

Resultaten onderzoek kostenneutraliteit Stadsregio Amsterdam Commissie Kist, 12 april 2010

I. Inleiding

I.I. Aanleiding voor het onderzoek

In januari 2010 heeft de toenmalige 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

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 Verkeer en Waterstaat om de strippenkaart 'uit te zetten'.

De onderzoeksvragen aan de Commissie staan in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart jongstleden 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.

De eerste fase van het werk van de Commissie betreft het onderzoek naar de kostenneutrale overgang binnen de Stadsregio Amsterdam. Op basis van gegevens van de Stadsregio Amsterdam en representatieve reisgegevens van het kennisinstituut NEA onderzoekt de Commissie of de stellingname van de Stadsregio kan worden bevestigd dat de overgang van strip naar chip voor de reizigers kostenneutraal plaatsvindt. Kostenneutraal wil zeggen dat de reiziger, gemiddeld genomen, evenveel kwijt is aan reizen met de OV-chipkaart als reizen met de strippenkaart. De Commissie analyseert de gegevens, stelt vast of per saldo sprake is van meerkosten of minderkosten en plaatst deze in een onzekerheidsmarge. Op grond daarvan spreekt de Commissie zich uit over kostenneutraliteit.

De gegevens van de Stadsregio betreffen de manier waarop indertijd (2008) het zogenoemde kostenneutrale tarief is vastgesteld. De basis daarvoor zijn beleidsuitgangspunten, reisgegevens, rekenmodellen en correspondentie. De Commissie heeft deze informatie zorgvuldig bestudeerd. In aanvulling hierop en ter verificatie heeft de Commissie - op basis van dezelfde reisgegevens en de actuele tarieven van 2010 - aan NEA opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de kostenspreiding (meer en minderkosten voor de reizigers) en het saldo van meer- en minderkosten wanneer de representatieve reizigers zouden overgaan van strip naar chip.

Deze rapportage verwoordt het resultaat van deze eerste fase. De opbouw volgt de vier hoofdvragen. De rapportage start met een toelichting op het principe van kostenneutraliteit voor de reizigers. Daarbij gaat de Commissie ook in op de belangrijkste vertrekpunten om het begrip kostenneutraliteit te kunnen interpreteren, waaronder de basisdata, de grondslag en de onzekerheidsmarge. Bijlage 1 bevat een korte omschrijving van de werkwijze van de Commissie.

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.

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:

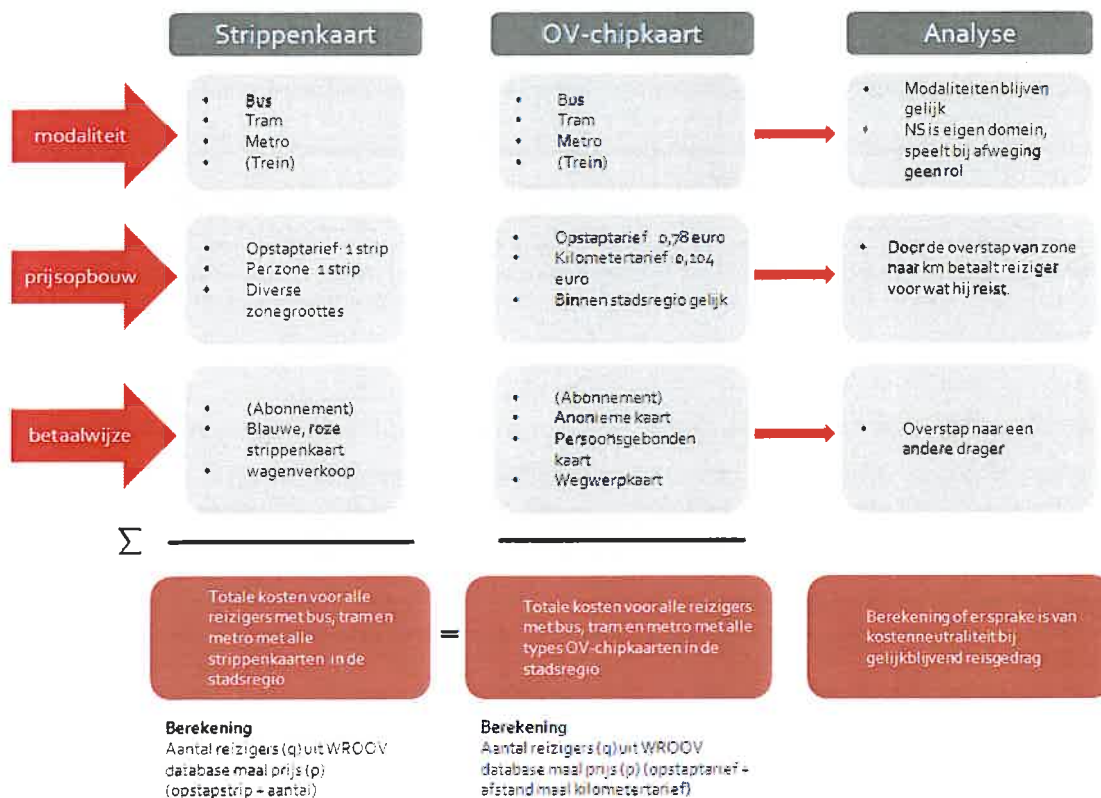
- "De opbrengstneutraliteit betekent dat de opbrengsten per overheid bij gelijkblijvende reizigersvolumes ongeveer even hoog zullen zijn als nu het geval is";
- "Het uitgangspunt blijft dat het reizen met het Openbaar Vervoer met de OV-chipkaart tijdens de overgang van het huidige systeem naar de OV-chipkaart niet duurder wordt".

In het Aanvalsplan OV-chipkaart 2008 is dit beeld bevestigd. Het plan meldt dat " Het uitgangspunt is en blijft dat bij de overgang van het NVB (strippenkaart) naar de OV-chipkaart de reizigers er gemiddeld genomen in prijs niet op achteruit gaat".

De voorwaarden waaronder dat moet worden aangetoond zijn niet nader bepaald. Het is aan elke decentrale overheid afzonderlijk om dit via de eigen gehanteerde berekeningssystematiek aan te tonen op het moment dat deze bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een verzoek indient om het NVB af te schaffen.

Figuur 1 geeft aan hoe de Commissie de analyse heeft uitgevoerd. In de figuur worden het strippenkaartsysteem en het OV-chipkaartsysteem op drie elementen met elkaar vergeleken: i) de modaliteiten waarbij de reiziger met het systeem kan betalen, ii) de prijsopbouw en iii) de verschillende kaartsoorten.

Figuur 1: Raamwerk analyse van Commissie voor analyse kostenneutraliteit.



De overgang naar de OV-chipkaart betekent dat er voor de reiziger tegelijkertijd meerdere veranderingen optreden. Ten eerste vervangt de OV-chipkaart de papieren drager (de strippenkaart). Ten tweede is sprake van een andere opbouw van de ritprijs. In het nieuwe OV-chipkaartsysteem betaalt de reiziger in 2010 per reis in de Stadsregio Amsterdam een opstaptarief van 0,78 Euro en een kilometerprijs van 0,104 Euro. Een reis van 5 kilometer kost zo (zonder korting) 1,30 Euro. Alle kilometers binnen de stadsregio zijn door het hanteren van een uniform kilometertarief even duur geworden. Het zonesysteem van de strippenkaart komt te vervallen².

De Commissie heeft - om kostenneutraliteit te kunnen vaststellen - zich gebaseerd op de volgende vertrekpunten:

- WROOV-database³: als het gaat om representatieve reisinformatie baseert de Commissie zich op de WROOV-database. In de database is reisinformatie opgenomen van reizigers die reizen met de blauwe en de roze strippenkaart in tram, bus (stad- en streek) en metro; het gaat om gegevens van circa 40.000 reizen in de Stadsregio. Reisinformatie van reizigers die reizen met de grijze strippenkaart (wagenverkoop) zijn hier overigens niet in opgenomen;
- De Commissie heeft overwogen zelf nieuwe data te laten verzamelen maar is na het horen van verschillende partijen tot de conclusie gekomen dat de WROOV-database – door omvang en het structurele karakter – de beste grondslag vormt voor de analyse. Het vormgeven van een eigen voldoende representatieve dataset is zo omvangrijk en ingrijpend dat dit geen begaanbaar pad werd geacht;
- De Commissie baseert zich dan ook hoofdzakelijk op de reisinformatie uit de WROOV-database. Abonnementhouders blijven buiten de beschouwing evenals alle reizen gemaakt met bijzondere kaartsoorten die buiten het NVB vallen. Wagenverkoop komt aan de orde omdat deze in de analyse van de Stadsregio Amsterdam een rol speelt;
- De Commissie hanteert als grondslag voor de analyse voor de Stadsregio de WROOV-informatie van de vier relevante concessies tezamen en voor alle modaliteiten tezamen (dwz bus, tram en metro);
- De Commissie hanteert bij het interpreteren van de resultaten van de kostenanalyse een onzekerheidsmarge van + en – 3%. Deze marge wordt ingegeven door de inherente onzekerheid wanneer gebruik wordt gemaakt van steekproefinformatie (i.c. WROOV) en door de complexiteit van de uit te voeren berekeningen. Daarenboven speelt het effect van verschillende zonegroottes een rol waardoor in het huidige strippenkaartsysteem een zekere willekeur bestaat. De zones in de stadsregio Amsterdam variëren sterk waardoor kostenverschillen optreden voor reizen over eenzelfde afstand. Verschillende zonegroottes komen overigens in heel Nederland voor.

III. Beantwoording van de aan de Commissie gestelde vragen voor Stadsregio Amsterdam

De Commissie presenteert hierna haar bevindingen op de vier aan de Commissie gestelde vragen.

1. Wijze van vaststellen van de OV-chipkaarttarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie meent dat Stadsregio Amsterdam zorgvuldigheid heeft betracht in het vaststellen van het kilometertarief door het vroegtijdig betrekken van de Reizigers Advies Raad en door afstemming te zoeken met omliggende overheden en met externe modellenbouwers. De Commissie constateert dat binnen de Stadsregio bij zowel de politiek als bij de reizigersvertegenwoordiging het uniforme tarief in het gehele gebied prevaleert boven tariefsverschillen volgend uit het bepalen van kostenneutraliteit binnen de verschillende concessies.

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) of een grijze strippenkaart kopen bij het instappen (wagenverkoop).

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 wagenverkoop) wordt verdeeld onder vervoerders.

Toelichting

De Stadsregio is verantwoordelijk voor de vier concessies voor openbaar vervoer in de regio. In de Wet Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio de concessieverlener is. Het algemeen bestuur van de Stadsregio wordt gevormd door de Regioraad. De Regioraad stelt de belangrijkste beleidskaders vast waarbinnen het Dagelijks Bestuur dient te opereren.

Het Dagelijks Bestuur laat zich over belangrijke besluiten adviseren door de wethouders Verkeer en Vervoer (V&V) van de 16 gemeenten binnen de Stadsregio. Deze zijn op twee manieren georganiseerd: via het portefeuillehoudersoverleg Verkeer en Vervoer en via de 'Adviescommissie Openbaar Vervoer' die bestaat uit de wethouders V&V per concessiegebied en in het specifieke geval van de concessie Amsterdam uit de voltallige Gemeenteraad.

De Adviescommissies hebben een adviserende rol rond de concessieverlening. Overige openbaar vervoergerelateerde onderwerpen worden doorgaans ter advies voorgelegd aan de vergadering van het portefeuillehoudersoverleg V&V waarin alle 16 wethouders V&V zitting hebben. Ook de Reizigers Advies Raad (RAR) heeft een belangrijke adviserende rol richting het Dagelijks Bestuur conform de Wet personenvervoer 2000. Ten slotte informeert het Dagelijks Bestuur de Regioraad over belangrijke besluiten.

De Regioraad stelt in 2001 de huidige indeling in vier concessiegebieden binnen de Stadsregio vast. Deze concessies betreffen de exploitatie van het openbaar vervoer in Amstelland-Meerlanden, Amsterdam, Waterland en Zaanstreek. Het Dagelijks Bestuur van Stadsregio stelt in 2005 het kortetermijntarievenbesluit vast. De drie hoofdzaken van dit besluit zijn (i) de invoering van een op het zonetarief gebaseerd kilometertarief, (ii) de vaststelling van het kilometertarief per concessie, (iii) de kosten voor reizigers en opbrengsten voor vervoerders worden zoveel mogelijk gelijk gehouden. Het kortetermijntarievenbesluit wordt eveneens door de Regioraad vastgesteld.

In november 2006 neemt het Dagelijks Bestuur een conceptbesluit over het nieuwe tariefstelsel met de invoering van een opbrengstneutraal kilometertarief. Het Dagelijks Bestuur stelt in juli 2007 een toetsingsinstrument vast om de voorstellen van de vervoerders te kunnen beoordelen. Deze voorstellen betreffen de kilometertarieven voor 2008. De vervoerders worden in diezelfde periode gevraagd om zowel een voor de reiziger kostenneutraal als een voor de vervoerders opbrengstenneutraal tarief in te dienen⁴.

De RAR spreekt in haar vergadering in oktober 2007 de wens uit om in de hele Stadsregio, dus in alle vier de concessiegebieden, hetzelfde kilometertarief toe te passen. De RAR brengt in november 2007 een advies uit over dit eenheidstarief voor 2008. Het Dagelijks Bestuur spreekt zich vervolgens positief uit over de wens van de RAR om een uniform tarief voor de gehele Stadsregio te hanteren. Op basis van de gegevens die worden ontvangen van de vervoerders wordt een gemiddeld tarief voor de gehele Stadsregio berekend van 0,097 Euro per kilometer.

Het DB stelt voor om het bedrag uiteindelijk vast te stellen op 0,10 Euro per kilometer, mede vanwege het communicatieve aspect en het gemak waarmee reizigers het tarief zelf kunnen narekenen. Het portefeuillehouderoverleg Verkeer en Vervoer brengt hier in november 2007 een positief advies over uit.

Met inachtneming van de adviezen van RAR en het portefeuillehouderoverleg stelt het Dagelijks Bestuur op 22 november 2007 een OV-chipkaart uniform tarief van 0,10 Euro per gereide kilometer vast voor 2008. Dit besluit wordt ter kennisname aangeboden aan de Regioraad in december 2007, als een uitwerking van het eerder door de Regioraad vastgestelde kortetermijntarievenbeleid. Dit besluit wordt passend geacht binnen het kortetermijntarievenbeleid van de Stadsregio. De Stadsregio reserveert binnen haar begroting BDU-middelen om de opbrengstendering door de introductie van het lagere kostenneutrale tarief voor de reiziger te compenseren aan de vervoerders die in hun berekeningen uitgaan van opbrengstneutraliteit⁵.

⁴ Bij een opbrengstneutraal tarief voor de vervoerders wordt rekening gehouden met de zogenoemde vraaguitval welke gepaard met stijging van de tarieven. De daaruit voortvloeiende opbrengstendering wordt gecompenseerd door een hoger tarief.

⁵ Voor een toelichting hierop zie het antwoord op vraag 2.

De Stadsregio heeft bij het vaststellen van haar tarieven op de volgende wijze zowel interne als externe afstemming gezocht. De Stadsregio heeft tweewekelijks de voortgang en resultaten teruggekoppeld in een projectgroep waarin naast medewerkers van de Stadsregio ook ambtelijk projectleiders van Provincies Noord-Holland en Flevoland, de zogeheten 'Noordvleugel'-partijen, participeren. Kosten- en opbrengstneutraliteit is afgestemd met de coördinator OV-beleid en de Portefeuillehouder OV. De gehanteerde modellen en de resultaten zijn door de Stadsregio doorgenomen en besproken met de modelbouwers (Hypercube en NEA). De uitkomsten zijn besproken met vervoerders en de RAR waarbij de Stadsregio met de laatste partij zeer frequent en constructief overleg voert⁶.

Met de aanvraag tot het uitzetten van de strippenkaart voor de metro in Amsterdam heeft overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat plaatsgevonden over het kilometertarief. De Stadsregio heeft het Ministerie geïnformeerd over de manier waarop tot het kilometertarief tot stand is gekomen aan de hand van gesprekken en documenten (met name de memo tarieven beleid Openbaar Vervoer van de Stadsregio van 26 februari 2008 en de brief aan de RAR van 23 oktober 2007).

2. Oordeel over kostenneutraliteit en wijze van berekening van de tarieven

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat er binnen de Stadsregio sprake is van een kostenneutrale overgang naar de OV-chipkaart. De Commissie baseert deze constatering zowel op resultaten van de analyses rond de vaststelling van het kilometertarief voor 2008 van de Stadsregio zelf, als op de analyses uitgevoerd door NEA in opdracht van de Commissie. De Commissie plaats het totale resultaat nadrukkelijk binnen het referentiekader, namelijk de beleidskeuze van de Stadsregio inzake wagenverkoop en de onzekerheidsmarge van + of – 3%.

De Commissie meent dat de Stadsregio – op basis van beleidsuitgangspunten en de uitgangspunten voor de berekeningen - degelijke en doeltreffende berekeningen heeft gemaakt om het kilometertarief voor een kostenneutrale overgang van de reizigers binnen de Stadsregio te bepalen. De Commissie plaatst hier de opmerking dat de Stadsregio in haar berekeningen rekening houdt met een verschuiving van de duurdere wagenverkoop naar voorverkoop, en dat de hiermee gepaard gaande kostenbesparing voor deze specifieke groep reizigers en tevens opbrengstenderving voor de vervoerders, deels is verdisconteerd in het kilometertarief (+ 3%). De Commissie heeft niet precies kunnen vaststellen welk effect de tariefstijging van de wagenverkoop zelf heeft op de totale kostenneutraliteit voor de reizigersgroepen die de Stadsregio heeft meegenomen in de beschouwing, te weten: blauwe, roze en grijze strippenkaarten. Tot slot meent de Commissie dat de Stadsregio door het achterwege laten van (een gedeelte van) de indexering van het kilometertarief in 2009 de reiziger tegemoet is gekomen aan de gevolgen van de indertijd gekozen afronding van 9,7 naar 10 cent.

Bij een kilometertarief van 0,104 EURO in 2010 (=2008 tarief na toepassing van indexatie) resteert volgens NEA-berekeningen op basis van WROOV-data een negatief saldo voor de reizigers die gebruik maken van voorverkoop (met de OV-chipkaart op saldo reizen), te weten – 1,5 %⁷. Indien gecorrigeerd wordt voor de manier waarop de Stadsregio omgaat met wagenverkoop (zie hiervoor) dan resteert volgens de berekeningen voor de reizigers die reizen met de OV-chipkaart reizen 'op saldo' een voordeel (1,4%)⁸.

⁶ De RAR beoordeelt de betrokkenheid bij de besluitvorming als voldoende en groot. De RAR omschrijft het optreden van de Stadsregio-vertegenwoordigers als adequaat en spreekt daar waardering over uit tijdens het gesprek met de Commissie.

⁷ Op basis van de WROOV-analyses is dit nadeel in te schatten op 1,3 mln op een totale reiskostenpost van 85,6 mln (volgens NEA-becijferingen).

⁸ Van de gedeelde opbrengsten door overgang Wagenverkoop naar Voorverkoop is 2,5 mln versleuteld over de groep Voorverkoopreizigers in plaats van alleen de groep Wagenverkoopreizigers. Voor de groep Voorverkoopreizigers resulteerde dit in de 3% verdiscontering.

Zoals aangegeven compenseert de Stadsregio de vervoerders voor vraaguitval die optreedt op met name die trajecten waar de grootste negatieve kostenverschillen voor de reizigers zich zullen voordoen⁹.

Toelichting

Bij het bepalen van kostenneutraliteit heeft de Stadsregio zowel beleidsmatige als methodologische (wijze van berekenen) uitgangspunten gedefinieerd die hieronder worden toegelicht.

De belangrijkste beleidsuitgangspunten van de Stadsregio voor het vaststellen van een kostenneutrale overgang zijn:

- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld op het niveau van de gehele Stadsregio en dus voor de vier concessiegebieden tezamen. Mede op verzoek van de RAR is nadrukkelijk en weloverwogen gekozen voor een (herkenbaar) uniform tarief in het gehele gebied en niet voor verschillende kostenneutrale tarieven in elk van de vier concessiegebieden afzonderlijk;
- De kostenneutrale overgang wordt vastgesteld voor alle modaliteiten tezamen. Hoewel kosten- en kwaliteitsverschillen mogelijk verschillende kilometertarieven rechtvaardigen, kiest de Stadsregio omwille van de duidelijkheid voor de reiziger voor een uniform tarief voor bus, tram en metro;
- De Stadsregio heeft kostenneutraliteit geanalyseerd op het niveau van de voorverkoop strippenkaart (blauwe en roze) en de wagenverkoop (grijze strippenkaart) tezamen. Daarbij is de Stadsregio uitgegaan van het volgende:
 - een deel van de duurdere wagenverkoop valt weg omdat – naar verwachting - een deel van de reizigers die met de relatief dure grijze strippenkaart reist, gaat reizen met de goedkopere OV-chipkaart. De hiermee wegvallende opbrengsten (circa 2,5 mln.) zijn omgeslagen over alle reizigers die gaan reizen met de OV-chipkaart (op saldo, anoniem of persoonlijk) en voorheen reisden met de blauwe of roze strippenkaart. De verrekening via uitsluitend de resterende wagenverkoop zou volgens de Stadsregio tot een te grote stijging van het tarief van de wagenverkoop hebben geleid;
 - de resterende groep die reist volgens wagenverkooptarieven ziet de tarieven stijgen (indicatie: van gemiddeld 1,9 Euro naar gemiddeld 2,60 Euro¹⁰) waardoor naar verwachting van de Stadsregio de totale opbrengst via de wagenverkoop met circa 2,5 miljoen zal afnemen.

De Commissie heeft vastgesteld dat de Stadsregio verder de volgende uitgangspunten heeft gehanteerd om kostenneutraliteit binnen de stadsregio te berekenen.

- a) De kostenneutraliteit is hoofdzakelijk berekend voor de reizigers die gebruik maken van de voorverkoop; i.c. de kosten die gemoeid zijn met de aanschaf van de blauwe en de roze strippenkaart. De abonnementen blijven buiten beschouwing. Dit is gerechtvaardigd omdat abonnementen binnen de stadsregio Amsterdam vooralsnog niet zijn overgegaan op het kilometertarief en daarmee per definitie kostenneutraal overgaan van 'strip naar chip'.
- b) Voor de berekening van het kostenneutrale tarief is verondersteld dat het aantal reizigers niet verandert als gevolg van de introductie van de OV-chipkaart, evenmin als het reisgedrag. De prijselasticiteit – die de gevoeligheid van de reiziger voor tariefwijzigingen weerspiegelt – is op nul gesteld. Hiermee wordt dus voorkomen dat de overgebleven reizigers (extra) moeten betalen voor de weggevallen opbrengsten van reizigers die afhaken omdat hun reis duurder wordt.
- c) Onder punt a) is "hoofdzakelijk" gebruikt omdat door de Stadsregio rekening is gehouden met mutaties in de wagenverkoop. De Stadsregio betreft dus ook de wagenverkoop in de analyse. Een deel van de reizigers zal van wagenverkoop overstappen naar de OV-chipkaart omdat een groot deel van deze (gemaks)reizigers straks een OV-chipkaart zal bezitten (zie ook onderzoeksvraag 4) en daarmee de drempel die voorheen gold bij de (voorverkoop)strippenkaart aanzienlijk wordt verkleind. Volgens de aanname van de Stadsregio zal dit gelden voor 50% van de reizigers die voorheen gebruik maakten van

⁹ De kostenverschillen zijn vooral groot bij reizen in/door de grote zones waar voorheen tegen relatief lage kosten kon worden gereisd .

¹⁰ Opmerking Commissie: omdat voor "lange afstand reizigers" het reizen via wagenverkoop voordeliger is dan via voorverkoop, zal door overgang van deze groep het effect omzet van de wagenverkoop mogelijk enigszins gedempt worden. In hoeverre deze besparingen de hogere tariefkosten van wagenverkoop zullen mitigeren, is de Commissie onbekend.

de wagenverkoop. De hiermee gepaard gaande opbrengstenderving is --zoals aangegeven - verdisconteerd in het kilometertarief van de voorverkoop.

- d) De informatie over reisgedrag voorverkoop is gebaseerd op de WROOV-database van 2006 met daarin 40.000 waarnemingen voor de gehele Stadsregio. Deze dataset is niet beïnvloed door het gebruik van de OV-chipkaart en vormt daarmee een degelijke grondslag voor het vergelijken van de situatie met en zonder OV-chipkaart.
- e) De totale kosten voor de reiziger met de strippenkaart (aantal reizigers maal de reiskosten met de strippenkaart) zijn door de Stadsregio Amsterdam vergeleken met de totale kosten met de OV-chipkaart (aantal reizigers maal het opstaptarief plus het aantal gereisde kilometers maal het kilometertarief).
- f) Daarbij heeft de Stadsregio eerst de kostenneutrale tarieven bepaald voor de vier concessies afzonderlijk en vervolgens deze vier tarieven gewogen met de strippenkaartopbrengsten per concessie in 2006 om tot een gemiddeld en uniform kilometertarief komen.
- g) Voor 2008 is het gewogen kostenneutrale gemiddelde voor de vier concessies vastgesteld op 9,7 cent. Dit is afgerond naar 10 cent (zie ook hiervoor).
- h) Voor 2008 is het opstaptarief (vaste voet) vastgesteld op 70 cent. Dit betrof een landelijke afspraak, waarbij de reeds in 2007 bepaalde vaste voet van 0,70 Euro ook in het jaar 2008 zou worden gehanteerd, en de pas in 2009 zou worden aangepast.
- i) 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.
- j) Vanwege de afronding naar een tarief van 10 cent en de verhoging van de vaste voet van 0,70 Euro naar 0,75 Euro (7,2% stijging conform de indexering van V&W (1,4% + 5,8%)) heeft de Stadsregio in het eerste jaar de indexering niet doorgevoerd. De prijsontwikkeling van de vaste voet en het kilometertarief zijn als volgt:

	Vaste voet Volgens Indexatie	Kilometertarief Volgens Indexatie	Kilometertarief gehanteerd door de Stadsregio	Indexering* Volgens opgave V&W
2008	0,70 Euro	0,097 Euro	0,10 Euro	1,4%
2009	0,75 Euro	0,103 Euro	0,10 Euro	5,8%
2010	0,78 Euro	0,107 Euro	0,104 Euro	4,1**)

*Tariefontwikkeling strippenkaarten. Bron: V&W. **: Was hoger (6,6%) maar is door de Staatssecretaris neerwaarts bijgesteld waarbij tegelijkertijd een eenmalige dotatie heeft plaatsgevonden aan de openbaar vervoersector. De Stadsregio heeft deze lagere index (4,1%) gehanteerd bij de indexering van haar tarieven.

3. Inzicht in de spreiding

Bevindingen Commissie

De Commissie constateert dat de introductie van een nieuw tariefensysteem dat is gekoppeld aan het gelijktrekken van de huidige verschillen in zonegroottes, per definitie een spreiding van kosten voor de reizigers met zich meebrengt. De huidige omvang van de zones is mede bepalend voor de meer- of minderkosten voor de reizigers. Reizigers die (veel) lange reizen maken in/door grote zones gaan met de OV-chipkaart veelal meer betalen.

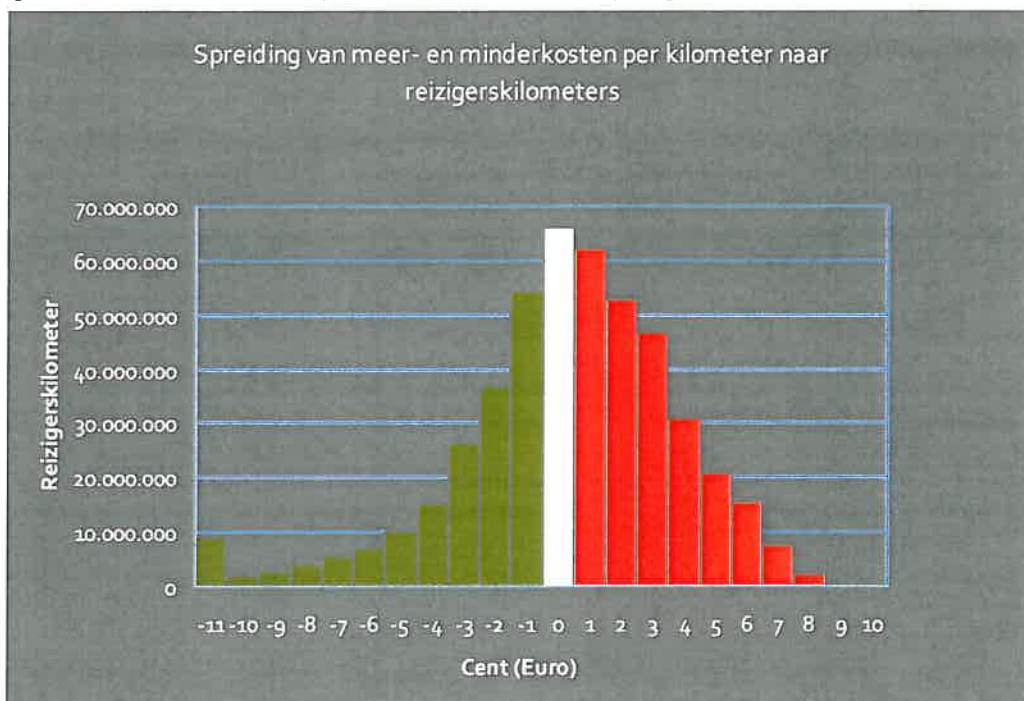
De Commissie constateert dat voor de Stadsregio deze spreiding van kosten voor de reizigers in randvoorwaardelijke zin geen rol heeft gespeeld bij de berekening van de hoogte van het kilometertarief. Onder meer het feit dat er in de huidige situatie sprake is van een grote spreiding (sommige reizigers leggen veel meer kilometers af binnen een zone dan andere reizigers), en de wens om geen woud aan verschillende kilometertarieven te willen, laat zich ten principale niet verenigen met het stellen van normen aangaande deze spreiding. Anders gezegd: de spreiding kan gegeven de wens om het zonetarief één-op-één door een kilometertarief te vervangen, geen inputvariabele zijn, maar uitsluitend een resultante.

Toelichting

Doordat met de OV-chipkaart wordt overgegaan op een tariefsysteem gebaseerd op gereisde kilometers (uitgezonderd abonneementhouders) 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 strippenkaart¹¹. Tegenover deze groep staat een groep reizigers die er met de OV-chipkaart op vooruitgaat. Bij een kostenneutraal tarief middelen nadelen en voordelen voor de reizigers uit.

Om inzicht te krijgen in de spreiding van de kosten voor de reizigers heeft de Commissie berekeningen laten maken door kennisinstituut NEA. Voor alle reizigerskilometers in de Stadsregio is berekend hoeveel meer - of minderkosten er gemaakt worden met de OV-chipkaart uitgaande van de thans geldende tarieven voor zowel de OV-chipkaart als de huidige tarieven van de strippenkaart, exclusief de wagenverkoop. Deze vergelijking geeft inzicht in de prijsverschillen waar de (voorverkoop) reizigers mee te maken krijgen bij een overstap van 'strip naar OV-chip'. Deze resultaten van deze analyse zijn in figuur 2 hieronder gegeven.

Figuur 2: Meer- en minderkosten per kilometer voor voorverkoopreizigers



Bron: Kennisinstituut NEA

Het witte vlak representeert de categorie reizigerkilometers die duurder noch goedkoper zijn. Het rode vlak weerspiegelt de reizigerkilometers die duurder uitpakken; het groene vlak weerspiegelt de reizigerkilometers die goedkoper uitpakken. In het groene gedeelte zijn helemaal links ook reizigerkilometers te vinden die meer dan 11 cent per kilometer goedkoper zijn.

De bovenstaande figuur toont alleen de verschillen. De optelling van voordelen voor de reizigers resulteert in 5,6 mln Euro; de optelling van nadelen tot 6,9 mln Euro. Daardoor resteert voor de voorverkoopreizigers een nadeel van 1,3 mln Euro.

¹¹ Dit wordt onderschreven door het rapport van de SP; de OV-chipkaart, een kostbare onvoldoende (januari 2010).

Dit nadeel in deze Wroov-analyse ontstaat omdat – zoals eerder aangegeven - de voorverkoopreizigers via het licht bijgestelde kilometertarief worden aangeslagen. Dit ter compensatie van de opbrengstenderving die ontstaat doordat wagenverkoopreizigers overkomen naar reizen op saldo (voorverkoop). Wanneer rekening wordt gehouden met de voordelen die deze overkomende reizigers genieten (reizen op saldo is goedkoper dan wagenverkoop), ontstaat een voordeel van 1,2 mln Euro (1,4%)¹².

De genoemde marges moeten niet alleen worden gerelateerd aan de onzekerheidsmarge van + of - 3%, maar ook aan de totale kosten voor de reizigers. Die kosten bedragen volgens de NEA-becijferingen voor reizen op saldo in de Stadsregio circa 85,6 mln Euro; voor reizen op saldo en reizen via voorverkoop gaat het in totaal om circa 100 mln.

De prijsverschillen worden hoofdzakelijk bepaald door de huidige omvang van de zones. Reizigers die nu lange reizen maken in met name grote zones gaan meer betalen. Reizigers die korte reizen maken binnen zones gaan per kilometer minder betalen.

4. Kaartkosten binnen Stadsregio Amsterdam

Bevindingen Commissie

De Commissie is van mening dat de gemiddelde kaartprijs van 2,54 Euro waarvoor vervoerders in de Stadsregio de kaart hebben aangeboden moet worden afgezet tegen de afspraken destijds bij het GO-besluit. Toen is afgesproken dat het reisrecht via de kaart zou worden verrekend met de reiziger tegen eenmalige aanschafkosten van 7,50 euro voor een kaart met een levensduur van 5 jaar.

De inspanningen van de Stadsregio Amsterdam om de reiziger tegen lage kaartkosten te laten overstappen, lijken een groot deel van de reizigers te hebben bereikt. Dit is ook een van de redenen waarom de Stadsregio verwacht dat circa 50% van de voormalige wagenverkoopreizigers zal overgaan op het reizen op saldo met de OV-chipkaart (zie ook de toelichting bij onderzoeksvraag 2).

Toelichting

Binnen de stadsregio Amsterdam is een groot aantal acties gehouden om reizigers de kaart aan te bieden tegen lage prijzen. Volgens de Stadsregio en de vervoerders heeft slechts een bescheiden aantal reizigers het volle pond betaald (conform het bedrag dat bij het GO-besluit is vastgesteld: 7,50 Euro). In totaal hebben 919.000 personen een Persoonlijke of Anonieme OV-chipkaart aangeschaft in de Stadsregio. De onderverdeling naar aanschafkosten is als volgt:

- Geen aanschafkosten; 37%
- Aanschafkosten 1,5 Euro 17%
- Aanschafkosten 3,0 Euro 32%
- Aanschafkosten 7,50 Euro 14%.

De gemiddelde kaartprijs die reizigers hebben betaald bedraagt 2,26 Euro. Als de studenten die de kaart kosteloos hebben ontvangen buiten beschouwing worden gelaten is de gemiddelde kaartprijs 2,54 Euro.

Een steekproef in Amsterdam heeft aangetoond dat het kaartbezit onder de reizigers in Amsterdam meer dan 90% bedraagt. De verwachting van de vervoerders is dat met name streekreizigers nog een OV-chipkaart willen aanschaffen. De Stadsregio Amsterdam is voornemens om in aanloop naar het uitzetten van het NVB wederom kaartprijzacties aan de reiziger aan te bieden. Gedurende een maand zullen Persoonlijke OV-chipkaarten worden aangeboden voor 1,50 Euro. Anonieme kaarten zullen worden aangeboden voor 5 Euro.

¹² Zoals aangegeven op pagina 6 (plus voetnoot) signaleert de Commissie dat de blijvende wagenverkoop-reizigers meer moeten gaan betalen. Daar staat weer een kostenbesparing tegenover omdat een groep (langere afstand) reizigers – qua kosten – beter via wagenverkoop kan gaan reizen. Hoe het totale saldo precies uitpakt kan de Commissie niet vaststellen, maar het is aannemelijk dat het overall saldo ruim valt binnen de eerder genoemde onzekerheidsmarge.

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. Gegeven de gemiddelde prijs die reizigers in de Stadsregio tot op heden voor hun OV-chipkaart hebben betaald (2,54 Euro) bedraagt dit voor de Stadsregio 0,1 cent per reis. Deze kosten zijn te relateren aan 1,30 Euro zijnde de gemiddelde kosten per reis in de Stadsregio.

Bijlage 1: Toelichting werkwijze Commissie

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

- Gesprekken gevoerd met de Stadsregio, een aantal vervoerders (Connexxion en GVB), de landelijke consumentenorganisaties, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, kennisinstituut NEA en Trans Link Systems (TLS);
- Documentatie van de Stadsregio over het doorlopen besluitvormingproces bestudeerd en besproken met de Stadsregio.

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 Stadsregio ten aanzien van de kostenneutrale overgang geïnterpreteerd;
- De uitgangspunten en aannamen voor de berekeningen in kaart gebracht;
- Inzicht gekregen in de berekeningsmodellen van Stadsregio en de daarmee te genereren resultaten;
- De resultaten van de berekeningen van kostenneutraliteit geanalyseerd en beoordeeld;
- De functionele analyse en interpretatie van resultaten besproken met Prof. Koopmans van Stichting Economisch Onderzoek en de VU (Amsterdam).

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 gemaakt 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 Stadsregio, de vervoerder en TLS (onder meer verantwoordelijk voor de kaart uitgifte);
- Inzicht gekregen in de maatregelen op het gebied van kaartprijzreductie binnen de Stadsregio;
- Inzicht gekregen in de beschikbare gegevens van het OV-loket.