

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit Provincie Utrecht

Samenvatting

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

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

De bevindingen van de Commissie zijn:

Ad 1)

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

Ad 2)

De Commissie oordeelt dat de provincie Utrecht voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen de provincie Utrecht reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 1% mogen verwachten. Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo eveneens een kostenbesparing van 1%.

De groep reizigers die nu reizen met het regionale kaartje ondervindt gemiddeld een nadeel van 5% omdat het relatief goedkope regionale kaartje wordt afgeschaft. Dit resultaat is gebaseerd op de aanname dat deze groep reizigers overstapt op de OV-chipkaart. De groep reizigers die nu reizen met het grijze kaartje ondervindt gemiddeld genomen een voordeel van 14%. Dit voordeel treedt op als een deel van de reizigers, die nu nog reizen met de relatief dure grijze kaartjes overgaat op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vereist een actief beleid.

Ad 3)

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

Ad 4)

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen de provincie Utrecht. De Commissie constateert dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt zeker ook voor de provincie Utrecht waar naar schatting 100.000 P-kaarten voor 1,50 Euro zullen worden verkocht als gevolg van een actiecampagne die in september 2011 zal starten. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor de provincie Utrecht in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

Inleiding

I.I. Aanleiding voor het onderzoek

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

I.II. Context van de opdracht en toepassing provincie Utrecht

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

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

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

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

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

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

Toepassing provincie Utrecht

Bij provincie Utrecht kijkt de Commissie naar de groep reizigers die overgaat van het gebruik van de strippenkaart (kaartgroep 1 en 15, ook wel voorverkoop genoemd) naar het gebruik van OV-chipkaart en naar de groep reizigers die gebruik maakt van het regionale kaartje (kaartgroep 9) en het grijze kaartje (kaartgroep 6). Provincie Utrecht veronderstelt dat een deel van de reizigers die nu nog reizen met het regionale en een deel van het grijze kaartje, de OV-chipkaart gaat gebruiken. Reden voor de Commissie om ook het regionale en grijze kaartje in de analyse te betrekken.

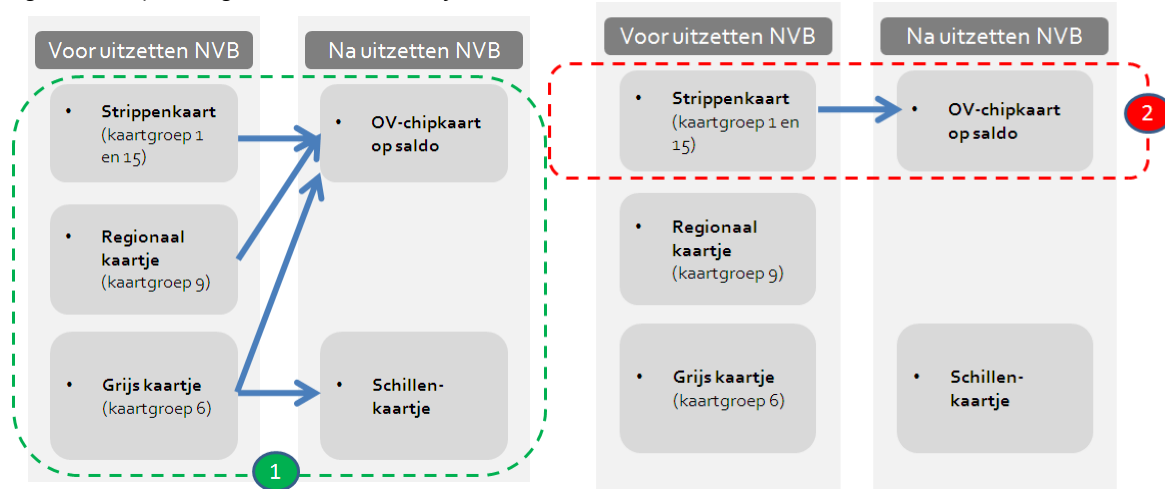
Door zowel de strippenkaart (55% van de omzet) als het regionale en het grijze kaartje (12% van de omzet) in de analyse mee te nemen wordt 67% van de totale omzet van het regionale OV geanalyseerd. Abonnementen (33%) worden buiten beschouwing gelaten.

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

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

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

Figuur 1: Groepen reizigers beschouwd in analyse kostenneutraliteit



Bron: Commissie Kist

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

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

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

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

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

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

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

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

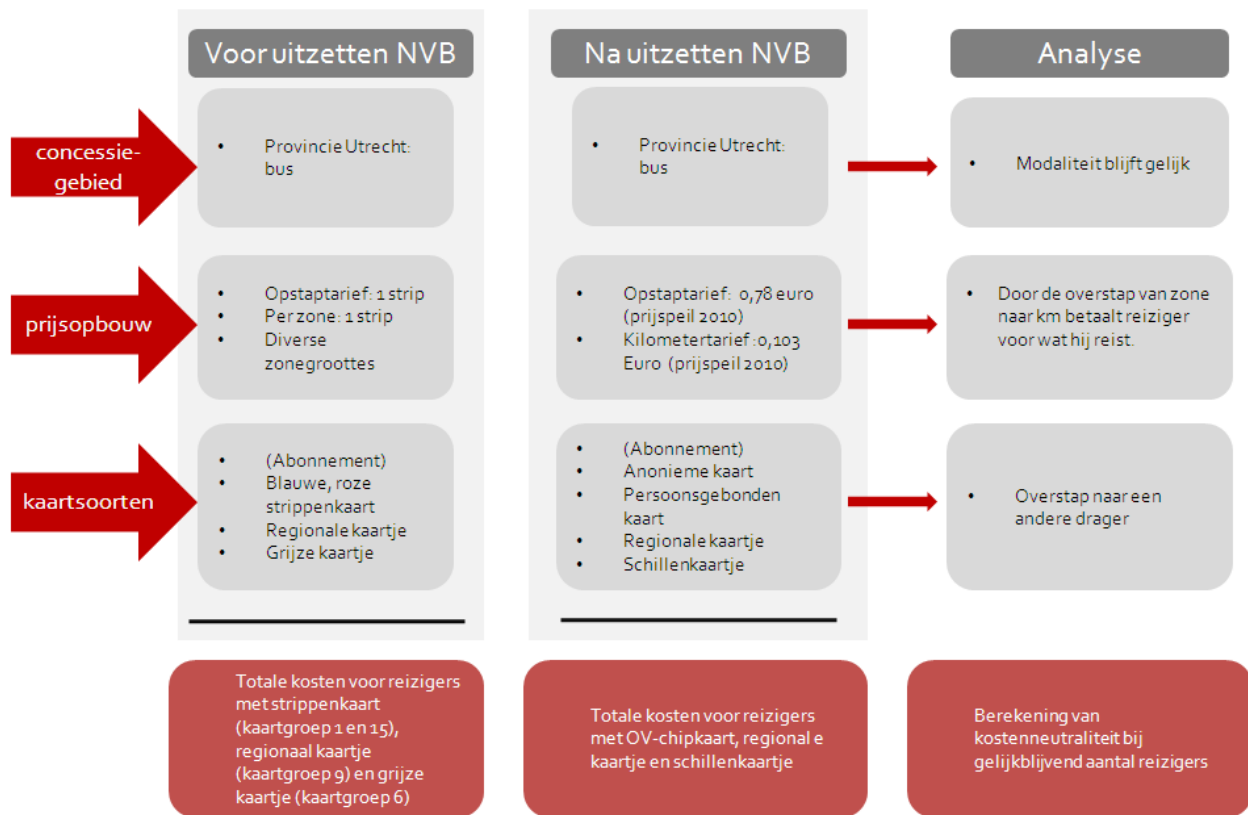
De voorwaarden waaronder opbrengstneutraliteit moet worden aangetoond, zijn niet nader bepaald. Het is aan elke DO afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat de DO bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een verzoek indient om het NVB af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

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

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

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

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



Bron: Commissie Kist

Situatie beschrijving provincie Utrecht

- Concessiegebied**
 De provincie Utrecht doet een aanvraag voor het uitzetten van het NVB voor de concessie provincie Utrecht voor busvervoer.
- Prijsopbouw OV-chipkaart**
 Het zonesysteem van de strippenkaart komt voor de concessie te vervallen². In de concessie provincie Utrecht betaalt de reiziger per rit een opstaptarief van 0,78 Euro (0,75 Euro in 2009 geïndexeerd naar 2010) en een kilometerprijs van 0,103 Euro (prijspeil van 2010). Alle kilometers binnen de concessie zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief daarmee even duur.
- Kaartsoorten**
 De overgang naar de OV-chipkaart resulteert in een verandering van kaartsoorten:
 - De strippenkaart wordt vervangen door de OV-chipkaart (anoniem en persoonsgebonden).
 - Regionale kaartjes komen te vervallen.
 - Het grijze kaartje wordt vervangen door de schillenkaartjes. Voor 1 of 2 zones bedragen de kosten 2,50 Euro, voor 3 of 4 zones bedragen de kosten 4,00 Euro voor 5 of meer zones 6,00 Euro.
 - Abonnementen blijven voorsnog tegen dezelfde condities beschikbaar.

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

Vertrekpunten van de Commissie

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

- De Commissie baseert zich mede op de reisinformatie uit de WROOV-database³ van 2008. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in stads - en streekvervoer. Reisinformatie van reizigers die reizen met het regionale kaartje en het grijze kaartje, is hier niet in opgenomen.
- De Commissie hanteert als informatiebron voor de analyse voor de provincie Utrecht de WROOV-informatie van de concessie provincie Utrecht.
- De Commissie neemt naast de strippenkaarten (kaartgroep 1 en 15, 55% van de totale opbrengsten) ook het regionale (7% van de totale opbrengsten) en grijze kaartje (5% van de totale opbrengsten) mee in haar berekeningen.
- Informatie over het gebruik van het regionale kaartje en het grijze kaartje is door de provincie Utrecht en de vervoerder aan de Commissie verstrekt.
- Abonnementen blijven – zoals gezegd – vooralsnog buiten beschouwing.
- Bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB en die slechts incidenteel voorkomen, blijven eveneens buiten beschouwing.
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3% voor de gemiddelde reiziger. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de constellatie van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven werkt het effect van variatie in huidige zongroottes gemeten in kilometers in de berekeningen door.

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

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor provincie Utrecht

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

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

Toelichting

In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat de OV-autoriteiten (provinciale en regionale overheid) de concessieverleners zijn voor het openbaar vervoer. In het geval van de provincie Utrecht is het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht de concessieverlener voor het openbaar vervoer in de provincie (exclusief BRU).

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

In 2005 neemt de Provincie een besluit over het eerste regionaal tarievenkader voor de OV Chipkaart. Dit is tot stand gekomen in samenwerking met de vervoerders. Het regionaal tarievenkader maakt in feite deel uit van twee gescheiden besluitvormingstrajecten, t.w. (1) de invoering van de OV-chipkaart als betaalmiddel in het openbaar vervoer en de overdracht van de bevoegdheid om de tarieven van het stads- en streekvervoer vast te stellen van het rijk naar de decentrale overheden en (2) de aanbesteding van het stads- en streekvervoer door de decentrale overheden voor de periode van december 2008 tot en met 2016.

De (in feite toevallige) combinatie van deze twee trajecten leidt tot een buitengewoon tijdpad. Feitelijk wordt in het najaar van 2007 gevraagd te adviseren over de tarieven voor het jaar 2009. Het Rocov beseft het belang hiervan in het kader van de aanbesteding, maar ervaart het ook als lastig reeds in 2007 over de gevraagde termijn te adviseren.

Op 14 mei 2007 brengt het Rocov advies uit over het tariefbeleid. Het Rocov is verheugd dat de Provincie zich richt op opbrengstneutraliteit. Wel benadrukt het Rocov dat de verhouding OV-kilometers gelijk moet blijven aan autokilometers. Bij dalende reizigersstromen kan het niet zo zijn dat de tarieven omhoog schieten. Om dit te controleren dringt zij aan op het monitoren van de hoeveelheid reizigerskilometers zowel rond de invoering van de chipkaart als in een langere periode erna. Om de kostenschommeling voor de reiziger zoveel mogelijk te beperken adviseert het Rocov de Provincie om vooralsnog ook op de OV-chipkaart het zonesysteem te hanteren. Hierdoor blijven de tarieven voor de reizigers gelijk en kan eerst aandacht worden besteed aan de invoering van de chipkaart zelf. Ook geeft het Rocov de Provincie mee te zorgen voor goede grensoverschrijdende proposities. Voorkomen moet worden dat reizigers die een aansluitende reis hebben in concessiegebieden van verschillende decentrale overheden of vervoerders bijvoorbeeld twee kortingsproposities moeten aanschaffen.

Het advies van het Rocov is betrokken bij de verdere uitwerking van het Regionaal Tarievenkader en het Regionaal Distributieplan. Het concept van het Regionaal Tarievenkader is toegestuurd aan het Rocov op 27 augustus 2007. Op 18 oktober 2007 reageert Rocov Utrecht op de adviesaanvraag.

Het Rocov brengt haar advies uit op het moment dat de ontwikkeling van de OV-chipkaart zich op een cruciaal moment bevindt. Veel is nog steeds onduidelijk, of niet naar ieders tevredenheid geregeld. Los daarvan is het Rocov zich bewust van het momentum in de aanbestedingsprocedure. In de voorstellen van de Provincie worden concrete bedragen genoemd voor het basiskilometertarief (0,120 Euro), de wagenverkooprijzen en de aanschafrijzen voor regionale abonnementen. Deze zijn gebaseerd op een aangenomen prijspeil 2009 dat op gangbare manier vanuit het prijspeil 2007 en gedeeltelijk aangenomen correcties is bepaald. Het Rocov is niet bij machte dit proces te beoordelen, maar gaat ervan uit dat de basis van de berekeningen van de thans bekende gegevens correct zijn. Het Rocov geeft aan graag inzicht te krijgen in de berekeningswijze van het basiskilometertarief, teneinde inzicht te krijgen in de elementen die daarin een rol hebben gekregen. Tevens houdt het Rocov een slag om de arm; toekomstige inzichten zouden ertoe kunnen leiden dat de bedragen opnieuw moeten worden vastgesteld. Het Rocov stelt voor, ten behoeve van het bestek, te zoeken naar formuleringen waardoor deze bedragen later ingevuld kunnen worden. Zij vult aan dat de genoemde bedragen dan als maximum beschouwd dienen te worden.

Daarnaast benadrukt het Rocov het verrekenen van eventueel vraagtval met het gevraagde kilometertarief in strijd is met de landelijke afspraak dat de reiziger na invoering van de OV-chipkaart gemiddeld hetzelfde zou betalen. Overigens kan er in de provincie Utrecht geen sprake zijn van opbrengstderving voor de vervoerder t.o.v. het voorgaande jaar omdat de vervoerder aan het begin van een nieuwe concessieperiode staat. Het Rocov hamert op een bestek waarbij het ondernemersrisico (vraagtval, niet functionerende apparatuur) niet wordt verhaald op de reiziger.

Het Rocov is uitermate verheugd in de voorstellen voor regionale abonnementen belangrijke elementen aan te treffen, die in een eerder stadium door het Rocov zijn ingebracht. Er zijn vier persoonsgebonden abonnementen voorgesteld. Deze abonnementen zijn op alle lijnen van provincie Utrecht en BRU geldig. Uit vergelijkingen tussen de huidige tarieven in de meest gebruikte relaties blijkt dat de meeste individuele reizigers uit opties kunnen kiezen, waardoor de prijsstijgingen minimaal zullen zijn. Helaas leidt het scholierenabonnement volgens het Rocov wel tot grotere prijsstijgingen voor individuele gebruikers. Hoewel scholieren thans een relatief hoge korting krijgen (ook tijdens de spits) vindt het Rocov de prijsstijgingen niet acceptabel. Het Rocov adviseert het voorgestelde assortiment abonnementen op te nemen in het bestek. Zij hoopt tevens dat via de afdeling Onderwijs alsnog een oplossing gevonden kan worden om de tariefstijgingen voor scholieren te beperken.

Voor de incidentele reizigers wordt een tarief voor wagenverkoop voorgesteld, die voor reizen in stad- of streekgebied verschillen. De verdeling in stad en streek leidt tot een aantal vragen. Onduidelijk is waarom kleine plaatsen als Oudewater, Ronde Venen, Schoonhoven en Wijk bij Duurstede de stadsstatus krijgen. Alleen Amersfoort, Woerden, Soest en Veenendaal hebben lokale buslijnen (stadsdiensten). Het Rocov adviseert alleen steden met lokale lijnen als stedelijk gebied te beschouwen. Daarnaast is het nodig dat deze wagenverkoopkaartjes van een relatief dure chip worden voorzien omdat de geldigheidsduur moet worden geregistreerd en omdat overstappen is toegestaan. Daarnaast moet de geldigheidsduur ook t.b.v. de reiziger worden aangegeven (zichtbaar, dus bijvoorbeeld door stempelafdruk).

De Provincie stelt voor, de te betalen afstand vast te stellen op basis van de werkelijk afgelegde afstand. Het aantal kilometers dat bij de reiziger in rekening wordt gebracht is gelijk aan de lengte van de kortste rechtstreekse busroute die door de vervoerder op enig moment tijdens de vigerende dienstregelingperiode wordt aangeboden tussen de instaphalte en uitstaphalte van de desbetreffende reiziger of tussen de de overeenkomstige halten van de terugrichting als dat korter is. Het Rocov verzoekt om een overzicht van lijnen die via verschillende routes dezelfde punten met elkaar verbinden.

Het Rocov is verheugd over de vergaande samenwerking tussen de Provincie en het BRU. Het Rocov roept de Provincie op te bevorderen dat de Utrechtse proposities binnen de grenzen van de provincie op alle lijnen, ook die

rijden in concessies van andere vervoersautoriteiten, geldig zijn. Daarnaast dringt zij aan dat ten behoeve van woonplaatsen, die in hoofdzaak worden bediend door lijnen van een aangrenzende autoriteit, Utrechtse wagenverkoop opties ook op de aldaar rijdende bussen verkrijgbaar zijn.

Op 30 oktober 2007 reageert de provincie Utrecht op het advies van het Rocov. De Provincie geeft aan begrip te hebben voor het feit dat het Rocov de tarieven moeilijk kan beoordelen. Feitelijk wordt in het najaar van 2007 gevraagd te adviseren over de tarieven voor het jaar 2009. In de ogen van de Provincie is de timing van de aanbesteding een kans. In het najaar van 2007 kan de Provincie – zonder hierover onderhandelingen met de OV-bedrijven te hoeven voeren – de tarieven vaststellen en voorschrijven in het bestek. Hiermee wordt voorkomen dat de vervoerder verhoging van tarieven claimt teneinde ondernemersrisico's te verkleinen. Daarbij komt dat de Provincie een gemeenschappelijk assortiment met BRU heeft ontwikkeld, dat op alle lijnen van BRU en provincie Utrecht geldig is.

In reactie op het advies van het Rocov, om de maximale hoogte van de prijzen die de vervoerder aan de reizigers in rekening mag brengen niet te vermelden in het bestek, geeft de Provincie twee redenen: (1) hierdoor wordt voorkomen dat bedrijfsrisico's door vervoerder in de hoogte van de tarieven worden verdisconteerd, (2) het stelt de vervoerder in staat offerte uit te brengen omdat hij in staat is een schatting te maken van de omzet die hij kan maken. Op deze manier worden de bedrijfsrisico's niet in de hoogte van de tarieven verdisconteerd en is er met zekerheid één tariefassortiment voor de hele regio Utrecht.

In reactie op het advies van het Rocov om de kortste afstand over de weg te bepalen om zodoende te voorkomen dat reizigers die een omweg maken, een hogere prijs wordt gevraagd, geeft de Provincie aan dat het ontwerp kader voor de OV-chipkaart in 2002 is ontwikkeld. Dit ontwerp kader is toentertijd in landelijk verband afgestemd met de consumentenorganisaties.

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

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

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

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

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

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

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

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

Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie oordeelt dat de provincie Utrecht voldoet aan de voorwaarde van een (per saldo) kostenneutrale overgang voor de reizigers van strippenkaart naar de OV-chipkaart. De Commissie constateert dat binnen de provincie Utrecht reizigers die thans reizen met de strippenkaart, het regionale kaartje en het grijze kaartje, bij de overgang naar de OV-chipkaart gemiddeld genomen een kostenbesparing van 1% mogen verwachten. Voor de deelgroep reizigers die uitsluitend gebruik maken van de blauwe of roze strippenkaart, resulteert bij de overgang van strippenkaart naar OV-chipkaart per saldo eveneens een kostenbesparing van 1%.

De groep reizigers die nu reizen met het regionale kaartje ondervindt gemiddeld een nadeel van 5%, omdat het relatief goedkope regionale kaartje wordt afgeschaft. Dit resultaat is gebaseerd op de aanname dat deze groep reizigers overstapt op de OV-chipkaart. De groep reizigers die nu reizen met het grijze kaartje ondervindt gemiddeld genomen een voordeel van 14%. Dit voordeel treedt op als een deel van de reizigers die nu nog reizen met de relatief dure grijze kaartjes overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart. Dit vereist een actief beleid.

Toelichting

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

- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van provincie Utrecht en daarmee voor de concessie provincie Utrecht.
- De provincie Utrecht heeft kostenneutraliteit geanalyseerd op het niveau van de strippenkaart (blauwe en roze), regionale kaartje en de grijze strippenkaart.
- Daarbij is de provincie Utrecht uitgegaan van de volgende veronderstelling:
 - Een deel van de reizigers die gebruik maken van het regionale kaartje stapt – naar verwachting – over naar de OV-chipkaart en een deel stapt over op het schillenkaartje (vervanging van het grijze kaartje; bij andere DO's bekend als impulskaartje).
 - Een deel van de reizigers die gebruik maken van het grijze kaartje stapt - naar verwachting – over naar de goedkopere OV-chipkaart en een deel zal gebruik maken van het schillenkaartje (vervanging van het grijze kaartje)

De provincie Utrecht heeft de volgende methodologische uitgangspunten gehanteerd om kostenneutraliteit te berekenen:

- a) De provincie Utrecht heeft reisgegevens laten verzamelen en analyseren vanuit WROOV 2008 (3.769 waarnemingen voor de provincie Utrecht). Deze data zijn niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormen daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
- b) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het totaal aantal reizigers (strippenkaart, regionale kaartje en grijze kaartje gezamenlijk) niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart. Met andere woorden, de prijselasticiteit– die de vraaggevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld.
- c) De provincie Utrecht heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers van het regionale kaartje naar de OV-chipkaart. De aanname is dat 100% van de reizigers die thans gebruik maken van het regionale kaartje zal overstappen naar de OV-chipkaart. Dit is gebaseerd op het volgende:
 - i) Het regionale kaartje wordt afgeschaft.
 - ii) Het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft, zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert; ook bijvoorbeeld via de NS en de studentenkaart.
- d) De provincie Utrecht heeft rekening gehouden met overgangen van reizigers van het grijze kaartje naar de OV-chipkaart. De aanname is dat 50% van de reizigers die thans gebruik maken van het grijze kaartje

zal overstappen naar de OV-chipkaart. De resterende 50% gaat gebruik maken van het schillenkaartje. Dit is gebaseerd op:

- iii) De prijs van het schillenkaartje ten opzichte van de prijs van eenzelfde reis met de OV-chipkaart.
 - iv) Het gemak dat de OV-chipkaart biedt aan de reiziger. Het aantal reizigers dat een OV-chipkaart in zijn bezit heeft zal verder toenemen als het moment van uitzetten van het NVB nadert, ook bijvoorbeeld via de NS en de studentenkaart.
 - v) Het grijze kaartje wordt veelal verkocht aan incidentele reizigers. Dit zal ook na de introductie van de OV-chipkaart zo blijven.
- e) De provincie Utrecht introduceert het schillenkaartje ter vervanging van het regionale en grijze kaartje. De kosten voor het nieuwe schillenkaartje bedragen 2,50 Euro voor 1-2 schillen, 4,00 Euro voor 3-4 schillen en 6,00 Euro voor 4 of meer schillen.
- f) Voor 2010 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 0,78 Euro. Dit betreft een landelijke afspraak.
- g) De indexering van de vaste voet is gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten. De indexering van het kilometertarief is eveneens gebaseerd op de landelijk vastgestelde indexering van de strippenkaarten.
- h) De gehanteerde kilometertarieven in 2010 zijn in de volgende tabel gegeven.

	Vaste voet	Kilometertarief
Provincie Utrecht	0,78 Euro	0,103 Euro

2. Inzicht in de spreiding

Bevindingen Commissie

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

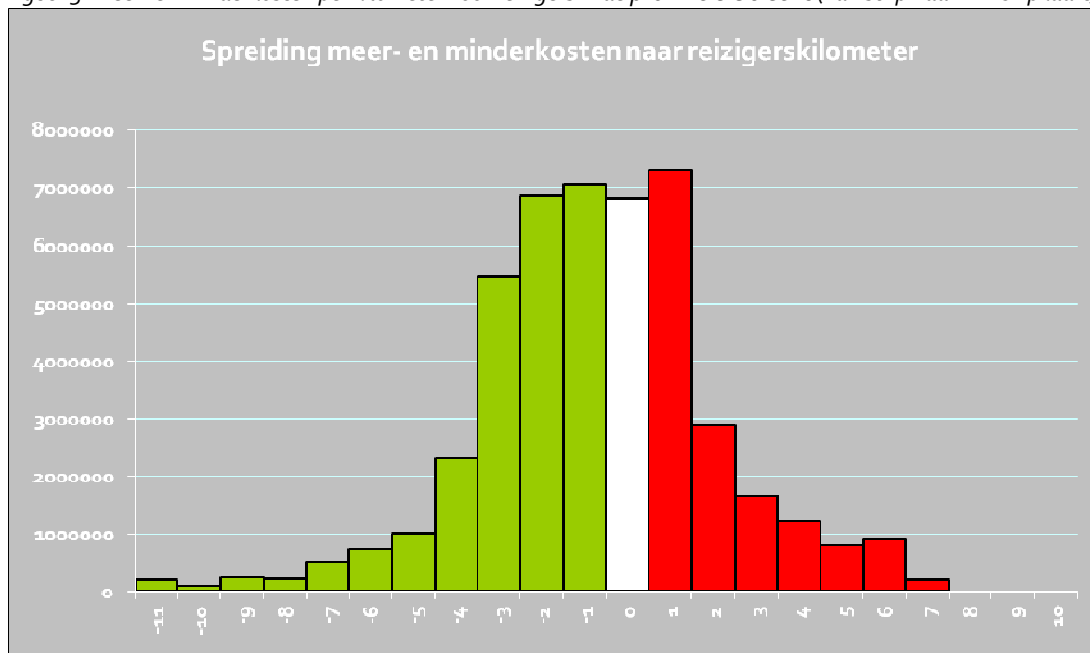
Toelichting

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

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

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

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



Bron: Kennisinstituut NEA

⁴ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

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

De bovenstaande figuur toont de verschillen in kosten per reizigerskilometer tussen het gebruik van de strippenkaart en het gebruik van de OV-chipkaart. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 548.000 Euro (sommatie van groene vlakken aan de linkerkant); de optelling van nadelen tot 451.000 Euro (sommatie van rode vlakken aan de rechterkant). Daardoor resteert voor de reizigers die reizen met blauw of roze strippenkaart een berekend voordeel van 97.000 Euro.

3. *Kaartkosten binnen provincie Utrecht*

Bevindingen Commissie

De Commissie heeft beperkt zicht gekregen op de onderverdeling naar aanschafkosten van de kaarten die zijn verspreid binnen provincie Utrecht. De Commissie constateert dat de kosten van de kaart in relatie tot een gemiddelde ritprijs zeer beperkt zijn; dat geldt zeker ook voor de provincie Utrecht waar naar schatting 100.000 P-kaarten voor 1,50 Euro zullen worden verkocht als gevolg van een actiecampagne die in september 2011 zal starten. Een gedetailleerd inzicht in de gemiddelde kaartkosten voor de OV-chipkaart voor de provincie Utrecht in relatie tot het vermoedelijke gebruik is echter niet te geven.

Toelichting

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

De aanschafkosten van de OV-chipkaart zijn te relateren aan het totaal gebruik in de levensduur van vijf jaar. Bij dagelijks gebruik gedurende effectieve werkdagen (220 dagen) bedragen de kosten – uitgaande van 7,50 – circa 0,3 cent per reis. Deze kosten zijn te relateren aan circa 1,94 Euro, zijnde de gemiddelde kosten per reis binnen de provincie Utrecht.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

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

- Documentatie van de provincie Utrecht over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de provincie Utrecht.
- Daarnaast is gesproken met het Rocov.

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

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

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

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

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

- Dit onderwerp besproken met de provincie Utrecht.