het zogenoemde dubbel opstaptarief in de treinrailketen. Een treinreiziger die met de OV-chipkaart reist betaalt twee keer het opstaptarief bij een overstap tussen NS en de regionale treinvervoerder en vice versa. Met het papieren treinkaartje betaalde de reiziger in één keer het bedrag voor zijn totale treinreis, want er was toen sprake van tariefintegratie op het spoor. Deze tariefintegratie is met de OV-chipkaart verdwenen.

De staatssecretaris en met haar de decentrale overheden en de vervoerders hebben aangegeven dat voorkomen moet worden dat de reiziger een dubbel opstaptarief betaalt. Concluderende dat de partijen onderling niet tot een oplossing zijn gekomen heeft de voormalige minister in juni 2010, middels een brief aan de Tweede Kamer, de commissie Dubbel opstaptarief aangekondigd. Het dubbel opstaptarief op het spoor is niet het enige nieuwe dat de reiziger ervaart bij het overstappen van een regionale trein naar een trein op het hoofdspoor (NS). De reiziger moet bij het overstappen uit- en dan weer inchecken, waar hij voorheen één treinkaartje kon kopen voor de hele treinreis. In het Algemeen Overleg van 6 oktober 2010 is dit ongemak voor de reiziger als onderwerp toegevoegd aan de opdracht van de commissie. Al eerder hebben de vervoerders en TLS het meervoudig in- en uitchecken op het spoor ook onderkend als een nadelig effect van de invoering van de OV-chipkaart en zij hebben onderzoek gedaan naar mogelijke oplossingsrichtingen.

In het verlengde van de tarieven liggen het instaptarief en de incomplete transacties. Wanneer een reiziger op saldo reist, wordt bij het inchecken een instaptarief van het saldo afgeschreven. Dit is in feite een soort 'borg' voor de vervoerder. Bij het reizen met tram, bus en metro is dit een bedrag van € 4.¹ Bij het uitchecken worden de gereden kilometers verrekend met het instaptarief. Is de reis met stads- en streekvervoer goedkoper dan € 4 dan wordt het verschil teruggeschreven op het saldo van de OV-chipkaart. Is de reis duurder dan worden de extra kosten bij het uitchecken van het saldo van de kaart geschreven. Als de reiziger niet uitcheckt (een incomplete transactie) dan is hij zijn borg kwijt en betaalt het volledige instaptarief.

De Tweede Kamer is van mening dat het financiële risico van een incomplete transactie te veel bij de reiziger ligt en dat de vervoerders verdienen op de incomplete transacties. Om deze reden heeft ze via een motie (Kamerstukken II, 23645, nr. 429) de Commissie opdracht gegeven om te onderzoeken of het instaptarief in het stads- en streekvervoer omlaag kan van € 4 naar € 3.

1 Bij de trein varieert het instaptarief tussen de € 6 en € 20.

1.2 Vier opdrachten aan de commissie

De commissie heeft hiermee tot taak om haar bevindingen en aanbevelingen te rapporteren aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over vier vragen²:

- *Welke permanente structuur biedt een krachtige coördinatie en effectieve en efficiënte besluitvorming op die terreinen van de OV-chipkaart, die het niveau van individuele concessies overstijgen?*
- *Wat is de omvang van het probleem van het dubbel opstaptarief in de treinrailketen? Draag op basis van het feitenonderzoek indien noodzakelijk aanbevelingen aan voor een structurele oplossing voor dit dubbel opstaptarief.*
- *In hoeverre is 'Single Check-in, Check-uit' in de treinrailketen een voor de reiziger, een bestuurlijk, een financieel-economisch en bedrijfsmatig gewenste methode om de mogelijke verwarring, die bij de reiziger kan ontstaan bij het overstappen op treinstations met meerdere treinvervoerders, te voorkomen. De commissie zal de resultaten van de studie 'Single Check-in, Check-uit in de treinrailketen' en de begeleidende brief bij die studie (kenmerk dir.58/FLX/MB d.d. 27 augustus 2010) als uitgangspunt nemen.*
- *Kan de commissie nagaan welke gevolgen het heeft het instaptarief in het stads- en streekvervoer te verlagen van € 4 naar € 3?*

1.3 Verantwoording

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft de commissie opdracht verleend. De toegankelijkheid van het OV voor reizigers is een publieke verantwoordelijkheid. Naast deze algemene verantwoordelijkheid is de minister in de hoedanigheid van concessieverlener aan NS ook één van de vele actoren in het OV-chipkaartproces. Hoewel het advies van de commissie zich uitsluitend richt aan de minister gaan de aanbevelingen verder dan alleen deze verantwoordelijkheid. Voor verschillende elementen van het advies is per definitie draagvlak en medewerking nodig van alle actoren in het speelveld. De commissie heeft een spoor uitgezet dat de slagkracht in dit proces vergroot.

Samenstelling van de commissie

De leden van de commissie zijn gevraagd op persoonlijke titel op basis van hun specifieke expertise. De commissie bestaat uit de volgende personen:

mr. Henry Meijdam, voorzitter
 mr. Pieter Jan Biesheuvel
 Stefan Hulman MSc
 mr. dr. Eric Janse de Jonge
 ir. Ton Kaper
 drs. Hans Rat
 prof. dr. Peter Vervest

Bij de samenstelling van de commissie heeft de onafhankelijkheid van de commissie voorop gestaan. De leden van de commissie hebben een ruim netwerk in de sector en hebben in het verleden ervaring opgedaan bij de processen rondom de OV-chipkaart maar zijn geen van allen op dit moment direct betrokken. Verschillende expertisevelden zijn in de commissie vertegenwoordigd: bestuurlijke ervaring bij decentrale overheden, kennis van vervoersbedrijven,

ervaringen in het buitenland, bedrijfsmatige kennis, ICT-kennis, grootschalige innovaties en affiniteit met consumentenorganisaties.

Werkwijze

De commissie wil benadrukken dat naar haar mening bij de invoering van de OV-chipkaart de reiziger centraal moet staan. Dit is het uitgangspunt voor haar advies aan de minister over al haar aanbevelingen en aangedragen oplossingen. De commissie constateert dat de introductie van de OV-chipkaart een lange geschiedenis kent. Er spelen grote belangen en dit dossier kenmerkt zich daarnaast door een grote maatschappelijke betrokkenheid met daar aan gepaard gaande emoties. De commissie heeft juist ook daarom getracht met grote zorgvuldigheid en intensieve betrokkenheid van alle actoren te werk te gaan. De commissie heeft de onderzoeksrapporten die door externe bureaus zijn aangeleverd op feiten laten controleren door de actoren in het speelveld en door externe deskundigen. Hiervoor hebben bilaterale gesprekken plaatsgevonden en is in gezamenlijkheid met vertegenwoordigers van alle spelers gesproken in klankbordgroepvergaderingen, hetgeen geleid heeft tot aanscherping van het advies. De commissie heeft de onderzoeksvragen uitgezet bij diverse onafhankelijke onderzoeksbureaus. NEA Transportonderzoek heeft voor de commissie inzichtelijk gemaakt hoeveel reizigers met het openbaar vervoer reizen. Meer specifiek hoeveel reizigers een overstap maken in de treinrailketen tussen twee vervoerders en welk kosteneffect het dubbel opstaptarief voor de reiziger heeft. Vanuit de techniek heeft ICT-organisatie Collis uit Leiden onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van de invoering van enkelvoudig in- en uitchecken en het oplossen van het dubbel opstaptarief. De faculteit Technische Bestuurskunde van de TU Delft heeft onderzoek gedaan naar de governance voor de OV-chipkaart. Specifiek voor het onderwerp enkelvoudig in- en uitchecken heeft de commissie onderzoek laten doen naar de effecten voor de reiziger en specifiek het gemak waarmee de reiziger door de keten kan bij een overstap tussen twee treinvervoerders. Dit onderzoek is uitgevoerd door het organisatieadviesbureau Van Brienens, waarbij voor het veldonderzoek samenwerking is gezocht met onderzoeksbureau I&O Research. Daarnaast hebben op de verschillende onderzoeken ook peer reviews plaatsgevonden.

1.4 Opbouw van het rapport

In het tweede hoofdstuk van dit rapport zetten we de feiten op een rij over de OV-chipkaart zelf. Het derde hoofdstuk behandelt de analyse van het invoeringsproces. In hoofdstuk vier gaat de commissie in op de permanente structuur, de huidige knelpunten en het doel dat de commissie beoogt met het creëren van een nieuwe, robuuste structuur voor de toekomst. Hoofdstuk vijf werkt die structuur verder uit. Vervolgens staat de commissie stil bij twee vraagstukken die al dan niet technisch opgelost kunnen worden; hoofdstuk zes behandelt het enkelvoudig in- en uitchecken en hoofdstuk zeven het dubbel opstaptarief. Tot slot buigt de commissie in hoofdstuk acht zich over de gevolgen van het mogelijk verlagen van het instaptarief in stads- en streekvervoer. Alle oplossingen en aanbevelingen staan opgesomd in de samenvatting.



OV-chipkaart
Gemeente Rotterdam
21/06/1988 v
0248872005
www.ov-chipkaart.nl
OV-chipkaart en connection



Binnenkort is
uw OV-chipkaart
hier welkom

2

De OV-chipkaart

2

De OV-chipkaart

2.1 Wat is de OV-chipkaart?

De OV-chipkaart is voor de reiziger het toegangsbewijs voor het openbaar vervoer, het vervoerbewijs en het betaalmiddel. Maar de OV-chipkaart is meer. Het is in feite een sleutel om toegang te krijgen tot verschillende systemen en een betaalmiddel. In de toekomst kan de OV-chipkaart ook worden ingezet voor andere functionaliteiten dan het openbaar vervoer.

De OV-chipkaart heeft nog een functionaliteit. De OV-chipkaart genereert verschillende datastromen over het gebruik van de systemen (reisgedrag en vervoersstromen). Deze datastromen bieden managementinformatie aan de vervoersbedrijven en hun opdrachtgevers.

De OV-chipkaart heeft niet alleen verschillende functies, maar dient ook meerdere doelen. Zo heeft de OV-chipkaart tot doel om het reisgemak voor de reiziger te vergroten. Daarnaast was ook sociale veiligheid een belangrijk argument om over te gaan op de OV-chipkaart. De belangrijkste spoorstations kunnen worden afgesloten met poortjes die alleen met een chipkaart gepasseerd kunnen worden met als neveneffect het beperken van het zwartrijden. Een ander doel van de OV-chipkaart was het realiseren van een goede systematiek om de opbrengsten te verdelen, passend bij een decentraal OV systeem. De nadelen van de WROOV (de opbrengstverdeelsystematiek van de strippenkaart) werden hiermee onderzocht. Tot slot heeft de OV-chipkaart tot doel om de inzet van mensen en materieel te optimaliseren dankzij de managementinformatie over reisgedrag en vervoersstromen die de OV-chipkaart oplevert. Daardoor zijn de vervoerders in staat hun producten beter op maat te snijden. Aan het bereiken van deze doelen wordt door alle actoren hard gewerkt, het tempo waarin resultaten worden bereikt houdt echter niet altijd gelijke tred met de politieke en maatschappelijke wensen.

Kenmerkend voor het Nederlandse OV-chipkaartsysteem is de grote hoeveelheid aan actoren die bij de invoering zijn betrokken. Dit is een complicerend element voor het snel en doeltreffend toewerken naar gedragen oplossingen. Een ander kenmerk van het systeem in Nederland is dat het halfopen is en niet gesloten. Daarmee wordt bedoeld dat het OV niet volledig is afgesloten met poorten. Op enkele metro- en treinstations is toegang tot het perron uitsluitend mogelijk via een poortje. Andere stations en bus- en tramhaltes zijn vrij toegankelijk voor de reiziger. Ook dit compliceert het systeem aanmerkelijk. Dit alles draagt er aan bij dat oplossingen in de Nederlandse situatie over het algemeen complexer en verstrekkender zijn dan elders in de wereld.

2.2 De aanschaf en het reizen met de OV-chipkaart

De reiziger kan bij de aanschaf van de OV-chipkaart kiezen tussen een anonieme of persoonlijke kaart. Vervolgens moet de reiziger begrijpen hoe de OV-chipkaart in de praktijk werkt. In deze paragraaf worden enkele aspecten toegelicht.

Anonieme of Persoonlijke kaart

Een persoonlijke OV-chipkaart heeft meer functionaliteit dan een anonieme kaart. Met een persoonlijke OV-chipkaart kan de reiziger kiezen voor automatisch op laden, zodat er altijd voldoende saldo op staat. Tevens kan hij met een persoonlijke kaart persoonsgebonden reisproducten laden, zoals abonnementen. Met een persoonlijke kaart komt de reiziger in aanmerking voor persoonsgebonden korting (bijvoorbeeld als u vaste klant bent, of 65-plus, of voor kinderen onder de 12 jaar). Met een persoonlijk kaart is de reiziger tevens in staat een account aan te maken zodat de reiziger online transactieoverzichten kan zien. Met een anonieme kaart maakt de reiziger gebruik van het openbaar vervoer, maar niet van extra functionaliteiten. Ook op deze kaart kan de reiziger een saldo laden.

Reizen op saldo of met een reisproduct

Wanneer de OV-chipkaart is aangeschaft kan de reiziger alleen reizen als er voldoende saldo of een reisproduct is geladen op de kaart. Een reisproduct is bijvoorbeeld een abonnement, reizen met korting of een dagkaart. Het saldo is een bedrag in euro's waarmee de reiziger overal kan reizen waar de OV-chipkaart geldig is.

In- en uitchecken

Om te reizen met de OV-chipkaart moet de reiziger bij het begin van zijn reis inchecken en aan het einde van zijn reis uitchecken. Bij het overstappen in het stads- en streekvervoer en bij het overstappen tussen twee vervoerders op het spoor (van NS naar een regionale spoorvervoerder bijvoorbeeld) moet de reiziger ook in- en uitchecken. Bij het spoor staan de kaartlezers voor het in- en uitchecken in de vorm van palen op de wal, bij het stads- en streekvervoer is dit wisselend, meestal in het voertuig en soms op de wal.

Berekening van het tarief

Bij het instappen wordt een instaptarief van het saldo op de kaart afgeschreven. Dit instaptarief is voor de stads- en streekvervoerder € 4. Voor de regionale treinvervoerders varieert dit tussen € 6 en € 20. De NS rekent een instaptarief van € 10 voor reizigers met een persoonlijke OV-chipkaart die is verkregen bij de NS en € 20 voor reizigers met een anonieme OV-chipkaart of persoonlijke OV-chipkaart die niet bij de NS is verkregen. Het instaptarief is eigenlijk de borg van de vervoerder. Bij het uitchecken wordt de daadwerkelijke ritprijs berekend aan de hand van het aantal kilometers dat de reiziger heeft gereisd. Het verschil tussen de ritprijs en het instaptarief wordt teruggeschreven op de OV-chipkaart of extra afgeschreven van het saldo.

Naast een instaptarief is er ook sprake van een vast basistarief genaamd opstaptarief. In het stads- en streekvervoer en op het merendeel van de regionale treinen betaalt de reiziger een opstaptarief van € 0,79 en daarbovenop een prijs voor iedere kilometer die gereisd wordt. Dit kilometertarief is afhankelijk van de regio waar wordt gereisd.

De NS hanteert een opstaptarief van 8 tariefeenheden, dit komt ongeveer neer op een € 0,80. De prijs voor het reizen met NS kent een degressieve tariefstelling. De reiziger betaalt per afgelegde kilometer, waarbij de kilometers goedkoper worden naarmate de afstand langer is.

2.3 Het gebruik van de OV-chipkaart

In het jaar 2009 werden in Nederland 893 miljoen reizen met het openbaar vervoer gemaakt. Een reis is een verplaatsing van beginpunt tot eindbestemming. Een reis kan uit meerdere ritten bestaan. Een rit is een verplaatsing met één voertuig en eindigt als de reiziger moet overstappen of als hij het openbaar vervoer verlaat. Onderstaande tabel laat zien hoe de reizen in 2009 waren opgebouwd:

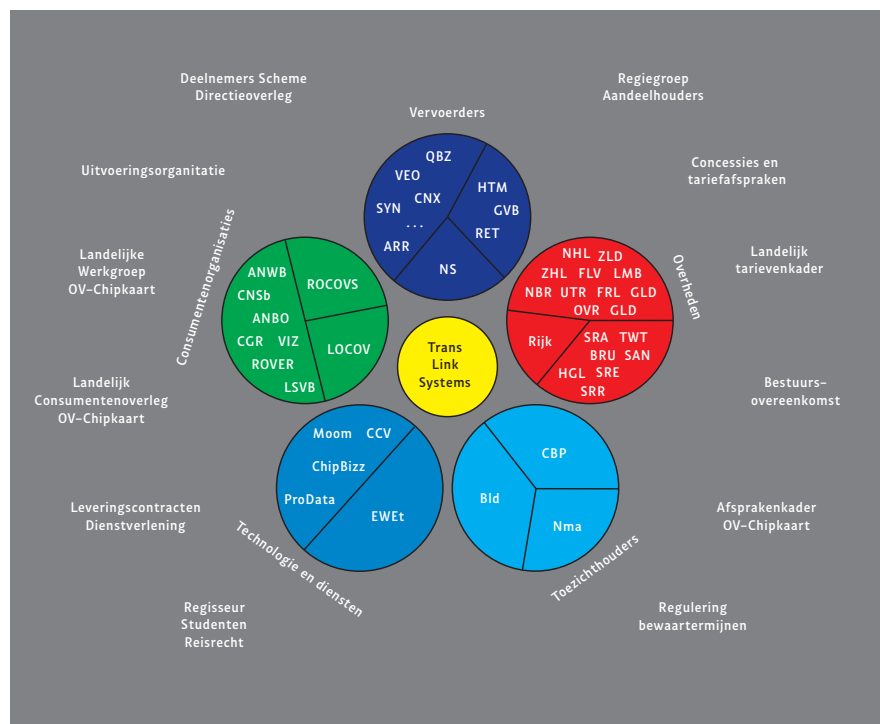
Type reisketen	Betalen per reis	Abonnement	Studenten OV-kaart	Totaal
HRN	88,3	37,0	60,6	185,8
BTM	305,9	122,3	86,1	514,3
RTV	11,4	10,7	3,7	25,8
HRN + BTM	44,8	49,8	50,6	145,2
HRN + RTV	3,5	3,7	0,7	7,9
BTM + RTV	1,4	1,3	6,5	9,2
HRN + BTM + RTV	2,2	1,6	5,6	9,4
Totaal	457,5	226,5	213,7	897,7

Tabel 1: Samenstelling OV-reizen naar type reisketen en kaarsoort (absolute aantallen * 1 mln op jaarbasis) (bron NEA, 2011)

Legenda: HRN = HoofdRailNet, BTM = Bus/Tram/Metro, RTV = Regionaal TreinVervoer

2.4 Actoren

In onderstaande figuur zijn de verschillende actoren gegroepeerd (met de klok mee) naar vervoerders, overheden, toezichhouders, technologische en andere dienstverleners en consumentenorganisaties. Zoals uit de figuur blijkt is er op dit moment geen gezamenlijke structuur waarin alle partijen samen opereren, er is sprake van diverse gremia met verschillende inhoudelijke domeinen.



Figuur 1: Actoren betrokken bij de OV-chipkaart (bron TU Delft, 2011)

Concessieverleners

Er zijn veel actoren betrokken bij de OV-chipkaart. Het rijk als concessieverlener richting de NS, de 19 decentrale overheden als concessieverlener voor het regionale OV. Naast de decentrale overheden spelen ook koepelorganisaties als IPO (interprovinciaal overleg) en SKVV (stadsregio's) een rol namens de concessieverleners bij bijvoorbeeld de vaststelling van de tarieven in het Landelijk Tarieven Kader (LTK).

Vervoerders

Er is een onderscheid te maken tussen streekvervoerders en stadsvervoerders en de NS. Streekvervoerders bieden busvervoer en verzorgen het treinvervoer op regionale spoorlijnen. De streekvervoerders zijn georganiseerd in de FMN (Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland³). De stadsvervoerders bieden bus- en tram en soms ook metrovervoer aan in de drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. De NS verzorgt het vervoer op het hoofdrailnet en ook op enkele regionale lijnen.

TLS

Trans Link Systems (TLS) is de partij die is opgericht om het nationale OV-chipkaartsysteem voor het openbaar vervoer te realiseren (en daarin dus ook te investeren) en te beheren. Trans Link Systems is in 2001 opgericht als een joint venture. De belangrijkste aandeelhouder is NS met 68,75 % van de aandelen. De andere aandelen zijn verdeeld over HTM (6,25%), GVB Amsterdam (12,5%) en RET (12,5%). Bij de start was ook Connexxion aandeelhouder, maar die stapte in 2008 uit TLS.

TLS heeft zowel beleidsbepalende (opstellen van standaarden) als uitvoerende taken. De taken van TLS zijn:

- beheer van standaarden (software eisen aan kaartlezers (de palen) en backoffice; bepalen van het 'scheme')
- de opbrengsten van de OV-chipkaart onderling te verdelen en te verrekenen (clearing en settlement);
- de registratie van de OV-chipkaart transactiegegevens en het verwerken hiervan;
- de uitgifte van de kaart;
- klantenservice OV-chipkaart middels de website;
- certificering van hardware ten behoeve van de OV-chipkaart (controleert of apparatuur aan de eisen voldoet).

De OV-bedrijven betalen TLS voor het verwerken van de OV-chipkaarttransacties en het leveren van OV-chipkaarten.

Consumentenorganisaties

De consumentenorganisaties zijn zeer pluriform. Zo kennen we de categorale organisaties als Viziris (mensen met een visuele beperking) en de CG-raad (chronisch zieken en gehandicapten), maar ook algemene organisaties als ANWB en Rover (reizigersvereniging). Er zijn organisaties die op nationaal niveau

³ Met uitzondering van Qbuzz (busmaatschappij).

georganiseerd zijn zoals LSVb (landelijke studentenvakbond) en de ANWB, maar ook regionale georganiseerde organisaties zoals onder andere de NBvP, Vrouwen van nu(plattelandsvrouwen), de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen.

Gremia

Er zijn verschillende gremia waarin deze organisaties met elkaar spreken. Er is de Regiegroep, hierin zijn de decentrale overheden en de vervoerders(stad, streek en NS) vertegenwoordigd. Het ministerie I&M is voorzitter. Dit is een bestuurlijk overleg ingesteld in 2008 en zal blijven bestaan tot de afschaffing van de strippenkaart. Er bestond ook een Implementatiegroep die gericht was op uitvoering van de OV-chipkaart, maar deze is inmiddels opgeheven nu de OV-chipkaart in steeds meer gebieden is ingevoerd.

De decentrale overheden kennen per concessiegebied een Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV) waarin de desbetreffende overheid met de regionale vervoerder en regionale afdelingen van de consumentenorganisaties overlegt over het openbaar vervoer, waaronder dus ook de OV-chipkaart. Dit overleg is wettelijk (WP 2000) ingesteld.

In het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) zijn het ministerie I&M, NS en landelijke consumentenorganisaties vertegenwoordigd. Dit is het overleg tussen concessieverlener, uitvoerder en consumentenorganisaties op het hoofdrailnet. Hierin wordt niet alleen gesproken over de OV-chipkaart.

In het Landelijk Consumenten Overleg (LCO) vindt overleg plaats tussen de landelijke consumentenorganisaties, het ministerie I&M en de vervoerders (stad, streek en NS) met betrekking tot de OV-chipkaart.

In het directeuren overleg OV-chipkaart (DOC) spreken de directeuren van alle vervoersbedrijven in Nederland over de wensen met betrekking tot de OV-chipkaart.



3

Analyse van het invoeringsproces

3

Analyse van het invoeringsproces

Op basis van gesprekken en het uitgezette onderzoek constateert de commissie een aantal knelpunten rond de invoering van de OV-chipkaart. Voor een goed begrip en duiding van deze knelpunten is het van belang stil te staan bij de ontstaansgeschiedenis van de OV-chipkaart.

3.1 De invoering van de OV-chipkaart

De beginjaren 1980–2000

In de jaren '80 werken de Nederlandse vervoerders (toen zo'n 25 in getal) eendrachtig aan de invoering van een magneetkaart als opvolger van de strippenkaart. Een opvolger van de strippenkaart is gewenst omdat de verdeling van de opbrengst arbitrair is; er kan niet worden vastgelegd waar precies wordt gereisd. De opbrengstverdeelsystematiek (WROOV) gebeurt op basis van steekproefsgewijs uitgevoerde enquêtes onder reizigers. Die geeft menig vervoerder het idee minder geld te ontvangen dan de som waarop hij recht meent te hebben. Ook levert het strippenkaartsysteem geen markt- en managementinformatie op. Een magneetsysteem zal deze nadelen wegnemen, maar die techniek wordt snel ingehaald door de veel betere techniek van de chipkaart.

In wisselende verbanden hebben de vervoerders de eerste 20 jaar gewerkt aan de introductie van de chipkaart. Men meent dat het verstandiger is voor een bewezen techniek te kiezen. Dat wordt het in Hong Kong succesvol gebruikte systeem Octopus.

Al die jaren spelen de overheden geen rol. Iedereen ziet de vervanging als een zaak van de vervoerders. Brancheorganisatie Mobis, waar alle vervoerders op dat moment lid van zijn, speelt een coördinerende rol. Omdat Mobis zich niet leent voor een uitvoerende taak, richten de toenmalige vervoerders TLS op. In verband met de verwachte investeringen worden de aandelen in TLS verdeeld volgens het idee, dat de sterkste schouders de grootste lasten zullen moeten dragen (bij de start NS 55%, Connexion 20%, GVB 10%, RET 10% en HTM 5%). Al snel blijkt dat de eerste buitenlandse vervoerder op de Nederlandse OV-markt de TLS chipkaartsystematiek niet wil gebruiken. De overheid wil het meedoen van alle vervoerders niet afdwingen, omdat dit in strijd zou zijn met de marktwerking in het OV. Reden om in de chipkaartsystematiek van TLS te kiezen voor een open architectuur, die andere chipkaartsystemen kan integreren.

In 2001 is de Wet Personenvervoer 2000 en het onderliggende Besluit Personenvervoer 2000 van kracht. Doelen van de wet zijn verbetering van kwaliteit van het OV en verbetering van de efficiency. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor regionaal OV zijn gedecentraliseerd naar provincies en stadsregio's, omdat daar de regionale kennis is om het OV in te richten naar de wensen van de regio. Met de invoering van deze wet is de introductie van aanbestede concessies in het OV een feit en krijgen ook de decentrale overheden een positie bij de chipkaart. Die onderlinge positie van de opdrachtgevers en de vervoerders is in de ogen van de commissie nog niet volmaakt. Verbetervoorstellen doet de commissie in hoofdstuk vijf.

De echte start

Begin 2005 start de OV-chipkaart in de metro in Rotterdam. Rotterdam is hiermee de eerste stad die de OV-chipkaart als vervoerbewijs hanteert. Op 13 juni 2006 wordt met het formele 'GO-besluit' de OV-chipkaart op nationale schaal voor alle reizigers in heel het land geïntroduceerd. Op dat moment is de gedachte dat voor 1 januari 2009 alle decentrale overheden de OV-chipkaart hebben ingevoerd. We weten nu dat deze datum niet gehaald wordt.

In januari 2008 verzoekt de Kamer de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat om meer sturing te geven aan de invoering van de OV-chipkaart. Dit vanwege het kraken van de OV-chipkaart. Hieruit vloeit onder andere voort dat er een Regiegroep OV-chipkaart (met daarin de decentrale overheden en de vervoerders) onder leiding van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat ingesteld wordt en een Implementatiegroep OV-chipkaart door de decentrale overheden onder leiding van de heer L. Verbeek. In deze Implementatiegroep maken de decentrale overheden afspraken over het invoeren van de OV-chipkaart.

In oktober 2008 worden de resultaten van de zogenoemde Commissie Kist gepresenteerd. Deze Commissie is ingesteld naar aanleiding van klachten van de vervoerders dat de invoering van de OV-chipkaart veel duurder is geworden dan verwacht. Belangrijkste uitkomst van het rapport: de verantwoordelijkheid voor de bulk van de meerkosten ligt bij de decentrale overheden en hun vervoerders. Op respectievelijk 29 januari 2009 en 27 augustus 2009 wordt de strippenkaart in de Rotterdamse en Amsterdamse metro afgeschaft. Dit proces verloopt goed. Vervolgens wordt de Kamer in november 2009 geattendeerd op het zogenaamde dubbele opstaptarief op het spoor. Naar aanleiding hiervan worden Kamervragen gesteld en tijdens de behandeling van de begroting Verkeer en Waterstaat 2010 op 25 en 26 november 2009 komt het dubbele opstaptarief opnieuw aan de orde. De Kamer geeft aan dat dit moet worden opgelost. In het Algemeen Overleg van 21 januari 2010 herhaalt de Kamer haar wens tot het oplossen van het dubbele opstaptarief op het spoor. Het lukt de decentrale overheden en de NS echter niet hierover overeenstemming te bereiken.

Omdat er geen uitzicht is op een oplossing voor het dubbele opstaptarief stuurt de minister van Verkeer en Waterstaat in juni 2010 een brief aan de Kamer waarin hij een Commissie aankondigt die hiervoor met oplossingen zal komen. Als oplossing voor de korte termijn zal het papieren kaartje op regionaal spoor gehandhaafd blijven. In oktober 2010 wordt naar aanleiding van een Algemeen Overleg de opdracht aan de Commissie uitgebreid met de vraag te adviseren over een nieuwe landelijke organisatiestructuur, inclusief de structurele rol van TLS en Single Check-in, Check-out.

In februari 2011 wordt de strippenkaart afgeschaft in de tram, bus en RandstadRail in de Stadsregio Rotterdam. Rotterdam is daarmee de eerste regio waar de strippenkaart geheel is afgeschaft en alleen met de OV-chipkaart kan worden gereisd.

3.2 Problemen bij de invoering

Zoals uit het overzicht blijkt is de invoering van de OV-chipkaart niet zonder problemen verlopen. In de inleiding is al vermeld dat de OV-chipkaart een stapsgewijze invoering kent. Het tempo van dit groeiproces houdt echter geen gelijke tred met de politieke wensen tot verbetering van het reisgemak. Regelmatig

werden en worden er in de Tweede Kamer vragen gesteld met betrekking tot: het reisgemak, de tarieven en de veiligheid van de kaart.

Ieder nieuw complex technologisch project krijgt te maken met aanloopproblemen. Maar de problemen bij de invoering van de OV-chipkaart zijn ook terug te voeren op enkele kenmerkende aspecten van het systeem en de governance.

Het systeem centraal of de reiziger?

Bij de invoering van de OV-chipkaart is sterk geredeneerd vanuit het gedecentraliseerde OV systeem en de wensen van de vervoerders. Wanneer naar de ontwerpeisen van de OV-chipkaart⁴ gekeken wordt valt op dat er veel aandacht is voor eisen vanuit de vervoerders, maar dat het gebruiksgemak voor de reiziger relatief weinig aandacht krijgt.

Tevens is het zo dat de reizigers (maar ook andere partijen zoals leveranciers of initiatiefnemers op de OV-markt) geen aanspreekpunt hebben voor hun wensen en klachten. Er is geen duidelijk loket tot wie men zich kan wenden.

Consumenten moeten zich wenden tot de afzonderlijke decentrale overheden en/of de vervoerders.

Financieel risico deels bij de reiziger

De invoering van de OV-chipkaart heeft ook het financieel risico verlegd. Het financieel risico van fout handelen in het systeem ligt nu deels bij de reiziger, terwijl dit risico bij de strippenkaart en het papierenreinkaartje bij de vervoerder lag. De reiziger betaalt bij het inchecken een instaptarief (een soort borg, die hij bij goed uitchecken weer terugkrijgt). Wanneer de reiziger niet goed uitcheckt, bijvoorbeeld omdat hij dit vergeet of bij een verkeerde kaartlezer doet, is hij het instaptarief kwijt. Het systeem geeft daarbij geen melding aan de reiziger of hij correct handelt. Dit levert onrust op bij de reiziger en leidt tot vragen vanuit de politiek. Hierbij moet worden opgemerkt dat wanneer de reiziger verder reist dan de waarde van het instaptarief en daarna bewust of onbewust verkeerd handelt en niet uitcheckt hij een financieel voordeel heeft. Het merendeel van de reizen is echter goedkoper dan de waarde van het instaptarief.

Bijvoorbeeld: De reiziger stapt in bij de NS. Bij het inchecken wordt er €20 instaptarief van zijn anonieme OV-chipkaart afgeschreven. Hij reist (tweede klas, zonder korting) van station Amsterdam Centraal naar station Breukelen, deze rit kost €4,90. Bij goed uitchecken wordt er €20 - €4,90 = €15,10 bijgeschreven op zijn kaart. Wanneer de reiziger niet goed uitcheckt wordt er niets bijgeschreven en is hij het instaptarief €20 kwijt.

Wanneer dezelfde reiziger reist van Amsterdam Centraal naar Maastricht wordt er eveneens bij het inchecken €20 instaptarief van zijn OV-chipkaart afgeschreven. Deze reist kost €22,80 (tweede klas, zonder korting). Bij goed uitchecken wordt er €2,80 extra afgeschreven van zijn kaart. Bij niet goed uitchecken is de reiziger alleen het instaptarief kwijt en heeft hij een voordeel van €2,80.

Afstemming traag en moeizaam

De reiziger blijft niet in één concessiegebied maar reist door heel Nederland. Het is daarom ook nodig om afspraken te maken over bepaalde aspecten die niet alleen binnen één concessie kunnen worden geregeld. Denk hierbij aan afspraken met betrekking tot het gebruiksgemak en herkenbaarheid voor de reiziger, harmonisatie met betrekking tot kortingsproducten, abonnementen en het opstaptarief dat wordt gehanteerd. Voor de vervoerders is het van belang dat zij er zeker van zijn dat de verrekening op een correcte wijze plaats vindt en er overeenstemming is over de technische standaarden en specificaties met betrekking tot de OV-chipkaart.

De betrokken actoren onderkennen ook dat samenwerking op onderdelen en meer aandacht voor het reizigersgemak nodig is. Gezamenlijk hebben de decentrale overheden afspraken gemaakt over elementen van het tarief in het Landelijk Tarievenkader en spreken met vervoerders en consumentenorganisaties over het gewenste eindbeeld. Vervoerders hebben gedeeltelijk afspraken gemaakt met betrekking tot producten (Landelijk productregisseur). Veel van deze processen spelen zich los van elkaar, fragmentarisch en relatief autonoom af. Pas met de oprichting van de Regiegroep OV-chipkaart is er een nationale basis gekomen. In de Regiegroep stemmen de overheden, de vervoerders en TLS beleid rondom de OV-chipkaart af.

De afstemming en besluitvorming verlopen echter traag en soms komen besluiten in het geheel niet tot stand. Het dubbel opstaptarief en single check in check out zijn hier eigenlijk slechts voorbeelden van. De komst van de Regiegroep heeft het beslechten van problemen niet versneld, er is geen heldere verantwoordelijkheidstoedeling.

Onrust in de samenleving

Verbeteringen in het OV-chipsysteem en het oplossen van specifieke problemen vinden wel plaats, zoals het Landelijk Tarieven Kader en de OV-studentenkaart, maar het tempo waarin houdt geen gelijke tred met de politieke wensen.

Onvrede over het uitblijven van snelle oplossingen over bijvoorbeeld het dubbel opstaptarief en de overstapproblematiek vindt zijn weg via de Tweede Kamer. Het ontbreken van een structuur waarin problemen besproken en opgelost kunnen worden leidt tot politieke druk en politisering van het hele werkveld. Ook veranderingen van beleid, bijvoorbeeld het uitstellen en uitzetten van de strippenkaart, maar ook het toevoegen van wensen aan het systeem geven onvoldoende stabiliteit voor de business-case van de vervoerder. De business-case van vervoerders was gebaseerd op landelijke invoering van de OV-chipkaart per 1 januari 2009. Deze datum is niet gehaald, waardoor meerkosten in de uitvoering zijn ontstaan. De commissie Kist heeft eerder hierover gerapporteerd dat deze meerkosten liggen in het domein van de decentrale overheden en haar vervoerders.

De commissie signaleert dat er onduidelijkheid is over de meerkosten van de OV-chipkaart en de vraag wie deze kosten betaalt. Dit speelt al geruime tijd en vormt een belemmering voor een structurele, aanvaardbare oplossing.

De commissie beveelt aan dat dit probleem in de aanloopfase naar het nieuwe besturingsmodel door een kwartiermaker ter hand te laten nemen teneinde een oplossing te bereiken.

An aerial photograph showing a dense network of railway tracks. The tracks are supported by a complex system of overhead power lines and metal structures. The tracks curve and cross each other in various directions. The ground between the tracks is covered in gravel. There are some small structures and utility boxes scattered throughout the scene.

hollandse hoogte

hollandse hoogte

hollandse hoogte

4

Permanente Structuur

4

Permanente Structuur

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de problemen bij de invoering van de OV-chipkaart. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de knelpunten rondom (het ontbreken van) de huidige governance. Deze knelpunten zijn in willekeurige volgorde:

- Trage besluitvorming
- Pluriforme samenstelling actoren
- Onduidelijke positie
- Onvoldoende basis voor samenwerking
- Ontbreken level playing field.
- Afstand tussen vraag en uitvoering
- Bestuurlijke drukte

4.1 Trage besluitvorming

Door het grote aantal betrokken partijen en het ontbreken van een adequate overlegstructuur verloopt de besluitvorming dikwijls traag en komen verbeteringen moeizaam of niet tot stand. De Tweede Kamer heeft in haar debatten herhaaldelijk gevraagd om meer regie op het OV-chipkaardossier. Er is een tijdelijke Regiegroep ingesteld voor onderwerpen waar de actoren het over eens zijn dat er landelijke uniformiteit nodig is. Maar daar is geen duidelijke trekker en eindverantwoordelijke. Er is geen aanjager van de besluitvorming of een doorzettingsmacht die besluitvorming kan afdwingen.

Daardoor is er geen duidelijke en gedeelde aanpak van verbeterprocessen en geen helder eindbeeld. In oktober 2010 was de trage besluitvorming één van de aanleidingen om de opdracht aan de commissie uit te breiden.

4.2 Pluriforme samenstelling actoren

De actoren zijn pluriform van samenstelling en hebben elk hun eigen standpunten en belangen. Gekoppeld aan het consensusmodel dat wordt gehanteerd is dat één van de redenen dat besluiten moeizaam tot stand komen. Er zijn verschillen in perceptie (is het overstappen wel of geen probleem?) en over de noodzaak voor landelijke harmonisatie (wel of geen landelijke kortingsproducten?). Ook is niet altijd duidelijk waar zaken (moeten) worden besloten.

Het verschil in standpunten en belangen speelt niet alleen tussen de verschillende groepen als rijk, decentrale overheden, vervoerders en consumenten, maar ook binnen deze groepen zelf. Zo is bijvoorbeeld de decentrale overheid soms opbrengstverantwoordelijk en soms niet. In het laatste geval ligt de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder. De opbrengst wordt bepaald door het aantal reizigers dat gebruik maakt van het vervoer, de prijs van het vervoer en het aantal kilometers dat wordt afgelegd. De partij die verantwoordelijk is voor de opbrengst draagt ook de risico's.

Een aantal vervoerders is aandeelhouder van TLS een ander deel niet. Sommige vervoerders willen van TLS simpele, efficiënte en beperkte dienstverlening tegen een lage prijs, terwijl de wensen bij andere vervoerders veel verder gaan en hun betrokkenheid groter is. Niet alle vervoerders hebben in dezelfde mate

geïnvesteed in de ontwikkeling van het OV-chipkaartsysteem. Dit maakt dat hun huidige positie niet blanco is, maar ook bepaald wordt door de grootte van eerdere investeringen.

De decentrale overheden vullen hun rol als concessieverlener actief in, inclusief eisen aan de OV-chipkaart. De rol van het rijk als concessieverlener wordt meer op afstand ingevuld. Het Rijk heeft met NS een contract betreffende de OV-chipkaart dat is gebaseerd op een inspanningsverplichting. Bij een inspanningsverplichting belooft de uitvoerende partij zijn best te doen om een bepaald doel te bereiken (bijvoorbeeld het behalen van een zeker rendement) zonder dat het behalen van dit doel gegarandeerd kan worden. Een andere vorm is een resultaatsverplichting waarbij verplicht wordt een resultaat te bereiken. De formele bevoegdheid van het Rijk beperkt zich verder tot het uitzetten van de strippenkaart.

Door de marktwerking zal er waarschijnlijk een verdere verkaveling optreden van het openbaar vervoer. Er komen mogelijk meer concessiehouders en daarmee zal het aantal actoren in de toekomst alleen nog maar doen toenemen.

4.3 Onduidelijke positie consumentenorganisaties

Reizigers zijn vertegenwoordigd via de consumentenorganisaties, die divers van aard en samenstelling zijn zoals aangegeven in paragraaf 2.4. Naast het verschil in belang dat vertegenwoordigd wordt is er ook een verschil tussen consumentenorganisaties die alleen op nationaal niveau zijn georganiseerd en organisaties met regionale afdelingen.

De decentrale overheden kennen per concessiegebied een Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV) waarin de desbetreffende overheid met de regionale vervoerder en regionale afdelingen van de consumentenorganisaties overlegt over het openbaar vervoer, waaronder dus ook de OV-chipkaart. Dit overleg is wettelijk (WP 2000) ingesteld.

Overleg op nationaal, concessieoverstijgend niveau verloopt duidelijk moeizamer. In het Landelijk Consumenten Overleg (LCO) vindt overleg plaats tussen de landelijke consumentenorganisaties, het ministerie I&M en de vervoerders (stad, streek en NS) met betrekking tot de OV-chipkaart. Hieruit zijn echter verschillende organisaties teruggetreden omdat zij zich niet gehoord voelen in hun wens tot harmonisering en uniformering om zo het gebruiksgemak voor de reiziger te verbeteren.⁵

Daarbij komt dat consumenten op regionaal niveau hun overheid soms verantwoordelijk stellen voor het nationaal beleid, terwijl in andere gevallen er nationaal een probleem wordt gesignaleerd waar regionaal al instemming over is vanuit consumentenorganisaties.

4.4 Onvoldoende basis voor samenwerking

Ook tussen de concessieverlener en concessiehouder is het vertrouwen niet altijd even groot. De concessiehouder heeft beschikking over alle managementinformatie, waaronder reizigersaantallen, abonenthouders, rituitval en het op tijd rijden. De concessieverlener krijgt deze informatie via de concessiehouder en beschikt niet over de middelen om deze op zijn juistheid te controleren. Hierdoor ontbreekt bij de concessieverlener kennis met betrekking tot de

⁵ Op 22 september 2008 zijn de Consumentenbond, Rover, ANWB, LSVb en de CG-raad uit het LCO getreden. De ANWB, Rover en de CG-raad zijn later weer teruggekeerd. De ANWB is op 4 oktober 2010 opnieuw uit het overleg gestapt.

gewenste aanbesteding.

Het papieren treinkaartje wordt hoofdzakelijk verkocht via het verkoopkanaal van NS. De andere treinvervoerders krijgen hun reizigersopbrengsten via het verdeelsysteem 'Metten in de trein'. Het onderliggende onderzoek wordt uitgevoerd door NS. De andere spoorvervoerders vertrouwen er niet op dat ze de juiste opbrengsten krijgen uitgekeerd. Hun eigen tellingen geven andere resultaten dan de NS-tellingen.

In een situatie met marktwerking zullen bedrijven altijd hun concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens willen afschermen ten behoeve van hun marktpositie. Met de OV-chipkaart worden de reisbewegingen van het openbaar vervoer in Nederland op één plaats opgeslagen, te weten bij TLS. Dit zorgt voor wantrouwen tussen de vervoerders. De vervoerders die geen aandeelhouders zijn van TLS vrezen dat de vervoerders die wel aandeelhouders zijn van TLS, inzicht hebben in de reisbewegingen die worden gemaakt in hun netwerk. Wanneer gekeken wordt naar statuten en overeenkomsten, zou dit weliswaar niet het geval moeten zijn, maar de beleving is een andere.

4.5 **Ontbreken level playing field**

De positie van TLS levert veel discussie op. TLS heeft zowel een beleidsvormende taak als een uitvoerende taak. De zeggenschap van het bedrijf is in handen van vier vervoersbedrijven, met NS als meerderheidsaandeelhouder (bijna 70%). Hierdoor is bij de andere vervoerders het beeld ontstaan dat zij minder toegang tot TLS hebben. Ook menen zij weinig invloed op de besluitvorming rond technische keuzes te hebben. Ook vragen niet-aandeelhouders zich af of zij niet te veel betalen voor de diensten van TLS. Dit komt onder meer tot uiting in de recente brief van FMN. Dit staat een gelijke rolverdeling tussen de verschillende vervoerders in de weg (ontbreken van level playing field). Dit is niet bevorderlijk voor onderling vertrouwen tussen partijen.

4.6 **Afstand vraag en uitvoering**

Er is een grote afstand tussen de partijen die de vraag op het gebied van de OV-chipkaart formuleren en de partij(en) die deze vraag uitvoeren. In feite leggen de consumentenorganisaties hun wensen neer bij de decentrale overheden (de concessieverlener). Die formuleert ze richting de vervoerders die de vragen uitwerken en invullen binnen hun eigen regio en vertalen naar TLS. De vervoerders zien zich hierbij geconfronteerd met een enorme variëteit in wensen vanuit de verschillende decentrale overheden met weinig middelen. Voor de invulling van deze wensen is de vervoerder echter afhankelijk van de randvoorwaarden en mogelijkheden van TLS. De productenkaart van TLS is daarbij sterk aanbod gestuurd. Uit het perspectief van interne efficiëntie is dit te begrijpen, maar het draagt niet bij aan het vinden van oplossingen. Er is een grote afstand tussen vraag en uitvoering; tussen kennis over techniek en de beleidsmatige wensen.

4.7 **Bestuurlijke drukte**

Er is sprake van een zeer groot aantal gremia. Figuur 1 in hoofdstuk twee laat dit duidelijk zien. Ondanks het hoge aantal is het lang niet altijd duidelijk waar besluiten worden genomen en wie wel en wie niet verantwoordelijk is. De 'wet van de bestuurlijke drukte' lijkt hier van toepassing: "Het niet halen van gewenste resultaten heeft een verhoging van de bestuurlijke inspanning en coördinatie tot gevolg, die vervolgens weer leidt tot een nog slechter resultaat" (de Leeuw 1984).

4.8 **Beoogd doel permanente structuur**

De opdracht aan de commissie Meijdam luidt:

‘Welke permanente structuur biedt een krachtige coördinatie en effectieve en efficiënte besluitvorming op die terreinen van de OV-chipkaart, die het niveau van individuele concessies overstijgen.’

De toenmalige minister Eurlings zei letterlijk in het AO OV-chipkaart van 6 oktober: “Teveel mensen zijn verantwoordelijk en bijna niemand is echt verantwoordelijk. Dat is zorgwekkend. Daarom stel ik een Commissie in, die met voorstellen moet komen voor een nieuwe landelijke organisatiestructuur”.

Het is voor de reiziger van belang dat het gebruik van de OV-chipkaart soepel, duidelijk en veilig verloopt. Het doel van de permanente structuur moet zijn een krachtige coördinatie met effectieve en efficiënte besluitvorming. En de nieuwe structuur dient 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. De nieuwe structuur moet een wijze van besluitvorming kennen die 1) passend is bij de dynamiek van het systeem en 2) die voor alle vervoerders gelijke mogelijkheden biedt en 3) een level playing field voor concessieoverstijgende zaken van nationaal belang creëert.

Tevens 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. Tot slot heeft de commissie de ambitie om met de nieuwe structuur een basis te leggen voor het wegnemen van wantrouwen tussen de verschillende partijen door het creëren van een transparante setting. De permanente structuur moet hierbij de knelpunten zoals die in dit hoofdstuk zijn benoemd aanpakken en in zo groot mogelijke mate oplossen.



5

De OV-autoriteit en TLS

5

De OV-autoriteit en TLS

Om doorzettingsmacht te garanderen en zorg te dragen voor een level playing field voor alle vervoerders, kiest de commissie Meijdam voor een oplossing die de bestaande structuren herzielt.

De oplossing die de commissie adviseert bestaat uit twee elementen. Ten eerste stelt de commissie voor een nationale organisatie (de OV-autoriteit) in te richten en daar in elk geval de beleidsbepalende taken neer te leggen. In samenhang met die taken stelt de commissie voor om de huidige positie van TLS te veranderen. In dit hoofdstuk worden beide elementen verder uitgewerkt.

5.1 De OV-autoriteit

De commissie adviseert alle overheden en vervoerders om zo snel mogelijk een OV-autoriteit op te richten. De nieuw in te richten structuur beoogt een krachtige coördinatie en effectieve en efficiënte besluitvorming op die terreinen van de OV-chipkaart te bewerkstelligen, die het niveau van individuele concessies overstijgen en nationale impact hebben. De commissie stelt tevens voor om deze OV-autoriteit in de wet (WP 2000) te verankeren.

Alle sleutelactoren (concessieverleners én vervoerders) in het veld van de OV-chipkaart zijn verplicht deelnemer van de OV-autoriteit. De autoriteit neemt besluiten over die terreinen die verder gaan dan tussen de individuele vervoersautoriteit en zijn vervoerder. De OV-autoriteit heeft tot doel het gebruiksgemak van de OV-chipkaart voor de reiziger veilig te stellen en innovatief te ontwikkelen. Ook is de OV-autoriteit verantwoordelijk voor kostenbesparing en zorgt ervoor dat de uitvoering open en transparant gebeurt, dat marktwerking wordt gefaciliteerd en er toezicht is op het naleven van de gemaakte afspraken.

Taken van de OV-autoriteit

De OV-autoriteit heeft de volledige zeggenschap op die terreinen die de individuele vervoersautoriteit en vervoerder overstijgen en die een nationale impact hebben. De OV-autoriteit zorgt ervoor dat het systeem naar behoren functioneert, er een level playing field wordt gecreëerd en dat de belangen van consumentenorganisaties geborgd worden.

Om er voor te zorgen dat er meer vertrouwen tussen de actoren ontstaat en er daadwerkelijk sprake is van zo'n level playing field stelt de commissie voor de beleidsbepalende taken die nu zijn ondergebracht bij TLS bij de OV-autoriteit onder te brengen.

De commissie heeft geconstateerd dat TLS en aandeelhouders positief hebben gereageerd op het voorstel deze taak bij de OV-autoriteit te beleggen. De formele verankering van deze taak vindt plaats bij het opnemen van de OV-autoriteit in de WP 2000.

De onderwerpen die binnen de OV-autoriteit in ieder geval aan de orde komen zijn:

- 1 Tariefstructuur
- 2 Reizigersvraagstukken; gebruiksgemak, transparantie, klantenpanels en focusgroepen, klachtenloket

- 3 Bescherming privacy reizigers
- 4 Security kaart
- 5 Verdelingssystematiek van de opbrengsten
- 6 Bescherming concurrentiegevoelige informatie binnen het clearingsysteem middels een Service Level Agreement tussen OV-autoriteit en TLS
- 7 Technische specificatie en standaarden (o.a. criteria aan kaartlezers)
- 8 Afspraken over distributie
- 9 Bevorderen van ontwikkeling en innovatie van het OV-chipsysteem
- 10 Verlenen periodieke audit uitvoerder
- 11 Nieuwe concessieoverstijgende onderwerpen met een nationale impact

Met betrekking tot de tariefstructuur zijn in het Landelijk Tarieven Kader I en II al afspraken gemaakt, de OV-autoriteit neemt deze over en ontwikkelt dit verder. Het Landelijk Tarievenbureau dat hiervoor is opgericht wordt een ondersteunende dienst van de OV-autoriteit. Hieronder vallen ook afspraken met betrekking tot kortingsproducten, abonnementen, groepskaarten en opstaptarief. De tariefvrijheid blijft bestaan. Ook de productregisseur van de vervoerders komt onder de OV-autoriteit. Hiermee wordt directe afstemming tussen overheden en vervoerders bevorderd. In plaats van ieder een eigen bureau straks samen onder de OV-autoriteit.

Voor het gebruiksgemak van de reiziger kan de OV-autoriteit de reeds ontwikkelde eindbeeldstudies en afspraken gebruiken die in dat kader gemaakt zijn.

Hieronder vallen ook de wensen vanuit de consumentenorganisaties.

De OV-autoriteit wordt de verantwoordelijke voor de standaarden: criteria aan kaartlezers, technische specificaties van de OV-chipkaart, eisen met betrekking tot de veiligheid van de kaart. De OV-autoriteit is alleen verantwoordelijk voor het formuleren van de standaarden, hij is beleidsbepalend, de uitvoering wordt overgelaten aan een uitvoerende partij, vooralsnog TLS. De OV-autoriteit maakt daartoe afspraken in de vorm van een Service Level Agreement (SLA) met TLS en ziet door middel van een onafhankelijke jaarlijkse audit toe op de gewenste uitvoering.

Organisatie van de OV-autoriteit

De commissie stelt voor om van de OV-autoriteit een stichting te maken, met een wettelijke basis. De OV-autoriteit kent een algemeen bestuur waarin alle concessieverleners en concessiehouders verplicht zitting hebben. Dit zijn op dit moment de minister van Infrastructuur en Milieu als concessieverlener voor de NS, de 18 regionale concessieverleners⁶ en de vervoerders.⁷

De commissie kiest er bewust voor om de decentrale overheden en vervoerders samen in de autoriteit op te nemen om zo de publieke belangen en de bedrijfs-economische belangen in één overleg bij elkaar te brengen. Indien dit uiteen-gerafeld wordt voorziet de commissie een te separate benadering van consumentenbelang, overheidsbelang en bedrijfsbelang. Het gevolg daarvan zal zijn dat deze groepen na standpuntbepaling in eigen kring opnieuw veroordeeld zijn tot overlegstructuren zonder doorzettingsmacht. Het probleem dat de commissie beoogt op te lossen blijft dan feitelijk voortbestaan.

6 7 Stadsregio's, 10 provincies en het OV-bureau Groningen/Drenthe namens deze beide provincies

7 op dit moment zijn dit: NS, GVB, RET, HTM, Qbuzz, Arriva, Veolia, Connexion, GVU en Syntus. Met ingang van 1 december 2011 komt hier EBS bij.

De OV-autoriteit kent een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een adviesraad. Het dagelijks bestuur neemt de besluiten onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter (vergelijk een college van B&W). Het algemeen bestuur geeft richting aan het dagelijks bestuur, stelt het beleidsplan, de begroting, meerjarenraming en rekening vast en geeft de kaders aan waarbinnen het bestuur opereert. Het dagelijks bestuur bestaat uit drie vertegenwoordigers van alle concessieverleners en drie vertegenwoordigers van de vervoersbedrijven die vanuit het algemeen bestuur worden gekozen. Dit kan vanuit de eigen gelederen of men kiest van buiten een vertegenwoordiger. In het dagelijks bestuur vertegenwoordigen deze bestuurders de deelnemers. Het is daarmee een paritaire organisatie. Het dagelijks bestuur wordt bij hun activiteiten ondersteund door een klein bureau.

Het Rijk wijst vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid, door middel van een kroonbenoeming, een onafhankelijk voorzitter aan, die bij het staken van de stemmen tussen de bestuurders de doorslaggevende stem heeft. Hiermee wordt een effectieve doorzettingsmacht gecreëerd en een adequate borging van het publieke belang.

De OV-autoriteit biedt middels de adviesraad een platform aan alle consumentenorganisaties. Het gaat om een adviesrol die verplicht is voorgeschreven bij een aantal taken van de op te richten stichting. Het bestuur moet beargumenteren waarom zij het advies wel of niet overneemt. Voordat er besluiten worden genomen moeten de consumentenorganisaties zijn gehoord, tevens hebben zij de mogelijkheid om ongevraagd te adviseren. Het is de taak van de onafhankelijk voorzitter om wensen en kwesties van consumentenorganisaties aan de orde stellen, deze te agenderen en zorg te dragen voor een zorgvuldige behandeling in het bestuur en zorgvuldige afhandeling door het ondersteunend bureau.

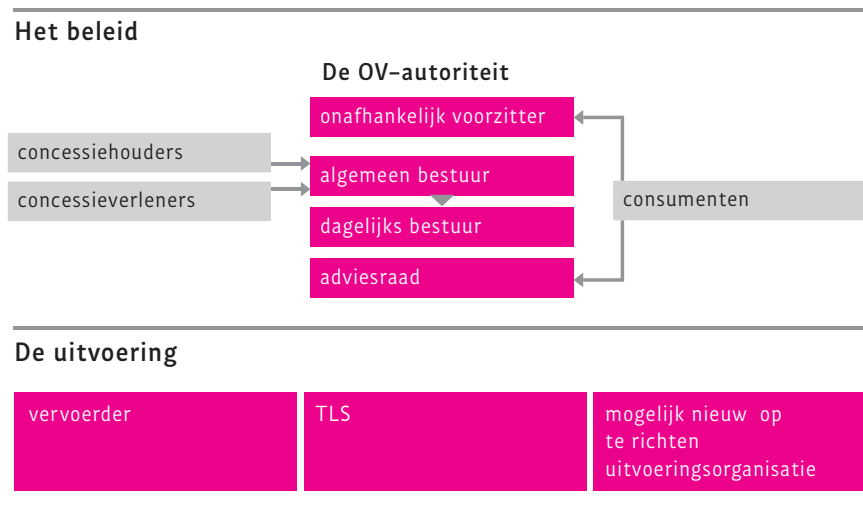
De OV-autoriteit besteedt de uitvoering van het OV-chipkaartsysteem vooralsnog uit aan TLS. In de toekomst is niet uitgesloten dat de OV-autoriteit hiervoor opdracht verleent aan andere uitvoerende partijen. Vanzelfsprekend is er een nauwe afstemming nodig tussen uitvoering en beleidsbepaling. Daarom wordt voorgesteld dat de uitvoerende partij altijd geconsulteerd wordt bij besluiten met betrekking tot de standaarden.

De commissie stelt voor dat de OV-autoriteit een verplichte deelname kent voor alle concessieverleners en vervoerders. Er wordt dan een wettelijke bepaling opgenomen bij het instellen van de OV-autoriteit die aangeeft dat een partij alleen concessie kan verlenen en houden indien zij deelneemt aan de OV-autoriteit. Vervoerders die nog geen concessie hebben in Nederland maar van plan zijn om mee te dingen naar een concessie kunnen agendadeelnemer worden (wel toehoren en meepraten, maar niet meebesluiten).

Dochterondernemingen van vervoerbedrijven zijn deelnemer indien zij een zelfstandige jaarrekening kennen en zelfstandig een concessie uitvoeren.

Met het instellen van de OV-autoriteit beoogt de commissie een aanzienlijke vermindering van de bestuurlijke drukte te bewerkstelligen. Zo kunnen bijvoorbeeld de Regiegroep, het DOC en het LCO verdwijnen omdat deze functie wordt overgenomen door de OV-autoriteit.

Schematisch ziet de OV-autoriteit er als volgt uit:



Figuur 2: De OV-autoriteit

5.2 Positie van TLS

In de analyse is aangegeven dat beelden omtrent de rol van TLS niet helpen bij het vlot aanpakken van knelpunten rond de OV-chipkaart. Dat legitimeert de commissie om expliciet te bekijken of er bij TLS, als spil rond de OV-chipkaart, een aantal wijzigingen wenselijk is op het terrein van de governance. Het ontbreekt namelijk aan vertrouwen door gebrek aan transparantie en rollenscheiding bij de betrokken actoren.

Uitvoerende taken bij TLS

De commissie heeft vanuit die overwegingen een splitsing gemaakt tussen de beleidsbepalende activiteiten van TLS: het voorschrijven en beheren van standaarden (scheme provider) en de uitvoering daarvan. Het instellen van een OV-autoriteit die de standaarden beheert heeft ook gevolgen voor TLS.

TLS wordt hiermee een uitvoerende organisatie met de volgende taken:

- de uitgifte van de kaart
- de registratie van de OV-chipkaart transactiegegevens en het verwerken hiervan;
- de opbrengsten van de OV-chipkaart onderling te verdelen en te verrekenen (clearing and settlement);
- klantenservice OV-chipkaart middels de website;
- certificering van hardware ten behoeve van de OV-chip (controleert of apparatuur aan de eisen voldoet).

Audit

De aandelen van TLS zijn in handen van slechts een deel van de vervoerders. Vervoerders die geen aandeelhouder zijn van TLS hebben geen invloed op de kosten van TLS en op de vraag of voldoende innovatief en effectief wordt gewerkt. Ze hebben hiermee geen invloed op het kostenniveau van TLS, terwijl ze wel een verplichte afname bij TLS hebben. Er is op dit moment geen ander bedrijf dat dezelfde diensten aan kan bieden. Daarnaast willen de vervoerders de garantie dat er bij het proces van clearing and settlement geen inzage is in elkaars gegevens.

Met betrekking tot de uitvoering zal er een Service Level Agreement (SLA) moeten worden opgesteld tussen de OV-autoriteit en TLS. De commissie adviseert de uitvoering door TLS jaarlijks te laten visiteren en beoordelen op efficiency, doelmatigheid, innoverend vermogen, marktconform presteren en het op een juiste wijze verdelen van de opbrengsten. Deze audit vindt plaats in opdracht van de OV-autoriteit. De uitvoering door TLS is gekoppeld aan de resultaten van de audit.

Het behoort tot de bevoegdheden van de OV-autoriteit om een tweede clearinghouse op te zetten binnen de kaders van de WP2000⁸.

Overwegingen

Naast bovengenoemde adviezen met betrekking tot de positie TLS geeft de commissie nog een aantal overwegingen mee die de transparantie en het creëren van een level playing field nog verder kunnen versterken. Beide voorstellen zijn op zichzelf mogelijke verbeteringen ten opzichte van het huidige TLS, maar niet afdoende omdat het beheer en de ontwikkeling van standaarden nog steeds bij een groep vervoerders rust.

Aandelen TLS splitsen

Het scheiden van de beleidsbepalende en uitvoerende taken en het verrichten van een jaarlijkse audit op de uitvoering door TLS zorgt voor meer transparantie en een level playing field. Feit blijft dat de aandelen in handen zijn van een deel van de vervoerders. Op zichzelf hoeft dit niet belemmerend te zijn. Om helemaal aan de behoefte van transparantie en gelijkheid voor alle actoren (ook met betrekking tot de clearing en settlement) tegemoet te komen, geeft de commissie de aandeelhouders van TLS in overweging om de aandelen van TLS privaatrechtelijk te splitsen in een zeggenschaps- en een vermogensgedeelte. De commissie onderkent dat de aandeelhouders substantieel geïnvesteerd hebben in TLS en daar ook een zeker rendement van verwachten na jaren van uitstel van dividend.

8 WP2000Art. 30

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over nationale vervoerbewijzen, de daaraan te stellen eisen, de daarbij behorende tarieven en vervoersvoorwaarden, alsmede het gebied waarbinnen deze geldig zijn.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de invoering, de acceptatie, de uitgifte, de exploitatie of het beheer van elektronische nationale vervoerbewijzen.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de erkenning van een of meer instellingen die elektronische nationale vervoerbewijzen uitgeven, exploiteren of beheren, alsmede over de voorschriften waaraan dergelijke instellingen moeten voldoen.
4. De houder van een concessie, verleend door een concessieverlener als bedoeld in artikel 20, tweede lid, is verplicht reizigers te vervoeren die daartoe beschikken over een voor het concessiegebied

Het zeggenschapsgedeelte zou in dat geval belegd kunnen worden bij de OV-autoriteit, terwijl het vermogensdeel blijft bij de huidige aandeelhouders. De huidige aandeelhouders worden de nieuwe economische eigenaren van TLS, dat wil zeggen zij krijgen certificaten van aandelen.

Echter wanneer de beleidsbepalende taken van TLS aan de OV-autoriteit worden toebedeeld, zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven, heeft de huidige constructie niet noodzakelijk aangepast te worden.

Cafeteriamodel en toetreden decentrale overheden in klantenoverleg TLS

Als oplossing voor de positie van TLS is ook geopperd om meer afstemming tussen vraag en aanbod te creëren. Dit kan door middel van een zogenaamd cafeteriamodel waarin mogelijke opties voor producten en kortingen op de kaart worden voor gestructureerd, het instellen van accountmanagers binnen TLS en de toetreding van enkele decentrale overheden tot het directeurenoverleg van TLS. Het voorstel van de commissie over de positie van TLS laat deze mogelijkheden open.

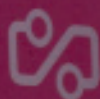
5.3 De weg ernaar toe

Om een vliegende start te maken adviseert de commissie de minister een kwartiermaker aan te stellen. De kwartiermaker heeft tot taak met alle overheden en vervoerders de OV-autoriteit op te richten. De stichting i.o. stelt statuten op met daarin in ieder geval vastgelegd de taken van de stichting waaronder de jaarlijkse audit op TLS en de positie van consumentenorganisaties.

Gelijktijdig aan de oprichting zal een juridisch traject worden gestart om de OV-autoriteit met bijbehorende taken in de wet (WP 2000) te verankeren. De volgende stap is het benoemen van een voorzitter door de Kroon en het instellen van een algemeen bestuur en het benoemen van een dagelijks bestuur.

OV-CHIPKAART?
HIER INCHECKEN
OF UITCHECKEN
BIJ NS.

LET OP! Eerste reis met OV-chipkaart bij NS?
Ga eerst naar www.ns.nl



Kaart hier



6

Enkelvoudig in- en uitchecken
in de treinrailketen

6 Enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen

6.1 Het huidige systeem

Eén van de onderwerpen die exemplarisch is voor de besluitvorming rondom de OV-chipkaart is het probleem van het 'meervoudig in- en uitchecken' indien de reiziger met meerdere vervoerders een reis maakt. Dit probleem spitst zich toe op de treinrail-keten. In de treinrailketen was de reiziger gewend om met één kaartje te kunnen reizen en overstappen van trein op trein. Met de OV-chipkaart moet de reiziger bij deze overstap trein – trein een extra handeling doen, namelijk opnieuw in- en uitchecken. Bij de overstap van trein naar bus, tram of metro was de reiziger met het papieren kaartje ook gewend aan een extra handeling, er was immers bij het merendeel van de reizen een ander kaartje nodig (met uitzondering van die trajecten waar men met de strippenkaart op de trein kon reizen). In het stads- en streekvervoer kon de reiziger met één vervoerbewijs reizen, terwijl hij nu met de OV-chipkaart ook daar in- en uit moet checken. In de praktijk is dit eenvoudiger dan in de treinrailketen. Op het spoor staan de kaartlezers (de palen) buiten het voertuig, op het perron. De reiziger moet bewust op zoek naar de palen en passeert ze niet automatisch bij het verlaten van het voertuig, zoals bij de bus en tram. Ook wordt de reiziger bij het reizen met de trein niet altijd verplicht door een poortje te gaan zoals bij het reizen met de metro.

De gekozen implementatie van het OV-chipkaartsysteem dwingt de treinreiziger bij het overstappen op een trein van een andere vervoerder (bijvoorbeeld van een regionale trein op een nationale trein), eerst uit te checken bij de ene treinvervoerder en daarna in te checken bij de andere treinvervoerder. Dit meervoudig in- en uitchecken in de treinrailketen is het gevolg van de systeemkeuze voor een check-in én check-uit bij dezelfde vervoerder. Hiermee worden de reizen per vervoerder afgehandeld, zodat de vervoerder in zijn eigen domein een hoge mate van vrijheid heeft om vervoersproposities aan te bieden. Omdat niet alle stations of overstapmogelijkheden volledig met poortjes zijn, of kunnen worden afgesloten én de vervoerders geen reisbewegingen onderling uitwisselen, moet de reiziger dus zelf bij een overstap eerst op zoek naar de kaartlezer van de vervoerder waar hij mee heeft gereisd om daar uit te checken daarna weer inchecken bij de kaartlezer van de vervoerder voor het vervolgetraject. En wel in de juiste volgorde! Een foutieve handeling kan nadelige financiële consequenties voor de reizigers hebben.

De vraag gesteld aan de commissie is dan ook:

In hoeverre is 'Single Check-in, Check-uit' in de treinrailketen een voor de reiziger, een bestuurlijk, een financieel-economisch en bedrijfsmatig gewenste methode om de mogelijke verwarring, die bij de reiziger kan ontstaan bij het overstappen op treinstations met meerdere treinvervoerders, te voorkomen

Meervoudig in- en uitchecken

In de specificaties van het huidige OV-chipkaartsysteem is de keuze gemaakt de reiziger niet op voorhand zijn eindbestemming te laten specificeren. De reiziger maakt tijdens zijn reis middels check-in, check-uit handelingen zijn totale reis aan het systeem kenbaar. Dit principe staat bekend onder de naam 'reizend specificeren reizen'.

Indien de reiziger van zijn beginpunt tot de eindbestemming met meerdere vervoerders reist, kan niet worden volstaan met een check-in bij vertrek en een check-uit op het eindpunt. Het huidige systeem kan het reistraject van de reiziger niet bepalen, waardoor geen kostenbepaling plaats kan vinden en de vervoerder zijn geld niet krijgt. In- en uitchecken bij iedere vervoerder is noodzaak. De reis met een overstap van het hoofdrailnet naar het regionaal spoor-transport ziet er dan voor een reiziger als volgt uit:



Figuur 3: Schematisch overzicht meervoudig in- en uitchecken

De reiziger checkt in bij de nationale vervoerder op station A. Hij reist door naar station B en checkt uit bij de nationale vervoerder en in bij de regionale vervoerder. Hij reist door naar station C en checkt uit op het station en eindigt hier zijn treinreis.

In dit systeem is het belangrijk dat de reiziger de in- en uitcheckhandelingen uitvoert bij de paal, de kaartlezer, op het station van de vervoerder waarmee hij gaat reizen (inchecken), dan wel waarmee hij heeft gereisd (uitchecken). Alleen dan kan het systeem voor ieder onderdeel van de reis de juiste prijs berekenen. Het systeem berekent bij de check-uit de prijs die de reiziger moet betalen voor dat afgelegde traject. Omdat het systeem de prijs per element van de reis berekent, heeft de vervoerder en/of de concessieverlener grote vrijheid om een tarief voor dat betreffende onderdeel van de reis vast te stellen.

Aantal reizigers

Per jaar worden in Nederland 383 miljoen treinreizen gemaakt (cijfers 2009). Van de 383 miljoen reizen zijn, binnen de huidige verdeling van concessies, ruim 17 miljoen treinreizen (4,4%), waarbij de reiziger overstapt van het hoofdrailnet op het regionaal treintransport. Bij deze overstap moet de reiziger op het perron in- en uitchecken. Wanneer de verkaveling van het railnetwerk verder toeneemt, zal het aantal overstappen tussen vervoerders ook toenemen.

6.2 Knelpunten

De huidige situatie van in- en uitchecken per vervoerder in de treinrailketen is ongewenst. Het systeem leidt tot problemen voor de reiziger, het is een belemmering in de exploitatie voor treinvervoerders en het is een drempel voor de toetreding van nieuwe vervoerders. Het onderzoeksbureau Van Bienen heeft samen met I&O Research de waardering van de reiziger voor het in- en uitchecken in de treinrailketen onderzocht. Omdat het overstappen met de OV-chipkaart in de treinrailketen nog maar sinds kort kan en op advies van de vervoerders⁹.

nog weinig gebeurd heeft Van Brien en drie onderzoeksmethoden gebruikt. Een webonderzoek onder OV-reizigers die met de OV-chipkaart reizen, observaties op stations bij overstapzones en literatuuronderzoek. De resultaten uit deze onderzoeken leiden tot gelijke conclusies.

Lage waardering

Openbaar vervoerreizigers, die geregeld met een OV-chipkaart in het openbaar vervoer reizen, geven voor het huidige systeem van meervoudig in- en uitchecken in de treinrailketen een 5,1 als rapportcijfer. Ter vergelijking is aan de respondenten een systeem van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen voorgelegd. Zij geven aan dit systeem een cijfer van 8,5. Beide cijfers zijn niet specifiek op ervaring met het meervoudig in- en uitchecken in de treinrailketen gebaseerd. Het is de eerste reactie van mensen, die gewend zijn met een OV-chipkaart te reizen, wanneer ze het systeem zien op papier.

Uit andere onderzoeken in het stads- en streekvervoer blijkt dat gebruikers van de OV-chipkaart een hogere waardering voor het OV-chipkaartsysteem hebben dan niet gebruikers. Dit zijn onderzoeken die zijn uitgevoerd voor het reizen met bus, tram of metro. Laatste metingen in Rotterdam, waar de OV-chipkaart het langst in gebruik is, laten zien dat de gebruiker het totale systeem waardeert met een 7,3¹⁰. Dit onderzoek is niet specifiek gericht op in- en uitchecken.

Reiziger handelt verkeerd

In de overstapzone op een station weet meer dan 25% van de reizigers die net in- of uitgecheckt hebben niet het juiste antwoord op de vraag wat hij moet doen bij een overstap van de ene vervoerder op de andere. Van de reizigers die het juiste antwoord geven handelt een aantal vervolgens toch verkeerd door bijvoorbeeld bij de verkeerde vervoerder in te checken. Het OV-chipkaartsysteem voorkomt deze fouten niet en informeert de reizigers niet direct dat ze deze fouten maken.

Check-in, check-uit moeilijk te onthouden

Wanneer treinreizigers beschikken over de juiste kennis van check-in, check-uit per vervoerder is het moeilijk deze kennis op het juiste moment toe te passen. Dit heeft te maken met de belasting van het werkgeheugen. Het werkgeheugen is een tijdelijke opslagplaats van taakrelevante informatie in de hersenen met name voor actieve denkprocessen. Van Brien en citeert hierbij uit wetenschappelijke onderzoeken waaruit blijkt dat het werkgeheugen maximaal 5-8 items kan onthouden. Bij een overstap moet de reiziger al veel zaken onthouden, zoals perronnummer, vertrektijd, looproute, bagage et cetera. De check-in, check-uit handelingen kunnen door deze concurrentie met andere belasting van het werkgeheugen verdwijnen uit het denken van de reiziger.

Financieel nadeel foutief handelen

Dit in- en uitchecken is niet alleen ongemakkelijk voor de reiziger en moeilijk te onthouden, het kan ook leiden tot een financieel nadeel voor de reiziger. Ook met het papieren treinkaartje kwam het voor dat een reiziger (per ongeluk) niet beschikte over het juiste vervoerbewijs voor het traject waarop hij reisde. Dit risico lag bij de vervoerder en werd afgedekt met controles in de trein.

Met de OV-chipkaart ligt het financieel risico deels bij de reiziger. Bij het inchecken wordt het instaptarief van de kaart afgeschreven. Volgt na de rit een geslaagde check-uit dan wordt het instaptarief verrekend met de daadwerkelijke ritprijs en wordt het teveel betaalde teruggeschreven naar het saldo van de kaart of wanneer de ritprijs hoger is dan het instaptarief wordt het restbedrag van de kaart afgeschreven. Een verkeerde check-uit heeft bij verschillende situaties de volgende financiële consequenties:

- **Op het overstapstation niet uit- en inchecken**

Wanneer de reiziger bij de overstap niet uit- en opnieuw incheckt, dan is aan het einde van de reis de check-uit bij een andere vervoerder dan waar aan het begin van de reis was ingecheckt. In het huidige systeem leidt dit tot problemen. Het OV-chipkaartsysteem is vervoerder gebonden, wat betekent dat de check-uit in dit geval niet kan worden gekoppeld aan de check-in. Dus waar de reiziger denkt uit te checken ziet het systeem dit als een nieuwe check-in en schrijft opnieuw het instaptarief van de kaart. De eerste check-in is in het systeem dan niet afgesloten, dus ook het instaptarief is niet met de ritprijs verrekend en de reiziger is dus zijn instaptarief kwijt. Ook de tweede check-in wordt niet afgesloten, de reiziger is immers al op zijn eindbestemming. De reiziger is hierdoor nogmaals zijn instaptarief kwijt.

Bijvoorbeeld: De reiziger reist op een anonieme kaart 2e klas voltarief van Kerkrade naar Roermond. Het instaptarief bij Veolia is €20. Bij de overstap checkt de reiziger niet uit en niet opnieuw in bij NS. Vervolgens haalt de reiziger zijn OV-chipkaart langs de kaartlezer van NS op station Roermond. De reiziger denkt uit te checken, maar in feite checkt hij in. Het instaptarief bij NS is €20. De reiziger betaalt voor zijn reis €40. Bij het reizen met het papieren kaartje had deze reis hem €8,60 gekost.

- **Uit- en inchecken bij de paal, kaartlezer, van de verkeerde vervoerder**

Wanneer de reiziger uitcheckt bij de paal van de verkeerde vervoerder dan kan deze handeling in het huidige systeem niet worden gekoppeld aan de check-in aan het begin van de treinreis. Het systeem behandelt deze handeling als een nieuwe check-in. Dus waar de reiziger denkt uit te checken wordt in werkelijkheid zijn rit niet afgesloten met een check-uit, dus de reiziger betaalt voor het eerste deel van zijn rit het volledige instaptarief en de check-uit is een check-in dus opnieuw wordt een instaptarief van de kaart afgeschreven. Ook in deze situatie betaalt de reiziger twee keer het instaptarief voor zijn treinreis, in plaats van de daadwerkelijke prijs voor de reis.

- **Reizen met een product**

Reizigers die voor een deel van hun reis reizen op een abonnement, in OV-chipkaart termen een product, hebben een risico bij foutief handelen bij het overstappen. Het abonnement is met de OV-chipkaart vervoerder gebonden. Om hier gebruik van te kunnen maken moet bij de juiste vervoerder worden ingecheckt, anders zal geen gebruik kunnen worden gemaakt van het product.

- **Studenten reisproduct**

De enige groep reizigers die bij het overstappen geen financieel risico hebben zijn de reizigers die reizen met een product dat bij meerdere vervoerders geldig is, een zogenoemd vervoerder overstijgend reisrecht. Momenteel zijn dit alleen de studenten die reizen op hun vrij reisrecht. Studenten maken met hun studenten OV-chipkaart 7,3 miljoen van de in totaal 17 miljoen reizen met een overstap in de treinrailketen.

De studenten OV-chipkaart biedt studenten een deel van de week een vrij reisrecht. Op andere momenten kan de student de kaart gebruiken om te reizen op saldo of een ander product. Uit de beschikbare cijfers is niet duidelijk hoeveel van de 7,3 miljoen reizen op het vrij reizen product worden gemaakt.

- **Bewust niet uitchecken**

Er zijn calculerende reizigers die bewust niet uitchecken. Dit is voor de reiziger lonend wanneer de prijs voor de reis hoger is dan het instaptarief. Bij niet uitchecken betaalt de reiziger slechts het instaptarief. Er kan geen verrekening plaatsvinden met het werkelijke tarief. De reiziger checkt immers niet uit

Dynamische perronallocatie moeilijk

De OV-chipkaart is gebaseerd op check-in, check-uit per vervoerder. Bij een station waar de reiziger met meerdere vervoerders kan reizen, staan momenteel de kaartlezers van een specifieke vervoerder op het vaste perron waar de trein aankomt en vertrekt. Om diverse redenen kan het gebeuren dat de trein niet kan stoppen bij het perron waar hij normaal gesproken stopt. De reiziger moeten dan uit- en instappen op een ander perron. De reiziger moet bij het opstappen in die gevallen eerst naar het vaste perron van die vervoerder om in te checken en dan naar een ander perron om in te stappen. Bij het verlaten van de trein, moet de reiziger eerst naar het vaste perron van de trein lopen om uit te checken alvorens hij zijn reis kan vervolgen.

Toetreding kostbaar

In- en uitchecken per vervoerder heeft ervoor gezorgd dat iedere vervoerder zijn eigen validatieapparatuur, zijn eigen kaartlezers heeft. Bij overgang van de concessie van één vervoerder naar een andere vervoerder dient de apparatuur te worden vervangen. De nieuwe vervoerder moet zijn eigen palen of poorten plaatsen en de kaartlezers van de oude vervoerder zijn overbodig geworden.

Geen prikkels

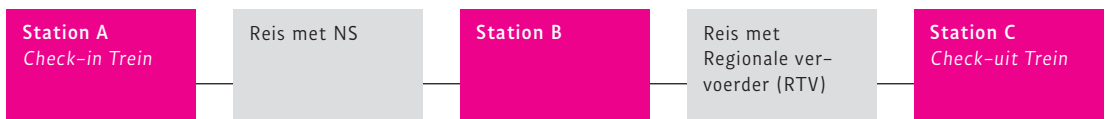
In het huidige systeem ligt het risico van foutief handelen bij in- en uitchecken bij de reiziger. De vervoerder heeft hiermee geen prikkel om te komen tot een snelle realisatie van enkelvoudig in- en uitchecken.

Ook de wens om de toetreding van nieuwe vervoerders op de markt mogelijk te houden is niet vanuit het belang van de zittende vervoerder en draagt niet bij aan een prikkel naar de vervoerders om op dit aspect de OV-chipkaart aan te passen.

6.3 Doel enkelvoudig in- en uitchecken

In haar adviezen neemt de commissie de reiziger als uitgangspunt. Uit oogpunt van reizigersgemak (waaronder de commissie ook de begrijpelijkheid en eenvoud van de door de reiziger uit te voeren handelingen rekent) meent de commissie dat in de treinrailketen het systeem van enkelvoudig in- en uitchecken moet worden ingevoerd. Daarnaast acht de commissie enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen wenselijk om de toetreding van nieuwe vervoerders in de treinrailketen betaalbaar te houden en onnodige kapitaalvernietiging bij concessiewisseling te voorkomen.

Het systeem van enkelvoudig in- en uitchecken ziet er als volgt uit:



Figuur 4: Schematisch overzicht enkelvoudig in- en uitchecken

6.4 'Routing Signing Branding'

In 2010 hebben TLS en de vervoerders in opdracht van het DOC¹¹ de mogelijkheden van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen onderzocht. Het onderzoek van het DOC geeft aan dat in- en uitchecken per vervoerder bij de reiziger tot verwarrende situaties kan leiden. De sector ziet zelf de oplossing in 'Routing Signing Branding' en heeft hier inmiddels € 9 miljoen in geïnvesteerd. De reiziger wordt met kleuren, symbolen en tekst duidelijk gemaakt hoe hij moet handelen bij een overstap tussen twee vervoerders. In gesprekken met de commissie heeft de sector aangegeven dat 'Routing Signing Branding' een hulpmiddel is, waar vertrouwen in is, maar dat het zich nog moet bewijzen in de praktijk. De commissie is op basis van de onderzoeken die zij heeft laten verrichten van mening dat het middel van 'Routing Signing Branding' niet in staat is het probleem in voldoende mate op te lossen. Het door het bureau Van Bienen gepleegde onderzoek bevestigt dit. Het systeem van in- en uitchecken in de treinrailketen is echter nog relatief kort in gebruik is en voor een deel zal de reiziger nog moeten wennen. Dit doet niet af aan het gegeven dat het aantal handelingen dat moet worden verricht tijdens het in en uitchecken, het gemiddelde werkgeheugen overtreft en de oplossing dus niet uitsluitend in 'Routing Signing Branding' kan liggen.

Van Bienen geeft aan dat dit wordt ondersteund door onderzoek naar het gebruik van instructies bij treinkaartautomaten. Deze onderzoeken geven consistent de volgende cijfers: 37% van de reizigers merkt de instructie niet op, 29% van onervaren gebruikers leest de instructie niet en 36% begint niet zoals voorgescreven aan de instructies. Verder is gevonden dat 50% van de gebruikers die de automaat ingewikkeld vindt, de instructies toch niet leest. 'Routing Signing Branding' zal daarom bij meer dan de helft van de reizigers niet goed werken als ondersteuning bij de overstap.

Ook biedt 'Routing Signing Branding' geen oplossing voor de knelpunten die buiten de reiziger liggen, waaronder de dynamische perronallocatie en de kostbare concessiewisseling.

11 DOC staat voor directeuren overleg OV-chipkaart, een gezamenlijk overleg tussen de directeuren van alle vervoersbedrijven in Nederland.

6.5 Realisatie van enkelvoudig in- en uitchecken

Uit het onderzoek in opdracht van het DOC is gebleken dat het systeem van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen is te realiseren. Ook Collis, dat in opdracht van de commissie onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheden van enkelvoudig in- en uitchecken, komt tot deze zelfde conclusie

Aanpassingen

De noodzakelijke aanpassingen in het huidige systeem zijn:

- **Check-uit mogelijk maken bij andere vervoerder dan waar de reis is begonnen.**

In het huidige systeem kan een check-uit bij een specifieke vervoerder alleen worden gekoppeld aan een check-in bij dezelfde vervoerder. Om enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen moet deze match voor treinvervoerders komen te vervallen. Een check-uit bij vervoerder B moet gekoppeld kunnen worden aan een check-in bij vervoerder A.

- **Berekening van de reiskosten**

Ongeacht de wijze waarop de check-in en de check-uit aan elkaar worden gekoppeld is nog een wijziging in het systeem noodzakelijk. Het systeem moet de reiskosten voor de reiziger bij de check-uit kunnen berekenen over meerdere vervoerders. Dit maakt de berekening complexer dan in de huidige situatie van check-uit per vervoerder.

De complexiteit van deze berekening is afhankelijk van de mate waarin de tarieven en tariefstelsels van de verschillende vervoerders op elkaar zijn afgestemd. De complexiteit van de berekening bepaalt de benodigde rekenkracht van validatieapparatuur, de kaartlezers. Mogelijk levert niet alle validatieapparatuur de benodigde rekenkracht. Er zijn verschillende kaartlezers van verschillende leveranciers in gebruik. Het was niet mogelijk te achterhalen of dit een probleem is en welk deel van de kaartlezers over onvoldoende rekenkracht beschikt. Mogelijk moeten partijen een deel van de kaartlezers voortijdig afschrijven en vervangen. Een alternatieve oplossing is het berekenen van de reissom in de backoffice. De OV-chipkaart fungeert dan als identifieerder en de reiziger ontvangt achteraf een rekening voor de door hem gemaakte reizen. Eventuele incassorisico's die hierbij optreden kunnen naar € 0 worden teruggebracht door de reiziger om een borg te vragen. De commissie heeft beide mogelijkheden afgewogen.

- **Verdeling van opbrengsten**

Nadat de reissom aan de reiziger is doorberekend moeten de opbrengsten worden verdeeld over de vervoerders. Bij enkelvoudig in- en uitchecken over meerdere vervoerders is de transactie niet direct aan een vervoerder gekoppeld. De transactie moet in de backoffice worden verrijkt met het overstap-punt en de vervoerder per traject.

- **Afstemmen hoogte instaptarief**

Bij enkelvoudig in- en uitchecken is de reis die de reiziger kan maken ongelimiteerd. Na het inchecken kan hij over het hele Nederlandse treinnetwerk reizen. Het instaptarief is nu gebaseerd op een rit per vervoerder en afhan-

kelijk van de maximale ritprijs bij een vervoerder. Omdat de reiziger vanaf ieder station in Nederland naar alle stations en met alle vervoerders kan reizen, zullen de vervoerders een standaard instaptarief met elkaar moeten afspreken.

In de huidige praktijk hanteren vrijwel alle vervoerders op het spoor al een gelijk instaptarief van € 20 voor anonieme kaart en € 10 voor een persoonlijke kaart. Uitzondering is Arriva. Het instaptarief bij Arriva is € 10 voor anonieme kaart en € 6 voor een persoonlijke kaart. Omdat ook de totale afstand die de reiziger kan afleggen tussen in- en uitchecken omhoog gaat, kan het nodig zijn het instaptarief te verhogen. Het instaptarief van € 20 is echter al gebaseerd op de prijs voor een papieren dagkaartje voor het hele spoornetwerk.

Systemspecificaties

In de uitwerking van de eerste drie elementen, die aangepast moeten worden, zijn nog verschillende (software)-varianten mogelijk. Een goede eenduidige specificatie is voor verdere uitwerking van het systeem essentieel. Het opstellen van een dergelijke specificatie vergt volgens opgave van TLS, NS en FMN een inspanning van circa 1.100 mandagen en een doorlooptijd van enkele maanden tot een jaar. Dit is binnen het tijdsbestek van de commissie niet te realiseren. Volgens de commissie is dit een taak voor de nieuw op te richten OV-autoriteit. Het overgaan op enkelvoudig in- en uitchecken raakt immers meerdere vervoerders en (decentrale) overheden en heeft nationale impact. De specificaties moeten met de verschillende tarieven en producten en andere specifieke wensen in alle regio's rekening houden.

Kaartlezers vervoerderonafhankelijk

Met enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen wordt de vervoerders afhankelijke check-in en check-uit losgelaten. De kaartlezers zijn hiermee functioneel en technisch onafhankelijk van de vervoerder.

De commissie geeft in overweging om de te gebruiken validatieapparatuur in gezamenlijk beheer van vervoerders of een derde, daartoe gespecialiseerde partij te geven. De OV-autoriteit zou daarbij het toezicht kunnen houden op een ordentelijke dienstverlening. Dit kan belangrijke voordelen hebben bij de aanschafprijs, beheer, en reductie van de complexiteit. De vervoerder huurt deze palen vervolgens tot zijn concessie afloopt.

Bij concessiewisseling is hiermee de overdracht van deze apparatuur eenvoudiger geworden, de apparatuur is immers technisch voor alle treinvervoerders gelijk.

6.6 Tariefvrijheid

De verantwoordelijkheid voor het Nederlandse spoornetwerk is verdeeld over verschillende overheden. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is concessieverlener voor het hoofdnet en enkele decentrale overheden zijn opdrachtverlener voor het personenvervoer per trein over regionale spoorlijnen. Door de decentralisatie kunnen de regionale overheden samenhang brengen tussen de tarieven voor het regionaal spoorvervoer en het busvervoer. Dit betekent dat op het spoornetwerk verschillende tarieven gelden. De overheden wensen binnen het systeem van enkelvoudig in- en uitchecken hun eigen tarieven binnen hun concessiegebied te kunnen handhaven.

In de rapportage gemaakt in opdracht van het DOC is gesteld dat met de invoering van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen tariefuniformering op het spoor noodzakelijk is. Dit is in gesprekken met de commissie genuanceerd. Partijen moeten elkaar informeren over de tarieven die zij hanteren. Bij het uitchecken op de eindbestemming berekent het systeem de prijs voor de gehele reis en niet meer alleen voor de rit bij de betreffende vervoerder. Iedere kaartlezer van iedere vervoerder moet dus over alle tariefinformatie van de verschillende vervoerders beschikken.

Volledige tariefvrijheid heeft echter wel zijn consequenties binnen het systeem van enkelvoudig in- en uitchecken. Naarmate meer verschillende tarieven en reisproducten worden gehanteerd, neemt de complexiteit van het systeem toe. Een meer complex systeem is duurder in de ontwikkeling en in onderhoud. Tevens vraagt een complex tariefstelsel meer reken capaciteit van de apparatuur, mogelijk moet hiervoor validatieapparatuur voortijdig worden vervangen. In een verdere uitwerking van enkelvoudig in- en uitchecken moeten overheden met elkaar afstemmen welke mate van tariefvrijheid ze wensen tegen welke kosten van het systeem.

Afstemmen van tarieven betekent in dit geval afstemming over:

- de indeling naar reisklasse
- de systematiek van korting naar datum en tijd. Hierbij kan het kortingspercentage wel per vervoerder worden vastgesteld en gewijzigd. (Een vervoerder kan eventueel ook kiezen voor een korting van 0%)
- opstaptarief
- instaptarief

6.7 Afstemming tussen vervoerders

Bij enkelvoudig in- en uitchecken kan de reiziger na de check-in bij de ene vervoerder ook bij een andere vervoerder verder reizen zonder dit tussentijds aan het systeem kenbaar te maken. Dit betekent dat vervoerders niet alleen tarieven moeten afstemmen. Vervoerders moeten ook afspraken maken over het beleid bij incomplete transacties: aan wie vervalt het instaptarief en wie compenseert de reiziger via het coulancebeleid. De commissie ziet hier een taak voor de OV-autoriteit.

6.8 Investerings

De complexiteit van het gekozen systeem bepaalt de kosten voor het invoeren van enkelvoudig in- en uitchecken. Het systeem is complexer, naarmate meer tarieven en producten, waaronder bijvoorbeeld kortingsproposities, van toepassing zijn in de treinrailketen. Meerdere tarieven vraagt om een grotere rekenkracht van het systeem. Voor de invoering is het niet noodzakelijk dat overheden hun tarieven op elkaar afstemmen, maar naarmate de overheden hun tarieven voor het spoorvervoer meer op elkaar afstemmen, neemt de complexiteit af en wordt het systeem goedkoper.

Om de prijs voor implementatie van enkelvoudig in- en uitchecken te kunnen bepalen moet eerst duidelijk zijn welke tariefdifferentiatie gewenst is. Op basis hiervan dienen specificaties voor het systeem te worden opgesteld alvorens een uitvraag bij de leverancier kan worden gedaan.

Tijdens gesprekken met TLS en vervoerders is door hen aangegeven dat het invoeren van enkelvoudig in- en uitchecken € 50 miljoen kost. De commissie heeft geen gelegenheid gehad om deze schatting te valideren. Wanneer de commissie uitgaat van deze investering met een afschrijftermijn van 5 jaar voor de validatieapparatuur en de benodigde software komt dit neer op een bedrag van € 0,03 per treinreis. Gezien de huidige businessmodellen en de inkomsten van de vervoerders vindt de commissie het billijk dat van de reiziger een bijdrage mag worden verwacht voor het gewenste reisgemak. Zelfs als de kosten op een veelvoud van vijftig miljoen zouden uitkomen levert dit geen onoverkomelijke bedragen op.

6.9 Haalbaarheid van enkelvoudig in- en uitchecken

Op basis van de adviezen van Collis en na consultatie van specialisten van NS, TLS en FMN concludeert de commissie dat:

- de invoering van enkelvoudig in- en uitchecken in het huidige systeem in beginsel technisch mogelijk is maar dat de consequenties daarvan, in technische en financiële zin, als ook in termen van implementatieperiode, beheer, onderhoud en verantwoordelijkheden, sterk afhankelijk zijn van de door de vervoerders en concessieverleners gewenste vrijheidsgraden in de tariefstellingen en de tariefsystematiek;
- bij de invoering van enkelvoudig in- en uitchecken partijen in ieder geval afspraken moeten maken over het instaptarief en het opstaptarief. De vervoerders en concessieverleners houden de vrijheid van de tariefstelling zoals de prijs per reiskilometer en de kortingspercentages naar reisafstand, datum en/of tijd;
- vervoerders bindende afspraken moeten maken om elkaar en de reiziger te informeren over de tariefstellingen, de systematiek van de onderlinge verrekeningen, de afhandeling van klachten, coulance regelingen en het blacklisten van kaarten;
- de invoering van enkelvoudig in- en uitchecken mogelijkheid is op middellange termijn en tegen een investering van € 50 miljoen. In deze investering is opgenomen zowel de aanpassing van de software en hardware alsook de kosten van invoering en beheer over een periode van vijf jaar.

6.10 Realisatie op de middellange termijn

De commissie constateert dat een aantal elementen nader onderzocht moet worden voordat over kan worden gegaan op de invoering van enkelvoudig in- en uitchecken. De actoren in het speelveld moeten hiervoor de volgende stappen doorlopen:

- 1 De tariefverantwoordelijken dienen vast te stellen in welke mate onderdelen van tarieven worden geharmoniseerd. Harmonisatie van tarieven is niet nodig voor de werking van enkelvoudig in- en uitchecken, maar de mate van tariefharmonisatie bepaalt de kosten.
- 2 Voor het decentraal vervoer zijn in een convenant tussen de decentrale overheden enkele tariefelementen gezamenlijk vastgesteld, waaronder het instaptarief, de daluren en de leeftijden waarop de reizigers met korting mogen reizen [LTK-I en II]. De commissie kan zich voorstellen dat vergelijkbare afspraken voor de treinrailketen worden gemaakt.

- 3 Op basis van de in stap (1) bereikte overeenstemming wordt een keuze gemaakt uit de mogelijke implementaties en worden voor de gekozen variant specificaties opgesteld.
- 4 Bij de leveranciers van het systeem wordt een prijsindicatie gevraagd voor de gewenste aanpassing van het systeem.

Als de kosten afwijken van de verwachtingen kan een iteratieslag mogelijk zijn, waarmee de complexiteit van het systeem wordt aangepast. Wanneer de tarief-harmonisatie en de prijsindicatie een gewenst resultaat opleveren zal het systeem moeten worden aanbesteed. Vervolgens moet het systeem worden geïmplementeerd. Een realisatie van enkelvoudig in- en uitchecken is, door alle stappen die nog gezet moeten worden, niet op korte termijn te realiseren. Er moet rekening worden gehouden met een invoeringstermijn van twee tot drie jaar.

6.1.1 Maatregelen op de korte termijn

De invoering van enkelvoudig in- en uitchecken is een maatregel op de middel-lange termijn, terwijl de knelpunten van meervoudig in- en uitchecken zich zullen manifesteren op de korte termijn, nu op vrijwel alle regionale spoordiensten de OV-chipkaart is ingevoerd en partijen toewerken naar het afschaffen van het papieren treinkaartje.

De OV-chipkaart belooft de reiziger gemak. De commissie is van mening dat met de knelpunten in het huidige systeem van meervoudig in- en uitchecken, de belofte van gemak nog niet wordt waargemaakt. De commissie adviseert daarom, zolang enkelvoudig in- en uitchecken niet is gerealiseerd enkele maatregelen te treffen die het reisgemak vergroten.

‘Papieren kaartje’ en concessieverlening

Met het papieren kaartje is het mogelijk om met één kaart door de treinketen te reizen zonder dat de financiële risico's voor de reiziger zijn. Voor het handhaven van het papieren treinkaartje is inmiddels een AMvB gemaakt. De commissie is op zichzelf geneigd te adviseren deze AMvB van toepassing te verklaren tot het moment dat enkelvoudig in- en uitchecken is gerealiseerd. Dit wil zeggen dat het papieren treinkaartje moet worden verkocht en geaccepteerd gedurende de periode van meervoudig in- en uitchecken op het spoor.

Het handhaven van het papieren treinkaartje betekent dat de kaartautomaten moeten blijven bestaan en worden onderhouden. Nederland telt 1.200 kaartautomaten¹². Daarmee komen de kosten voor beheer en onderhoud van alle automaten in Nederland neer op € 36 miljoen (€ 30.000 per automaat)¹³. Deze kosten voor de tijdelijke maatregel mogen naar mening van de commissie niet worden opgenomen in de businessmodellen van het enkelvoudig in- en uitchecken. Het zijn de kosten die de vervoerders moeten dragen, zolang het OV-chipkaart-systeem het beloofde reisgemak niet waarmaakt.

Vervoerders hebben aangegeven deze kosten niet te kunnen dragen. De commissie kan zich voorstellen dat de AMvB voor het handhaven van het papieren treinkaartje wordt ingetrokken als concessieverleners op het spoor een juridisch bindende resultaatsverplichting tekenen om het tot stand brengen van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen te realiseren. De verwezenlijking

¹² Opgegeven door NS

¹³ Deze bedragen zijn opgenomen in de afspraken tussen Rijk en decentrale overheden bij de decentralisatie van contractsector spoorlijnen

zal dan binnen een realistische termijn van enkele jaren moeten plaatsvinden. Deze verplichting kan gelijktijdig met de oprichting van de OV-autoriteit geregeld worden.

Met een oplossing voor enkelvoudig in- en uitchecken is ook de problematiek van het dubbel opstaptarief opgelost. De commissie adviseert bij nieuwe of aan te passen concessies het enkelvoudig in- en uitchecken op te nemen als concessievoorwaarde.

Coulancebeleid

Ondanks het ontbreken van enkelvoudig in- en uitchecken biedt de OV-chipkaart op andere punten wel voordelen voor de reizigers. Dus ook op het spoor zullen reizigers gebruik maken van de OV-chipkaart. Nu de OV-chipkaart wordt uitgerold op het regionaal spoorvervoer is het in het belang van alle partijen dat de reiziger het gemak onderkent van het reizen met de OV-chipkaart. Wanneer de consequenties van foutief handelen voor rekening van de reiziger komen wordt het leren gebruiken van de OV-chipkaart een harde leerschool.

Om deze reden adviseert de commissie om in de overgangsfase ruimhartig om te gaan met het coulancebeleid bij foutief in- en uitchecken.

6.12 Andere oplossingen

De commissie heeft ook gekeken naar oplossingen die buiten het bestaande systeem van in- en uitchecken liggen, te weten: vooraf specificeren en reizen op rekening. Bij vooraf specificeren koopt de reiziger voorafgaand aan zijn reis een reisrecht bij een automaat. Dit reisrecht kan worden geladen op de OV-chipkaart, of worden uitgegeven als een papieren treinkaartje.

Bij het reizen op rekening betaalt de reiziger niet tijdens het reizen. De in- en uitcheckhandelingen van een reiziger worden opgeslagen in de back office en periodiek ontvangt de reiziger een rekening voor de door hem afgelegde reizen. De commissie heeft geconcludeerd dat deze alternatieven niet reëel zijn. Dit systeem is onduidelijk voor de reiziger, omdat er in feite drie systemen gelijktijdig operationeel zijn. De reiziger kan vooraf een papieren kaartje kopen, dan wel een kaartje op zijn OV-chipkaart laden. Hiervoor moet een systeem van kaartautomaten worden gehandhaafd en moet de reiziger met een 'sleutel' geladen op zijn kaart de poortjes openen.

Daarnaast is er het systeem van reizen op rekening, hiervoor geldt dat de reiziger wel in- en uitcheckt bij het begin en eind van zijn reis, maar dat de apparatuur geen prijsberekening doet. Dit is alleen mogelijk voor reizigers met een persoonlijke OV-chipkaart en daarmee geen afdoende maatregel voor alle reizigers. Ten derde houdt de reiziger de mogelijkheid om wel met meervoudig in- en uitchecken zijn reis door de OV-keten te maken.

Daar komt bij dat de kosten voor dit systeem hoger zijn dan de technische aanpassingen in het OV-chipkaartsysteem en de tijd tot realisatie bovendien langer duurt dan de voorkeursoplossing enkelvoudig in- en uitchecken.



7

Dubbel opstaptarief

7

Dubbel opstaptarief

7.1 Aanleiding

Een treinreiziger die met de OV-chipkaart reist betaalt per vervoerder een opstaptarief. Het opstaptarief is het startbedrag dat de reiziger betaald voor de rit, ongeacht de lengte van de rit. Als hij één reis maakt met verschillende spoorvervoerders, kan hij twee tot drie keer het opstaptarief betalen, Hieronder een aantal voorbeelden:

Assen – Winschoten:
tot Groningen met NS, Groningen – Winschoten met Arriva (twee keer opstaptarief);
Kerkrade – Venlo:
tot Heerlen met Veolia, Heerlen – Roermond met NS en Roermond – Venlo met Veolia (drie keer opstaptarief);
Utrecht – Winterswijk:
tot Arnhem met NS, Arnhem – Winterswijk met Syntus (twee keer opstaptarief).

Toenmalig minister Eurlings stelde dat de decentrale overheden en de vervoerders een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor de reizigers en dat hun horizon niet op hoort te houden bij de concessiegrenzen. Ook de decentrale overheden en NS hebben aangegeven dat voorkomen moet worden dat de reiziger een dubbel opstaptarief betaalt.

Om de belangen van de reiziger zeker te stellen heeft Eurlings voorbereidingen getroffen om de vervoerders te verplichten het papieren treinkaartje te accepteren, zolang het probleem van het dubbele opstaptarief niet is opgelost. Een wijziging van het Bp 2000 zal de verplichting tot acceptatie juridisch borgen.

7.2 Oorzaken

Zowel bestuurlijke keuzes als technische keuzes hebben tot het dubbel opstaptarief geleid:

Bestuurlijke keuzes

In 1996 heeft NS na de verzelfstandiging gezegd een aantal onrendabele treindiensten te willen opheffen. De Tweede Kamer heeft aangegeven dat ze vanwege het publiek belang deze lijnen (in totaal 30) toch bediend wil houden. Deze treindiensten worden aangeduid met contractsectorspoorlijnen. Oorspronkelijk gefinancierd via een exploitatiesubsidie van de minister van Verkeer en Waterstaat aan NS. Vanaf 2005 zijn deze treindiensten onder verantwoordelijkheid van de decentrale overheden gebracht, zijnde het regionale treinvervoer.

Met als beleidsdoel te komen tot een betere integratie van het regionaal openbaar vervoer, een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten en een betere afstemming met de andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoersbeleid.¹⁴

Hiermee vallen de regionale spoorlijnen onder de tariefverantwoordelijkheid van de decentrale overheden. Daarmee is beleidsmatig de tariefintegratie op het spoor doorbroken. Dit is één element dat het dubbel opstaptarief veroorzaakt.

Technische keuzes: Easy Trip en Reizen op saldo bij NS

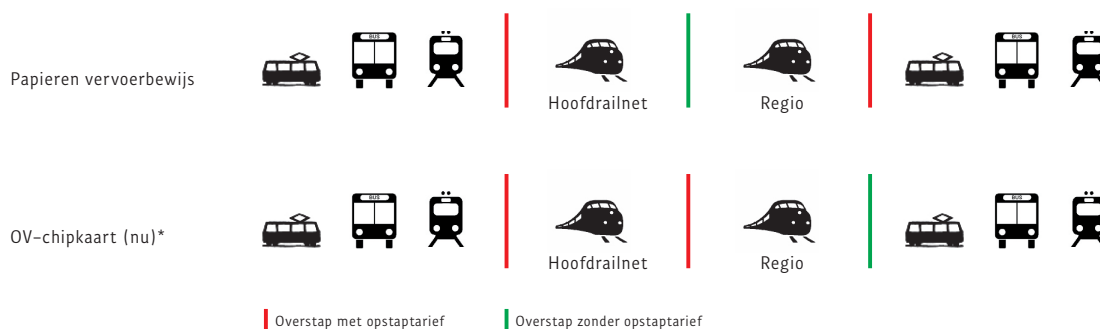
De OV-chipkaart moet twee tariefstelsels faciliteren; het tariefstelsel op het hoofdrailnet en het tariefstelsel in het stads- en streekvervoer, waaronder ook de regionale treindiensten. Betaling vindt plaats met één kaart, de OV-chipkaart. Het door vervoerders gekozen OV-chipkaartsysteem was echter niet berekend op het faciliteren van twee tariefsystemen. Het systeem moest worden aangepast aan de Nederlandse situatie. In de technische uitwerking heeft dit geresulteerd in twee verschillende systemen, waartussen het overstaprecht niet is ingepast. In het stads- en streekvervoer, inclusief het regionaal treinvervoer maken de vervoerders gebruik van het product 'Easy Trip' om het reizen op saldo te faciliteren, dit product staat standaard op iedere OV-chipkaart. Voor het reizen op saldo moet de reiziger bij NS een apart product laden, namelijk het product 'Reizen op saldo bij NS' (ROS).

Door het gegeven dat er twee verschillende systemen zijn om het reizen op saldo te faciliteren, vervalt het overstaprecht bij een overstap tussen het hoofdrailnet en het regionaal spoorvervoer en is het dubbel opstaptarief ontstaan.

Dubbel opstaptarief tussen twee systemen niet nieuw

De commissie constateert dat het dubbel opstaptarief met de invoering van de OV-chipkaart niet nieuw is bij het reizen met het openbaar vervoer. In feite functioneren net als in het verleden twee tariefsystemen naast elkaar. In het verleden viel de bestuurlijke keuze echter op tariefintegratie op het spoor en aparte tarieven in de regio. In de techniek was dit op het spoor vormgegeven met een 'papieren treinkaartje' volgens een degressief tariefstelsel. Het stads- en streekvervoer kende het 'nationaal vervoerbewijs', waaronder de strippenkaart, gebaseerd op een zone-indeling.

In dit systeem verviel het overstaprecht tussen de trein enerzijds en bus, tram en metro anderzijds. Bij deze overstap betaalde de reiziger een dubbel opstaptarief. In onderstaand schema is weergegeven welke overstaprechten worden gefaciliteerd in de verschillende systemen. De rode lijnen geven de plaats aan waar geen overstaprecht geldt. De reiziger betaalt een nieuw opstaptarief bij het overschrijven van deze lijn. De groene lijnen geven de plaats in de keten waar de reiziger overstapt zonder een nieuw opstaptarief te betalen.



Figuur 5: Plaats van het opstaptarief

* Uitzondering op deze situatie is het regionaal treinvervoer in Groningen en Friesland, aangeboden door Arriva. Hier betaalt de reiziger een dubbel opstaptarief bij het overstappen van het regionaal spoorvervoer naar het hoofdrailnet en van het regionaal spoorvervoer naar de regionale bus.

Uit bovenstaande figuur blijkt dat met de invoering van de OV-chipkaart de plaats in de reisketen waar een opstaptarief moet worden betaald is verschoven. Het aantal plaatsen waar de reiziger een opstaptarief betaalt in de openbaar vervoerketen is echter gelijk gebleven.

7.3 Aantal reizigers

Het vraagstuk van het dubbel opstaptarief concentreert zich rond het regionaal treinvervoer en de vraag of tariefintegratie moet plaatsvinden in de treinrailketen of tussen het regionaal treinvervoer en de regionale bus, tram en metro en welke techniek dit kan faciliteren.

Het dubbel opstaptarief treedt op bij het reizen op saldo. Het is nu nog onduidelijk hoe in de toekomst de abonnementen vorm worden gegeven, zodat niet kan worden aangegeven of abonneementhouders te maken krijgen met een dubbel opstaptarief.

In onderstaande tabel is aangegeven bij hoeveel reizen op jaarbasis een dubbel opstaptarief wordt gerekend en tot welke kosten dit extra opstaptarief per reis leidt. De reizen die op een abonnement worden gemaakt zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Situatie	Plaats van het opstaptarief	Aantal overstappende reizigers met dubbel opstaptarief (jaar 2009)	Prijs voor opstaptarief
Papieren vervoerbewijs, tariefintegratie op het spoor	Overstap tussen bus, tram, metro en de trein	1,4 miljoen	0,79 ct
OV-chipkaart nu, Tariefintegratie in de regio	Overstap tussen het regionaal treinvervoer en het hoofdrailnet	3,5 miljoen	0,80 ct

Tabel 2: Reizen op jaarbasis (2009) met een dubbel opstaptarief (bron NEA, 2011)

Op jaarbasis worden 383 miljoen treinreizen gemaakt. De overgang van het papieren kaartje naar de OV-chipkaart leidt tot een nieuw overstaprecht tussen de trein en de bus (1,4 miljoen reizen) en een doorbroken overstaprecht in de treinrailketen (3,5 miljoen reizen). Per saldo ontstaat bij 2,1 miljoen reizen een dubbel opstaptarief.

7.4 Tariefffecten

Effect van het opstaptarief

Het verleggen van de tariefintegratie van het spoor naar de regio heeft consequenties voor de overstap waar de reiziger een dubbel opstaptarief betaalt. Ondanks het verschil tussen beide tariefsystemen in de regio en op het hoofdrailnet heeft het slechts een miniem effect op de hoogte van het opstaptarief. Het opstaptarief voor het stads- en streekvervoer is vastgelegd in het Landelijk Tarievenkader I (LTK-I), een convenant tussen decentrale overheden. In het convenant zijn landelijke afspraken vastgelegd over onderdelen van het tarievenbeleid op het gebied van de OV-chipkaart, waaronder ook het opstaptarief.

Dit bedraagt € 0,79 (prijsniveau 2011).

Op het hoofdrailnet betaalt de reiziger altijd de eerste acht tariefeenheden¹⁵ ongeacht de lengte van zijn reis. NEA heeft berekend dat dit kan worden omgerekend naar een opstaptarief vergelijkbaar met € 0,80.

Met de invoering van de OV-chipkaart moet per saldo op jaarbasis voor 2,1 miljoen reizen een extra opstaptarief worden betaald. Dit kost de reizigers bij elkaar € 1,7 miljoen.

Overige tariefffecten

Het vervallen van de tariefintegratie op het spoor heeft niet alleen consequenties voor het opstaptarief. Het hoofdrailnet kent een degressief tariefstelsel waarbij de reiskilometers goedkoper worden naarmate een langere reis wordt afgelegd. Het knippen van een treinreis in een verplaatsing op het hoofdrailnet en een verplaatsing met de regionale trein leidt tot twee afzonderlijke ritten. Het degressieve prijsvoordeel wordt hierdoor minder.

Daarnaast heeft het doorbreken van de tariefintegratie op het spoor consequenties voor de abonnementen. Het treinabonnement zoals de voordeelurenkaart van NS verdwijnt op het regionaal spoor. Hiervoor in de plaats komen producten die in de regio zijn geïntegreerd met het busvervoer. Deze effecten evenals het degressieve tarief zijn door de commissie meegenomen in haar afwegingen, zonder dat een volledige tariefvergelijking tussen het oude tariefregime en het nieuwe tariefregime is gemaakt.

¹⁵ Een tariefeenheid is de afstandsmaat waarvoor een bepaald tarief geldt.

7.5 Oplossing

Binnen het huidige OV-chipkaartsysteem is het niet mogelijk om een overstap tussen twee verschillende treinvervoerders te accepteren. De reiziger betaalt hierdoor een dubbel opstaptarief bij overstappen in de treinrailketen.

Zowel Collis als TLS en de vervoerders constateren dat met een aanpassing van het systeem het mogelijk is om het overstaprecht in de OV-keten vrij te selecteren op basis van onder andere modaliteit; vervoerder; vorige uitstaplocatie (bijvoorbeeld binnen de regio) of tijdsperiode. Bij overstappen met een geselecteerd overstaprecht betaalt de reiziger geen nieuw opstaptarief. In theorie is het hiermee mogelijk om iedere overstap in te stellen zonder opnieuw een opstaptarief in te stellen.

Aanpassing systeem, vrij in te stellen overstaprecht



Figuur 6: Plaats van het opstaptarief na aanpassing van de techniek

De commissie meent dat het vrijgeven van alle overstaprechten tegen de afspraken tussen partijen ingaat. Bij de overgang van het NVB naar de OV-chipkaart hebben de betrokkenen kostenneutraliteit voor de reiziger afgesproken. Het opheffen van het dubbel opstaptarief zonder verdere aanpassing van het tariefstelsel leidt tot een lager tarief voor de reiziger en daarmee minder opbrengsten voor de vervoerder. De commissie meent dat deze lagere opbrengsten niet te dragen zijn binnen de business case van de vervoerder en dat de reiziger hier geen aanspraak op kan doen binnen de huidige afspraken van kostenneutraliteit voor de reiziger.

Wanneer bij alle overstappen het overstaprecht vrij wordt ingesteld en daarmee bij overstappen geen opstaptarief wordt geheven zal dit gelet de lagere inkomsten uit het opstaptarief noodzakelijkerwijs leiden tot grote herzieningen van het tariefstelsel. Dit is niet in het belang van de reiziger.

Zowel met het papieren treinkaartje en het NVB als met de OV-chipkaart betaalt de reiziger op twee plaatsen in de OV-keten bij een overstap een opstaptarief.

De commissie vindt twee plaatsen voor een opstaptarief billijk.

De commissie adviseert het overstaprecht in de treinrailketen in te stellen en tegelijkertijd het overstaprecht tussen de regionale trein en het regionale bus, tram en metro vervoer te laten vervallen. Bij de overstap in de treinrailketen betaalt de reiziger dus geen dubbel opstaptarief en bij de overstap tussen het regionale treinvervoer en de bus betaalt de reiziger wel een dubbel opstaptarief. Hiermee wordt de situatie van het papieren treinkaartje, voor wat betreft het opstaptarief, teruggebracht.

Aanbeveling



Figuur 7: Aanbeveling commissie voor plaats van het opstaptarief

De commissie meent dat deze situatie de meeste duidelijkheid voor de reiziger geeft. Bij overstappen tussen de bus, tram en metro en de trein betaalt de reiziger altijd een opstaptarief ongeacht de vervoerder die de treindienst levert en ongeacht of dit een treindienst op het hoofdrailnet of op het regionaal spoor-netwerk betreft.

Daarnaast meent de commissie dat deze situatie het meeste voordeel voor de reiziger geeft. Het aantal reizen met een overstap tussen het hoofdrailnet en het regionaal treinvervoer (3,5 miljoen) is groter dan het aantal reizen met een overstap tussen het regionaal treinvervoer en bus, tram of metro (1,4 miljoen).

7.6 Implementatie

Lange termijn oplossing: Enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen

Met het invoeren van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen is het dubbel opstaptarief in de treinrailketen feitelijk op te lossen. Bij het systeem van enkelvoudig in- en uitchecken wordt in één keer de prijs voor de hele treinreis berekend. Dit leidt niet automatisch tot het verdwijnen van het opstaptarief in de railketen. Het systeem van enkelvoudig in- en uitchecken maakt het mogelijk, maar vervoerders moeten de tariefaanpassing wel doorvoeren.

Korte termijn oplossing: Software aanpassing

Enkelvoudig in- en uitchecken is, zoals eerder in deze rapportage toegelicht, niet op korte termijn in te voeren. Uit het onderzoek van Collis is gebleken dat een andere, op kortere termijn te realiseren oplossing voor handen is. De vervoerders hebben dit bevestigd.

Techniek

Met een softwareaanpassing is het mogelijk het overstaprecht vrij te selecteren. In de validatieapparatuur van de treinvervoerders wordt bij het uitchecken de modaliteit trein meegegeven. Als de reiziger zijn reis vervolgt en dus incheckt op het overstapstation bij een andere treinvervoerder zal er bij het uitchecken op de bestemming het opstaptarief (€ 0,79) niet in rekening worden gebracht. Ook voor de reis op het hoofdrailnet (waar een degressief tarief wordt berekend zonder formeel opstaptarief) betekent dit dat op het totaal bedrag voor de reis € 0,79 in mindering wordt gebracht. Nader onderzoek moet uitwijzen of de al uitgegeven kaarten moeten worden aangepast dan wel vervangen.

Juridische verplichting tot prijsverlaging

In de techniek kan het overstaprecht worden ingesteld. Juridisch dient echter te worden geborgd dat vervoerders ook daadwerkelijk het opstaptarief niet in rekening brengen aan de reiziger. Voor het stads- en streekvervoer zijn tariefafspraken vastgelegd in het Landelijk Tarievenkader. De commissie adviseert ook voor het treinvervoer een tarievenkader op te stellen.

Opstaptarief naar het regionaal bus-, tram- en metrovervoer

De commissie adviseert om in ieder geval het overstaprecht in de treinrailketen zo in te stellen, dat de reiziger bij het overstappen tussen twee treindiensten geen nieuw opstaptarief betaalt. Binnen dit systeem behouden de decentrale tariefverantwoordelijken echter de keuze om ook bij reizigers die vanaf bus, tram of metro overstappen op het regionaal treinvervoer het opstaptarief al dan niet in rekening te brengen.

7.7 Wie betaalt de softwarewijziging

Aan de invoering van de softwarewijziging zijn kosten verbonden die door de treinvervoerders zijn geschat op circa € 2 miljoen voor de technische aanpassing. De commissie is van mening dat de concessiehouders en de concessieverleners voor het personenvervoer per trein deze kosten gezamenlijk moeten dragen. De commissie meent dat deze rekening niet bij de reiziger mag worden neergelegd. De reiziger wordt door het dubbele opstaptarief geconfronteerd met een hogere prijs voor zijn treinreis en het kan niet zo zijn dat de reiziger geld moet betalen om het dubbele opstaptarief tegen te gaan.

7.8 Opbrengstenderving

De tarieven in het regionaal vervoer zijn opgebouwd uit een opstaptarief en een lineair tarief. Ook in het degressieve tarief op het hoofdrailnet zit een opstaptarief verwerkt. Het oplossen van het dubbel opstaptarief leidt ertoe dat de reiziger geen opstaptarief meer betaalt bij verandering van vervoerder. Dit heeft consequenties voor de inkomsten van een vervoerder, alleen de vervoerder aan het begin van de reis ontvangt het opstaptarief. In het stads- en streekvervoer zijn hier al specifieke afspraken overgemaakt in het Landelijk Tarievenkader¹⁶. Wanneer een reiziger overstapt tussen bus, tram of metro ongeacht de vervoerder wordt hier geen dubbel opstaptarief in rekening gebracht.

Het LTK-I betreft een convenant tussen decentrale overheden. De commissie is van mening dat met het oplossen van het dubbel opstaptarief de zin: 'De opbrengst van de vaste voet valt toe aan de concessiehouder die de vaste voet int en wordt niet verrekend met andere concessiehouders', ook van toepassing moet worden verklaard bij de overstap in de treinrailketen.

¹⁶ In het LTK-I, bijlage I: uitvoeringsregels is hierover in artikel 6 Vaste voet, het volgende over opgenomen: De in artikel 2, lid 1 en 2 van het Convenant genoemde vaste voet (noot, dit is het opstaptarief) bedraagt voor het regionale openbaar in 2009 € 0,75. Het bedrag van de vaste voet is geïndexeerd conform de indexatie van het NVB of een nader met de vervoerders af te spreken index. Afgerond wordt op € 0,01; € 0,005 wordt naar boven afgerond. De opbrengst van de vaste voet valt toe aan de concessiehouder die de vaste voet int en wordt niet verrekend met andere concessiehouders. In de communicatie met de reiziger wordt de vaste voet aangeduid als 'basistarief'.



8

Instaptarief van €4 naar €3

8 Instaptarief van €4 naar €3

8.1 Aanleiding

Al langere tijd maakt de Tweede Kamer zich zorgen over de incomplete transacties bij het reizen met de OV-chipkaart. Leden van de Tweede Kamer menen dat door de incomplete transacties de reiziger te veel betaalt voor het gebruik van het openbaar vervoer en dat de vervoersbedrijven hier ten onrechte geld aan verdienen.

In het Algemeen Overleg van 14 april 2011 heeft de Kamer de volgende motie gesteund:

- *overwegende, dat het aantal incomplete transacties nog altijd veel hoger is dan wenselijk, het aantal restitutieverzoeken laag is en vervoersbedrijven dus aanzienlijke bedragen overhouden;*
- *constaterende, dat de balans tussen het belang van openbaar vervoersbedrijven, die willen voorkomen dat mensen express «vergeten» uit te checken, en reizigers, die al snel € 2 tot € 3 kwijt zijn als ze vergeten uit te checken, te veel richting vervoerders uitslaat;*
- *verzoekt de regering de commissie-Meijdam te vragen om na te gaan welke gevolgen het heeft het instaptarief in het stads- en streekvervoer te verlagen van € 4 naar € 3 en om hierover te adviseren in haar eindrapport,*
- *en gaat over tot de orde van de dag.*

Hiermee is deze vierde vraag toegevoegd aan de opdracht aan de commissie.

8.2 Instaptarief

Bij het reizen met de OV-chipkaart in het stads- en streekvervoer moet de reiziger iedere keer wanneer hij instapt inchecken en wanneer hij uitstapt uitchecken. Dat geldt ook als hij overstapt van de ene op de andere lijn van dezelfde vervoerder. Bij het inchecken wordt een instaptarief van het reissaldo van zijn kaart afgeschreven. Dit instaptarief is voor het bus, tram en metro vastgesteld op € 4.¹⁷ Dit bedrag is een borg, waarmee bij het uitchecken de ritprijs wordt verrekend. Is de reisvoordeligere dan € 4 dan wordt het verschil teruggestreven naar het saldo op de OV-chipkaart van de reiziger. Is de ritprijs hoger dan € 4 dan wordt het bedrag boven de € 4 bij het uitchecken van het saldo op de OV-chipkaart afgeschreven. Wie niet uitcheckt, wordt geconfronteerd met een afschrijving van € 4 van het saldo van zijn chipkaart. Wie correct incheckt én correct uitcheckt, betaalt de prijs van de reis.

Hiermee is het instaptarief voor de reiziger een prikkel correct uit te checken en geeft het de vervoerder de zekerheid dat de kans klein is dat de reiziger te weinig betaalt.

¹⁷ Voor het treinvervoer varieert het instaptarief tussen de € 6 en € 20

8.3 Incomplete transacties

De vraag van de Tweede Kamer komt voort uit haar zorgen over de incomplete transacties. Een incomplete transactie ontstaat wanneer bij het reizen met de OV-chipkaart na een check-in, geen check-uit meer volgt. Het systeem kan hierdoor de rit van de reiziger niet afsluiten en er volgt geen verrekening tussen de prijs voor de afgelegde reis en het instaptarief. Dit betekent dat de reiziger zijn instaptarief kwijt is.

Oorzaken

Een incomplete transactie kan verschillende oorzaken hebben:

- **De reiziger vergeet uit te checken.**
Onderzoek van Van Brienen toont aan dat de reiziger bij het reizen met de OV-chipkaart bang is zijn check-uit te vergeten. Deze angst is niet ten onrechte. In het werkgeheugen concurreert het denken aan de check-uit met andere zaken die onthouden moeten worden, waaronder het denken aan de bagage, de route voor het vervolg van de reis en ook niet reis-gebonden gedachten.
- **De reiziger checkt bewust niet uit**
Bij het uitchecken berekent het systeem op basis van de ritlengte en de kortingsproposities van de reiziger de prijs voor de reis. Vervolgens verrekent het systeem deze prijs met het instaptarief. Als de reis duurdert is dan het instaptarief (€ 4 in het stads- en streekvervoer) dan is het voor de reiziger lonend om niet uit te checken. Hij betaalt dan immers het instaptarief en niet het hogere bedrag.
- **Het systeem functioneert niet**
Door technische storingen of menselijke fouten kan het zijn dat niet alle handelingen die de reiziger uitvoert met de OV-chipkaart daadwerkelijk in de back-office wordt geregistreerd. Mogelijk gaan uitcheckhandelingen dan verloren in het systeem.

Aantal

In alle regio's in Nederland, in alle maanden van 2010, heeft minder dan 2,5% van alle gebruikers van de OV-chipkaart een financieel gevolg van een incomplete transactie gehad. In sommige perioden lag het percentage onder de 1%. In dit percentage zijn alle OV-chipkaartreizigers meegenomen, ook de reizigers die reizen met een abonnement. De reizigers met een abonnement ondervinden geen financieel nadeel van foutief handelen.

De percentages fluctueren door het aantal nieuwe gebruikers van de OV-chipkaart. Nieuwe gebruikers moeten eerst wennen aan het systeem. In vakantieperiode ligt het percentages incomplete transacties meestal hoger omdat de verhouding incidentele gebruikers van het openbaar vervoer in deze maanden hoger is. In die gebieden waar de OV-chipkaart het enige vervoerbewijs voor het openbaar vervoer is daalt het aantal incomplete transacties.

Bij het overgaan tot het uitzetten van de strippenkaart in diverse regio's heeft de minister aangegeven te sturen op het percentage incomplete transacties ten opzichte van het aantal ritten gereisd met een OV-chipkaart op saldo. De reizigers die op saldo reizen ondervinden een financieel gevolg van foutief handelen tijdens het uitchecken.

8.4 Toegankelijkheid

De hoogte van het instaptarief is niet van invloed op de toegankelijkheid van het systeem. Bij het inchecken wordt het instaptarief van het saldo van de kaart afgeschreven. Het is echter bij bus, tram en metro niet noodzakelijk dat het hele bedrag van het instaptarief op het saldo van de OV-chipkaart staat. Het hebben van een positief saldo op het moment van inchecken is voldoende om te kunnen reizen met de OV-chipkaart.

Daarnaast is het mogelijk om te reizen met een 'wegwerpkaartje'. Het wegwerpkaartje is geldig voor een eenmalige reis. De kosten voor dit kaartje zijn in de regel hoger dan wanneer de reis betaald wordt met de OV-chipkaart. De reiziger kan echter een afweging maken tussen de zekere kosten voor een wegwerpkaartje en het risico op kosten bij het vergeten uit te checken.

8.5 Risico

De commissie is van mening, dat de risico's, verbonden aan het in- en uitchecken in een open systeem (bus en tram) billijk moeten worden verdeeld over de vervoerder en de reiziger

Niet betalen voor een reis of te weinig betalen voor een reis is –net als bij de strippenkaart– nog steeds mogelijk en vergt controle door de vervoerder. Te veel betalen voor een reis is enkel aan de orde, bij een incomplete transactie. In een dergelijk geval is de vervoerder verplicht het te veel betaalde aan de reiziger te vergoeden. Dat vergt wel een claimactie van de reiziger.

Via de persoonlijke transactie overzichten op www.ov-chipkaart.nl of op de printjes uit de automaat kan de reiziger zijn laatste transacties controleren en nagaan of al zijn check-in-handelingen correct zijn afgesloten met een check-out, of dat hij een claim moet neerleggen bij de vervoerder om het teveel betaalde geld bij een incomplete transactie terug te vragen.

In een geheel gesloten systeem (metro) is het onmogelijk in en uit te stappen zonder correct in te checken. Hier kan het instaptarief niet tot problemen leiden.

8.6 Instaptarief arbitrair

De hoogte van het bedrag is uiteraard arbitrair. Hoe lager het instaptarief, des te groter de kans dat de calculerende reiziger besluit niet uit te checken; hoe hoger het instaptarief, des te zwaarder wordt de goedwillende reiziger gestraft voor het niet of niet-correct uitchecken. Welke hoogte het instaptarief ook heeft, het zal nimmer effect hebben op de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Bij het instappen in bus, tram en metro hoeft het bedrag van het instaptarief namelijk niet bij het inchecken op de chipkaart te staan. Het hebben van een positief saldo op dat moment is voldoende. Daarbij heeft de reiziger de mogelijkheid om zijn risico van extra kosten bij niet uitchecken af te dekken met het kopen van een wegwerpkaartje. Hier zijn weliswaar kosten aan verbonden voor de reiziger, het tarief voor een wegwerpkaartje is hoger dan een regulier kaartje. De reizigers die reizen met de OV-chipkaart kunnen hun laatste transacties controleren. Het teveel betaalde geld door een incomplete transactie kan de reiziger claimen bij de vervoerder.

Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid lijkt er daarom geen rede te zijn om het instaptarief te verlagen naar € 3.

Samenvattend denkt de commissie dat het alleen mogelijk is fundamentele afwegingen te maken ten aanzien van dit tarief na uitgebreid empirisch onderzoek. Aan de hand daarvan valt de omvang van het probleem in kaart te brengen en kan gesproken worden over de tariefhoogte en de bestemming van de ten onrechte door de vervoersbedrijven ontvangen of aan de vervoersbedrijven niet betaalde middelen. Dit gaat echter de mogelijkheden van de commissie in relatie tot de gewenste voortvarendheid te buiten.

Bronvermelding OV-chipkaart

Bronvermelding OV-chipkaart

- Bruggen, G.H. van, 16 mei 2011. **Peer Review Reizigersperspectief op check-in, check-out met de OV- chipkaart in de railketen.**
- Collis, B.V., 8 februari 2011. **Toets op Analyse opties voor Single Ci/Co in de railketen, t.b.v. de Commissie Meijdam.** Leiden: Collis.
- Collis, B.V., 27 mei 2011. **Onderzoek naar de technische haalbaarheid van enkelvoudig in- en uitchecken in de railketen, t.b.v. de Commissie Meijdam.** Leiden: Collis.
- Collis, B.V., 3 juni 2011. **Voorkoming van dubbel opstaptarief in het railnetwerk, Technische haalbaarheidsonderzoek, t.b.v. de Commissie Meijdam.** Leiden: Collis.
- DOC, 3 mei 2010. **OV chipkaart in de integrale railketen, Analyse eenmalig in- en uitchecken in de treinrailketen.**
- Decentrale overheden, april 2002, **Afsprakenkader OV-chipkaart, versie 1.2.**
- FMN, 12 mei 2011. **Openbrief FMN, aan de aandeelhouders van TLS.**
- Herwijnen, J. van, 2 juni 2009. **Feasibility analysis of a single check-in and check-ou for railway journeys.** Utrecht: NS.
- Laux, F.A.L., DOC, 27 augustus 2010. **Aanbiedingsbrief: analyse eenmalig in- en uitchecken in de treinrailketen.**
- Leeuw, A.C.J. de, 1984 **De wet van de bestuurlijke drukte, over inspanning en resultaat van besturen,** Maastricht, Van Gorcum 1984, isbn 9023220838
- NEA B.V., maart 2011. **Feitenonderzoek dubbel opstarttarief.** Zoetermeer: NEA.
- Peijs, K., & Modder, J.J., 14 augustus 2006, **Bestuursovereenkomst OV chipkaart.** Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- RET, december 2010, **Resultaten Klanttevredenheidsonderzoek OV-chipkaart regio Rotterdam.**
- Significance B.V. & De Vroome IVIC B.V., 20 april 2011. **Peer Review inzake Feitenonderzoek Dubbel Opstaptarief.**
- Staatscourant nr. 684, 18 januari 2011. **Besluit instelling Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief in de treinrailketen,** 10 januari 2011Nr. VenW/BSK-2010/212428.

- Stuurgroep OV-chipkaart, 15 maart 2010. **Suggesties van decentrale overheden en regionale vervoerders m.b.t. de aanpak van het dubbel opstaptarief.**
- Trans Link Systems, 22 juni 2010. **Dubbel opstaptarief.** Amersfoort: TLS
- TU Delft, 31 mei 2011. **Naar een betere governance voor de OV-chipkaart,** advies aan de Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief in de Treinrailketen. Delft: TU Delft.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 23 645, **nr 141**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 23 645, **nr 240**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 23 645, **nr 253**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 23 645, **nr 254**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 23 645, **nr 375**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 23 645, **nr 376**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 645, **nr 380**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 645, **nr 381**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 645, **nr 384**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 645, **nr 388**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 645, **nr 390**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 645, **nr 392**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 645, **nr 418**
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 23 645, **nr 429**
- Twynstra Gudde, B.V., november 2010. **Check-in Check-out,** overdrachtsdocument implementatiegroep OV- chipkaart. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Van Brienens, B.V., mei 2011. Commissie Meijdam: **Reizigersperspectief op check-in, check-out met de OV- chipkaart in de railketen.** Den Haag: Van Brienens.
- Verbeek, L., 2010. **Brief voorzitter Implementatiegroep OV-chipkaart.**
- Zwan, A. van der, 27 maart 2011. **De invoering van de OV chipkaart in Nederland, reconstructie van het besluitvormingsproces.** Amsterdam: Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland.

Colofon

De tekst in dit rapport is opgesteld door:

De Commissie Permanente Structuur en Dubbel opstaptarief in de treinrailketen:

mr. Henry Meijdam, voorzitter
mr. Pieter Jan Biesheuvel
Stefan Hulman MSc
mr. dr. Eric Janse de Jonge
ir. Ton Kaper
drs. Hans Rat
prof. dr. Peter Vervest

Secretariaat commissie:

ir. Esther de Kler – van Iperen,
secretaris Ministerie Infrastructuur en Milieu
ir. Anne Ubbels,
managing consultant Berenschot
drs. Maria Henneman,
communicatieadvies en eindredactie

Vormgeving:

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie:

Getty Images (omslag)
Hollands Hoogte
ov-communicatie.nl

Druk:

NDR, Den Haag

Bijbehorende uitgaven:

Collis, B.V., 21 juni 2011. Onderzoek naar de technische haalbaarheid van enkelvoudig in- en uitchecken in de railketen, in opdracht van de Commissie Meijdam. Leiden: Collis

Collis, B.V., 22 juni 2011. Voorkoming van dubbel opstaptarief in het railnetwerk, Technische haalbaarheidsonderzoek, in opdracht van de Commissie Meijdam. Leiden: Collis

NEA B.V., maart 2011. Feitenonderzoek dubbel opstarttarief. Zoetermeer: NEA

TU Delft, 31 mei 2011. Naar een betere governance voor de OV- chipkaart, advies aan de Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief in de Treinrailketen. Delft: TU Delft

Van Brienem, B.V., mei 2011. Commissie Meijdam: Reizigersperspectief op check-in, check-out met de OV- chipkaart in de railketen. Den Haag: Van Brienem

Deze publicatie en bijbehorende uitgaven zijn na publicatie te downloaden via het ministerie van Infrastructuur en Milieu www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm

