



Naar een betere governance voor de OV-chipkaart

Advies aan de Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief in de Treinrailketen

Naar een betere governance voor de OV-chipkaart

In opdracht van:

**De Commissie Permanente Structuur en
Dubbel Opstaptarief in de Treinrailketen**

Door:

Wijnand Veeneman,
Ernst ten Heuvelhof,
Hans de Bruijn en
Nienke Saanen

Plaats:

Delft

Datum:

29-6-2011

Status:

Tweede concept

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Management samenvatting.....	6
	Vraag 1	6
	Vraag 2.....	7
	Vraag 3.....	7
	Vraag 4.....	7
	Vraag 5.....	8
	Optie 1 Nationaal Platform OV-chipkaart: Tsjekin.....	8
	Optie 2 De Nationale Organisatie: Trevl	9
	Nationaal Platform Tsjekin en Nationale Organisatie Trevl vergeleken.....	9
	Positie van TLS.....	10
3	Onderzoeksvraag en aanpak.....	13
	3.1 Inleiding.....	13
	3.2 Onderzoeksvraag	13
	3.3 Aanpak	13
4	Internationale voorbeelden.....	15
	4.1 Inleiding.....	15
	4.2 Hongkong, Octopus.....	15
	4.3 London, Oyster Card	16
	4.4 Singapore, EZ-link.....	16
	4.5 Washington DC, Smartrip	17
	4.6 Brisbane, GO-card.....	18
	4.7 Denemarken, Rejsekort	18
	4.8 Sydney, T-Card.....	19
	4.9 Analyse en conclusie	19
5	Oordeel over de huidige governance	21
	5.1 Inleiding.....	21
	5.2 Juridische context	21
	5.3 Terreinen die de vervoersautoriteit overstijgen	22
	5.4 Terreinen die als problematisch zijn ervaren.....	24
	5.5 Actoren die op deze terreinen opereren	25
	5.6 Structuren en processen tussen actoren.....	27
	5.7 Mogelijke oplossingsrichtingen	29
	5.8 Conclusie	30
6	Naar een betere governance voor de OV-chipkaart	31

6.1	Inleiding.....	31
6.2	Analyse.....	31
6.2.1	Van een lange lijn naar een compacte arena.....	32
6.2.2	Naar een betere balans en koppeling tussen regionaal en nationaal.....	33
6.2.3	Van lange gesloten processen naar snelle open processen.....	33
6.2.4	Van wantrouwen en afstand naar transparantie en betrokkenheid.....	33
6.2.5	Conclusie.....	34
6.3	Verbeterlijnen.....	35
6.3.1	Inleiding.....	35
6.3.2	Optie 1 Nationaal Platform OV-chipkaart: Tsjekin.....	35
6.3.3	Optie 2 Nationale Organisatie OV-chipkaart: Trevl.....	37
6.3.4	Nationaal Platform / Tsjekin en Nationale Organisatie / Trevl vergeleken.....	38
6.3.5	TLS.....	39
7	Tot slot.....	41
8	Bijlagen.....	43
8.1	Lijst van geïnterviewden.....	43

1 Inleiding

In juni 2006 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat het GO-besluit over de OV-chipkaart genomen (Kamerstukken II, 23645, 141). Hierin is gesteld dat de decentrale overheden en hun vervoerders de OV-chipkaart invoeren en dat de Minister van Verkeer en Waterstaat het NVB (de Strippenkaart) gebiedsgewijs afschaft. In de diverse bestuursovereenkomsten is dit verder uitgewerkt. Voor de invoering van de OV-chipkaart op het hoofdrailnet heeft het ministerie met de NS afspraken gemaakt die zijn neergelegd in de vervoersconcessie voor het hoofdrailnet.

De OV-chipkaart is uitgerold in Nederland, op een aantal regionale treindiensten na. Daar wordt ook gewerkt aan de invoering van deze kaart. In die gebieden waar de OV-chipkaart al is ingevoerd wordt toegewerkt naar het besluit om het NVB uit te zetten. Dit proces van uitrol en uitzetten blijft doorgaan.

De OV-chipkaart wordt ingevoerd door de regionale vervoerders en door de NS, in overleg met de vervoersautoriteiten. Er zijn echter aspecten van de OV-chipkaart die het niveau van de vervoersautoriteit overstijgen. Voorbeelden hiervan zijn het onderhoud van de kwaliteit en de veiligheid van het systeem als geheel, het reizen met meerdere vervoerders door verschillende concessiegebieden en het toegankelijk maken van het systeem voor mensen met beperkingen. Hier ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel de vervoersautoriteiten als de vervoerders. Door overleg, samenwerking en regelgeving moeten deze partijen zorgdragen dat de OV-chipkaart de belofte van meer gemak voor de reiziger ook voor die aspecten waarmaakt.

Naast het brede veld aan actoren is er ook sprake van veel inhoudelijke complexiteit. De te ontwikkelen besluitvormingsmodellen moeten met deze complexiteit kunnen omgaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan: de spanning tussen privacy en de wens om persoonsgegevens te gebruiken ten behoeve van onder andere marketingactiviteiten; de spanning in belangen tussen vervoerder en vervoerautoriteit; de aanname achter de huidige opstaptarifiering dat slechts sprake is van een enkele personenvervoerder over het spoor.

Nu de tijdelijke projectorganisatie per 1 juli 2010 is gestopt¹, wordt het inrichten van een ondergrond voor goede besluitvorming urgent. De structuur en passende besluitvormingsprocessen zullen op de langere termijn zorg moeten dragen voor effectieve en efficiënte besluitvorming op die aspecten die de individuele beslissruimte overstijgen. Dit is een van de vragen die is gesteld aan de Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief in de Treinrailketen (Cie. Meijdam). Op haar beurt heeft deze Commissie de TU Delft verzocht te adviseren over een permanente besluitvormingsstructuur OV-chipkaart. Dat advies ligt voor u.

¹ Minister van Verkeer en Waterstaat (2010) *Kamerstuk 23645, Nr 380*, www.overheid.nl

2 Management samenvatting

In deze studie wordt de vraag beantwoord wat de toekomstige governance van de OV-Chipkaart kan zijn, gegeven de wens om te komen tot meer effectieve en efficiënte besluitvorming over onderwerpen rond de OV-Chipkaart, die het niveau van de individuele vervoersautoriteit overstijgen.

De volgende deelvragen worden beantwoord.

1. Welke terreinen van de OV-Chipkaart zijn vervoersautoriteit overstijgend?
2. In welke juridische context opereren de actoren binnen de OV-Chipkaart arena?
3. Welke governance zien we in soortgelijke projecten in het buitenland?
4. Hoe functioneert de huidige governance in Nederland?
5. Hoe kan de governance rond de OV-Chipkaart in Nederland zo verbeteren dat de issues die de individuele vervoersautoriteit te boven gaan, gecoördineerd, effectief en efficiënt tot een oplossing worden gebracht

Om die vragen te beantwoorden hebben we eerst een documentanalyse gedaan waarbij we zowel in de media als in de openbare stukken ten aanzien van de OV-chipkaart. Dit bood een eerste beperkte analyse ten aanzien van vragen 1 en 4. Daarnaast hebben we een beperkte analyse van de juridische context en buitenlandse referentieprojecten uitgevoerd op basis van de bestaande wetgeving en publiekelijk beschikbare informatie.

Vragen 1, 4 en 5 zijn daarna voorgelegd aan de een selectie van actoren uit het veld. Voor wat betreft de selectie is zorg gedragen dat deze de variëteit aan actoren dekt. Dat betekende zowel spreiding tussen consumentenorganisaties, overheden en vervoerders als ook een spreiding binnen deze verschillende actoren. De belangen ook binnen deze groepen zijn duidelijk divers. Na een eerste eigen reactie van de geïnterviewden op de vragen zijn de antwoorden uit de eigen analyse voorgelegd om de posities ten opzichte van elkaar verder te kunnen aanscherpen. Ook zijn vier archetypische modellen voor een toekomstige governance voorgelegd aan de geïnterviewden om de onderdelen van die modellen op haalbaarheid en wenselijkheid te toetsen.

Vraag 1

Om dit onderzoek te doen was het noodzakelijk om te bezien welke onderwerpen het probleemoplossend vermogen van de enkele vervoersautoriteit overstijgen en ook daadwerkelijk problematisch zijn. De volgende onderwerpen kwamen naar voren:

1. Tariefonzekerheid: invoering, onoverzichtelijkheid in tarieven en producten
2. Security: gehackte kaart, bewaartermijnen van de reisgegevens
3. Gebruiksgemak: specifieke doelgroepen, algemene uniformiteit
4. Afrekening: correcte afrekening naar klant en vervoerders, helder en voorspelbaar tarief voor vervoerders
5. Informatiebeschikbaarheid: goed inzicht in kosten en opbrengsten ontbreekt bij sommige partijen, informatie over reizen bereikt niet altijd juiste actor

Bij deze onderwerpen zijn veel spelers betrokken. De complexiteit van dit speelveld blijkt wordt in hoofdstuk 5 van het rapport nader toegelicht. De conclusie is dat er is sprake van een sterk gefragmenteerde aansturing.

Vraag 2

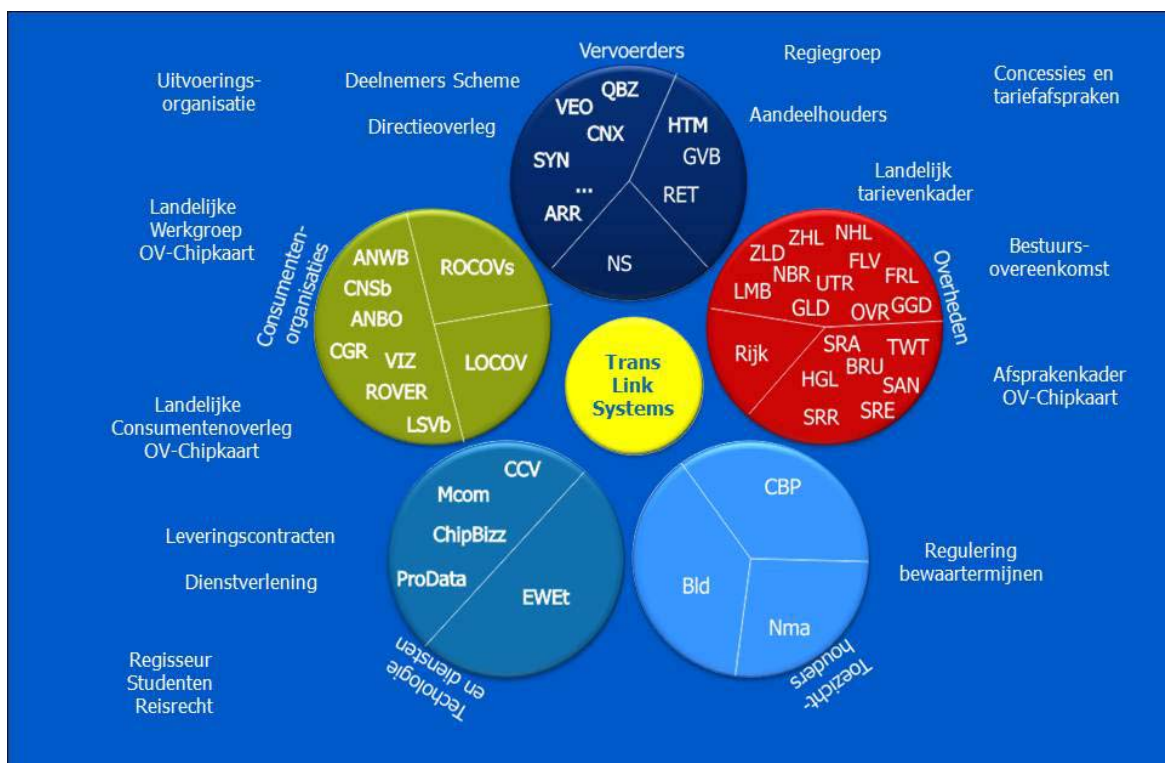
De Wet Personenvervoer 2000 en het Besluit Personenvervoer 2000 vormen het juridische kader. In deze wet- en regelgeving wordt in essentie gesteld dat er een nationaal tarief- en kaartstelsel is en, tegelijk, dat regionale vervoersautoriteiten zelf eisen kunnen stellen aan het kaart- en tariefstelsel van de vervoerders die de concessies houden. Er is dus een nationaal kaartstelsel, dat aan de verschillende eisen op regionaal niveau moet voldoen.

Vraag 3

Vergeleken met de buitenlandse voorbeelden is de Nederlandse situatie bijzonder. Het Nederlandse model met een sterke rol voor een deel van de vervoerders in de aansturing van de beheerder van het stelsel (in Nederland TLS of Trans Link Systems), terwijl alle vervoerder het stelsel dienen te gebruiken komen wij verder niet tegen, zeker niet als er sprake is van concurrentie tussen vervoerders. In Hong Kong spelen de vervoerders weliswaar een grote rol in de aansturing van de beheerder, maar zij doen dat collectief en zijn de facto monopolist. In landen waar aanbestedingen zijn georganiseerd of andere vormen van concurrentie zijn geïntroduceerd, speelt de overheid een leidende rol in de governance van het RFID (Radio Frequency Identification) kaartstelsel.

Vraag 4

Hoewel sprake is van sterke fragmentatie (waarvan de onderstaande figuur een indruk geeft), blijkt dat er in de loop der jaren een groot aantal arrangementen – structuren en processen – is ontstaan om toch tot besluitvorming te komen. Sturing binnen deze structuur is dus wel degelijk mogelijk. Er is, bijvoorbeeld, een convenant rond het Landelijke Tarieven Kader, waarin decentrale overheden uitgebreide afspraken hebben gemaakt over de gezamenlijke besluitvorming over tarieven en producten die op de OV-Chipkaart geplaatst zouden kunnen worden. Maar dat is slechts een enkel voorbeeld van de velen die in hoofdstuk 5 worden genoemd.



Figuur 1 Een overzicht van de actoren, processen en structuren

Tegelijk zijn er ook processen die nog steeds niet goed lopen. Zo is er ontevredenheid rond het landelijk consumentenoverleg OV-Chipkaart. Het proces biedt verschillende consumentenorganisaties niet het vertrouwen dat hun inbreng serieus een plaats krijgt in de keuzes die rond de OV-chipkaart worden gemaakt.

Bovendien, de tijdelijke processen zijn erg issue gedreven en ontberen een meer permanente verankering. Daarom is er behoefte aan een structuur op nationaal niveau, die deze processen verankert en zo nodig verbetert.

Om goede processen van besluitvorming mogelijk te maken, problemen te signaleren, prioriteren en op te lossen, moet de nieuwe structuur een brede set van actoren vertegenwoordigen direct gekoppeld aan de besluitvorming. Die set van actoren moet breed zijn maar wel beperkt tot actoren met een duidelijk belang in een goede én efficiënte OV-chipkaart. De Regiegroep had een dergelijke basis kunnen zijn, maar kent die koppeling onvoldoende.

Het vertrouwen tussen partijen, consumentenorganisatie, overheden, vervoerders en beheerder moet worden hersteld. Daartoe moeten zij allen een passende positie krijgen die aansluit bij hun rol en de waarden waar ze voor staan.

Daarbij is het ook belangrijk dat een aantal pijnpunten rond financiële ondersteuning van implementatie, betrouwbaarheid van telgegevens en aandeelhouderschap van TLS c.q. een selectie van vervoerders wordt aangepakt. Deze staan op dit moment een verbeterd vertrouwen nog in de weg.

Vraag 5

De opties die wij presenteren zijn geen drastische omvorming van de huidige situatie. In de eerste plaats omdat er in de huidige structuur duidelijk probleemoplossend vermogen is. In de tweede plaats omdat een drastische structuurverandering niet helpt bij het herstellen van vertrouwen tussen de verschillende partijen. In de derde plaats, het OV-Chipkaartproject bevindt zich in een cruciale fase van complete uitrol. Op dat moment een drastische ingreep plegen zal het project eerder schade berokkenen dan verder helpen.

Optie 1 Nationaal Platform OV-chipkaart: Tsjekin

De eerste optie is dat er een Nationaal Platform OV-chipkaart komt. Dit is een plaats waar consumentenorganisaties (nationale, categoriaal en algemeen), vervoersautoriteiten (inclusief het Rijk), vervoerders (spoor en bus, aanbesteed en niet-aanbesteed) op regelmatige basis issues aandragen waarvan zij vinden dat ze op nationaal niveau aandacht vragen. Wat gebeurt er in het NP / Tsjekin?

1. Partijen dragen problemen aan waarvan zij vinden dat die moeten worden opgelost.
2. Er worden procesafspraken gemaakt over de manier waarop die zullen worden opgelost: wie er bij betrokken worden en wanneer de oplossing beschikbaar moet zijn.
3. Nadat het proces tot inhoudelijke uitkomsten heeft geleid, worden deze teruggekoppeld naar het NP.

De rol van het NP / Tsjekin is sterk faciliterend of procesmatig. Deze optie sluit nauw aan bij dat wat inmiddels spontaan is ontstaan aan governance. Een procesmatige rol is per definitie beperkt en daarmee is een NP / Tsjekin een noodzakelijke, maar niet een voldoendevoorwaarde voor effectieve en efficiënte besluitvorming. Daarom stellen we naast een NP / Tsjekin de introductie van een arbiter voor, die een extra prikkel kan zijn voor effectiviteit en efficiency.

De arbiter heeft de mogelijkheid een bindend advies te geven. Daarbij zou de arbiter drie criteria moeten hanteren.

- In hoeverre wordt de eenvoud (gebruiksgemak) het meest verbeterd?
- In hoeverre wordt de transparantie voor de overheden en vervoerders verbeterd?
- In hoeverre wordt de fairness verbeterd?

De arbiter kan twee typen interventies verrichten: (1) interventies gericht op versnelling van het proces waarin partijen zich bevinden en (2) inhoudelijke interventies - de arbiter doet een bindende inhoudelijke uitspraak.

De arbiter kan op twee manieren worden geactiveerd: (1) op verzoek van een of meer partijen in een proces of (2) op eigen initiatief. De tweede optie versterkt de mogelijkheid om toch tot probleemoplossing te komen als niemand een issue bij de arbiter aanbrengt. De oplossing: de arbiter kan in bijzondere gevallen zelf een issue naar zich toe trekken.

Optie 2 De Nationale Organisatie: Trevl

De Nationale Organisatie (NO / Trevl) is een staande organisatie waarin de sleutelactoren in het veld van de OV-Chipkaart bij elkaar komen en inhoudelijke besluiten over die terreinen die verder gaan dan tussen de individuele vervoersautoriteit en zijn vervoerder. In essentie is het een opschaling van dat regionale overleg naar nationaal niveau.

De NO / Trevl kent een bureau en een bestuur, waarin 8 bestuurders de belangrijkste spelers vertegenwoordigen. Daarvan vertegenwoordigen vier bestuurders de vervoerders en vier bestuurders vertegenwoordigen de vervoersautoriteiten. De organisaties de bestuurders vertegenwoordigen wijzen de bestuurders gezamenlijk aan, indien nodig wordt gekozen om de verschillende typen binnen vervoerders en vervoersautoriteiten door verschillende bestuurders te laten vertegenwoordigen. Het Rijk wijst een onafhankelijk voorzitter aan.

De NO / Trevl biedt nadrukkelijk een plaats voor consumentenorganisaties in de advisering over voorliggende issues. Deze hebben gevraagd en ongevraagd adviesrecht.

De NO / Trevl heeft volledige zeggenschap op terreinen die de individuele vervoersautoriteit en vervoerder overstijgen. Daarbij is de NO / Trevl het platform voor afstemming op die terreinen waarin sprake is van conditionering: individuele vervoersautoriteiten mogen hun eigen kortingsproducten en abonnementsproducten vaststellen, maar het nationale systeem kan niet alle mogelijke variëteit efficiënt en effectief absorberen.

De NO / Trevl wordt een van de opdrachtgevers / klanten van TLS. De NO / Trevl treedt in overleg met TLS om de geaggregeerde wensen van vervoersautoriteiten en vervoerders, met input van de consumentenorganisaties, te beoordelen op de technische mogelijkheden en te vertalen naar technische keuzes.

Nationaal Platform Tsjekin en Nationale Organisatie Trevl vergeleken

De NO / Trevl kent aantal duidelijke sterkten. Door de sterke institutionalisering biedt het grotere mogelijkheden om op heikle punten snel door te pakken. Dat is een voordeel ten opzichte van het NP / Tsjekin. Daarmee doet het ook recht aan de politiek gevoelde noodzaak om tot een vaste structuur voor de OV-Chipkaart te komen. Ook is de noodzaak van een arbiter als aparte entiteit niet aanwezig.

De NO / Trevl optie kent ook een aantal risico's ten opzichte van het NP / Tsjekin. Het sluit minder aan bij de bestaande structuur en processen, zoals het Landelijke Tariefbureau en de Landelijke Productregisseur. Het zal die rollen goed moeten overnemen. Daarnaast zal een grote variëteit aan

vervoerders en vervoersautoriteiten zich vertegenwoordigd moeten weten in een beperkt bestuur. Dat vraagt er om dat het proces van vertegenwoordiging goed wordt vormgegeven en is niet zonder risico's.

In beide gevallen zal de nieuwe structuur beleidsbepalend worden voor issues die de vervoersautoriteit overstijgen. Dat zal moeten in nauwe samenspraak met TLS die kan aangeven wat de technische (on)mogelijkheden zijn en wat de mogelijke kosten zijn van overwogen opties.

Positie van TLS

Allereerst zouden we willen adviseren dat er een sterkere relatie ontstaat tussen TLS enerzijds en de processen waar consumentenorganisatie en vervoersautoriteiten hun wensen formuleren anderzijds.

We zien als minimum optie dat TLS samen met vertegenwoordigers van vervoersautoriteiten een "cafetariamodel" ontwikkelt waarin mogelijke opties voor producten en kortingen op de kaart worden voor gestructureerd. Dat cafetariamodel moet de mogelijkheden die TLS efficiënt kan bieden koppelen aan een palet aan producten die een goede doorsnede zijn van de wensen van de vervoersautoriteiten. Het Landelijk Tarievenkader II kan daar een basis voor zijn, maar dat dient gekoppeld te worden aan de technische mogelijkheden van de kaart en de achterliggende systemen, nu en in de toekomst. Dit is een uitwerking van bestaand overleg, dat zich moet ontwikkelen tot een echte catalogus van mogelijkheden.

Aanvullend kan TLS meer direct betrokkenheid zoeken bij de vervoersautoriteiten, uiteraard in samenspraak met de vervoerder in de betreffende regio. Dat kan bijvoorbeeld door accountmanagers voor de vervoersautoriteiten in het leven te roepen.

Een derde optie die wij zien is dat het Klantenraad van Advies van TLS wordt opengesteld voor vervoersautoriteiten. Dat lijkt ons minimaal wenselijk voor die vervoersautoriteiten die opbrengstenverantwoordelijk zijn. Een verdere toetreding van vervoersautoriteiten tot het Klantenraad van Advies lijkt ons alleen noodzakelijk als de ontwikkeling van een NP of een NO op zich laat wachten.

Op een geheel ander terrein willen nog een advies meegeven ten aanzien van de corporate governance van TLS. Een twistappel die het vertrouwen blijkt te schaden is het feit dat de aandelen in handen zijn van slechts een deel van de vervoerders.

Het lijkt ons verstandig om een andere vorm van aandeelhouderschap te introduceren. Daarbij is complicerend dat de huidige aandeelhouders substantieel geïnvesteerd hebben in TLS en daar ook een zeker rendement van verwachten na jaren van uitstel van dividend. De beste oplossing lijkt ons een scheiding van het juridisch eigendom en het economisch eigendom van TLS, het certificeren van de aandelen. Een nieuwe stichting wordt de houder van de aandelen TLS. De stichting geeft certificaten op aandelen uit aan de huidige aandeelhouders die recht geven op de winst op aandelen. Het stemrecht voor de algemene vergadering blijft bij de stichting. De huidige aandeelhouders worden de nieuwe economische eigenaren van TLS, d.w.z. zij krijgen certificaten van aandelen.

- Is sprake van een NP / Tsjekin, dan gaat het juridische eigendom van TLS over op de in Nederland actieve vervoerders en vervoersautoriteiten met opbrengstenverantwoordelijkheid. Hun aandeel wordt gebaseerd op hun omzet met de OV-Chipkaart. Met deze constructie wordt de positie van alle vervoerders ten opzichte van TLS gelijk en wordt recht gedaan aan de eerdere investeringen van de huidige aandeelhouders.
- In sprake van een NO / Trevl, dan kan de zeggenschap worden neergelegd leggen bij de NO. Deze constructie is aantrekkelijk aangezien er duidelijkheid is over de verschillende rechten

van de certificaathouders. Zij blijven betrokken bij de governance van het bedrijf - bij de aandeelhoudersvergadering en ze hebben inzicht in de boeken.

3 Onderzoeksvraag en aanpak

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we onze aanpak presenteren. Paragraaf 3.2 geeft onze uitwerking van de onderzoeksvraag weer. Paragraaf 3.3 beschrijft de gekozen aanpak.

3.2 Onderzoeksvraag

De Commissie legde de TU Delft de vraag voor welke permanente structuur krachtige coördinatie en effectieve en efficiënte besluitvorming biedt op die terreinen van de OV-chipkaart die het niveau van de individuele concessie overstijgen.

We hebben deze vraag op twee manieren nader gepreciseerd.

Allereerst, vervoersautoriteiten kunnen coördineren tussen de door hen beheerde concessies. Zij hebben de mogelijkheid eisen te stellen aan hun vervoerders ten aanzien van de OV-chipkaart. Van deze eisen kan een krachtige sturende werking uitgaan. Daarbij is er op wettelijke basis inspraak door regionale consumentenorganisaties geregeld, zodat ook de positie van deze consumentenorganisaties in die structuur is zeker gesteld. Het is bijvoorbeeld voor de provincie Noord-Holland als vervoersautoriteit eenvoudig om één helder OV-chipkaart beeld neer te zetten door de gehele provincie. Hierom hebben we de vraag gepreciseerd van issues die de concessie (zo'n 70 in Nederland) overstijgen naar issues die de vervoersautoriteit (zo'n 19 in Nederland) overstijgen. We spreken hier nadrukkelijk over vervoersautoriteit waarmee we zowel de stadsregio's en de provincies bedoelen als ook het Rijk als concessieverstrekker en beheerder van het hoofdrailnet.

Daarnaast zijn wij van mening dat een organisatorische structuur op zich nooit voldoende is om problemen tot een oplossing te brengen. We willen daarom de aandacht verruimen richting governance. Bij governance gaat het zowel om de structuur als de processen van besluitvorming.

Het vraagstuk van de governance leidt ons tot de volgende deelvragen:

1. Welke terreinen van de OV-chipkaart zijn vervoersautoriteit overstijgend?
2. In welke juridische context opereren de actoren binnen de OV-chipkaart arena?
3. Welke governance zien we in soortgelijke projecten in het buitenland?
4. Hoe functioneert de huidige governance in Nederland?
5. Hoe kan de governance rond de OV-chipkaart in Nederland zo verbeteren dat de issues die de individuele vervoersautoriteit te boven gaan op een goed gecoördineerde wijze, effectief en efficiënt tot een oplossing worden gebracht

3.3 Aanpak

Stap 1 - Allereerst is er een inventarisatie gemaakt van de bestaande governance op basis van media- en documentanalyse en een beperkt aantal interviews bij TLS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hieruit is een eerste beeld opgebouwd van zowel de huidige governance als ook de gepercipieerde problematiek. Dit eerste beeld is meegenomen is ter toetsing in stap 2.

Deze inventarisatie is aangevuld met een korte analyse van de juridische context van de OV-chipkaart, in het bijzonder de Wet Personenvervoer 2000 en het bijbehorend Besluit Personenvervoer 2000. Daarnaast is ook een beperkte inventarisatie gemaakt van buitenlandse voorbeelden van op RFID (Radio Frequency Identification) gebaseerde kaartsystemen voor het openbaar vervoer.

Stap 2 - Op basis van die eerste analyse is in een interne sessie van het onderzoeksteam een lijst opgesteld van de inhoudelijke problemen en governance problemen. Daarnaast is geïnventariseerd wat de theoretische oplossingsruimte is voor mogelijke aanpassingen van de governance. De huidige wetgeving is daarbij als gegeven genomen. Er zijn vier archetypische modellen opgesteld van mogelijke vormen van governance die de oplossingsruimte langs twee lijnen uiteenleggen, steeds in twee keer twee tegenpolen. De eerste lijn betreft de spanning markt – overheid. In het eerste model krijgt de overheid een zware rol, in het tweede model krijgt de markt juist de ruimte. De tweede lijn richt zich op de complexiteit van het vraagstuk. In het ene model is een simpele, maar heldere governance beschreven, in het andere model weerspiegelt de governance juist de complexiteit. Zo kwamen we op vier archetypische modellen met de volgende labels:

- Versterking overheidsrol
- Versterking marktrol
- Complexiteitsreductie
- Actorinclusie

Stap 3 – Vervolgens zijn interviews gehouden met geselecteerde actoren. De actoren zijn geselecteerd uit de brede groep van betrokkenen bij de OV-chipkaart. Bij consumentenorganisaties is gesproken met de categorale organisaties, zoals Viziris en de CG-Raad, maar tevens met algemene organisaties als de ANWB en ROVER. Voorts is er met nationaal opererende organisaties gesproken zoals de LSVb, maar ook met regionale organisaties zoals ROCOV Noord-Brabant. Voor wat betreft de vervoerders is gesproken met mede-eigenaren van TLS (RET) en niet-eigenaren (QBuzz), vervoerders vooral actief in busvervoer (Connexxion) en vooral actief in treinvervoer (NS). Daarmee dekten we ook het relevante onderscheid tussen vervoerders die aanbestede concessies uitvoeren en vervoerders die onderhands gegunde concessies uitvoeren en tussen vervoerders die vooral stadsvervoer bieden en vervoerders die vooral streekvervoer bieden. Bij de overheden spraken we met ambtelijke (bijvoorbeeld Haaglanden) en bestuurlijke vertegenwoordigers (bijvoorbeeld Flevoland), vertegenwoordigers van stadsregio's (Stadsregio Amsterdam) en provincies (Utrecht) en tevens met vertegenwoordigers van de koepels van stadregio's (SKVV) en provincies (IPO). Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de nationale overheid en, als gezegd, regionale overheden. Tenslotte is ook gesproken met vertegenwoordigers van TLS, de organisatie die een groot deel van de uitvoering rond de OV-chipkaart doet.

In deze gesprekken is de geïnterviewden gevraagd hun eigen beeld te schetsen van de inhoudelijke issues rondom de OV-chipkaart. Daarnaast is hen gevraagd welke governance problemen zij zien in de huidige situatie en welke mogelijke verbeteringen zij zelf zien. Op basis van dit deel van de interviews zijn onze eigen lijsten met inhoudelijke en governance issues aangevuld en aangescherpt.

In een tweede deel van de interviews zijn de archetypische modellen voorgelegd aan onze gesprekspartners en de verschillende onderdelen van die modellen zijn met de geïnterviewden doorgenomen op hun voor- en nadelen. Het doel hiervan was om bij alle geïnterviewden een beeld te krijgen hoe zij zich ten opzicht van een bredere oplossingsruimte verhielden. Ook bood het de mogelijkheid om alle geïnterviewden vanuit een zelfde perspectief naar mogelijke verbeteringen van de governance te laten kijken.

Stap 4 – Op basis van de gesprekken zijn we tot een analyse gekomen van de drie hoofdelementen van dit advies: inhoudelijke issues (die de individuele vervoerautoriteit overstijgen), governance issues en een verbetering van de governance. Een eerste versie daarvan is besproken met de leden van de Commissie Meijdam. Daarna hebben wij ons definitief advies opgesteld.

4 Internationale voorbeelden

4.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen hoe de governance van de Nederlandse OV-chipkaart zich verhoudt tot buitenlandse voorbeelden hebben we een (beperkte) inventarisatie gemaakt van de governance in buitenlandse referentieprojecten. Het gaat daarbij om de governance van een kaartstelsel voor het openbaar vervoer dat gebruik maakt van RFID tags (Radio Frequency Identification tags) en NFC (Near Field Communication). De RFID tag is de chip in de kaart waarop, in verschillende gradaties van opslag en versleuteling, data opgeslagen kunnen worden, die vervolgens van de kaart kunnen worden afgelezen. NFC is de technologie die het mogelijk maakt om (een deel van) deze data te lezen en af te schrijven door de kaart dicht bij een antenne te houden. De antenne zendt een signaal en leest het signaal dat ze terugkrijgt van de kaart uit. Het mag duidelijk zijn dat, hoewel dit de kerntechnologieën van het kaartstelsel zijn, veel meer technische deelsystemen uiteindelijk de totale functionaliteit van het systeem bepalen. Denk aan systemen rond betalen en opladen, data communicatie en opslag, toegangscontrole etc.

Voor de buitenlandse voorbeelden hebben we gezocht naar vergelijkbare technische systemen, om vervolgens te bezien in hoeverre de governance verschilde. Die selectie op kenmerken van het technologische systeem is beperkt gebleven tot RFID en NFC. We hebben verder geen onderzoek gedaan naar de verdere gedetailleerde invulling van andere technische systemen, die dan ook substantieel anders kunnen zijn dan waar in Nederland voor gekozen is.

Voor het in kaart brengen van de governance is vooral gekeken naar de rollen van vervoerders, overheden en eventueel consumentenorganisaties.

4.2 Hongkong, Octopus



Ingebruikname kaart: 1997

Beheerder: Octopus Card Ltd

Aantal inwoners bedieningsgebied: 7 miljoen

Oppervlakte bedieningsgebied: 1100 km²

Governance: De beheerder (Octopus Card Ltd) is de belangrijkste dochter van Octopus Holding Ltd. Die holding is opgericht door een vijftal vervoerders en de aandelen (afgezien van overnames van die vervoerders) zijn nog steeds in handen van die vervoerders. Deze vervoerders zijn MTR Corporation, Kowloon-Canton Railway Corporation, Kowloon Motor Bus, Citybus, New World First Bus and New World First Ferry. Octopus Card Holding zelf is een geheel privaat opererende organisatie. Daarbij is het wel van belang te melden dat de aandelen van de grootste deelnemers overwegend in handen zijn van de Hongkong overheid.

De vervoerders zijn grotendeels overheidsbedrijven, in de zin dat de aandelen geheel in handen zijn van de overheid. De grootste vervoerders zijn inmiddels weliswaar beursgenoteerd, met nog steeds het overgrote deel van de aandelen in handen van de overheid. Ze opereren overwegend als monopolisten, er is geen sprake van concurrentie in Hongkong. De busbedrijven hebben een vaste

Referentie Nederland OV-chipkaart

Ingebruikname kaart: 2005

Aantal inwoners bedieningsgebied: 16 miljoen

Oppervlakte bedieningsgebied: 42 10³ km²

Beheerder: TLS met East West e-Ticketing als technologieleverancier

Governance: TLS heeft origineel de grote vervoerders als aandeelhouders. Na het uitstappen van Connexxion zijn NS en de vervoerders in de drie grote steden de aandeelhouders. Overheden stellen hun eisen in de concessies bij vervoerders die ze samen met TLS realiseren.

concessie, die wel afgenomen kan worden bij slechte prestaties. Bij faillissement of bij nieuwe routes worden de routes aanbesteed. De concessies zijn nauw omschreven, inclusief tarieven.^{2 3 4}

4.3 London, Oyster Card



Ingebruikname kaart: 2003

Beheerder: Transport of London, in eerste instantie qua beheer en techniek ondersteund door TranSys, nu door Cubic en EDS

Aantal inwoners bedieningsgebied: 8 miljoen

Oppervlakte bedieningsgebied: 1600 km²

Governance: Transport for London is de belangrijkste speler in de governance van de Oyster Card. Transport for London is een uitvoerend orgaan binnen het breder Greater London Authority. Voorzitter van Transport for Londen is de burgemeester van London. Transport for London runt de metro en geeft concessies uit aan een aantal railvervoerders en de busvervoerders. Het busvervoer wordt aanbesteed. De concessiehouders spelen geen rol in de governance van de Oyster Card. Transport for London bepaalt de tarieven voor de verschillende modi in de regio.

Transport for London begon de Oyster Card in een publiek private samenwerking (public finance initiative) met TranSys, waarbij TranSys de rechten had op het merk Oyster. TranSys leverde de technology en het beheer binnen de Transport for London organisatie. In 2008 maakte Transport for London gebruik van een mogelijkheid vervroegd het contract op te zeggen, naar eigen zeggen vanwege te veel technische problemen. Het originele contract liep door tot 2015. Het contract is overgegaan naar EDS en Cubic, die al eerder deel uitmaakten van het TranSys consortium. Het is inmiddels een gewone opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.

4.4 De vervoerders spelen geen rol bij het aansturen van de Oyster Card organisatie. In de aanbestedingen voor de concessies zijn randvoorwaarden opgenomen ten aanzien van de functionaliteiten die de concessiehouders moeten aanbieden voor Oyster Card gebruikers. Er is wel veel overleg tussen de afdelingen binnen Transport for London verantwoordelijk voor de Oyster Card en de metro.^{5 6 7 8}Singapore, EZ-link



Ingebruikname kaart: 2003

Beheerder: EZ-Link Pte. Ltd. Met technologische ondersteuning door ERG Motorola Alliantie.

³ Lai Kit, A. (2005) *The Governance of Government-Owned Railway Organisations in Hong Kong: Integration and Autonomy in Changing Times*, Hongkong: University of Hongkong

⁴ en.wikipedia.org/wiki/Octopus_card

⁵ www.tfl.gov.uk/oyster

⁶ Beaumont, H. and Watson, M. (1999) *Review of Bus Tendering in the Greater London Area*, in: (1999) ETC Conference proceedings

⁷ TFL (2009) *London's Bus Contracting and Tendering Process*, Londen: TFL

⁸ en.wikipedia.org/wiki/Oyster_card

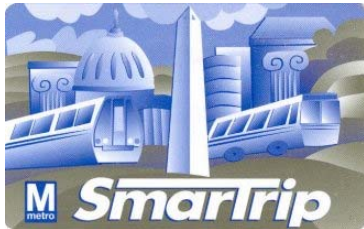
Aantal inwoners bedieningsgebied: 5 miljoen

Oppervlakte bedieningsgebied: $0,7 \cdot 10^3 \text{ km}^2$

Governance: De EZ-Link kaart wordt beheerd door EZ-Link Pte. Ltd. Een volle dochter van de Land Transport Authority, de vervoersautoriteit van Singapore in de vorm van een uitvoeringsorganisatie. De relatie met de overheid wordt vorm gegeven door de Public Transport Council, die bestuurlijk toezicht houdt op de Land Transport Authority.

De rol van vervoerders in de governance van de EZ-Link kaart is uiterst beperkt. De twee belangrijkste vervoerders hebben elk een eigen regio en kennen daar een beschermd monopolie. Er is sprake van benchmarks om de prestaties te monitoren en strikte controle op tarieven en een basisniveau van dienstverlening. In de concessie die zij hebben gekregen zijn de eisen vastgelegd ten aanzien van het accepteren van de EZ-Link kaart als betaalmiddel.^{9 10 11}

4.5 Washington DC, Smartrip



Ingebruikname kaart: 2005

Beheerder: Washington Metropolitan Area Transport Authority met Cubic als technologieleverancier.

Aantal inwoners bedieningsgebied: 9 miljoen

Oppervlakte bedieningsgebied: $14 \cdot 10^3 \text{ km}^2$

Governance: WMATA definieert en levert het openbaar vervoer rond Washington DC in delen van de staten Virginia en Maryland en het District of Columbia. WMATA voert verschillende openbaar vervoerdiensten uit, met trein, metro, bus en minibus. Een beperkt deel van de diensten in het stadscentrum is aanbesteed en wordt door de private vervoerder (First Transit) uitgevoerd.

WMATA is een sterk onafhankelijk opererende entiteit. Het bestuur van de WMATA bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende overheden in de regio. De governancestructuur van WMATA is complex met slechts indirecte lijnen naar de financierende staten.

Er zijn verschillende afspraken met tien andere gemeentelijke vervoersautoriteiten in Maryland en Virginia die het SmarTrip systeem ook in hun bussen gebruiken. Ook zijn er afspraken over het accepteren van elkaars kaarten - met het CharmCard systeem van de staat Maryland. De vervoersautoriteit is verantwoordelijk voor het beheer van de SmarTrip, op basis van technologie van Cubic. Er is geen rol voor de vervoerders.^{12 13 14}

⁹ www.ezlink.com.sg/

¹⁰ Barter, P. (2007) Wanted - An Ambitious Vision for Public Transport, in: Ethos Magazine, No 2, pp. 50-57

¹¹ en.wikipedia.org/wiki/EZ-Link

¹² www.wmata.com/fares/smartrip/

¹³ Joint WMATA Governance Review Taskforce (2010) Moving Metro Forward,

¹⁴ en.wikipedia.org/wiki/SmarTrip

4.6 Brisbane, GO-card



Ingebruikname kaart: 2006

Beheerder: TransLink met Cubic als technologieleverancier en beheerder

Aantal inwoners bedieningsgebied: 3 miljoen

Oppervlakte bedieningsgebied: 22 10³ km²

Governance: TransLink is, hoewel opgericht als onderdeel van het Queensland ministerie van Transport, een zelfstandig orgaan dat een specifieke rol heeft in het realiseren van integratie in het netwerk van de 17 vervoerders in de regio. De belangrijkste elementen zijn plannen van de infrastructuur, het verschaffen van reisinformatie en het beheer van het kaartstelsel.

Cubic heeft het contract gewonnen voor de realisatie en het beheer tot 2015 met een mogelijkheid tot verlenging van vijf jaar. TransLink is opdrachtgever en naamhouder. De vervoerders spelen verder geen rol in het beheer van de GO-card in de regio hebben een relatieve vrijheid in het ontwikkelen van diensten. Er wordt niet aanbesteed. ^{15 16 17}

4.7 Denemarken, Rejsekort



Ingebruikname kaart: 2010

Beheerder: Rejsekort A/S beheert voor Deense vervoersautoriteiten de Rejsekort met East West Danmark als technologieleverancier

Aantal inwoners bedieningsgebied: 5,5 miljoen miljoen

Oppervlakte bedieningsgebied: 43 10³ km²

Governance: Rejsekort is in een proces van invoering. Rejsekort wordt geïmplementeerd door East-West (80 procent Thales, 20 procent Accenture) voor de verenigde vervoersautoriteiten van Denemarken en DSB, de Deense spoorwegen. Ook het metrobedrijf van Kopenhagen, een ov publiek-private samenwerking, neemt deel. De rollen zijn dus verdeeld tussen vervoersautoriteiten en vervoerders.

In Denemarken zijn een vijftal vervoersautoriteiten actief die het openbaar busvervoer in de regio aanbesteden aan vervoerbedrijven. Tegelijk sturen zij ook de spoorvervoerders aan, grotendeels DSB, maar ook kleinere regionale vervoerders. De vervoersautoriteiten bepalen de details van het busvervoer, net als in London. Samen met de railvervoerders vindt afstemming plaats ^{18 19 20}.

¹⁵ translink.com.au/

¹⁶ Streeting, M. en Barlow, R. (2009) Understanding Key Drivers of Public Transport Patronage Growth; Recent South East Queensland Experience, in: *Thredbo Conference Proceedings*, Delft: Delft University of Technology

¹⁷ en.wikipedia.org/wiki/Go_card

¹⁸ www.rejsekort.dk

¹⁹ Veeneman, W. (2002) *Mind the Gap, Bridging theories and practice for the organisation metropolitan public transport*, Delft: DUP

²⁰ da.wikipedia.org/wiki/Rejsekort

4.8 Sydney, T-Card



Ingebruikname kaart: 2012

Beheerder: Public Transport Ticketing Corporation met initieel technologieleverancier ERG en later PeaRI Consortium (met als belangrijkste deelnemer Cubic)

Aantal inwoners bedieningsgebied: 7 miljoen miljoen

Oppervlakte bedieningsgebied: $800 \cdot 10^3 \text{ km}^2$

Governance: De regering van New South Wales stuurt op algemene termen de vervoerders in de regio aan. Daarnaast voert de State Transit Authority ook zelf busdiensten uit. Vervoerders krijgen langdurige concessies onderhands gegund. De vervoerders hebben relatief veel vrijheid in het ontwikkelen van het vervoer. De rol van de vervoerders is beperkt bij de governance van het kaartstelsel. Om vervoer te mogen uitvoeren hebben zij een vergunning nodig die er zorg voor draagt voor dat zij de T-Card faciliteren.

Om een bestaand geïntegreerd kaartstelsel te vervangen en verder te integreren werd een aparte entiteit opgericht: Public Transport Ticketing Corporation. Het is een apart bedrijf, dat gelieerd is aan het ministerie dat zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld van algemeen regelgever naar vervoersautoriteit met een focus op reisinformatie, infrastructuur planning en kaartstelsel. De nieuwe autoriteit moet zorg dragen voor een geïntegreerde aanpak van het openbaar vervoer. In eerste instantie was Public Transport Ticketing Corporation echter een los staande entiteit met als enkelvoudig doel het realiseren van een nieuw elektronisch kaartstelsel.

Dit bedrijf sloot een contract met ERG om het stelsel te ontwikkelen. Dat liep uiteindelijk stuk en in 2010 is gekozen voor een nieuw contract met het PeaRI consortium, met onder andere Cubic en een lokale bank. Het consortium heeft tot eind 2013 voor de volledige uitrol en beheert het stelsel daarna nog 10 jaar.^{21 22 23}

4.9 Analyse en conclusie

In vergelijking met de buitenlandse voorbeelden is de Nederlandse situatie bijzonder. De sterke rol voor de vervoerders in de aansturing van TLS als uitvoerder van de OV-chipkaart zien wij in een soortgelijke context niet. Daar waar vervoerders nadrukkelijk monopolisten zijn (privaat of publiek) en dus een voortdurende aanwezigheid in de markt hebben, hebben de vervoerders een sterke rol in de governance van het RFID kaartstelsel. Eigenlijk is dat alleen in Hongkong het geval.

In andere landen waar aanbestedingen zijn georganiseerd of andere vormen van concurrentie zijn geïntroduceerd, speelt de overheid een leidende rol in de governance van het RFID kaartstelsel. Die sterke rol van de overheid kan dan verschillende gedaanten aannemen. Van een speciale relatief beperkte dienst die alleen gericht is op het beheren van de chipkaart voor verschillende vervoerders, zoals in Sydney, tot een omvattende vervoersautoriteit die de gehele taak, minus de technische implementatie, op zich neemt, zoals in London.

²¹ www.transport.nsw.gov.au/, www.transport.nsw.gov.au/

²² Cridland, M (2005) Making Urban Transport more Sustainable, in ECMT, Sustainable Transport Round Table

²³ en.wikipedia.org/wiki/Tcard

We zien ook voorbeelden van samenwerking tussen verschillende overheden, zoals in Washington DC en Denemarken. In Denemarken werken vijf vervoersautoriteiten samen in de governance van het systeem op basis van gelijkwaardigheid. Opvallend is trouwens dat de Denen zodanig vertrouwen hebben in het Nederlandse systeem, dat zij het Deense er op hebben geënt. In Washington DC is sprake van een leidende vervoersautoriteit die andere autoriteiten betreft zodat ook het vervoer dat zij aansturen te betalen is met de SmarTrip, de RFID kaart in de regio.

Er is niet gekeken naar de kwaliteit van de kaartsystemen die de governance in de verschillende buitenlandse voorbeelden oplevert. Of de door de overheid aangestuurde kaartsystemen effectiever of efficiënter waren of juist minder was geen onderdeel van de studie. Wel valt op dat in er veel gevallen problemen zijn, rond implementatie en governance. Eigenlijk worden alleen voor Hongkong en Singapore geen grote problemen op die terreinen gemeld in de onderzochte bronnen. Het is wel zo dat de sterke rol van de vervoerders bij de governance in Nederland opvallend is. Historisch gezien is die grote rol in de governance natuurlijk zeer verklaarbaar²⁴. Bij invoering van de Wet Personenvervoer 2000 en de start van het OV-chipkaart proces was de gedachte dat de vervoerders veel vrijheden zouden krijgen in het neerzetten van een variëteit aan producten bij de aanbestedingen van openbaar-vervoersdiensten. De realiteit van tien jaar aanbestedingen is echter anders gebleken. Vervoersautoriteiten bepalen een groot deel van het dienstenpakket, inclusief het kaartstelsel, zeker nu het NVB, de Strippenkaart, uit gefaseerd is.

²⁴ Zie ook: Van der Zwan, A. (2011) *De invoering van de OV chipkaart in Nederland – reconstructie van het besluitvormingsproces*, Amsterdam

5 Oordeel over de huidige governance

5.1 Inleiding

Voor het onderzoek van de governance van de OV-chipkaart hebben we een tweeslag gemaakt. Eerst hebben we op basis van documenten en media onze eigen analyse gemaakt. Dat betrof ook het in kaart brengen van positie van de OV-chipkaart in de Wet Personenvervoer 2000 en het gelieerde Besluit Personenvervoer 2000. Ook hebben we een inventarisatie gemaakt van welke de terreinen die de individuele vervoersautoriteit overstijgen. Daarna hebben we met een groot aantal actoren gesproken die bij het dossier betrokken zijn. We hebben ze gevraagd naar hun beeld van de inhoudelijke en governance issues rond de OV-chipkaart. Daarnaast hebben we ze ons beeld van die issues voorgehouden en tenslotte gesproken over mogelijke verbeteringen van de governance. Dit hoofdstuk is een weerslag van die analyses en gesprekken.

We hebben, zoals weergegeven in hoofdstuk3, met een groot aantal verschillende actoren gesproken. De selectie was er op gericht aan de grote variëteit aan betrokkenen recht te doen. We hebben echter niet iedereen gesproken en het kan zijn dat onze selectie toch nog een zekere beperking kent. We hebben voldoende vertrouwen in de breedte van actoren die we hebben gesproken om te vertrouwen op de uitkomsten van de gesprekken als basis voor analyse en aanbevelingen.

Dit hoofdstuk gaat in op de juridische context, de terreinen waarvan de geïnterviewden vinden dat zij de individuele vervoersautoriteit overstijgen en de issues die als problematisch zijn ervaren. Verder schetsen we een beeld van de actoren die betrokken waren bij de governance en tevens de structuren en processen die oplossingen voor de issues rond de OV-chipkaart mogelijk dienden te maken.

5.2 Juridische context

In de juridische context voor de OV-Chipkaart spelen de Wet Personenvervoer 2000 (de Wet) en het Besluit Personenvervoer 2000 (het Besluit) een belangrijke rol.

De Wet is helder over de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van concessies. Artikel 20 lid 1 bepaalt dat de Minister bevoegd is tot het verlenen, wijzigen en intrekken van concessies voor het openbaar vervoer per trein. Lid 2 van artikel 20 bepaalt kort gezegd dat gedeputeerde staten en de plusregio's bevoegd zijn tot het verlenen, wijzigen en intrekken van concessies voor het overige openbaar vervoer.

Ten aanzien van de vervoerbewijzen bevat de Wet de volgende bepalingen.

Op grond van artikel 30 lid 1 kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over nationale vervoerbewijzen, de daaraan te stellen eisen, de daarbij behorende tarieven en vervoersvoorwaarden, alsmede het gebied waarbinnen deze geldig zijn. Deze regels zijn neergelegd in het Besluit Personenvervoer 2000, waar we hierna op terug komen. Ook bij algemene maatregel van bestuur kunnen volgens lid 2 regels worden gesteld over de invoering, de acceptatie, de uitgifte, de exploitatie en het beheer van *elektronische* nationale vervoerbewijzen. Ingevolge lid 3 kunnen tot slot nog regels worden gesteld over de erkenning van een of meer instellingen die *elektronische* nationale vervoerbewijzen uitgeven, exploiteren of beheren. Deze regels betreffende een elektronisch nationaal vervoerbewijs zijn tot op heden niet vastgesteld.

Voor de concessiepartijen bevat artikel 32 lid 2 onder d van de Wet een belangrijke bepaling: de concessie bevat in ieder voorschriften ten aanzien van de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht.

Het Besluit bevat in artikel 1 onder g een definitie van 'elektronisch vervoerbewijs': vervoerbewijs waarmee de reiziger zich na elektronische registratie toegang kan verschaffen tot het openbaar vervoer.

In samenhang met artikel 70 van de Wet, waarin wordt bepaald dat het verboden is om zonder geldig vervoerbewijs gebruik te maken van het openbaar vervoer, wordt in artikel 47 lid 2 van het Besluit wanneer een elektronisch vervoerbewijs 'geldig' is. Belangrijk is het onder a gestelde: wanneer het een nationaal elektronisch vervoerbewijs is of een op grond van de concessie door of namens de concessiehouder afgegeven elektronisch vervoerbewijs betreft.

De Regeling nationale vervoerbewijzen openbaar vervoer en de daarin vervatte tarieven zijn niet van toepassing op (decentraal afgegeven) elektronische vervoerbewijzen (zoals aangegeven, is er geen elektronisch nationaal vervoerbewijs). Dat roept de vraag op welke tarieven dan gelden voor elektronische vervoerbewijzen. De Nota van Toelichting bij het Besluit van 31 oktober 2006 tot wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000 in verband met het gebruik van een elektronisch vervoerbewijs in het openbaar vervoer (Stb. 2006, 612) biedt hierover duidelijkheid:

"Zowel een door de vervoerbedrijven afgegeven OV-chipkaart als een eventueel door de minister vast te stellen variant kunnen in heel Nederland in het openbaar vervoer worden gebruikt. Het nut en de noodzaak van een door de minister vast te stellen nationaal vervoerbewijs ten behoeve van kaartintegratie in het openbaar vervoer, zoals bij de strippenkaart, zal daarmee komen te vervallen. Zo kan de sinds 1998 ingezette decentralisatie van de bevoegdheden inzake het openbaar vervoer ook op het gebied van vervoerbewijzen en tarieven volledig beslag krijgen. De decentrale overheden en concessiehouders zijn ook verantwoordelijk voor het tariefbeleid; zij bepalen op basis van (de ruimte in) een concessie de grondslag en hoogte van de tarieven en de tariefopbouw binnen hun concessiegebied. De minister is alleen medeverantwoordelijk voor het tariefbeleid in het kader van de door hem verleende concessie voor het openbaar vervoer per trein op het zogenaamde hoofdrailnet, verricht door NS, en concessies voor enkele decentrale spoorlijnen."

Uit de Nota van Toelichting blijkt derhalve dat, terwijl voor nationale vervoerbewijzen in de Regeling nationale vervoerbewijzen expliciet de modellen en tarieven centraal worden vastgesteld, dit niet het geval is voor het (decentraal afgegeven) elektronische vervoerbewijs. Het vaststellen van die tarieven wordt uitdrukkelijk overgelaten aan de concessiepartijen (zie ook de brief van de minister van 1 november 2006, TK 23 645, nr. 146, par. 3). De Wet noch het Besluit bevat de verplichting om deze tarieven overeen te laten komen met de tarieven die in de Regeling nationale vervoerbewijzen openbaar vervoer worden genoemd. Bij een volledige uitrol komt deze regeling te vervallen.

De Nota van Toelichting noemt TLS expliciet als diegene die verantwoordelijk is voor de aflees- en registratieapparatuur, het rekensysteem en de oplaadvoorzieningen²⁵. Dit terwijl de Wet en het Besluit nog duidelijk ruimte laten voor meerdere aanbieders van elektronische vervoerbewijzen.

5.3 Terreinen die de vervoersautoriteit overstijgen

Om dit onderzoek te doen was het noodzakelijk om te bezien welke terreinen de enkele vervoersautoriteit overstijgen. Daartoe hebben we een lijst opgesteld, die we voorgelegd hebben aan verschillende geïnterviewden om hem verder te verfijnen. De volgende indeling is daarvan de uitkomst

Allereerst is er een enkel terrein dat typisch binnen de taak van de vervoersautoriteit valt. Dat is de volgende:

²⁵ Zie hierover verder de brief van de minister van 7 december 2005, TK 23 645, nr. 123

- Vaststelling kilometertarief

Dan is er een aantal terreinen waarbij de vervoersautoriteit in principe autonoom kan beslissen, maar die worden geconditioneerd door de keuzes die andere vervoersautoriteiten maken en wat technisch met de OV-chipkaart en de bijbehorende backoffice mogelijk is. Dat zijn:

- Vaststelling kortingsproducten
- Vaststelling abonnementsproducten

Tenslotte is er een groot aantal aspecten dat verder gaat dan wat een vervoersautoriteit autonoom kan beslissen. Daarvoor is afstemming gewenst tussen vervoersautoriteiten of het is een vraagstuk wat zich niet efficiënt en effectief door een enkele vervoersautoriteit laat oplossen.

- Vaststelling opstaptarief
- Gebruiksgemak kaart voor consumenten / speciale groepen
- Privacy gegevens voor consumenten
- Harmonisatie kortingsproducten nationaal
- Harmonisatie abonnementsproducten nationaal
- Zekerstellen security kaart voor vervoerders en overheden
- Zekerstellen correcte afrekening voor vervoerders en overheden
- Technische keuzes (nieuwe kaart, ergonomie, etc.)

Sommige van deze aspecten zijn wederzijds afhankelijk. Technische keuzes zijn relevant, aangezien juist die technische keuzes indirect bepalend kunnen zijn voor de huidige en toekomstige mogelijkheden op de andere terreinen. Ook de harmonisatie van producten op nationaal niveau kan weer medebepalend zijn voor het gebruiksgemak.

De vaststelling van het kilometertarief is in principe een zaak van de vervoersautoriteit. Het kan voor het gebruiksgemak bij grensoverschrijdend vervoer wenselijk zijn tarifiering enigszins te harmoniseren, maar technisch staat niets een grote variëteit aan kilometertarieven in de weg en ook juridisch staat niets dit in de weg. Dit ondanks de eerder gesignaleerde juridische spanning tussen een nationaal kaart- en tariefsysteem en de decentrale autonomie.

De vaststelling van abonnements- en kortingsproducten valt juridisch in dezelfde categorie als bovenstaande (de vervoersautoriteit mag ze bepalen), maar technisch wordt deze geconditioneerd. De OV-chipkaart technologie zoals die gekozen is kan maar een beperkte variëteit aan. Natuurlijk is het altijd mogelijk het systeem aan te passen om aan al die wensen te voldoen, maar dan worden de kosten over de volle breedte hoger om aan de wensen van een specifieke partij te voldoen. Dat is maar beperkt wenselijk en haalbaar.

De daarop volgende lijst bevat, beginnend bij opstaptarief, die terreinen die duidelijk de individuele vervoersautoriteit overstijgen. Dat wil nog niet zeggen dat alle nationale partijen rond al deze terreinen een positie dienen te hebben. De vaststelling van het opstaptarief is een zaak voor de gezamenlijke vervoersautoriteiten. Bij het gebruiksgemak spelen TLS, vervoerders en consumentenorganisaties een hoofdrol. Rond privacy van de gegevens zien we vooral een rol voor vervoerders, TLS en College Bescherming Persoonsgegevens, etc. We zullen verderop terugkomen op het feit dat verschillend coalities gewenst zijn om verschillende issues aan te pakken die de enkele vervoersautoriteit overstijgen.

Niet al deze terreinen worden als even problematisch gezien. We zullen in de volgende paragraaf een beeld geven van de terreinen die vooral als problematisch worden ervaren door verschillende actoren.

5.4 Terreinen die als problematisch zijn ervaren

Om een beeld te krijgen op welke terreinen de huidige governance als problematisch wordt gezien hebben we een lijst opgesteld op basis van een beperkt mediaonderzoek. Hierbij hebben we gezocht op "OV-chipkaart" als zoekterm in titels van artikelen in de grote dagbladen van Nederland²⁶. Daarna hebben we in een quick scan gekeken welke problemen daar rond de OV-chipkaart genoemd werden en de meest voorkomende genoteerd.

Deze lijst hebben we gestructureerd op hoofdthema's en aan de verschillende geïnterviewden voorgelegd met de vraag of dit de belangrijkste issues representeerde. Hun aanvullingen en aanscherpingen hebben we opgenomen in de hier volgende lijst. De volgorde geeft geen belang of prioriteit aan.

1. Tariefonzekerheid
 - a. Invoering
 - b. Onoverzichtelijkheid in tarieven en producten
2. Security
 - a. Gehackte kaart
 - b. Bewaartermijnen van de reisgegevens
3. Gebruiksgemak
 - a. Specifieke doelgroepen
 - b. Algemene uniformiteit
4. Afrekening
 - a. Correcte afrekening naar klant en vervoerders
 - b. Helder en voorspelbaar tarief voor vervoerders
5. Informatiebeschikbaarheid
 - a. Goed inzicht in kosten en opbrengsten ontbreekt bij sommige partijen
 - b. Informatie over reizen bereikt niet altijd juiste actor

Allereerst noemen verschillende partijen de tariefonzekerheid die door consumenten wordt gevoeld. Het gaat daarbij vooral over de situatie bij invoering, waarbij onduidelijkheid ontstaat over de nieuwe vorm van tarifiering (kilometers in plaats van zones). Een tweede tariefonzekerheid ervaren reizigers als zij de grenzen van het gebied van een vervoersautoriteit overschrijden. Voorbeelden zijn het uit- en inchecken dat gewenst is tussen NS (het Rijk als vervoersautoriteit) en andere spoorvervoerders (provincies als vervoersautoriteit) en kortingsproducten die de reiziger meent te kopen bij een vervoerder, maar die niet meer gelden als de reiziger met die vervoerder de grens van het gebied van een vervoersautoriteit overschrijdt. Andere partijen nuanceren deze aspecten met als argumenten dat na gewenning de meeste reizigers positief zijn en dat het ontbreken van de grensoverschrijdende producten een relatief kleine groep treft.

Rondom security kwamen ook twee belangrijke issues naar voren. De gehackte kaart biedt de mogelijkheid tot niet te controleren zwartrijden of tot vals laden van de kaart, met alle kosten van dien. Opvallend daarbij is dat die kosten van zwartrijden nadrukkelijk anders vallen dan met de strippenkaart en het traditionele treinkaartje. In de oude situatie was vooral de metro kwetsbaar. Controle door de chauffeur en de conducteur beperkten in bus en trein en ook in veel trams de mogelijkheden tot zwartrijden. Met de OV-chipkaart wordt het open instap regime kwetsbaar, waarbij instappen zonder inchecken (maar met thuis inchecken) zwartrijden mogelijk maakt. Juist in de metro, bus en opnieuw een deel van de trams worden de mogelijkheden hiertoe beperkt. De trein, waarbij

²⁶ Telegraaf, NRC Handelsblad, Volkskrant, Algemeen Dagblad,

veel stations nog niet zijn afgesloten biedt hiertoe meer mogelijkheden. Voor NS zijn de kosten van het zwartrijden met een gehackte kaart dan ook substantieel.

Dat die verdeling van kosten van zwartrijden zo asymmetrisch is tussen vervoerders (en soms ook vervoersautoriteiten met opbrengstenverantwoordelijkheid) bemoeilijkt een oplossing. De kosten voor een veilige kaart en systeem worden omgeslagen over alle vervoerders, de baten vallen niet overal. Overeenstemming over de te kiezen oplossing is dan lastig. We komen later terug op de wijze waarop de vervoerders en TLS hier een antwoord op hebben gevonden. Dat lukte ook bij het tweede security issue. De sector moest een antwoord vinden op de verschillende perspectieven op de bewaartermijnen van de reisgegevens van de Belastingdienst en het College Bescherming Persoonsgegevens. Dat antwoord is inmiddels gevonden. Dit nuanceert ook weer hoe problematisch sommige van deze issues, hoewel aangedragen in de interviews, op dit moment zijn.

Bij het gebruiksgemak is een ook onderscheid te maken tussen verschillende issues. Op regionaal niveau worden rond gebruiksgemak de nodige oplossingen gevonden. Er zijn hiervan verschillende voorbeelden genoemd in Rotterdam en Amsterdam. Op nationaal niveau echter kwamen dergelijke processen moeizamer tot stand. Ook hier komt weer de spanning naar boven die in dit onderzoek steeds terugkomt: moet iets nationaal worden geregeld of regionaal? En in hoeverre is een uniforme nationale oplossing te verkiezen boven een snelle regionale oplossing? Soms staat dat buiten kijf, zoals bij de introductie van de OV-chipkaart voor studenten. In dat geval is duidelijk sprake van een nationale introductie van een kaart waar op nationaal niveau de werking en het gebruiksgemak geborgd zouden moeten zijn. Voor andere issues werden soms, als gezegd, op regionaal niveau successen geboekt, terwijl op nationaal niveau frustraties van verschillende betrokken partijen overheersten.

Een volgend issue is dat zowel de reiziger als de vervoerder behoefte heeft aan een efficiënt en correct opererend OV-chipkaart systeem, zowel van de kant van de vervoerder als aan de kant van TLS. Daar worden twijfels over gevoeld, mede ook omdat er binnen de huidige governance het nodige wantrouwen is.

Tenslotte is er het vraagstuk rond de kosten van het systeem. Sommige vervoerders hebben het gevoel dat niet alle informatie die noodzakelijk is voor een (toetsing van een) goede afrekening voor iedereen beschikbaar is. Dat geldt voor zowel de omslag van kosten als voor afrekening van de gemaakte reizen. Deels is dat terug te voeren op het wantrouwen wat ontstaan is door het feit dat slechts een deel van de vervoerders aandeelhouder is en dat de aandeelhouders vermeend meer invloed hebben in de beheerder van het systeem TLS. Ook zijn sommige vervoersautoriteiten onaangenaam verrast door een beperkte toegang die zij hebben tot de reisgegevens, waar zij dat niet met hun vervoerder geregeld hadden.

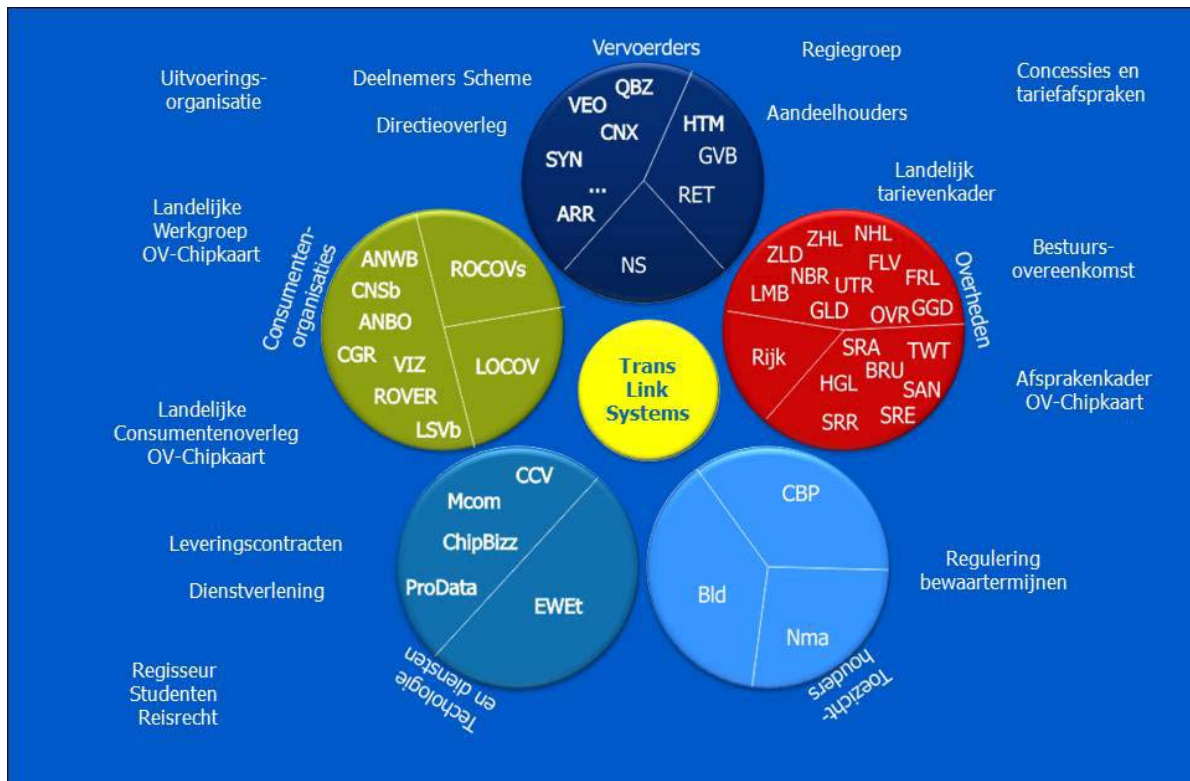
5.5 Actoren die op deze terreinen opereren

Er is een grote variëteit aan actoren die betrokken zijn bij de OV-chipkaart. In grove lijnen zijn ze onder te verdelen in vijf groepen:

1. Vervoerders
2. Overheden
3. Consumentenorganisaties
4. Leveranciers van technologie en diensten
5. Toezichthouders

Het is goed te beginnen met een bijzondere actor in de vierde groep: TLS. In principe is TLS niets anders dan een dienstenleverancier voor de vervoerders. Echter, in die rol is TLS een belangrijke

drager geworden op nationaal niveau van het systeem. Zij speelt een belangrijke rol bij het bepalen van de technische keuzes en het vaststellen van de dienstverlening (*scheme*) die ze uiteindelijk aan de vervoerders bieden. De facto harmoniseren en uniformeren ze in die rol. In de volgende figuur hebben ze daarom een centrale positie. We komen later terug op de andere actoren in groep 4.



Figuur 2 Een overzicht van de actoren, processen en structuren

De vervoerders hebben intern de nodige variëteit. NS, GVB, RET en HTM zijn aandeelhouders van TLS, met NS als meerderheidsaandeelhouder. De andere vervoerders, die meedingen in aanbestedingen voor concessie in het openbaar vervoer in Nederland, zijn geen aandeelhouders. Als ze die concessies winnen versterken ze hun marktpositie. Als ze die verliezen, dan verzwakt hun marktpositie. Het is een belangrijk onderscheid tussen de vervoerders met een (voorlopig) vaste basis en de vervoerders die dat niet hebben omdat ze meedingen in aanbestedingen. Ook zijn de gevolgen voor de vervoerders van een beter of slechter functionerend OV-chipkaart systeem sterk verschillend voor verschillende vervoerders, dit gaven we al eerder aan. Sommige vervoerders zijn in hun concessie opbrengstverantwoordelijk. Bij zwartrijden voelen zij dat in hun inkomstenstroom. Bij andere concessies is de vervoersautoriteit opbrengstverantwoordelijk en zijn er geen financiële consequenties voor de vervoerder bij een groei van het zwartrijden. Daarbij zijn de effecten van zwartrijden, zoals we ook eerder aangaven, verschillend voor verschillende modaliteiten en daarmee voor de vervoerders, die op verschillende wijzen afhankelijk zijn van die modaliteiten. De afsluiting van de metro, mogelijk gemaakt door de OV-chipkaart, heeft de inkomstenstroom van de grote stadsvervoerders duidelijk verbeterd. De gehackte kaart maakt juist zwartrijden in de trein eenvoudiger, zolang de stations nog niet afgesloten zijn. Sommige vervoerders willen van TLS simpele, efficiënte en beperkte dienstverlening tegen een lage prijs, terwijl de wensen bij andere vervoerders veel verder gaan en hun betrokkenheid groter is.

De overheden hebben ook duidelijk verschillende posities in de huidige governance. Bij de regionale vervoersautoriteiten zien we een onderscheid in het feit of zij hun vervoerders opbrengstverantwoordelijk maakten binnen hun concessies of niet. Deze regionale

vervoersautoriteiten kenmerken zich door actief en betrokken beheer van de concessie, inclusief de eisen aan de OV-chipkaart. Uit de gesprekken komt naar voren dat het Rijk minder actief opereert als concessiebeheerder van de concessie op het hoofdrailnet met aandacht voor de OV-chipkaart in de concessie. De gekozen positie lijkt meer op een algemeen procesmanager van de verdere introductie van de OV-chipkaart. Daarmee steekt het Rijk af tegen de regionale vervoersautoriteiten. De variëteit in belangen en posities tussen de regionale vervoersautoriteiten is met het regeerakkoord nog verder vergroot, aangezien dat akkoord spreekt van een mogelijke afschaffing van de stadsregio's.

Bij de consumentenorganisaties is een belangrijke groep de consumentenorganisaties die via inspraak rond de regionale en nationale concessies hun wensen ten aanzien van de OV-chipkaart een plaats hebben kunnen geven. De regionale consumentenorganisaties, regionale vervoersautoriteiten en vervoerders met die regionale focus waren relatief tevreden over die processen. Dit meldden we al eerder. Terwijl op nationaal niveau zowel de categorale als algemene consumentenorganisaties duidelijk minder tevreden waren. Regionaal hebben de consumentenorganisaties (verzameld in de ROCOV's), vervoersautoriteit en vervoerder een stevige wettelijke basis om de wensen ten aanzien van de OV-chipkaart te formuleren. Dit verschilde sterk van de nationale arena waar consumentenorganisaties lange tijd zochten naar het verwerven van een goede positie om gebruiksgemak voor hun achterban te verzekeren. Dat botste met een afstandelijke rol van het Rijk en TLS als de enige werkelijk nationale spelers en het ontbreken van nationale processen rond dergelijke thema's. Twee uitzonderingen kunnen hier worden genoemd: het LOCOV verwierf wel een positie via de NS. Ook de LSVb verwierf uiteindelijk een positie via de RSR. De betrokken rol van de NS in beide gevallen hielp hierbij.

Later zijn wel processen gestart die een basis moesten bieden voor de nationale consumentenorganisaties om toch een positie te verwerven. Denk hierbij aan de Regiegroep en het Landelijk Consumentenoverleg. Dat was niet heel succesvol omdat het niet door de genoemde barrières wist te breken. Verschillende actoren hadden het gevoel dat zij beperkte invloed hadden. In een aantal gevallen ging dat zo ver dat consumentenorganisaties uit het proces stapten.

De laatste twee groepen, toezichthouders enerzijds en technologie- en dienstenleveranciers anderzijds spelen een zijdelingse rol. De technologie- en dienstenleveranciers ondersteunen implementatieprocessen en helpen met het zoeken naar mogelijke nieuwe toepassingen. Het zou wenselijk zijn die mogelijkheden te behouden. De toezichthouders stellen eisen, waarvan gebleken is dat die soms tegenstrijdig kunnen zijn. Wel bleek in het geval van de bewaartermijnen dat er uiteindelijk tot een oplossing kon worden gekomen. We zullen hieronder nog meer van dergelijke processen die wel tot oplossingen kwamen kort bespreken.

5.6 Structuren en processen tussen actoren

In de gesprekken met de geïnterviewden kwam een groot aantal structuren en processen aan de orde die in de afgelopen jaren zijn gerealiseerd om tot oplossingen te komen op terreinen die de individuele vervoersautoriteit overstijgen. Het oordeel over de OV-chipkaart in politiek en media is duidelijk negatief. Kennelijk waren die structuren en processen niet voldoende om de kwaliteit van de OV-chipkaart te borgen. Dat is de aanleiding van dit onderzoek.

In onze interviews kwamen een groot deel van dergelijke processen en structuren naar voren. We spreken van structuren als er een betrekkelijk permanente basis, veelal met een zekere hiërarchie, is waarbinnen actoren opereren, niet noodzakelijkerwijs gericht op een enkel issue. We spreken van processen als er rond een specifiek issue of een aantal issues actoren samen optrekken om dit issue aan te pakken.

Er zijn verschillende processen geweest die gericht waren op het oplossen van verschillende issues die de individuele vervoersautoriteit overstijgen. Een voorbeeld is het proces geleid door Leen Verbeek dat was gericht op de versnelling van de implementatie bij decentrale overheden en dat daar ook in slaagde. Een ander proces dat we willen noemen leidde tot het convenant rond het Landelijke Tarieven Kader, waarin decentrale overheden uitgebreide afspraken maakten over de gezamenlijke besluitvorming over tarieven en later ook producten die op de OV-chipkaart geplaatst zouden kunnen worden. In ander proces kozen vervoerders gezamenlijk een besluitvormingsmodel voor de eventuele overgang naar een veiliger OV-chipkaart en de wijze waarop de bijdrage van de verschillende vervoerders daarin bepaald zou worden. Ook was er een proces onder de hoede van de Regisseur Studenten Reisrecht, waarin gezocht werd naar verbetering van de uitrol van de kaart voor studenten, met een positieve rol voor NS. Er liep een proces waarin afspraken gemaakt over hoe in de toekomst de kaart beter bruikbaar kon worden gemaakt voor gehandicapten. Ook was er het proces met onder andere de Belastingdienst en het College Bescherming Persoonsgegevens om te komen tot een eenduidige benadering van de bewaartermijnen voor reisgegevens. Al deze processen kwamen tot verbeteringen, soms ook tot oplossingen die nodig waren om de kwaliteit van de OV-chipkaart te verbeteren. Tenslotte zijn de recente ontwikkelingen naar een Landelijke Productregisseur en een Landelijk Tariefbureau te noemen als aanzetten tot een meer centrale nationale structuur die de bestaande fragmentatie moet doorbreken.

Andere structuren en processen sprongen juist negatief in het oog. Zo was er ontevredenheid rond het Landelijk Consumentenoverleg OV-chipkaart. Consumentenorganisaties hadden hier niet het idee dat hun bijdragen werkelijk leidden tot verbeteringen. In de afgelopen jaren heeft op nationaal niveau geen goede basis bestaan voor landelijke consumentenorganisaties om de belangen van de reiziger in het volwassen worden van de OV-chipkaart goed te borgen, we gaven dat reeds aan. De latere processen waarin aan eindbeelden werd gewerkt worden positiever beoordeeld. Ook over de bovengenoemde processen die wel tot resultaat leidden was het oordeel van betrokkenen soms negatief. Zij noemden bijvoorbeeld dat het Landelijk Tarievenkader erg lang op zich heeft laten wachten en dat nu ook de tweede versie, gericht op productharmonisering, ook weer veel tijd neemt. Een ander negatief oordeel dat betrokkenen gaven betrof de kwaliteit van de informatie die verschillende partijen in de processen meegaven. Die was vaak beperkt. Mede daardoor was er ook beperkt vertrouwen, wat de processen duidelijk schaadde. Een enkele geïnterviewde gaf aan dat het weinig meer uit maakte hoe transparant ze zich opstelden, de andere betrokkenen bleken nauwelijks van hun wantrouwen af te brengen.

Uit de interviews bleek ook de nodige versnippering. Pas met de oprichting van de Regiegroep kreeg het OV-chipkaart project een nationale basis. Verder is dat altijd afgehouden vanuit het rijk, gemotiveerd met de beperkte rol die het Rijk in het OV-chipkaart project zou hebben. Tot de oprichting van de Regiegroep is er een veelheid aan processen en beperkte structuren die los van elkaar werken aan oplossingen van relatief autonoom opborrelende issues. Deze veelheid aan processen die los van elkaar en ongecoördineerd lopen, gaven geen richting en gevoel van algehele verbetering.

De Regiegroep heeft niet goed een permanente structuur kunnen zijn als basis voor de tijdelijke processen waarin issues werden aangepakt. Hierdoor was er geen duidelijk en gedeelde aanpak van de lopende processen van verbetering en waar die op uit draaiden. Daarmee ontstond er een erg gefragmenteerd beeld over de stand van zaken en konden verbeteringen niet bijdragen aan een positiever beeld en een groter momentum over de OV-chipkaart.

5.7 Mogelijke oplossingsrichtingen

Uit de interviews kwam geen eenduidig beeld naar voren ten aanzien van gewenste aanpassing van de governance van de OV-chipkaart. Veel actoren hadden duidelijk verschillende ideaalbeelden van die governance waarbij reële bezwaren werden opgeworpen ten aanzien van de geuite voorkeuren van andere actoren. Als er sprake is van een gemeenschappelijke noemer, dan is deze dat men een duidelijker permanente basis wenst van waaruit vervoerders en vervoersautoriteiten, consumentenorganisaties en TLS issues kunnen aanpakken die zich voordoen op de terreinen die de individuele vervoersautoriteit. Daarover bestond wel overeenstemming bij de meeste geïnterviewden.

Om de posities ten aanzien van de governance verder te verhelderen hebben we vier archetypische modellen met de verschillende geïnterviewden besproken. De modellen hebben verschillende onderdelen die een grote variëteit aan opties dekken. De functie daarvan was om het gesprek over die mogelijke invullingen te kunnen voeren. We beschrijven hieronder de onderdelen die de modellen kort.

Model A: Versterking rol van de overheid

Het Rijk neemt TLS over van de vervoerders en brengt de organisatie dichter naar de overheid. Ook de rol van de vervoersautoriteiten wordt vergroot: zij zijn vertegenwoordigd in een Raad van Gebruikers van TLS. De rol van vervoerders in de governance wordt aanzienlijk teruggedrongen tot het uitvoeren van de wensen van de vervoersautoriteiten, zoals beschreven in de concessies. Consumentenorganisaties adviseren rondom de harmonisering en uniformering van het aanbod van producten, verder bepaalt de Raad van Gebruikers (dus de vervoersautoriteiten) de producten en de tarieven op de OV-chipkaart.

Model B: Versterking rol van de markt

TLS beperkt zich tot het vaststellen van standaarden waaraan OV-chipkaarten en apparatuur in Nederland moeten voldoen. Verschillende leveranciers, denk aan banken, mobiele-telefoonbedrijven maar ook bijvoorbeeld de ANWB, voorzien in het doen van transacties en het uitleveren van de kaarten. Vervoersautoriteiten stellen eisen aan hun vervoerders in concessies ten aanzien van de OV-chipkaart voorzieningen, producten en tarieven die zijn wensen. Vervoerders voldoen aan die wensen door bij een van de verschillende leveranciers hun diensten af te nemen. De standaardisatie door TLS maakt dat alle kaarten en systemen interoperabel zijn.

Model C: Reductie van de complexiteit

Rijk en NS worden eigenaar van TLS. TLS ontwikkelt met inspraak van consumentenorganisaties een uitgewerkte en beperkte lijst met mogelijkheden voor de OV-chipkaart, een zogenaamd cafetariamodel. Die beschrijft de mogelijke producten en tariefmodellen. Alleen hieruit kunnen vervoersautoriteiten kiezen en hun keuze voorschrijven aan de vervoerder die de concessie in hun gebied uitvoert.

Model D: Inclusie van de actoren

NS en vervoersautoriteiten worden eigenaar van TLS. TLS krijgt een Raad van Beheer waarin consumentenorganisaties, vervoersautoriteiten en vervoerders vertegenwoordigd zijn, door middel van vertegenwoordiging. De Raad van Beheer bepaalt het uiteindelijke pakket aan producten en tarieven dat op de OV-chipkaart wordt toegelaten. De vervoersautoriteiten en vervoerders gebruiken dat pakket weer.

Bij de bespreking van deze oplossingsrichtingen met de verschillende actoren werd duidelijk dat, hoewel de eigendomssituatie van TLS als problematisch wordt gezien door verschillende

geïnterviewden, de gepresenteerde opties allen ook duidelijke nadelen hadden. Pragmatische combinaties van Rijk en NS werden niet eenduidig genoeg gezien. Een grote variëteit aan aandeelhouders werd als problematisch gezien voor de slagkracht van in de besluitvorming. Binnen het Rijk positioneren van TLS werd door het ministerie als onwenselijk gezien om de input van marktpartijen te handhaven.

Versterking van de rol van de markt werd door sommige geïnterviewden als wenselijk, maar weinig realistisch gezien. De kracht van het model zat in het bouwen op regionaal goed lopende processen met een betere facilitering van de wensen die daar werden geuit door de keuze uit verschillende leveranciers. Er waren echter vragen bij de aantrekkelijkheid van deze markt. Versterking van de rol van de overheid zagen andere partijen als wenselijk, maar riep tegelijk zorgen op ten aanzien van de besluitvorming in de Raad van Gebruikers en de positie die het Rijk heeft gekozen.

Uit het model gericht op reductie van de complexiteit werd het cafetariamodel aantrekkelijk geacht, al zou dat aan moeten sluiten bij bestaande besluitvorming rond het landelijk tarievenkader. De rol van de vervoersautoriteiten bij totstandkoming van dit cafetariamodel zou groter moeten zijn dan het model in eerste instantie suggereert, volgens de voorstanders van het cafetariamodel,.

In het model gericht op het betrekken van veel actoren werd de noodzaak herkent een heldere eenduidige basis te creëren in het besluiten over wat de OV-chipkaart biedt. Tegelijk waren er zorgen over de slagkracht van de Raad van Beheer in dat model.

5.8 Conclusie

Uit de interviews bleek dat regionaal de processen rond de OV-chipkaart relatief positief worden beoordeeld. Daar worden soms oplossingen verzonnen voor issues die regelmatig later, op nationaal niveau opnieuw aan de orde worden gesteld. De aanbestedingen en de inspraak van de consumentenorganisaties zijn een goede basis waarop consumenten, vervoersautoriteiten en vervoerders samen wensen en eisen ten aanzien van de OV-chipkaart kunnen formuleren. De vervoerders kunnen via hun link naar TLS die wensen weer tot realiteit brengen.

Daar zijn een aantal nuanceringen op aan te brengen. Verschillende vervoerders menen minder toegang te hebben tot TLS. Zij menen een ongelijke behandeling te zien. Er is het nodige wantrouwen tussen de vervoerders ontstaan, mede gevoed door een beeld dat het Rijk en TLS niet alle vervoerders eender zouden behandelen. De afstand tot TLS wordt soms als groot gevoeld.

Tegelijk stapt TLS zelf niet in op regionaal niveau, zij hebben hun rol niet zo ingevuld. Consumentenorganisaties die tevreden waren op regionaal niveau, bleken op nationaal niveau weer hun bedenkingen te hebben bij regionale oplossingen. En er ontstaat regionaal een variëteit aan oplossingen die voor reizigers over de grenzen van het gebied van een vervoersautoriteit heen onoverzichtelijk kan worden. Harmonisering en uniformering wordt op nationaal niveau door verschillende consumentenorganisaties gevraagd en kan het gebruiksgemak helpen.

Het Rijk had een vlaggendrager kunnen zijn voor de harmonisering en uniformering. Maar het Rijk heeft die rol niet opgepakt. Daarmee was de toegang op nationaal niveau voor de consumentenorganisaties lang beperkt, zij hadden geen gatekeeper die hun een positie verschafte. Hun goede bedoelingen strandden in het niets, wat de nodige frustraties heeft opgeleverd. De Regiegroep heeft dat iets verbeterd, maar niet in voldoende mate.

6 Naar een betere governance voor de OV-chipkaart

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de analyse van de problematiek rond de governance van de OV-chipkaart op de terreinen die de individuele vervoersautoriteit overstijgen. Ook presenteren we hier de verbeterlijnen die wij zien ten aanzien van de overall governance en in het bijzonder ook de corporate governance van TLS.

6.2 Analyse

In grote lijnen zien we in het OV-chipkaartproject vier groepen actoren:

- Consumentenorganisaties
- Overheden
- Vervoerders
- Systeemmanager

De toezichhouders en technologie- en dienstenleveranciers uit het voorgaande hoofdstuk laten we hier verder achterwege. Toezichhouders kiezen vanuit hun rol meestal een wat afstandelijker positie, geen vaste rol in de governance van de OV-chipkaart. De leveranciers hebben ook geen positie in de governance, zij hebben een heldere klant-leverancier relatie met de andere actoren betrokken bij de OV-chipkaart.

Dit lijkt een eenvoudige basis voor evenwichtige governance. Echter, nadere analyse leert dat deze actorgroepen pluriform van samenstelling zijn. Vervoerders zijn deels aandeelhouder van TLS, deels niet. Deels rijden zij aanbestede concessies, deels onderhands gegunde concessies. Deels zijn zij opbrengstverantwoordelijk in die concessie, deels niet. Deze verschillen dragen ertoe bij dat de belangen van op het eerste gezicht vergelijkbare actoren structureel verschillend zijn. Ook overheden verschillen onderling sterk (opbrengstverantwoordelijk of niet, nationaal of regionaal, enkel busvervoer of ook railvervoer) net zoals consumentenorganisaties (regionaal of nationaal, algemeen of categoriaal). Daarmee is het actorlandschap bij de OV-chipkaart een buitengewoon complex landschap met een grote variëteit aan actoren met elk eigen standpunten en belangen.

Voor wie uitsluitend regionaal kijkt, valt het met de variëteit nog wel mee. De geïnterviewden met een focus op de regionale implementaties waren over het algemeen te spreken over de wijze waarop naar oplossingen wordt gezocht tussen vervoerder, consumentenorganisatie en vervoerautoriteit. Men is ook te spreken over de uiteindelijke oplossingen. Echter, op nationaal niveau is de optelsom van de verschillen in en tussen de regio's heel zichtbaar. Op dit niveau vragen verschillende actoren dan ook om harmonisatie of uniformering. Velen zien de minister van Infrastructuur en Milieu als een natuurlijk aanspreekpunt voor het zorgdragen voor een zekere harmonisatie of zelfs uniformering.

Lange tijd heeft de minister zich afstandelijk opgesteld rond dit thema. Dit was begrijpelijk vanuit een formeel perspectief: de verantwoordelijkheid van de minister was beperkt tot het uitzetten van het NVB, de Strippenkaart. Die bevoegdheid werd een aantal keren ingezet door de Strippenkaart langer in te zetten, wat weer kosten met zich mee bracht voor vervoerders en regionale overheden. Tegelijk fourneerde de minister ook middelen aan een selectie van actoren om hun kosten voor implementatie van de OV-chipkaart te dekken. Maar de minister stelde zich niet op als een betrokken medebepaler van het systeem die vlaggendrager zou zijn van harmonisatie en uniformering. Integendeel, de minister hield afstand.

Hetzelfde kan gezegd worden van TLS. TLS zocht wel het contact met de vervoerders, zowel via de aandeelhouderslijn als via de Klantenraad van Advies. Maar de relaties met de vervoersautoriteiten en consumentenorganisaties waren minder intensief. Deze organisaties hebben dan ook niet het idee dat altijd even sterk rekening is gehouden met hun wensen en ideeën. In een systeem dat zo leunt op de technische randvoorwaarden van het door TLS gemanagede systeem is dit een problematische manier van werken. Dit is des te sterker het geval vanwege de dynamiek die de implementatiefase van de OV-chipkaart kent. TLS heeft sterk het gevoel dat de vele kritiek op de OV-chipkaart niet in lijn is met de geleverde prestaties.

Dat betekent dat het oplossend vermogen vooral aanwezig was bij primair regionaal opererende vervoersautoriteiten, vervoerders en consumentenorganisaties. De negatieve gevolgen van variëteit zijn het duidelijkst zichtbaar op nationaal niveau en op dat niveau zijn onvoldoende structuren en processen waarbinnen effectieve en efficiënte besluitvorming mogelijk is.

6.2.1 Van een lange lijn naar een compacte arena

TLS is de drager van het overgrote deel van de technische kennis van wat het systeem kan en niet kan. Die kennis is essentieel in processen waarbij kaartsystemen, tarieven en producten worden ontwikkeld door decentrale overheden. In elk ontwerpproces is het noodzakelijk dat de drager van de kennis van wat technisch mogelijk is in gesprek komt met diegene die de wensen formuleert. Of dat er een intermediair is die de detailkennis heeft over de technische mogelijkheden.

In de huidige structuur loopt er een lijn van TLS, via vervoerders naar vervoersautoriteiten en uiteindelijk consumentenorganisaties. De consumentenorganisaties leggen hun wensen voor aan de vervoersautoriteiten, de vervoersautoriteit formuleert de wensen ten aanzien van het vervoer en de OV-chipkaart voor hun regio. De vervoerder pakt die wensen op en vult ze in, binnen de randvoorwaarden geboden door TLS. Dit speelt zich separaat in de verschillende regio's af.

De vervoerders zijn in de lijn de cruciale intermediair, maar hebben te weinig technische kennis om een goede rol van intermediair te vervullen tussen TLS en de vervoersautoriteiten. TLS is veelal teveel op afstand gebleven om mee te kunnen denken met elke vervoerder en autoriteit en om de condities en mogelijkheden weer te geven waarbinnen zij hun keuzes konden maken. TLS heeft het tevens niet als zijn rol gezien om afstemming te organiseren tussen de grote variëteit aan wensen vanuit de vervoersautoriteiten, een variëteit die verwarring wekt bij reizigers die van het gebied van één autoriteit naar het gebied van een andere autoriteit reizen. En een variëteit die niet altijd technisch en economisch haalbaar is binnen de bestaande technische systemen en financiële afspraken. Dat TLS zijn rol klein heeft gehouden is vanuit een perspectief van interne efficiëntie te begrijpen, dat is ook wat de vervoerders nadrukkelijk van TLS vragen. Voor het vinden van oplossingen regionaal en zeker voor nationale harmonisatie en uniformering is het echter een barrière.

Die lange lijn van consumentenorganisaties, via vervoersautoriteit en vervoerder naar TLS moet korter, zeker op nationaal niveau. Dit weerklinkt bij veel geïnterviewden. Er moet weer een koppeling ontstaan tussen de actoren die wensen formuleren over gebruiksgemak, over herkenbaarheid en over tarieven en producten enerzijds en de beheerders van de technische systemen bij vervoerder en TLS anderzijds. Alleen als die koppeling er is kunnen realistische oplossingen bedacht en geïmplementeerd worden.

Die koppeling kan op vele manieren vorm krijgen. Eén is dat TLS zelf directer betrokken is bij de overleggen tussen vervoerders en vervoersautoriteiten. Denk aan actieve accountmanagers in de verschillende regio's die samen vorm geven binnen TLS aan het fine-tunen van het aanbod aan de wensen in de regio's en naar de regio's helder maken waar de mogelijkheden zitten. Een ander is dat TLS de mogelijkheden voor de regio's meer structureert, bijvoorbeeld in de vorm van een uitgebreid keuzemenu (een cafetariamodel) waaruit vervoerders en vervoersautoriteiten kunnen kiezen. Dat

menu zal dan wel weer een goede doorsnede moeten zijn van de wensen in de verschillende regio's. De essentie blijft een directere koppeling van technische mogelijkheden en wensen vanuit de verschillende partijen om samen naar de beste combinatie van mogelijkheden en wensen te komen.

6.2.2 Naar een betere balans en koppeling tussen regionaal en nationaal

In de paragraaf hiervoor klonk al door dat TLS als manager van een nationaal systeem geconfronteerd wordt met een grote verscheidenheid aan regionale wensen. TLS is zeker niet de enige die moet bijdragen aan het hanteerbaar maken van de spanning tussen de wensen naar regionale specifieke oplossingen enerzijds en naar nationale uniforme oplossingen anderzijds. We zien ook al dat de regionale vervoersautoriteiten samen op zoek gaan naar uniformering in de landelijke tarievenkaders en dat consumentenorganisaties samen met vervoerders op zoek zijn gegaan naar ergonomie voor specifieke groepen.

Ook gaven we al eerder aan dat regionaal de processen relatief goed hebben gelopen. Er is in Amsterdam en Rotterdam naar oplossingen gezocht en gevonden voor scholen en slechtzienden. Ook andere vertegenwoordigers gaven ons aan dat zij redelijk tevreden waren over de regionale processen. Het is juist bij de uniformering en harmonisering op nationaal niveau waar problemen zijn ontstaan, zie ook de vraag die ons is voorgelegd. Het is onwenselijk dat het oplossend vermogen op regionaal niveau verloren zou gaan als gevolg van een sterkere nadruk op nationaal niveau.

Het is wenselijk dat regionale processen een betere afstemming krijgen met het nationaal niveau. Daartoe is het noodzakelijk dat regionale en nationale processen beter gekoppeld worden. De autonomie van vervoersautoriteiten en hun regionale bestuurders moet hierbij behouden blijven, maar beter ingekaderd worden in de nationale wens tot harmonisering en uniformering.

6.2.3 Van lange gesloten processen naar snelle open processen

Zoals we eerder vermeldden bleek er meer oplossend vermogen rond de OV-chipkaart te zijn dan we initieel verwachtten. Maar de processen waarin problemen werden aangepakt misten soms cruciale actoren, verliepen vaak langzaam en als ze tot afronding kwamen dan was er een beperkt platform om die uitkomsten te delen en als nieuwe basis te accepteren. In het kort, er was sprake van lange en relatief gesloten processen.

Het is volgens ons wenselijk om die processen te versnellen, beter zeker te stellen dat de juiste actoren er bij betrokken zijn en een gremium te hebben dat deze processen nadrukkelijk initieert, volgt en aanjaagt. Ook zullen naar dit gremium de uitkomsten naar teruggekoppeld moeten worden.

Van een dergelijk gremium kan een aanjagende werking uitgaan. Dat hebben we deels gezien bij de Regiegroep en in sterkere mate bij de uitvoeringsorganisatie rondom de regionale implementatie. De zwakte van beide gremia was daarbij hun tijdelijke aard en de beperkte rol van die gremia in het doorbreken van patstellingen binnen de processen.

Dat zal anders moeten in de permanente structuur. Die zal nadrukkelijk de processen moeten volgen en mochten daar vertragingen optreden, dan is het wenselijk dat er een voorziening is die de processen kan vlottrekken en verder aanjagen.

6.2.4 Van wantrouwen en afstand naar transparantie en betrokkenheid

We concluderen dat, om verschillende redenen, er beperkt vertrouwen is tussen de verschillende bij de OV-chipkaart betrokken partijen. Dat lijkt het sterkst te zijn bij consumentenorganisaties op nationaal niveau en bij vervoerders die zelf geen aandeelhouder zijn van TLS. De ongelijkheid tussen de verschillende vervoerders speelt op verschillende manieren door naar wantrouwen, rond afrekening van inkomsten, rond eerdere bijdragen van het Rijk voor implementatie, rond de zeggenschap van de aandeelhouders. De vervoerders die het object van wantrouwen zijn erkennen dat het wantrouwen de

relaties vertroebelt en dat het erg lastig blijkt om dat wantrouwen weg te nemen, zelfs met verregaande transparantie van hun zijde. Dit wantrouwen komt regelmatig naar voren als problematisch bij het vinden van oplossingen waarbij de verschillende vervoerders betrokken zijn.

Eerder gaven we ook al aan dat TLS en het ministerie van Infrastructuur en Milieu nadrukkelijk afstand hielden. TLS geeft aan dat helder is gesteld wat de rol is van het bedrijf en dat die bewust beperkt is gehouden. De minister gaf in de afgelopen jaren regelmatig aan dat de verantwoordelijkheid van het ministerie beperkt was tot het uitzetten van het NVB, de Strippenkaart. Het is duidelijk uit de gesprekken en onze analyse dat beide partijen een cruciale rol spelen. TLS is (naast uitvoerder) de beheerder van het overgrote deel van de technische randvoorwaarden. Het ministerie is de geëigende actor om vlaggendrager te zijn van een zeker niveau van nationale harmonisatie en uniformering. Het niet oppakken van deze rol is volgens ons een belangrijke reden waarom nationale consumentenorganisaties geen aansluiting kregen rond de OV-chipkaart. Het ministerie was niet de sleutel naar binnen, TLS bood die ingang ook niet en verder speelde een en ander zich vooral op regionaal niveau af. Daarbij is gebleken dat het nationale kaartsysteem voor het openbaar vervoer niet los te koppelen is van de minister die op nationaal niveau verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer. Het is dan ook noodzakelijk dat in de nieuwe governance beide partijen actiever deelnemen aan het zoeken naar oplossingen voor issues die signaleerd worden.

Daarnaast is ook een versterking van de transparantie nodig. Dat zou kunnen door een onafhankelijke derde met kennis van zaken een belangrijke rol te geven in het verder borgen van die transparantie. Door de schaduw van zijn kennis over processen te werpen wordt de neiging tot openheid versterkt. Ook kan de minister het vertrouwen in geboden transparantie vergroten door een aantal bronnen van informatie die nu bij vervoerders liggen binnen de overheid te brengen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan Meten in de Trein, de tellingen die nu de basis zijn voor de onderlinge afrekeningen tussen spoorvervoerders.

6.2.5 Conclusie

Er is behoefte aan een structuur op nationaal niveau, die gekoppeld moet zijn met de decentrale processen tussen vervoersautoriteiten die (gevoed voor consumentenorganisaties) met vervoerders de OV-chipkaart in de regio ontwikkelen.

Die structuur moet de basis zijn van waaruit oplossingen worden gegenereerd. Nu is sprake van veel losse processen waarin verschillende kleinere coalities van actoren zoeken naar oplossingen voor hun problemen. Die kleinere coalities zijn prima: alleen die actoren doen mee die met een specifiek probleem van doen hebben. Het huidige probleem ligt hem vooral in het gebrek aan een vaste basis waar dergelijke probleemoplossende processen worden geïnitieerd en waar hun uitkomsten worden geconsolideerd. Om te kunnen signaleren, prioriteren en consolideren moet de nieuwe structuur een brede set van actoren vertegenwoordigen. Die set van actoren moet breed zijn maar wel beperkt tot actoren met een duidelijk belang in een goede én efficiënte OV-chipkaart. De Regiegroep had een dergelijke basis kunnen zijn, maar vervult die rol nu niet.

Daarbij moeten de processen die tot verbeteringen op specifieke issues komen aangejaagd worden. Te veel van deze processen duren te lang. Teveel hadden deelnemers aan dergelijke processen of actoren die afhankelijk waren van de uitkomst het gevoel dat er tijd vermorst werd.

Tenslotte moet het vertrouwen tussen de actoren hersteld worden. Daarvoor is het belangrijk dat zij allen een passende positie krijgen die aansluit bij hun rol en de waarden waar ze voor staan. Daarbij is het ook belangrijk dat een aantal pijnpunten rond eerdere financiële ondersteuning van implementatie, het vertrouwen in de telgegevens van NS en het aandeelhouderschap van TLS bij een selectie van vervoerders wordt aangepakt. Verder zal het aanpakken van deze punten hier moeten bijdragen aan de gestage verbetering van het vertrouwen tussen de verschillende partijen.

6.3 Verbeterlijnen

6.3.1 Inleiding

De nieuwe structuur voor de governance van de OV-chipkaart moet rekening houden met de bovenstaande punten. Daarvoor ontwikkelen we twee opties, beide met hun eigen voor- en nadelen. Het belangrijkste verschil tussen beide opties is het niveau van institutionalisering. We leggen beide opties aan de Commissie voor zodat de Commissie zelf een keuze kan bepalen welke voor- en nadelen het belangrijkste zijn in de huidige situatie.

De gepresenteerde opties zijn geen drastische omvorming van de huidige situatie. We hebben drie redenen om redelijk dicht bij de huidige situatie te blijven.

Allereerst zien we al het nodige oplossend vermogen. Hoewel de besluitvorming vaak nog traag is, hebben partijen hun weg in de gefragmenteerde structuur nu deels gevonden. Een grote structuurverandering zouden deelprocessen verstoren en dat helpt uiteindelijk de OV-chipkaart niet. Bovendien is een ding zeker: een nieuwe structuur levert nieuwe en onvoorziene problemen op en dat is voor de legitimiteit van de OV-chipkaart bijzonder risicovol. We willen de oplossingen juist richten op versnelling en koppeling van die processen.

Ten tweede, een belangrijk probleem in de huidige situatie is een te hoog niveau van wantrouwen tussen de verschillende actoren. Een drastische structuurverandering helpt niet in het herstellen van de relaties tussen de verschillende partijen, die allen hun rol te vervullen hebben.

Ten derde, het OV-chipkaartproject bevindt zich in een cruciale fase van complete uitrol en het uitzetten van het NVB, de Strippenkaart. Op dit moment een drastische ingreep plegen zal het project eerder schade berokkenen dan verder helpen.

6.3.2 Optie 1 Nationaal Platform OV-chipkaart: Tsjekin.

Het Nationaal Platform / Tsjekin is de plaats waar consumentenorganisaties (nationale, categoriaal en algemeen), vervoersautoriteiten (inclusief het Rijk), vervoerders (spoor en bus, aanbesteed en niet-aanbesteed) op regelmatige basis issues aandragen waarvan zij vinden dat ze op nationaal niveau aandacht vragen. Het Nationaal Platform / Tsjekin is de plaats waar:

- Partijen problemen aandragen waarvan zij vinden dat die moeten worden opgelost.
- Procesafspraken worden gemaakt over de manier waarop die zullen worden opgelost: wie er bij betrokken worden en wanneer de oplossing beschikbaar moet zijn.
- Wordt teruggekoppeld wat de uitkomst van het proces is en welke oplossing is gekozen.

Het Nationaal Platform / Tsjekin heeft dus een procesmatige rol en heeft zelf geen zeggenschap welke oplossingen worden gekozen en ook geen directe zeggenschap in het prioriteren van issues. Daarvoor is het institutioneel te beperkt. Het heeft een belangrijke rol in het bijeenbrengen van actoren om tot besluitvorming te komen over de issues die aangepakt gaan worden en het terugvoeren van de gekozen oplossingen naar de verschillende actoren betrokken bij de OV-chipkaart. Wel kan de onafhankelijk voorzitter, door het Rijk benoemd, actoren mee laten doen in processen rondom specifieke issues.

We willen de tentatieve naam Tsjekin mee geven, aangezien alle betrokkenen halfjaarlijks inchecken om te zien wat de stand van zaken is en om eventuele issues aan te brengen en de juiste actoren te vinden om die op te lossen.

Een voorbeeld kan een en ander verduidelijken. Op de halfjaarlijkse vergadering van Tsjekin brengt een categoriale consumentenorganisatie in dat de ergonomie van de huidige website van een

specifieke vervoerder voor hun achterban te wensen overlaat. Vervoerder en consumentenorganisatie gaan samen aan de slag om een oplossing te verzinnen. Een half jaar later in de volgende Tsjekin koppelen zij de gekozen oplossing terug als *best-practice* naar de andere vervoerders. Die kunnen (delen van) die oplossing overnemen.

Het mag duidelijk zijn dat in het Nationaal Platform / Tsjekin zelf de problemen niet worden opgelost. Dat moet in processen gebeuren die hun oorsprong en hun afhechting vinden in dat platform. De analyse was dat dergelijke processen al bestonden, maar teveel ontkoppeld waren, soms relevante actoren misten en te lang duurden. Het Nationaal Platform biedt dus een eerste mogelijkheid om deze bestaande processen te verbeteren door een forum te vormen voor de verschillende verbetertrajecten, een forum waar alle verschillende actoren hun plaats in hebben.

Het Nationaal Platform / Tsjekin leidt dus tot verbetering van de bestaande processen, maar zorgt ook voor meer zichtbaarheid. Dat laatste is belangrijk – het enkele feit dat er een nationaal forum is waar problemen worden geadresseerd en opgelost, kan al een versnellend effect op de besluitvorming hebben. Er is een aanspreekpunt voor problemen en dus ontstaan er verwachtingen en dus zullen derden het Nationaal Platform kritisch volgen: lossen de partijen in het platform problemen op?

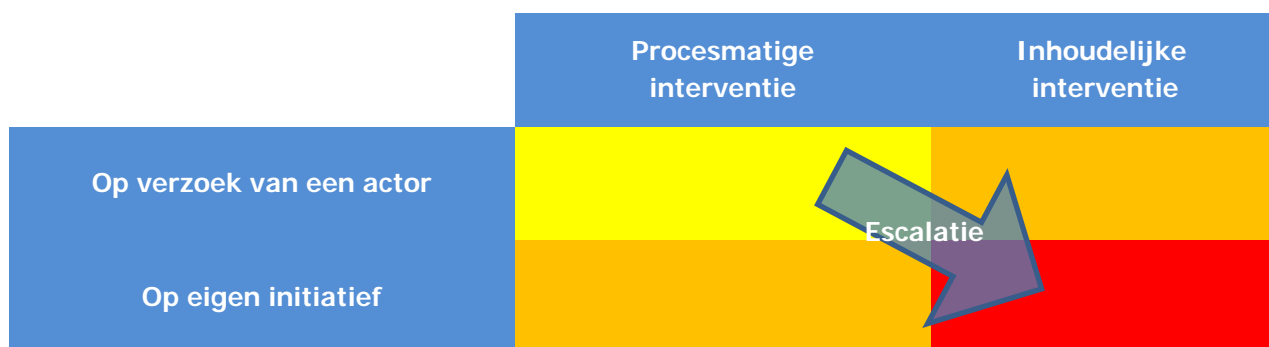
Is een Nationaal Platform / Tsjekin voldoende? Wij denken van niet en willen een prikkel inbouwen, die bevorderlijk moet zijn voor snelle oplossingen van problemen. Dat is de arbiter.

De arbiter heeft de mogelijkheid een bindend advies te geven. Daarbij zal hij drie criteria hanteren.

- In hoeverre wordt de eenvoud (gebruiksgemak) het meest verbeterd?
- In hoeverre wordt de transparantie voor de overheden en vervoerders verbeterd?
- In hoeverre wordt de fairness verbeterd?

De arbiter kan twee typen interventies verrichten – interventies gericht op versnelling van het proces waarin partijen zich bevinden en inhoudelijke interventies, d.w.z. de arbiter doet een bindende inhoudelijke uitspraak, waarmee het proces in feite tot een einde is gebracht.

De arbiter kan op twee manieren worden geactiveerd – op verzoek van een of meer partijen in een proces of op eigen initiatief. Wanneer dit laatste niet kan, is er het risico dat partijen niet tot probleemoplossing komen en dat desondanks niemand een probleem bij de arbiter aanbrengt. Oplossing: de arbiter kan in bijzondere gevallen zelf een issue naar zich toe trekken, wat maakt dat trage besluitvorming risicovol is. De aanwezigheid van een arbiter zou er niet toe moeten leiden dat deze een groot aantal inhoudelijke issues moet gaan oplossen. De onderstaande tabel geeft de mogelijkheden voor de arbiter om te escaleren aan.



Figuur 3 Escalatie door de arbiter

De rol van de arbiter kan verder opgeschaald worden naar die van ombudsman die op basis van een enkele vragende actor bindende uitspraken kan doen voor de andere betrokken actoren. Mocht dit

nog niet voldoende versnellen dan kan zelfs de arbiter verder aangevuld worden met een rol als toezichthouder, waarbij de arbiter zelfstandig inachtneming van gemaakte afspraken afdwingt. Daar kunnen actoren om vragen waarna de arbiter een bindende aanwijzing kan geven om een bepaalde aanpak door te zetten. Hiertoe is het wenselijk dat de arbiter een wettelijke basis krijgt, bijvoorbeeld in de Wet Personenvervoer 2000 of het Besluit Personenvervoer 2000.

De kracht van dit arrangement – een Nationaal Platform / Tsjekin en een arbiter – is dat het aansluit bij de huidige situatie en het verbetert en versterkt de processen die er nu al zijn. De aanwezigheid van een arbiter moet er toe leiden dat er prikkels ontstaan voor decentrale partijen om snelle en goede besluiten te nemen in het Nationaal Platform. Het is onzeker wat een arbiter zal beslissen, dus zal er een prikkel ontstaan bij partijen om er zelf uit te komen. De aanwezigheid van een arbiter met de beschreven bevoegdheden werpt zo haar schaduw vooruit over de processen die door het Nationaal Platform worden georganiseerd.

Een belangrijke succesvoorwaarde voor het Nationaal Platform / Tsjekin is een goede bestuurlijke ondersteuning. Blijft die achter, dan is dat een risico.

De regisserende rol zal in de praktijk worden uitgevoerd door een aantal personen. Het bemensen van deze rol met gezaghebbende personen in de wereld van het openbaar vervoer, zal bevorderlijk zijn voor het gezag van de uitspraken van de regisseur – en levert wellicht ook prikkels op om er toch vooral zelf uit te komen en niet van de regisseur afhankelijk te zijn. Iets soortgelijks geldt ook voor arbitrage: de onzekerheid die inherent is aan arbitrage ten aanzien van een finaal bod, bijvoorbeeld, is vaak reden voor partijen om een arbiter te willen mijden.

6.3.3 Optie 2 Nationale Organisatie OV-chipkaart: Trevl

De Nationale Organisatie / Trevl is een staande organisatie waarin de sleutelactoren in het veld van de OV-chipkaart bij elkaar komen en besluiten over die terreinen die verder gaan dan tussen de individuele vervoersautoriteit en zijn vervoerder. In essentie is het een opschaling van dat regionale overleg naar nationaal niveau. De Nationale Organisatie / Trevl is de plaats waar besluiten worden genomen op die aspecten, en daarin gaat de Nationale Organisatie een stap verder dan het Nationaal Platform.

De Nationale Organisatie / Trevl kent een bureau en een bestuur, waarin 8 bestuurders de belangrijkste spelers vertegenwoordigen. Daarvan vertegenwoordigen vier bestuurders de vervoerders en vier bestuurders vertegenwoordigen de vervoersautoriteiten. De organisaties die bestuurders vertegenwoordigen wijzen de bestuurders gezamenlijk aan, indien nodig wordt gekozen om de verschillende typen binnen vervoerders en vervoersautoriteiten door verschillende bestuurders te laten vertegenwoordigen. Het Rijk wijst een onafhankelijk voorzitter aan die bij het staken van de stemmen tussen de bestuurders de doorslaggevende stem heeft.

De Nationale Organisatie / Trevl biedt nadrukkelijk een plaats voor consumentenorganisaties in de advisering over voorliggende issues. Deze hebben adviesrecht. Daarbij hebben zij ook de mogelijkheid een en ander te agenderen. Het is de taak van de onafhankelijk voorzitter om, wanneer consumentenorganisaties issues aan de orde stellen, deze te agenderen en zorg te dragen voor een zorgvuldige afhandeling door het ondersteunend bureau en zorgvuldige behandeling in het bestuur.

De Nationale Organisatie / Trevl heeft de volledige zeggenschap op die terreinen die de individuele vervoersautoriteit en vervoerder overstijgen. Daarbij is de Nationale Organisatie / Trevl het platform voor afstemming op die terreinen waarin sprake is van conditionering: individuele vervoersautoriteiten mogen hun eigen kortingsproducten en abonnementsproducten vaststellen, maar het nationale systeem kan niet alle mogelijke variëteit efficiënt en effectief absorberen. De keuze van de ene vervoersautoriteit beïnvloedt dus de mogelijkheden van de ander vervoersautoriteit. Dat kan door

technische randvoorwaarden, maar ook door randvoorwaarden op het financiële vlak ten aanzien van het gebruiksgemak.

In principe geldt in de Nationale Organisatie / Trevl dat de veroorzaker betaalt. Wensen van overheden of consumentenorganisaties die via die overheden worden behandeld worden ook door die overheden gefinancierd, naar rato van hun omzet in de OV-Chipkaart in hun concessies. Voor wensen van vervoerders geldt hetzelfde. Gedeelde wensen worden omgeslagen over alle betrokkenen. Het kan verstandig zijn een basisbudget vast te leggen waar kleinere veranderingen uit gefinancierd worden en waar iedereen aan bijdraagt, naast het bovengenoemde principe.

De Nationale Organisatie / Trevl wordt een van de opdrachtgevers / klanten van TLS. Daar waar het gaat om de terreinen die de individuele vervoersautoriteit overstijgen, daar is de Nationale Organisatie bepalend. De Nationale Organisatie / Trevl treedt in overleg met TLS om de geaggregeerde wensen van vervoersautoriteiten en vervoerders, met input van de consumentenorganisaties, te beoordelen op de technische mogelijkheden en te vertalen naar technische keuzes.

We willen aan deze Nationale Organisatie / Trevl de tentatieve naam Trevl meegeven, omdat dit gremium de reis tot een aangenaam proces moet maken. Daarbij moet Trevl mogelijk maken dat de verschillende actoren allen via Trevl op de door hun gewenste bestemmingen komen: Trevl moet ruimte geven voor de verschillende partijen om hun verschillende belangen te borgen.

Een voorbeeld kan ook hier een en ander verhelderen. Stel dat een coalitie van consumentenorganisaties aangeeft dat de bruikbaarheid van de kaart voor een specifieke groep te wensen overlaat. Vervoerders en vervoersautoriteiten gaan aan de slag met een oplossing en stellen die voor aan het bestuur, dat tot een keuze komt. Duurt een en ander te lang dan kan het bureau het proces aanjagen. Ligt een voorstel uiteindelijk bij het bestuur dan geeft bij het staken van de stemmen, de stem van de voorzitter de doorslag.

De optie kent aantal duidelijke sterkten. Door de sterke institutionalisering biedt het grotere mogelijkheden om op heikle punten snel door te pakken. Dat is een voordeel ten opzichte van het Nationaal Platform / Tsjekin. Daarmee doet het ook recht aan de politiek gevoelde noodzaak tot een vaste structuur voor de OV-chipkaart. Ook is de noodzaak van een arbiter als aparte entiteit niet aanwezig. Het is wel noodzakelijk om deze institutionalisering een wettelijke basis te geven in de Wet Personenvervoer 2000.

De optie kent ook een aantal risico's ten opzichte van optie 1. Het sluit minder aan bij de bestaande structuur en processen, zoals het Landelijke Tariefbureau en de Landelijke Productregisseur. Het zal die rollen goed moeten overnemen. Daarnaast zal een grote variëteit aan vervoerders en vervoersautoriteiten zich vertegenwoordigd moeten zien in een beperkt bestuur. Dat vraagt er om dat proces van vertegenwoordiging goed te leiden.

6.3.4 Nationaal Platform / Tsjekin en Nationale Organisatie / Trevl vergeleken

De Nationale Organisatie / Trevl kent aantal duidelijke sterkten. Door de sterke institutionalisering biedt het grotere mogelijkheden om op heikle punten snel door te pakken. Dat is een voordeel ten opzichte van het Nationaal Platform / Tsjekin. Daarmee doet het ook recht aan de politiek gevoelde noodzaak om tot een vaste structuur voor de OV-Chipkaart te komen. Ook is de noodzaak van een arbiter als aparte entiteit niet aanwezig.

De Nationale Organisatie / Trevl optie kent ook een aantal risico's ten opzichte van het Nationaal Platform / Tsjekin. Het sluit minder aan bij de bestaande structuur en processen, zoals het Landelijke Tariefbureau en de Landelijke Productregisseur. Het zal die rollen goed moeten overnemen. Daarnaast zal een grote variëteit aan vervoerders en vervoersautoriteiten zich vertegenwoordigd moeten weten

in een beperkt bestuur. Dat vraagt er om dat het proces van vertegenwoordiging goed wordt vormgegeven en is niet zonder risico's.

In beide gevallen zal de nieuwe structuur beleidsbepalend worden voor issues die de vervoersautoriteit overstijgen. Dat zal moeten in nauwe samenspraak met TLS die kan aangeven wat de technische (on)mogelijkheden zijn en wat de mogelijke kosten zijn van overwogen opties.

6.3.5 TLS

In de analyse eerder gaven we aan dat een aantal aspecten rond TLS niet heeft geholpen bij het vlot aanpakken van issues rond de OV-chipkaart. Dat legitimeert om expliciet te bezien of rond TLS, als spil waar veel rond de OV-chipkaart om draait, een aantal wijzigingen wenselijk is op het terrein van de governance. Het advies aan de Commissie kent twee onderdelen. In de eerste plaats betreft het die aspecten waarop de minister invloed kan uitoefenen. Die bespraken we hierboven. Hier gaan we in op die aspecten waar de TLS zelf en de huidige aandeelhouders van TLS invloed op hebben. Positie TLS

Positie van TLS

Allereerst zouden we willen pleiten voor een sterkere relatie tussen TLS enerzijds en de processen waar consumentenorganisatie en vervoersautoriteiten hun wensen formuleren anderzijds. We zien nu vaak dat die wensen ontkoppeld zijn van de technische mogelijkheden, die deels in het beheer liggen van TLS. Dat kan op verschillende manieren, zoals we eerder beschreven.

We zien als minimum optie dat TLS samen met vertegenwoordigers van vervoersautoriteiten een "cafetariamodel" ontwikkelt waarin mogelijke opties voor producten en kortingen op de kaart worden voorgestructureerd. Het Landelijk Tarievenkader II kan daar een basis voor zijn, maar dat dient gekoppeld te worden aan de technische mogelijkheden van de kaart en de achterliggende systemen, nu en in de toekomst. Daarbij moet dat cafetariamodel opties aanbieden in de taal van en passend bij de visie van de vervoersautoriteiten. Het moet voor ambtenaren en bestuurders te lezen zijn als een optielijst van waaruit zij kunnen kiezen om hun beleid zo goed mogelijk tot uitvoering te laten komen. Dit is een uitwerking van bestaand overleg, dat zich moet ontwikkelen tot een echte catalogus van mogelijkheden.

Aanvullend kan TLS meer direct betrokkenheid zoeken bij de vervoersautoriteiten, uiteraard in samenspraak met de vervoerder in de betreffende regio. Dat kan bijvoorbeeld door accountmanagers voor de vervoersautoriteiten in het leven te roepen. Het heeft wel als nadeel dat de verschillende accountmanagers in TLS de variëteit aan wensen vanuit de regio's meenemen, waardoor binnen TLS de opgave tot harmonisatie en uniformering kan ontstaan. Wij zijn van mening dat dit binnen het eerder genoemde Tsjekin of Trevl zal moet plaats vinden. TLS is niet de organisatie die de harmonisatie en uniformering moet dragen. Dat laat onverlet dat de accountmanagers de vervoersautoriteiten kunnen ondersteunen, zeker als er al een cafetariamodel ontwikkeld is.

Een derde optie die wij zien is dat het Klantenraad van Advies van TLS wordt opengesteld voor vervoersautoriteiten. Dat kan in verschillende gradaties: van structureel meedoen tot een incidentele entree. Voor de vervoersautoriteiten die zelf opbrengstverantwoordelijk zijn, zou een structurele participatie mogelijk moeten zijn – zij zijn immers sterker afhankelijk van een goed functionerende OV-chipkaart dan de vervoerders in hun regio. Een structurele toetreding van alle vervoersautoriteiten zou de besluitvorming bij TLS uiteraard niet bespoedigen – wel zou hen incidenteel een entree geboden kunnen worden. Voor issues waar voor besluitvorming een brede coalitie van vervoerders en vervoersautoriteiten noodzakelijk is, is Tsjekin of Trevl de passende arena. De toetreding van enige vervoersautoriteiten tot het Klantenraad van Advies van TLS vergroot de transparantie over de

grenzen van vervoerders en vervoersautoriteiten en levert op die manier een bijdrage aan het vergroten van het vertrouwen tussen deze actoren.

Corporate governance TLS

Op een geheel ander terrein willen we nog een advies meegeven ten aanzien van de corporate governance van TLS. Een twistappel die het vertrouwen blijkt te schaden is het feit dat de aandelen in handen zijn van slechts een deel van de vervoerders. TLS en de aandeelhouders die wij spraken zwakken de vermeende invloed van de aandeelhouders af. Tegelijk zijn er bij andere vervoerders en ook bij andere actoren bedenkingen ten aanzien van de selecte groep aandeelhouders, hetgeen het onderlinge wantrouwen verder versterkt. Zij maken zich onder andere zorgen of de aandeelhouders voldoende sturing geven op het laag houden van de kosten van TLS.

Het lijkt ons verstandig om de beperkte invloed die de aandeelhouders van TLS nu zeggen te hebben, te bestendigen in een andere vorm van aandeelhouderschap. Daarbij is complicerend dat de huidige aandeelhouders substantieel geïnvesteerd hebben in TLS en daar ook een zeker rendement van verwachten na jaren van uitstel van dividend. De beste oplossing in dit verband lijkt ons een scheiding van het juridisch eigendom en het economisch eigendom van TLS, ofwel het certificeren van de aandelen. Deze constructie komt veelvuldig voor. Er wordt een Stichting Administratiekantoor opgericht, die de aandelen van de BV gaat houden. Hiervoor geeft de stichting certificaten uit die recht geven op de winst van de aandelen. Het stemrecht blijft bij de stichting liggen.

Een nieuwe stichting wordt de houder van de aandelen TLS. De stichting geeft certificaten van aandelen uit aan de huidige aandeelhouders die recht geven op dividend en op een eventuele waardevermeerdering van de aandelen.

Het stemrecht voor de algemene vergadering van aandeelhouders komt bij de stichting te liggen. In onze eerste optie gaat het juridische eigendom van TLS over op de in Nederland actieve vervoerders en vervoersautoriteiten met opbrengstverantwoordelijkheid. Hun aandeel wordt gebaseerd op hun omzet met de OV-chipkaart.

Met deze constructie wordt de positie van alle vervoerders ten opzichte van TLS gelijk en wordt recht gedaan aan de eerdere investeringen van de huidige aandeelhouders. Een alternatief is om de zeggenschap neer te leggen bij Trevl, de nationale organisatie voor de OV-chipkaart.

Deze constructie is aantrekkelijk aangezien er duidelijkheid is over de verschillende rechten van de certificaathouders. Zij blijven betrokken bij de governance van het bedrijf, zoals betrokkenheid bij de aandeelhoudersvergadering en inzicht in de boeken.

Daartoe is het noodzakelijk een aantal zaken goed te regelen. Zo moeten de aandelen TLS overgaan bij een concessieovergang. Het moet statutair of wettelijk worden geregeld dat aandeelhouderschap met zeggenschap in TLS niet mogelijk is zonder omzet op de OV-chipkaart. Daarbij moet een cyclus worden vastgesteld ten aanzien van het herverdelen van de stemgerechtigde aandelen wanneer de omzet verschuift. Tenslotte zal moeten worden bezien of het huidige Klantenraad van Advies of een aandeelhoudersvergadering een passender plaats is voor besluitvorming. Ons advies is het Klantenraad van Advies daarvoor te kiezen, inclusief eventueel toetredende vervoersautoriteiten.

7 Tot slot

De OV-chipkaart is een aantrekkelijke technologie die in principe een grote variëteit aan tariefssystemen kan dragen. Dat lijkt het uitgangspunt geweest te zijn bij de implementatie van de OV-chipkaart met veel ruimte voor autonomie voor regionale vervoersautoriteiten. Die autonomie is gebruikt en heeft geleid tot grote variëteit, waarbij consumentenorganisaties op nationaal niveau er niet in slaagden om een voldoende niveau van uniformering en harmonisering te realiseren en gebruiksgemak te borgen. Een afstandelijke rol van het Rijk en TLS waren hier mede debet aan.

Op regionaal niveau was er echter een zekere tevredenheid over gevonden en geïmplementeerde oplossingen. In essentie is het probleem van de OV-chipkaart waarvoor de Commissie Meijdam een oplossing is gevraagd een klassiek probleem van regionaal versus nationaal. Het zou spijtig zijn het oplossend vermogen op regionaal niveau te verdringen met dwingende nationale oplossingen. Wij willen pleiten voor een goede koppeling van nationaal en regionaal en menen dat de genoemde aanpak van de governance die koppeling kan bieden en een goede balans kan creëren die de spanning doorbreekt.

8 Bijlagen

8.1 Lijst van geïnterviewden

David	Aulman	Stadsregio Amsterdam
Johan	Bergmans	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Tim	Boric	Rover
Herman	Bouma	ROCOV
Bruno	Bruins	Connexxion
Boukje	Bugel	NS
Willem	de Goeij	NS
Jean Paul	de Maat	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Kitty	Egelman	LSVb
Zuhal	Gul	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ton	Hilhorst	Stadsgewest Haaglanden
Inge	Krämer	TLS
GertJan	Kroon	TLS
Ariën	Kruyt	Rover
Janny	Lagendijk	CG Raad
Gerben	Nelemans	TLS
Pedro	Peters	RET
Jan	Ploeger	IPO
Peter	Smit	SKVV
Ferry	Smith	ANWB
Leon	Struik	Qbuzz
Johan	Taal	RET
Frank	Twiss	ANWB
Rene	van Diesen	Provincie Flevoland
Remko	van Lunteren	IPO
Nico	van Paridon	Stadsregio Amsterdam
Leen	Verbeek	Provincie Flevoland