

Position paper 'Herpositionering TLS in het OV-chipkaartdomein'

Context

In zijn rapportage "permanente structuur en splitsing TLS" van 18 april 2012 stelt de kwartiermaker ter behartiging van publieke belangen voor om een permanente structuur met een vorm van doorzettingsmacht in te stellen en te komen tot een herpositionering van TLS.

In haar reactie op 19 april 2012 stelt de minister van IenM dat zij de hoofdlijnen van het voorstel van de kwartiermaker kan steunen. Vervolgens hebben partijen op 5 december 2012 een intentieverklaring getekend voor de oprichting van een platform voor overleg, samenwerking en besluitvorming OV-chipkaart (samenwerkingsplatform; voorheen permanente structuur) en werken zij aan een procesconvenant waarin afspraken over onder andere werkwijze, agendavorming, besluitvorming en financiering van besluiten worden vastgelegd (Kamerstuk 23645 nr. 520). Tevens is afgesproken dat partijen, tot aan het inwerkingtreden van het procesconvenant, in NOVB-verband werken aan een oplossingsgerichte agenda. Vanuit de systeemverantwoordelijkheid zal IenM parallel hieraan wetgeving voorbereiden die het mogelijk maakt regelgevende bevoegdheden in te zetten waar dat aanvullend op of ondersteunend aan de samenwerking in het kader van het procesconvenant nodig is (Kamerstuk 23645 nr. 524). Daarbij onderzoekt IenM of toezicht door een onafhankelijk toezichthouder op de (betaal)markt van het OV wenselijk en mogelijk is.

Voorts is IenM in overleg met de aandeelhouders van TLS getreden om een toekomstige positionering van TLS te onderzoeken en vorm te geven. IenM heeft een brede afweging gemaakt, breder dan alleen het bekijken van de effecten van het afsplitsen van de beleidsbepalende taak van TLS. Verschillende modellen, waaronder vormen van nationalisatie en aandeelhouderschap van alle vervoerders, zijn tegen elkaar afgewogen. Hier wordt verderop in dit paper nader op ingegaan.

Centraal staat dat een herpositionering van TLS moet bijdragen aan een betere borging van publieke belangen. Met de herpositionering van TLS wordt een bijdrage geleverd aan het goed functioneren van de Nederlandse markt voor het openbaar vervoer. Voor wat betreft betalingen in het OV kunnen er geen onnodige toetredingsdrempels zijn.

Borging van publieke belangen

Het herpositioneren van TLS is complementair aan het oprichten van het samenwerkingsplatform in de toekomstige governance ten behoeve van het borgen van de publieke belangen rondom het OV-betalen, met name de volgende vier belangen:

1. Het belang van de (concessieoverschrijdende) reiziger om gebruik te kunnen maken van een beschikbaar, toegankelijk, veilig, betrouwbaar, betaalbaar, transparant en gebruiksvriendelijk OV-betalingsdomein;
2. Het belang van de efficiënte uitvoering van (monopolistische) TLS-activiteiten en legitieme bepaling van TLS-tarieven;
3. Het belang van de toegankelijkheid van het OV-betalingsdomein voor andere marktpartijen (o.a. met het oog op innovatie en toetreding);
4. Het belang van de beschikbaarheid van data ten aanzien van vervoersstromen, voor o.a. regionale en landelijke optimalisatie van het openbaar vervoer en de concessieverlening.

Hieronder wordt toegelicht welke rol TLS met betrekking tot deze belangen speelt, zodat de borging hiervan mede door een herpositionering van TLS kan worden versterkt.

1. Het belang van de (concessieoverschrijdende) reiziger

Dit betreft de beschikbaarheid voor reizigers van kaartdiensten en apparatuur, de toegankelijkheid hiervan, de transparantie en de gebruiksvriendelijkheid. Voor wat betreft het aspect toegankelijkheid speelt hierbij mee de bruikbaarheid van apparatuur voor mindervalide reizigers en reizigers met onbekendheid met het systeem, zoals internationale reizigers. De problematiek rond het meervoudig in- en uitchecken en het dubbel opstaptarief, alsmede de klachtafhandeling en vervanging van kaarten zijn hierbij illustratief. De eindbeeldstudies OV-chipkaart adresseren een aantal van deze aspecten.

Daarnaast moet er sprake zijn van een veilig en stabiel systeem. Reizigers moeten er op kunnen vertrouwen dat het systeem werkt en dat er eerlijk wordt afgerekend. Het gebruik van het systeem moet betaalbaar zijn en niet leiden tot onnodig aanvullende of onlogische kosten.

Een aantal belangrijke issues ten aanzien van de OV-chipkaart ervaart de reiziger niet binnen een concessie, maar bij het reizen door meerdere concessiegebieden. Het belang van reizigers die reizen door meerdere concessiegebieden wordt daarom nu onvoldoende geborgd. De toekomstige governance zal eraan moeten bijdragen dat prikkels ontstaan om deze belangen beter te borgen. Hiertoe wordt ten eerste een samenwerkingsplatform door de verschillende partijen opgericht voor advies en besluitvorming over deze concessieoverstijgende zaken.

De rol van TLS in de governance is het zodanig uitvoeren van besluiten uit het samenwerkingsplatform dat het belang van de concessieoverschrijdende reiziger beter wordt geborgd dan in de huidige situatie.

Het is voor de governance van belang dat de specificaties van het OV-betalingsstelsel op legitieme wijze worden opgesteld en dat deze in lijn zijn met het publieke belang van het systeem.

2. Het belang van de efficiënte uitvoering van (monopolistische) TLS-activiteiten en legitieme bepaling van TLS-tarieven

Het feit dat in de huidige structuur een aantal vervoerders aandeelhouder is van TLS en een aantal niet, leidt ertoe dat er een blijvende discussie is over de efficiënte uitvoering van TLS-activiteiten. Het streven is naar een situatie waarin consensus bij alle vervoerders bestaat over een legitieme en transparante bepaling van de tarieven voor vervoerders en een efficiënte uitvoering van activiteiten. Deze transparantie is tevens van groot belang voor de aantrekkelijkheid van de Nederlandse markt voor openbaar vervoer voor toetredende vervoerders.

Alle vervoerders, de reizigers als hun klanten en de concessieverleners als hun opdrachtgevers (en soms als opbrengstverantwoordelijke) hebben belang bij een structuur waarin alle vervoerders samen tot overeenstemming komen over de juiste, meest transparante en meest efficiënte wijze van OV-betalingen. Het gaat hierbij immers om de vervoeromzetten en om de kostprijs van het reizen met het openbaar vervoer (de 'kassa' van het openbaar vervoer).

Dit betekent voor de governance van het OV-chipkaartsysteem dat alle vervoerders zouden moeten participeren om zo voldoende druk en sturing te krijgen op een efficiënte uitvoering van het OV-betalingsverkeer. Daarnaast kan vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid transparantie en rechtvaardigheid worden gecreëerd in de manier waarop de kosten van TLS worden omgeslagen over de concessiehouders en de manier waarop TLS de vervoeropbrengsten onder de concessiehouders verdeelt.

3. Het belang van de toegankelijkheid van het OV-chipkaartdomein voor andere marktpartijen

Uitgangspunt is dat innovatie in het OV-betalen niet wordt belemmerd en dat het domein voldoende open is. In dit opzicht duurt het naar het beeld van IenM te lang voordat innovatieve partijen kunnen toetreden tot het scheme¹. Tegen de achtergrond van toekomstige ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld contactloos betalen met de bankpas of de telefoon of de mogelijkheid om achteraf te betalen is openheid van het systeem een randvoorwaarde. Hier zal in de positionering van TLS rekening mee worden gehouden.

Dit betekent dat in ieder geval de volgende eisen aan de governance worden gesteld: er kunnen geen toetredingsdrempels voor vervoerders en andere wenselijke aanbieders van mobiliteit zijn en er kan sprake zijn van marktwerking voor activiteiten binnen het OV-betalingsdomein die daadwerkelijk te vermarkten zijn.

4. Het belang van de beschikbaarheid van data ten aanzien van vervoersstromen

Op dit moment beschikken vervoerders en TLS over de data ten aanzien van vervoersstromen

¹ Scheme(beheer): het stellen van regels voor deelname aan het OV-chipkaartsysteem en het onderhouden/verbeteren hiervan, onder ander inzake beveiliging.

binnen het eigen concessiegebied. Deze data zijn een van de merites van het OV-chipkaartsysteem en deze data kunnen worden ingezet om tot een beter vervoeraanbod te komen. Het is echter niet mogelijk voor concessieverlenende overheden en voor IenM als systeemverantwoordelijke om over deze data te beschikken zonder daarover eerst individuele afspraken met alle vervoerders te maken. Ook inzicht in de concessieoverschrijdende mobiliteitspatronen is hierdoor belemmerd.

Juist ten behoeve van het optimaliseren van investeringen in het openbaar vervoer als geheel en de daarvoor benodigde infrastructuur is dat inzicht van belang. Bovendien kan hiermee de OV-keten worden geoptimaliseerd, zoals beoogd in de lange termijn spooragenda van IenM. Dit betekent een betere bediening van de reiziger, maar ook een meer gerichte inzet van de aanzienlijke hoeveelheid belastinggeld die wordt besteed aan de aanleg en onderhoud van infrastructuur. Hier ligt een sterk publiek belang dat beter moet worden geborgd in afspraken met de vervoerders bij de herpositionering.

Criteria voor de herpositionering van TLS

IenM hanteert een aantal criteria voor de herpositionering van TLS. Voorop staat dat er sprake moet zijn van daadkrachtige besluitvorming ten behoeve van de reiziger.

De structuur moet toekomstvast zijn. Tegelijkertijd moet er rekening kunnen worden gehouden met ontwikkelingen in de Nederlandse OV- en betaalmarkt. Nieuwe vervoerders moeten kunnen instappen bij het betreden van de Nederlandse markt, zodat er wordt voldaan aan de regels voor concurrentie en marktwerking. Tegelijkertijd moet het voor aanbieders van innovatieve betaalsystemen ook mogelijk zijn proposities voor het OV-betalen mogelijk te maken. Het ontwikkelen van activiteiten met de OV-chipkaart buiten het openbaar vervoer zal worden getoetst aan de behoefte van reizigers hiernaar. Dit moet nader worden onderzocht binnen de relevante wettelijke en toezichtkaders.

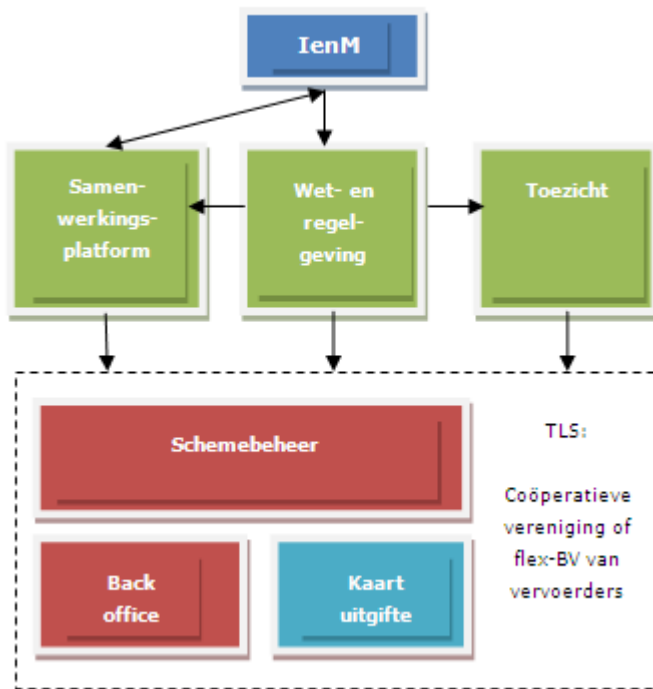
Daarnaast is IenM van mening dat er sprake dient te zijn van jaarlijkse efficiencyverbetering binnen het OV-chipkaartdomein. De middelen om dit te bereiken dienen op objectieve merites te worden beoordeeld. In ieder geval zal moeten worden gestreefd naar openheid van de structuur voor marktconforme activiteiten.

Aanpassingen aan het systeem, en de verdeling van kosten hierbij is een zeer belangrijk punt. Er moeten duidelijke afspraken zijn over de financiering van investeringen in het OV-betaalsysteem. In de visie van IenM kunnen zogenaamde *need to have* systeemwijzigingen die belangrijk zijn voor het borgen van de publieke belangen worden gefinancierd vanuit het samenwerkingsplatform, de financiële middelen van TLS of via een verhoging van de TLS-tarieven (voor zover deze binnen het domein van TLS vallen). Investerings die in het domein van de vervoerders vallen kunnen worden gefinancierd vanuit bestaande middelen van vervoerders en/of TLS, een verhoging van de TLS-tarieven of een verhoging van de tarieven van de vervoerders. Dit is afhankelijk van het type systeemwijziging en de ernst. Dit zal in de uitwerking van de herpositionering aan de orde komen.

Zoals hierboven genoemd is inzicht in de data ten aanzien van reizigersstromen van belang ten behoeve van het optimaliseren van investeringen in het openbaar vervoer als geheel en de daarvoor benodigde infrastructuur. IenM wil in de uitwerking van de herpositionering afspraken maken met de aandeelhouders, vervoerders en decentrale concessieverleners over dit element ten behoeve van het publiek belang.

TLS in de governancestructuur

Onderstaand figuur geeft de hoofdlijnen van de governancestructuur rond de OV-chipkaart weer, waarin bovengenoemde uitgangspunten kunnen worden geadresseerd – hierbij is sprake van een rolverdeling beleid, uitvoering en toezicht. De invulling van het beleid, uitvoering en toezicht is ook nader toegelicht in de Kamerbrief d.d. 26 februari 2013 (Kamerstuk 23645 nr. 524). De elementen worden hierna nader toegelicht:



Ministerie Infrastructuur en Milieu

IenM vervult in het OV-chipkaartdomein als systeemverantwoordelijke de rol van regisseur en regelgever gericht op het borgen van publieke belangen. IenM richt zich op de inzet van regelgeving om het elektronisch betalen in het OV verder uit te werken. Het gaat om de inzet van regelgeving ten behoeve van bescherming van de reiziger, de totstandkoming van tarieven en regelgeving ten aanzien van de marktordening (o.a. de openheid van het domein). IenM streeft daarnaast naar onafhankelijk toezicht in het OV-chipkaartdomein ten behoeve van de reiziger (bijvoorbeeld verbeterde toegankelijkheid voor mindervalide reizigers) en de marktordening (bijvoorbeeld toetreding voor nieuwe partijen).

Samenwerkingsplatform en procesconvenant

Het procesconvenant is in het beeld van IenM het kader waarbinnen concessieverleners en vervoerders overleggen en komen tot besluitvorming over OV-chipkaartgerelateerde concessieoverstijgende onderwerpen. Het samenwerkingsplatform kan IenM (on)gevraagd advies geven. Het samenwerkingsplatform kan alleen effectief opereren wanneer afspraken over de financiering van besluiten een onderdeel zijn van het besluitvormingsproces.

TLS

TLS is de uitvoeringsorganisatie in het OV-chipkaart (betaal) domein. De zeggenschap over TLS dient de eerder genoemde publieke belangen zo goed mogelijk te borgen. Hiertoe zijn verschillende modellen bekeken:

- Het nationaliseren van (delen van) de activiteiten van TLS via een ZBO of agentschap;
- Het overdragen van activiteiten aan een derde partij door middel van gemeenschappelijk opdrachtgeverschap in het samenwerkingsplatform;
- Het overdragen van zeggenschap aan alle actieve vervoerders door middel van gezamenlijk eigendom van TLS.

IenM ziet duidelijke meerwaarde in de laatste variant waarin vervoerders een actieve rol hebben. Uitgangspunt is dat alle vervoerders samen een direct belang hebben bij een efficiënt en transparant beheer van de 'kassa' van het openbaar vervoer. Als gezamenlijk eigenaar krijgen zij de zeggenschap waarmee invulling aan dat belang kan worden gegeven. Door alle vervoerders zeggenschap te geven, in plaats van enkele, wordt de schijn van belangenverstremgeling in de huidige eigendomssituatie van TLS vermeden.

In het geval van nationalisatie van activiteiten ontbreekt de natuurlijke prikkel van efficiënte uitvoering van activiteiten, omdat de kosten sowieso voor de overheid zijn. Daarnaast miskent dat model het belang van het vervoerbewijs voor vervoerders als integraal onderdeel van hun propositie naar reizigers. Nationalisatie geeft bovendien maar beperkt mogelijkheden om van overheidswege eenzijdig verbeteringen door te voeren in het OV-chipkaartsysteem. Immers, een groot deel van dit systeem zal zich ook in die situatie in het domein van de vervoerders bevinden.

Een model waarbij het samenwerkingsplatform opdrachtgever is en activiteiten overdraagt aan een derde partij ligt niet voor de hand aangezien er alleen een directe relatie bestaat tussen de vervoerders en TLS, in ieder geval vanwege het beheer van de 'kassa'. Immers, betalingen zijn onderdeel van de uitvoering van het OV, waarmee vervoerders en niet concessieverleners zijn belast. Het toevoegen van een derde partij zou daarnaast extra complexiteit betekenen, waarbij de afstemming van activiteiten transactiekosten met zich meebrengt. Bovendien is in dit stadium niet evident uitvoering door een derde partij leidt tot een verbeterde of meer transparante prestatie. In het model van gezamenlijk eigendom is het aan de vervoerders om te bezien of zij in de toekomst activiteiten willen overdragen aan derden (zie ook hieronder). Hiertoe kunnen zij beslissen als dit resulteert in efficiëntiewinsten zonder de hierboven genoemde nadelen van minder transparantie en extra complexiteit.

Gezien de vereiste balans tussen risico en zeggenschap voor vervoerders zijn een coöperatieve vereniging of een flex-BV waarin de onderneming TLS wordt ondergebracht logische juridische vormen². Vanuit een marktoptiek is het noodzakelijk dat nieuwe vervoerders eenvoudig kunnen toetreden tot een dergelijke structuur. De komende tijd zal nader moeten worden onderzocht onder welke voorwaarden vervoerders dienen deel te nemen.

De rollen schemebeheer en back office (o.a. clearing & settlement) van TLS betreffen monopolistische activiteiten. Deze dienen naar het beeld van IenM gezamenlijk in één separate organisatie te worden uitgevoerd teneinde de vereiste belangen van transparantie en efficiëntie te kunnen borgen, en tegelijkertijd systeemwijzigingen op een goede manier te kunnen doorvoeren. Een deelname van alle vervoerders hieraan is essentieel om overeenstemming te bereiken over de manier waarop deze transparantie en efficiëntie wordt bereikt. Noodzakelijke systeemwijzigingen dienen plaats te vinden in samenspraak tussen alle vervoerders, waarbij op basis van een lange termijn financiële planning moet worden bepaald of deze worden bekostigd vanuit eigen TLS-middelen dan wel de TLS-tarieven.

Naar het beeld van IenM kan het in het belang van de reiziger zijn om bepaalde TLS-activiteiten zoals kaartuitgifte in de toekomst in de markt te laten plaatsvinden. Dit dient nader en in samenhang met het verdienmodel van TLS te worden onderzocht, onder meer tegen de achtergrond van de ontwikkeling van 'contactloos' betalen via bankpassen en telefoon en achteraf betalen.

Vervolgproces

De verschillende elementen van de governance moeten goed op elkaar aan sluiten. Daarom zal langs drie gecoördineerde lijnen worden gewerkt:

- Uitwerking van het samenwerkingsplatform door de kwartiermaker samen met vervoerders en concessieverleners conform de intentieverklaring;

² De flex-BV en coöperatieve vereniging worden gekenmerkt door een bepaalde mate van flexibiliteit die noodzakelijk is voor een constructie waarbij alle concessiehouders een actieve rol hebben door middel van gezamenlijk eigendom.

- Uitwerking van de regelgeving en mogelijkheden voor onafhankelijk toezicht door IenM. Voor de zomer ontvangt uw Kamer een hoofdlijnennotitie voor de benodigde wetgeving rond de OV-chipkaart. Op dat moment moet ook duidelijk zijn hoe het samenwerkingsplatform er uit komt te zien;
- Uitwerking van de herpositionering van TLS door IenM in samenspraak met de vervoerders, TLS en de aandeelhouders van TLS. Enerzijds voert IenM gesprekken met de aandeelhouders over de voorwaarden waaronder zij afstand doen van hun aandelen. Anderzijds voert IenM gesprekken met alle vervoerders over de voorwaarden waaronder zij zullen deelnemen in TLS. Voorts voert IenM overleg met de decentrale overheden over de herpositionering van TLS. Het streven is om in het najaar van 2013 overeenstemming te hebben bereikt met de aandeelhouders en de overige vervoerders over de herpositionering van TLS.