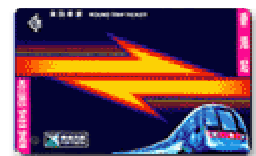


## CHIPKAART OPENBAAR VERVOER

## HET VERVOERBEWIJS VAN DE 21<sup>e</sup> EEUW DICHTERBIJ



Afstudeerscriptie van Johan Bergmans (185503)  
Begeleider dr. F.B. van der Meer

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen

# CHIPKAART OPENBAAR VERVOER

## HET VERVOERBEWIJS VAN DE 21<sup>e</sup> EEUW DICHTERBIJ

april 2004  
Afstudeerscriptie van Johan Bergmans (185503)  
Begeleider dr. F.B. van der Meer

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Voorblad: Bauke Hoogzaad Bsc,MSE



# Inhoudsopgave

1	Voorwoord .....	5
2	Samenvatting.....	7
2.1	Aanleiding en probleemstelling.....	7
2.2	Theoretisch kader en de analyse.....	8
2.3	Conclusies en aanbevelingen.....	10
3	Aanleiding en probleemstelling .....	13
3.1	Wat ging er vooraf aan het besluit een OV-chipkaart in te voeren? .....	13
3.2	Wettelijk kader.....	13
3.3	Toekomstige ontwikkelingen.....	14
3.4	Hoe nu verder? .....	15
3.5	Doelstelling van het chipkaartproject.....	16
3.6	Probleemstelling.....	16
4	Theoretisch kader .....	19
4.1	Inleiding.....	19
4.2	Mogelijkheden tot ingrijpen in netwerken .....	19
4.3	Aanknopingspunten voor het gebruik van de verschillende instrumenten .....	21
5	Methodische verantwoording .....	27
6	De overheden, vervoerbedrijven en reizigers .....	29
6.1	Inleiding.....	29
6.2	Het ministerie van Verkeer en Waterstaat.....	29
6.2.1	Belang van het ministerie van Verkeer en Waterstaat .....	29
6.2.2	Rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.....	30
6.2.3	Eisen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat .....	31
6.3	De decentrale overheden .....	31
6.3.1	Belang van de decentrale overheden .....	31
6.3.2	Rol van de decentrale overheden.....	32
6.3.3	Eisen van de decentrale overheden.....	32
6.4	De openbaarvervoerbedrijven .....	33
6.4.1	Belang van de openbaarvervoerbedrijven .....	33
6.4.2	Rol van de openbaarvervoerbedrijven.....	34
6.4.3	Eisen van de openbaarvervoerbedrijven .....	34
6.5	De reizigers.....	34
6.5.1	Belang van de reizigers.....	34
6.5.2	Rol van de reizigers .....	36
6.5.3	Eisen van de reizigers .....	36
6.6	Schematisch overzicht van consensus en dissensus .....	37

<b>7</b>	<b>De organisatie en de huidige stand van zaken.....</b>	<b>39</b>
7.1	Inleiding.....	39
7.2	Organisatie .....	39
7.3	Mobiliteit en klantvriendelijkheid.....	40
7.4	Veiligheid.....	41
7.5	Beheer en technologische ontwikkeling .....	41
7.6	Informatieverschaffing .....	44
7.7	Financiële aspecten en risico's en garanties.....	45
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen. ....</b>	<b>48</b>
8.1	Inleiding.....	48
8.2	Organisatie van het project.....	48
8.3	Eisen en wensen van de overheden .....	49
8.4	Eisen en wensen van de reizigers.....	49
8.5	Het kaartstelsel van de vervoerders .....	49
8.6	Optimaliseren van de ontwikkeling van een chipkaart .....	50
8.6.1	Inhoud van het te ontwikkelen product.....	50
8.6.2	Samenstelling van het netwerk .....	51
8.6.3	De sturing van het netwerk .....	51
8.6.4	Mogelijkheden tot optimaliseren .....	53
8.7	Aanbevelingen hoe het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet opereren .....	56
<b>9</b>	<b>Bijlagen.....</b>	<b>58</b>
9.1	bijlage 1 Intentieverklaring chipkaart.....	60
9.2	Bijlage 2 Samenstelling overlegorganen.....	62
9.3	Bijlage 3 Gedecentraliseerde spoorlijnen .....	64
9.4	bijlage 4 Functionele eisen van de OV-chipkaart .....	66
9.5	bijlage 5 Het voorgestelde nieuwe Gemeenschappelijke Tariefsysteem .....	70
<b>10</b>	<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>72</b>

# 1 Voorwoord

Deze scriptie vormt de afsluiting van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hoewel ik met veel enthousiasme aan deze studie ben begonnen is mij in de praktijk van alledag gebleken dat studeren in de avonduren naast een fulltime baan geen sinecure is. De tijd die ik heb gebruikt om de scriptie af te ronden is daarvan een bewijs. Toch ben ik blij dat ik hiermee de studie kan afronden.

Ik ben werkzaam bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat en betrokken bij het project dat het onderwerp is van deze scriptie. Dat ik een onderwerp uit mijn werk heb gekozen, heeft met name te maken met het feit dat ik dit onderwerp zeer boeiend vind. Er zijn veel partijen bij betrokken en dat zorgt voor dynamiek in het project. Het openbaar vervoer is een wereld die, zowel letterlijk als figuurlijk, voortdurend in beweging is en dat spreekt mij aan. Het project moet leiden tot een elektronisch kaartstelsel dat de komende jaren zal worden gebruikt en naar ik hoop nog verder zal worden uitgebreid. Vanzelfsprekend heb ik deze scriptie geschreven op persoonlijke titel. Hoewel ik bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat werkzaam ben, hoeven de standpunten die ik inneem niet per definitie overeen te komen met de standpunten van de minister van Verkeer en Waterstaat. Ik heb er natuurlijk geen enkel bezwaar tegen indien het ministerie zou besluiten één of meer van mijn aanbevelingen over te nemen.

De afgelopen jaren heb ik veel steun ontvangen van verschillende mensen. Enkele van deze mensen wil ik met name noemen. De lange gesprekken met mijn vriend drs. Pascal Gerits zijn met dankbaarheid in mijn herinnering opgeslagen. Hij wees een aantal keren de weg als ik weer eens verdwaald was. Een belangrijke steun was mijn scriptiebegeleider dr. Frans-Bauke van der Meer. De vele boeiende gesprekken die we samen hebben gehad over de OV-chipkaart waren voor mij zeer leerzaam en vonden hun weerslag in deze scriptie. Zonder zijn niet aflatende en enthousiaste bijdrage was het niet gelukt dit verhaal af te ronden. Ook dank ik de tweede lezer van mijn scriptie, dr. Peter Hupe, voor zijn opbouwende kritiek. Mijn managers bij het ministerie gaven mij de ruimte om te studeren en verleenden daaraan, naast hun morele steun, ook een financiële bijdrage. De vele mensen met wie ik over het onderwerp van mijn scriptie heb gesproken, ben ik erkentelijk voor hun opmerkingen. Ze hebben mijn beeld van de werking van de processen rondom de OV-chipkaart verduidelijkt. Daarnaast ben ik mijn collega drs. Jelle Landa dankbaar voor zijn opbouwende kritiek op deze scriptie. Daarmee heeft het verhaal zeker aan leesbaarheid gewonnen. Bovendien dank ik mijn familie en vrienden, waaraan ik minder aandacht kon besteden tijdens het schrijven van de scriptie, voor hun geduld.

De afgelopen maanden heb ik vaker overwogen om de studie niet verder af te ronden en er maar mee op te houden. Mensen met wie ik daarover sprak, zeiden steeds dat zo'n besluit zonde zou zijn van de tijd die ik in de studie had gestoken. Dat is wel waar, maar toch was het lastig verder te gaan. Gelukkig ontmoette ik, kort nadat ik dacht dat mijn besluit om te stoppen vast stond, mevrouw dr. Tilly Beukenholdt - ter Mors van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij heeft mij ervan overtuigd dat stoppen geen optie zou moeten zijn. Uiteindelijk heeft haar interventie er toe geleid dat ik dit resultaat heb bereikt. Daarom ben ik haar dankbaar voor haar bijdrage.

Capelle aan den IJssel, april 2004

Johan Bergmans



## 2 Samenvatting

### 2.1 Aanleiding en probleemstelling

Reeds geruime tijd wordt er bij het openbaar vervoer en dan met name bij het stads- en streekvervoer nagedacht over de vervanging van de nationale vervoerbewijzen (zoals strippenkaarten en abonnementen) door een elektronisch kaartstelsel. Zo'n nieuw systeem biedt voordelen ten opzichte van het huidige systeem. Ten eerste kan de in de Wet personenvervoer 2000 opgenomen tariefvrijheid door de overheden bij het openbaar vervoer, waarvoor zij verantwoordelijk zijn, worden ingevuld. Nu zijn de openbaarvervoerbedrijven verplicht om reizigers die in het bezit zijn van nationale vervoerbewijzen te vervoeren. Daarmee vormen deze vervoerbewijzen het plafond in de tariefvrijheid. Er is wel tariefvrijheid, maar hogere tarieven dan die van de zojuist genoemde nationale vervoerbewijzen hebben geen zin, omdat reizigers zullen kiezen voor het goedkoopste vervoerbewijs. Anders dan nu het geval is, zal het mogelijk zijn met hetzelfde vervoerbewijs zowel in de trein als in de bus, de tram en de metro te reizen. Deze zogenaamde kaartintegratie zal de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer voor de reizigers verbeteren. Ten tweede komt er meer en sneller informatie beschikbaar voor de betrokken overheden en vervoerbedrijven. Dit maakt het onder meer mogelijk dat deze partijen slagvaardiger kunnen optreden.

Vanuit mijn studie Bestuurskunde was ik benieuwd naar het antwoord op de vraag op welke manier het ministerie van Verkeer en Waterstaat de totstandkoming van de chipkaart in het openbaar vervoer zou kunnen bevorderen. Dit onderwerp vind ik van belang omdat dit ministerie een groot voorstander is van een chipkaart in het openbaar vervoer, maar tegelijk van mening is dat de activiteiten die moeten leiden tot de implementatie van zo'n chipkaart door andere partijen moeten worden uitgevoerd. Bij de ontwikkeling van deze OV-chipkaart moet door de betrokken partijen rekening worden gehouden met de eisen en de wensen van zowel het ministerie van Verkeer en Waterstaat als die van decentrale overheden met bevoegdheden voor het openbaar vervoer, alsmede met die van de openbaar vervoerbedrijven en van de consumentenorganisaties die de reizigers vertegenwoordigen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat voelt zich verantwoordelijk voor de invoering van een OV-chipkaart. Men acht het in het belang van de reizigers dat er marktwerking in het regionale openbaar vervoer tot stand komt. Daarvoor is nodig dat de overheden en openbaarvervoerbedrijven gebruik kunnen maken van tariefvrijheid, die met het huidige kaartstelsel niet kan worden bereikt. Met behulp van deze aanpak kunnen de verantwoordelijke decentrale overheden een beter product voor hun burgers krijgen. Bovendien is het, vanuit de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de reizigers, de bedoeling dat deze reizigers zoveel mogelijk met één kaart door de keten van het openbaar vervoer kunnen reizen. Daarnaast meent het ministerie dat de invoering van de OV-chipkaart door de openbaarvervoerbedrijven moet plaatsvinden.

Daarom heb ik besloten onderzoek te doen naar de manier waarop het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet opereren bij deze ontwikkelingen teneinde de doelstellingen van de minister dichterbij te brengen. Daarbij heb ik de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

**De centrale vraag luidt:**

**Op welke manier zou het ministerie van Verkeer en Waterstaat moeten opereren om er verzekerd van te zijn dat er een elektronisch kaartstelsel wordt ontwikkeld dat voldoet zowel aan de eisen en wensen van dit ministerie als aan die van de andere betrokken partijen en dat acceptabel is voor de reizigers?**



Het beantwoorden van de centrale vraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Hoe is de ontwikkeling van het elektronisch kaartstelsel georganiseerd en welke rollen spelen de betrokken partijen daarin?
2. Welke eisen en wensen hebben het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden met bevoegdheden voor het openbaar vervoer met betrekking tot de OV-chipkaart?
3. Welke eisen en wensen hebben de reizigers met betrekking tot een elektronisch kaartstelsel?
4. Welke kenmerken heeft het elektronisch kaartstelsel dat de vervoerders laten ontwikkelen?
5. Is het mogelijk om invloed uit te oefenen op de inhoud van het te ontwikkelen product, op de samenstelling van het netwerk en op de sturing van het netwerk? Zo ja, welke mogelijkheden zijn er dan voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat om het proces dat moet leiden tot de ontwikkeling van een elektronisch kaartstelsel te optimaliseren?

## 2.2 Theoretisch kader en de analyse

Voor het onderzoek maak ik gebruik van de theorie van het managen van complexe netwerken. De theorie zoals geformuleerd door De Bruijn en Ten Heuvelhof, geeft aan dat het samenwerken in netwerken plaats vindt op grond van vaak ongeschreven spelregels. Dat deze spelregels ongeschreven zijn maakt het inzicht in wat er gebeurt en hoe je die gebeurtenissen kunt beïnvloeden, lastiger. Om invloed te kunnen uitoefenen in een netwerk is strategisch handelen vereist, dat ertoe kan bijdragen om de gestelde doelstellingen te bereiken. Hierover schrijven Kikkert, Klijn en Koppenjan in hun boek "Managing Complex Networks". Er is een aantal elementen waarop kan worden gestuurd. In de theorie wordt onderscheid gemaakt in juridische instrumenten, economische instrumenten en communicatieve instrumenten. In de praktijk echter, zo blijkt uit de theorie, zullen de actoren deze instrumenten door elkaar gebruiken afhankelijk van de mogelijkheden die zij zien om een bijdrage te leveren aan de te bereiken doelstellingen. Van der Zijde voegt in zijn dissertatie nog een element toe. Dat is de mogelijkheid om de doelstellingen te herformuleren waardoor het, indien bepaalde actoren het oneens blijven, mogelijk wordt alsnog de doelstellingen te bereiken.

De theorie laat zien dat goede contacten met de actoren in het netwerk voorwaarde zijn om te kunnen sturen. De sturende actor in het chipkaartproject is de projectmanager van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor deze manager geldt dat hij moet uitzoeken welke actoren de leiders zijn. Als die hun gedrag wijzigen zal de rest wel volgen. Hij moet rekening houden met het referentiekader van partijen als hij stuursignalen wil afgeven. Partijen hebben verschillende belangen en daarmee moet rekening worden gehouden als er stuursignalen worden gegeven. Hij moet rekening houden met het bestaan van interdependenties. Partijen zijn soms afhankelijk van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en op dat moment is het wellicht mogelijk die afhankelijkheid te benutten. Zorg er als vertegenwoordiger van het ministerie wel voor dat partijen niet het gevoel krijgen dat ze in een ongemakkelijke positie worden gedwongen. Zoiets gaat later tegen je werken.

Bij het chipkaartproject zijn verschillende partijen betrokken. Zij hebben alle hun verschillende belangen die ik voor mijn onderzoek heb gesystematiseerd door ze te bekijken vanuit verschillende invalshoeken. Dat zijn de bijdrage aan de mobiliteit en de klantvriendelijkheid, de veiligheid, het beheer en de technologische ontwikkeling, de informatieverschaffing, de financiële aspecten en de daarmee verband houdende risico's en garanties. Vervolgens heb ik de rollen die partijen vervullen, in beeld gebracht. Ten slotte heb ik de eisen en de wensen van de betrokken partijen omschreven. In grote lijnen komt het neer op het volgende.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft belang bij een OV-chipkaart omdat het kaartintegratie een belangrijk onderwerp vindt. Dat maakt het openbaar vervoer voor de reizigers aantrekkelijker omdat het gebruiksgemak toeneemt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat

acht ook de klantvriendelijkheid van groot belang, omdat een slecht functionerend systeem voor de reizigers vervelende gevolgen kan hebben. Bovendien heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat vanuit het veiligheidsbeleid er belang bij dat de metrostations en treinstations alleen toegankelijk zijn voor mensen met een geldig vervoerbewijs. Zwartrijders zijn in veel gevallen de veroorzakers van de onveiligheid. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat vervult, naast het dichterbij brengen van de eigen doelstellingen, de rol van begeleider en coördinator van het proces. Daarbij probeert het ministerie van Verkeer en Waterstaat ervoor te zorgen dat alle partijen betrokken blijven. Uiteindelijk zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat de technische specificaties van de OV-chipkaart landelijk voorschrijven. Dit gebeurt om ervoor te zorgen dat reizigers met een chipkaart in het hele land gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat ondersteunt het project ook financieel, zij het in beperkte mate, gedurende de overgang van het huidige kaartsysteem naar het chipkaartsysteem. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft ook een maatschappelijke kosten- en batenanalyse laten uitvoeren, omdat men wilde nagaan of het invoeren van een elektronisch kaartsysteem financieel haalbaar zou zijn.

De 12 provincies en de 7 kaderwetgebieden zijn de opdrachtgevers voor het stads- en streekvervoer en voor het regionale spoorvervoer. Zij hebben er vooral belang bij dat ze gebruik kunnen maken van de tariefvrijheid die de Wet personenvervoer 2000 biedt. Invulling daarvan is niet goed mogelijk zolang er nationale vervoerbewijzen verplicht zijn, die daarmee het plafond in de tariefvrijheid vormen. De decentrale overheden hebben een gemeenschappelijk tariefsysteem ontwikkeld voor de periode na de invoering van de chipkaart. Bovendien willen de decentrale overheden tegen een redelijke prijs hoogwaardig openbaar vervoer aan hun burgers kunnen bieden. Zij hebben er belang bij de juiste informatie uit het systeem te ontvangen om te kunnen zien of de afspraken met de vervoerders worden nageleefd en of hun beleidsdoelstellingen dichterbij worden gebracht.

De openbaarvervoerbedrijven moeten uiteindelijk werken met de OV-chipkaart en de reizigers vervoeren die deze kaart gebruiken. Ook hebben zij belang bij het terugdringen van het zwartrijden. Reizigers zonder geldig vervoerbewijs zijn vaak de veroorzakers van een gevoel van onveiligheid bij hun personeel en bij de andere reizigers. Daarnaast treedt er inkomstenderving op. Daarom ligt daar de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het systeem. De bedrijven zijn opdrachtgever voor het bestellen van het systeem en van de ontwikkeling van de back office die zal worden gebruikt om de opbrengsten van de OV-chipkaart bij de juiste vervoerder terecht te laten komen. In feite laden reizigers een geldbedrag op de kaart waarmee wordt gereisd. De vervoerder die de reiziger vervoert, krijgt trekkingsrechten op de opbrengsten van die kaart. De openbaarvervoerbedrijven krijgen door het gebruik van de OV-chipkaart ook sneller en beter informatie over de ontwikkelingen in het bedrijf. Zij kunnen daardoor slagvaardiger optreden.

De consumentenorganisaties willen graag een kaart waarmee de reiziger op een eenvoudige wijze gebruik kan maken van het openbaar vervoer. Hun rol is om er voor te zorgen dat tijdens het ontwikkelingsproces met hun wensen rekening wordt gehouden. Zij richten zich met name op de praktische hanteerbaarheid van de kaart. Op die manier krijgt de reiziger een kaart die voordelen biedt ten opzichte van het huidige systeem. De consumentenorganisaties hebben grote bezwaren tegen de prijs van € 7,50 die naar verwachting voor het aanschaffen van de OV-chipkaart moet worden betaald. Dan kan er nog niet op worden gereisd. Daarvoor moet er eerst een geldbedrag op de kaart worden geplaatst. Bovendien zijn deze organisaties bezorgd over de mogelijkheden die de kaart biedt om tarieven te hanteren die verschillen naar tijd en plaats, ook wel tariefdifferentiatie genoemd. Zij zien dit als een tariefsverhoging en verwachten als tegenprestatie een kwaliteitsverbetering in het openbaar vervoer. De consumentenorganisaties hebben er belang bij dat de kaart er komt omdat dit de veiligheid in het openbaar vervoer kan verbeteren. Ten slotte vragen de consumenten aandacht voor de privacyaspecten. Er worden veel gegevens bewaard van veel mensen en deze organisaties willen duidelijke afspraken over wat er wordt bewaard en wie daarover kan beschikken.

## 2.3 Conclusies en aanbevelingen

Mijn onderzoek brengt mij tot de volgende conclusies. Er zijn veel verschillende partijen betrokken en dat vergroot de mogelijkheden van het langs elkaar heen werken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat probeert een sturende rol in het hele project te vervullen en treedt ook op als intermediair in de contacten tussen overheden, vervoerders en consumentenorganisaties. De decentrale overheden vullen hun rol met name in door te toetsen of de OV-chipkaart voldoet aan de eisen die ze hebben gesteld. De openbaarvervoerbedrijven zijn opdrachtgever voor het ontwikkelen van de OV-chipkaart en hebben een belangrijke rol te vervullen om het project te laten slagen. Zij schakelen daartoe twee andere bedrijven in. East-West-e-ticketing die het kaartstelsel zal ontwikkelen en Trans Link Systems die de verrekening van de opbrengsten in de zogenaamde backoffice zal gaan beheren. De consumentenorganisaties zijn volgend en richten zich met name op de gebruiksmogelijkheden van de kaart en op de privacy.

De eisen en wensen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden richten zich op de kaartintegratie en op de informatievoorziening. Ook vraagt men aandacht voor de communicatie rondom het nieuwe kaartstelsel.

De eisen en de wensen van de reizigers hebben betrekking op het eenvoudig kunnen aanschaffen van een vervoerbewijs. Extra betalen voor het openbaar vervoer is alleen bespreekbaar als er een zichtbare kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer tegenover staat. De privacy moet bij het nieuwe kaartstelsel gewaarborgd zijn.

De chipkaart, zoals die thans wordt ontwikkeld, kan het tariefsysteem van de decentrale overheden faciliteren. Bovendien sluit de OV-chipkaart aan bij de dertien functionele eisen van de overheden. De OV-chipkaart gaat uit van het principe van check in en check out. Zowel bij de aanvang van de rit als bij het einde van de rit moet de reiziger zich melden door de OV-chipkaart bij een kaartlezer te houden.

De OV-chipkaart komt tot stand in een complex netwerk. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft instrumenten om het proces te sturen. Dat kan zowel op het institutionele niveau als op het operationele niveau. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan voorstellen doen om de organisatiestructuur te wijzigen. Er kan ook invloed worden uitgeoefend op de actoren in het proces. De instrumenten die het ministerie van Verkeer en Waterstaat ter beschikking staan zijn te onderscheiden in juridische, economische en communicatieve instrumenten. In de praktijk zullen deze instrumenten ook door elkaar worden gebruikt. Bovendien kan bij de sturing gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om bij problemen in de voortgang te bezien of het herdefiniëren van de doelstellingen tot een oplossing zou kunnen leiden. Dat kunnen de eigen doelstellingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn en dat is redelijk eenvoudig te realiseren, zoals is gebleken bij het veranderen van de definitie inzake het uitfasen van de nationale vervoerbewijzen. Dat kan nu ook al plaatsvinden indien de OV-chipkaart in een deel van het openbaar vervoer is geïmplementeerd. Het veranderen van de doelstellingen van de andere partijen kan alleen via een indirecte weg en is daarom minder eenvoudig te realiseren.

De juridische instrumenten zijn vooral te vinden in het wettelijk kader, waarmee er voor zal worden gezorgd dat de OV-chipkaart in het hele land kan worden gebruikt. Ook de voorschriften inzake het uitfasen van de nationale vervoerbewijzen zijn een juridisch instrument. De economische instrumenten richten zich met name op de financiering van de OV-chipkaart. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft daartoe een maatschappelijke kosten- en batenanalyse laten uitvoeren. De conclusie daarvan is dat de OV-chipkaart onder plausibele veronderstellingen een rendabele investering is. Het economisch instrument kan door het ministerie van Verkeer en Waterstaat ook worden gebruikt door tijdens de migratiefase extra geld ter beschikking te stellen om de hoge kosten van twee naast elkaar bestaande systemen te verminderen. De communicatieve instrumenten richten zich op de reizigers en op het personeel van de openbaar vervoerbedrijven. De gebruikers van de kaart moeten worden gewezen op de voordelen hiervan. Bovendien kunnen deze instrumenten worden gebruikt om tegemoet te komen aan de wens van

de consumentenorganisaties om meer inhoudelijk te worden betrokken bij de ontwikkeling van de OV-chipkaart.

Uit mijn onderzoek leid ik onderstaande aanbevelingen af:

1. Er dient een regiecommissie te worden gevormd waarin alle verantwoordelijke bestuurders en de directeuren van de betrokken openbaarvervoerbedrijven participeren. Deze commissie verzorgt niet alleen de monitoring, maar neemt ook besluiten over de te nemen stappen.
2. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt het initiatief voor het opstellen van een afsprakenkader zodat de doelen en de manier waarop die kunnen worden bereikt voor alle betrokken partijen helder in beeld worden gebracht.
3. Bij het buiten werking stellen van de nationale vervoerbewijzen in de metro is nog niet bekend hoe het chipkaartsysteem er precies uit komt te zien. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet daarom bij het besluit om het gebruik van de nationale vervoerbewijzen niet meer verplicht te stellen in de afspraken met de betrokken overheden en bedrijven opnemen dat noodzakelijke aanpassingen aan het chipkaartsysteem, waartoe later zou worden besloten, ook in deze systemen worden geïmplementeerd.
4. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet tegemoetkomen aan de wens van de consumentenorganisaties om meer betrokken te worden bij het overleg. De discussie over de manier waarop een kwaliteitsverbetering in het openbaar vervoer kan worden bereikt en de wijze waarop de communicatie wordt georganiseerd, kan hierbij een goede start zijn. Ook het bespreken van het waarborgen van de privacy moet aan de orde komen.
5. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet zich in het overleg met de openbaarvervoerbedrijven ervan overtuigen dat de communicatie van de OV-chipkaart voor de reizigers goed is geregeld. Een door deze bedrijven op te stellen communicatieplan moet daarom worden besproken op het consumentenoverleg. Verder moet het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich ervan overtuigen dat de communicatie binnen de bedrijven goed is geregeld.



## 3 Aanleiding en probleemstelling

### 3.1 Wat ging er vooraf aan het besluit een OV-chipkaart in te voeren?

Op 1 oktober 1980 werd in het openbaar stads- en streekvervoer (bus, tram en metro) de strippenkaart ingevoerd. Het tariefsysteem waarvan de strippenkaart deel uitmaakt samen met verschillende vormen van abonnementen heet het systeem van de Nationale Vervoerbewijzen (NVB). Dit systeem heeft als groot voordeel voor de reiziger dat hij/zij met de strippenkaart in heel Nederland in het openbaar stads- en streekvervoer kan reizen. Het NVB wordt slechts op enkele trajecten in de trein geaccepteerd. Voor het overige vervoer kent de trein een apart kaart- en tariefsysteem. Het tariefsysteem in het openbaar stads- en streekvervoer is in feite in heel Nederland hetzelfde. De grondslag voor dit tariefsysteem is de zone. Dat is een geografisch gebied van 4 à 4,5 kilometer<sup>1</sup>. De vervoerbewijzen kunnen in het hele land worden gekocht en overal worden gebruikt. Probleem is dat niet bekend is waar de kaart is gebruikt. Daarom moet op basis van uitgebreid onderzoek worden nagegaan aan welk vervoerbedrijf de opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen zal moeten worden toegerekend. Dat wordt door de openbaarvervoerbedrijven en de verantwoordelijke overheden als een groot nadeel ervaren. In deze tijd van elektronisch betalen met behulp van chipkaarten wordt steeds vaker gesproken over de invoering van een elektronisch kaartstelsel in het openbaar vervoer ter vervanging van de bestaande vervoerbewijzen. Dit zou het verdeelprobleem van de vervoeropbrengsten aanzienlijk vereenvoudigen. Daarnaast zouden de vervoerbewijzen van de stads- en streekvervoerbedrijven en van de spoorwegmaatschappijen in één elektronisch kaartstelsel kunnen worden ondergebracht. De reiziger heeft dan nog maar één kaartje nodig om de hele reis in alle vormen van openbaar vervoer te kunnen maken. De brancheorganisatie van de openbaarvervoerbedrijven Mobis heeft besloten een eerste stap te zetten naar de invoering van een elektronisch kaartstelsel. Er is door deze organisatie een project gestart dat zou moeten leiden tot de invoering van een elektronisch kaartstelsel in het openbaar vervoer in Nederland. De start van deze invoering zou aan het einde van 2004 kunnen plaatsvinden. De ontwikkeling van het elektronisch kaartstelsel zal in belangrijke mate ter hand worden genomen door de openbaarvervoerbedrijven. De reizigers moeten met het systeem kunnen werken en het gevoel hebben dat het hen voordeel oplevert. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de andere overheden die verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van het regionale openbaar vervoer, hebben het systeem nodig om de beleidsdoelstellingen te kunnen bereiken. Er zijn veel partijen betrokken bij de ontwikkeling van zo'n systeem, ieder met zijn eigen achtergrond en ideeën met betrekking tot het systeem. Ik heb ervoor gekozen om te kijken op welke manier het ministerie van Verkeer en Waterstaat het proces kan beïnvloeden dat zal leiden tot de invoering van de chipkaart in het openbaar vervoer.

### 3.2 Wettelijk kader

Sinds 1 januari 2001 is de Wet personenvervoer 2000<sup>2</sup> van kracht. In deze wet is onder meer geregeld dat besluiten over de tarieven van het openbaar vervoer worden genomen door de verantwoordelijke decentrale overheden<sup>3</sup>. Daarnaast kent het openbaar stads- en streekvervoer vanaf 1 oktober 1980 een nationaal tarief- en kaartstelsel in de vorm van nationale vervoerbewijzen (NVB), bestaande uit met name strippenkaarten en (ster)abonnementen. Alle openbaarvervoerbedrijven moeten reizigers met deze nationale vervoerbewijzen accepteren. Daarnaast kunnen de decentrale overheden en de vervoerbedrijven regionale vervoerbewijzen vaststellen. Deze regionale vervoerbewijzen zijn tot op heden van relatief geringe omvang. Voor

---

<sup>1</sup> Zie Regeling nationale vervoerbewijzen openbaar vervoer, artikel 4, Staatscourant van 18 december 2000, nr. 245, pagina 30.

<sup>2</sup> Wet personenvervoer 2000 van 6 juli 2000 (Staatsblad 314 van 1 augustus 2000).

<sup>3</sup> Dat zijn vanaf 1 januari 2004 de 12 Provincies en de 7 zogenaamde Kaderwetgebieden. Tot die tijd waren er nog 16 gemeenten met eigen bevoegdheden voor lokaal openbaar vervoer, maar die bevoegdheid is op 1 januari 2004 door de minister ingetrokken (zie Staatscourant van 23 december 2003, nr. 248, pagina 33).

het spoorvervoer heeft NS Reizigers (NSR) een eigen tarief- en kaartstelsel. Het is volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat erg belangrijk dat de reiziger zoveel mogelijk met één kaart door de keten van openbaar vervoer kan reizen. Daarom hecht het ministerie aan kaartintegratie. Met de voor spoorvervoer verantwoordelijke overheden Gelderland, de regio Twente, Friesland en de provincie Groningen is dan ook afgesproken dat de vervoerbewijzen van NSR ook op de gedecentraliseerde spoorwegen geldig zijn. Op enkele trajecten van het spoorvervoer van NSR zijn daarnaast ook de vervoerbewijzen van het NVB-systeem geldig. Bovendien is het mogelijk bij trajectabonnementen en sommige vormen van enkele reizen en retours voor het spoorvervoer tegelijk vervoerbewijzen voor het aansluitende stads- en streekvervoer te kopen.

Het openbaar stads- en streekvervoer is voor een belangrijk deel afhankelijk van subsidies van de overheid. De reizigers betaalden in 2003, gemiddeld genomen, ongeveer 35% van de kosten. De rest bestaat uit subsidies van de overheden. Voor het spoorvervoer geldt dat het hoofdrailnet kostendekkend kan worden geëxploiteerd. De regionale spoorlijnen worden gesubsidieerd om in stand te kunnen blijven.

### 3.3 Toekomstige ontwikkelingen

Mobiliteit hoort bij de moderne samenleving. Mobiliteit groeit. De overheid wil deze groei opvangen en zowel de bereikbaarheid, de veiligheid als de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren<sup>4</sup>. De ruimtelijke, economische en demografische ontwikkelingen leiden tot een samenleving waarin openbaar vervoer een steeds belangrijker plaats kan innemen, maar dit vraagt een meer doelgerichte en zakelijke positionering. Openbaar vervoer speelt vooral een rol in beter bereikbare en vitale steden<sup>5</sup>.

Om hieraan een adequate bijdrage te kunnen leveren moet het openbaar vervoer aantrekkelijker worden voor de reizigers. Dat zijn immers de klanten van het openbaar vervoer. Aantrekkelijker betekent voor reizigers dat men zich snel kan verplaatsen zonder al te veel rompslomp. Het kopen van verschillende vervoerbewijzen voor verschillende delen van het te reizen traject vergt aandacht en tijd. Het is voor de reizigers een verbetering indien zij met gebruikmaking van bij voorkeur één vervoerbewijs door de hele keten van het openbaar vervoer kunnen reizen.

Om de genoemde verbetering voor de reizigers te bereiken heeft de minister van Verkeer en Waterstaat besloten dat de bevoegdheden voor het stads- en streekvervoer volledig worden overgedragen aan decentrale overheden. Deze overheden staan immers dicht bij de reizigers in hun regio en worden geacht beter te kunnen inspelen op de regionale wensen. De overdracht van bevoegdheden is inmiddels gerealiseerd.

Het door de minister van Verkeer en Waterstaat gevoerde beleid gaat ervan uit dat de decentrale overheden met de bedrijven die zij inschakelen eigen tariefsystemen kunnen afspreken. Om de reizigers er niet op achteruit te laten gaan, vindt de minister dat bij het gebruik van verschillende tariefsystemen door de decentrale overheden het voordeel van kaartintegratie behouden moet blijven. Dit verlaagt de drempel naar het openbaar vervoer. Deze wens kan alleen worden verwezenlijkt indien het vervoerbewijs wordt vervangen door een elektronische kaart die zowel wordt gebruikt als vervoerbewijs als om de vervoerprijs te betalen. Daarbij kan in grote lijnen aan twee vormen worden gedacht. De eerste vorm is een creditkaartsysteem, waarbij betaling achteraf kan plaatsvinden. Daarnaast is een prepaid systeem gewenst voor reizigers die geen gebruik kunnen of willen maken van creditcards. Zij betalen tijdens het reizen en de kosten van de reis worden van hun kaart afgeschreven. De bedrijven melden aan een daartoe in het leven geroepen organisatie op welke opbrengsten van welke kaart zij recht hebben. Vervolgens vindt de toedeling

---

<sup>4</sup> Kernboodschap uit het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP), Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, nummer 3, deel A, punt 1.1. Deze nota heb ik als uitgangspunt genomen. Hoewel de Tweede Kamer niet heeft ingestemd met deze nota, is dit de meest recente uiting van de mening van de minister van Verkeer en Waterstaat. De voorganger die formeel van kracht is (Structuurschema Verkeer en Vervoer II) is verouderd en de opvolger (de Nota Mobiliteit) is pas een concept, waarop ik in deze scriptie nog niet kan ingaan omdat de inhoud vertrouwelijk is.

<sup>5</sup> Zie NVVP, punt 3.5.

plaats. Het thans nog gehanteerde jaarlijkse onderzoek naar het gebruik van strippenkaarten en (ster)abonnementen kan dan achterwege blijven. Dit onderzoek vormt nu de basis voor de verdeling van de vervoeropbrengsten in het stads- en streekvervoer. Bovendien kunnen de afspraken die de spoorvervoerbedrijven maken over de verdeling van de opbrengsten achterwege blijven.

### 3.4 Hoe nu verder?

Het beleid van de minister van Verkeer en Waterstaat is gericht op een verdere ontwikkeling in de richting van tariefvrijheid en marktwerking in het openbaar vervoer. Bovendien wil de minister een andere aanpak voor de bekostiging, zodat de hoogte van de tarieven niet direct van invloed is op de hoogte van de subsidie. Zonder elektronisch kaartstelsel zal die ontwikkeling stagneren. Daarom heeft de minister aangegeven dat zij van mening is dat een elektronisch kaartstelsel zo snel mogelijk moet worden ingevoerd. De afgelopen jaren is daarover veel gepraat zonder dat het echt tot een invoering is gekomen. Inmiddels heeft de brancheorganisatie Mobis op vrijdag 27 november 1998 een convenant getekend dat moet leiden tot de introductie van een elektronisch kaartstelsel. Daarin hebben NS Reizigers en de stads- en streekvervoerbedrijven afgesproken dat zij gezamenlijk een elektronisch kaartstelsel zullen gaan ontwikkelen. Vervolgens hebben de minister van Verkeer en Waterstaat, vertegenwoordigers van de 35 voor de exploitatie van het openbaar vervoer verantwoordelijke overheden (OV-overheden) en Mobis op 5 juli 1999 een convenant getekend<sup>6</sup>, waarbij zij afspreken nog in 1999 een studie te zullen verrichten naar de invoering van een OV-chipkaart en de uitkomsten daarvan vast te leggen in afspraken die moeten leiden tot een daadwerkelijke invoering van de OV-chipkaart. Mobis heeft daarna aangegeven<sup>7</sup> wat meer tijd nodig te hebben om enkele varianten voor de OV-chipkaart met de daarbij behorende kostencomponenten, de wijze waarop de berekeningen zijn gemaakt en de argumenten op basis waarvan de daarbij gemaakte keuzen hebben plaatsgevonden, nader te bezien. Mobis heeft met brief van mei 2000 een voorstel voor de OV-chipkaart aangeboden aan de minister van Verkeer en Waterstaat en de OV-overheden. Daarna is de aanpak binnen Mobis enigszins gewijzigd. Vijf bedrijven (NS Reizigers, GVB Amsterdam, RET, HTM en Connexxion) hebben besloten het voortouw te nemen voor de ontwikkeling van een elektronisch kaartstelsel. Zij hebben daartoe een besloten vennootschap Trans Link Systems opgericht. Deze organisatie zal het initiatief nemen bij de ontwikkeling van de OV-chipkaart en zal gaan zorgen voor het beheer van deze kaart. Bovendien zal de verrekening van de betaalde vervoeropbrengsten hier plaatsvinden. Er zal regelmatig overleg worden gevoerd met Mobis.

De technische ontwikkeling van het systeem zal met name een verantwoordelijkheid zijn van de betrokken vervoerbedrijven. Wat de overheid wil bereiken, is een chipkaart voor het openbaar vervoer en aanvullende diensten, zoals fietsenstallingen, taxivervoer en parkeren. Er moet sprake zijn van één landelijke standaard OV-module, die verschillende tariefsystemen kan verwerken, en van landelijk te gebruiken chipkaarten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft dus de randvoorwaarden die door de vervoerbedrijven verder moeten worden ingevuld.

Er zijn verschillende partijen betrokken bij het chipkaartproject.

1. De overheden (het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de decentrale OV-overheden) die moeten zorgen voor het totstandkomen van een aanbod van openbaar vervoer dat voldoet aan de beleidsuitgangspunten van de overheden. Daarvoor hanteren zij onder meer criteria die verband houden met de normen en waarden die in de samenleving van belang worden geacht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mogelijkheid, met name voor de sociaal zwakkeren, om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Daartoe moeten mensen die niet beschikken over een auto zich tegen redelijke kosten kunnen verplaatsen. De overheden

---

<sup>6</sup> Dit convenant is opgenomen als bijlage 1.

<sup>7</sup> Mededeling in Stuurgroep Openbaar Vervoer van november 1999. In deze stuurgroep is het ministerie op ambtelijk niveau en zijn de decentrale OV-overheden op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd (zie bijlage 2).



- hebben tot taak een systeem te ontwikkelen dat zorgt voor een rechtmatige en doelmatige verdeling van het belastinggeld dat beschikbaar is voor het openbaar vervoer.
2. De openbaarvervoerbedrijven, verenigd in de brancheorganisatie Mobis, die de uitvoering van het openbaar vervoer verzorgen en daarbij de OV-chipkaart als vervoerbewijs zullen gaan gebruiken. Deze vervoerbedrijven hebben daarvoor het bedrijf Trans Link Systems BV opgericht. Bovendien zullen de bedrijven van de kaartuitgevers hierbij zijn betrokken.
  3. De reizigers, die voor het reizen met het openbaar vervoer gebruik zullen maken van de OV-chipkaart. Voor hen moet de chipkaart acceptabel en bij voorkeur een verbetering ten opzichte van de huidige situatie zijn. Namens de reizigers zijn de consumentenorganisaties betrokken bij het project.

### **3.5 Doelstelling van het chipkaartproject**

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil de invoering van de chipkaart in verband met de kaartintegratie en het ontstaan van marktwerking in het openbaar vervoer. Bovendien gaat de Wet personenvervoer 2000 uit van tariefvrijheid, die met het huidige kaartstelsel niet kan worden bereikt. Zonder de OV-chipkaart is de ontwikkeling van de genoemde doelstellingen niet goed mogelijk. De minister vindt dat het ontwikkelen en in bedrijf houden van zo'n systeem echter vooral een taak is van bedrijven<sup>8</sup>. Decentrale overheden hebben zich nog niet echt uitgesproken over de wenselijkheid van een OV-chipkaart. Deze overheden willen wel tariefvrijheid, zoals vastgelegd in de hiervoor genoemde wetgeving, maar tegelijkertijd geen of zo weinig mogelijk geld investeren in dit nieuwe kaartstelsel. Openbaarvervoerbedrijven willen de OV-chipkaart omdat ze betrouwbaarder opbrengsten krijgen toegedeeld dan in het huidige systeem en omdat ze betere managementinformatie zullen ontvangen, waardoor ze slagvaardiger kunnen opereren. De kosten van een chipkaartstelsel zijn hoger dan die van het huidige kaartstelsel. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt moeten de kosten echter worden terugverdiend.

De gesprekken over de mogelijkheden van de OV-chipkaart en de eisen en wensen van de overheden en de reizigers vinden plaats in een complex netwerk. Daarin wordt behalve over de mogelijkheden van het systeem en over de eisen en wensen van partijen daarin, ook gesproken over de financiering van dit systeem. Bij dit laatste onderwerp horen ook afspraken over de risico's van zo'n nieuw systeem. In dit netwerk streven alle actoren naar de invoering van de chipkaart in het openbaar vervoer. Er lijkt op het eerste gezicht overeenstemming over het te bereiken doel. Partijen hebben echter verschillende belangen. Die hebben betrekking op de wensen en mogelijkheden ten aanzien van een elektronisch kaartstelsel maar ook op de bijdrage die in financiële zin van de diverse partijen wordt verlangd en de afspraken over de risicoafdekking. Het gaat erom het proces, dat zal leiden naar uitkomsten waarin partijen zich kunnen vinden, te optimaliseren om voor alle partijen en niet in het laatste voor de reizigers een zo optimaal mogelijk product te krijgen dat zoveel mogelijk tegemoetkomt aan de wensen van de partijen. In feite het vinden van de win-winsituatie.

Een bijkomend probleem is dat de omgeving waarin de partijen, waaronder het ministerie van Verkeer en Waterstaat, opereren, steeds verandert. De discussies die in 2002 en 2003 zijn gevoerd over de situatie bij NS Reizigers laten zien dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat na de verzelfstandiging van de NS moet reageren op de nieuwe ontwikkelingen en dat eigenlijk niet goed kan. Er ontstaat een zekere terughoudendheid in het overheidsoptreden tot een moment dat het echt niet verder kan. Bij een proces dat moet leiden tot de invoering van een OV-chipkaart op landelijke schaal, is zo'n houding contraproductief voor het soepel verlopen van het proces.

### **3.6 Probleemstelling**

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat voelt zich verantwoordelijk voor de invoering van een OV-chipkaart. Men acht het in het belang van de reizigers dat er marktwerking in het regionale openbaar vervoer tot stand komt. Daarvoor is nodig dat de overheden en

---

<sup>8</sup> Zie brief van de minister aan de Tweede Kamer van 12 februari 2001, kenmerk DGP/M/BVP/U.01.00070, pagina 2

openbaarvervoerbedrijven gebruik kunnen maken van tariefvrijheid, die met het huidige kaartstelsel niet kan worden bereikt. Met deze aanpak kunnen de verantwoordelijke decentrale overheden een beter product voor hun burgers krijgen. Bovendien is het, vanuit de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de reizigers, de bedoeling dat deze reizigers zoveel mogelijk met één kaart door de keten van het openbaar vervoer kunnen reizen. Daarnaast meent het ministerie dat de invoering van de OV-chipkaart door de openbaarvervoerbedrijven moet plaatsvinden.

Dat brengt mij op de centrale vraag:

Op welke manier zou het ministerie van Verkeer en Waterstaat moeten opereren om er verzekerd van te zijn dat er een elektronisch kaartstelsel wordt ontwikkeld dat voldoet zowel aan de eisen en de wensen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat als aan die van de andere betrokken partijen en dat acceptabel is voor de reizigers?

Het beantwoorden van de centrale vraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Hoe is de ontwikkeling van het elektronisch kaartstelsel georganiseerd en welke rollen spelen de betrokken partijen daarin?
2. Welke eisen en wensen hebben het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden met bevoegdheden voor het openbaar vervoer met betrekking tot de OV-chipkaart?
3. Welke eisen en wensen hebben de reizigers met betrekking tot een elektronisch kaartstelsel?
4. Welke kenmerken heeft het elektronisch kaartstelsel dat de vervoerders laten ontwikkelen?
5. Is het mogelijk om invloed uit te oefenen op de inhoud van het te ontwikkelen product, op de samenstelling van het netwerk en op de sturing van het netwerk? Zo ja, welke mogelijkheden zijn er dan voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat om het proces dat moet leiden tot de ontwikkeling van een elektronisch kaartstelsel te optimaliseren?



## 4 Theoretisch kader

### 4.1 Inleiding

De besluitvorming over de ontwikkeling en implementatie van een chipkaart in het openbaar vervoer is een complex proces. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de vele partijen die hieraan deelnemen. Daarnaast kan de complexiteit worden versterkt door de technische mogelijkheden van een OV-chipkaart. Op de technische mogelijkheden kom ik terug in hoofdstuk 7. De deelnemende partijen hebben verschillende, van elkaar afwijkende en soms tegengestelde, belangen. In onderling overleg proberen de partijen om hun doelstellingen te verwezenlijken. De omgeving waarin deze activiteiten plaatsvinden, kan worden beschouwd als een netwerk als wordt uitgegaan van de definitie van een netwerk, zoals die wordt gehanteerd door De Bruijn en Ten Heuvelhof<sup>9</sup>. Een netwerk wordt door hen gedefinieerd als een aantal actoren met verschillende belangen die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn. Ook organisaties zelf hebben vaak een netwerkstructuur: ze bestaan uit veel relatief autonome eenheden, die onderling afhankelijk zijn, terwijl er ook interdependenties bestaan tussen deze eenheden en de top van de organisatie. Zowel overheidsorganisaties als bedrijven kunnen de kenmerken van een netwerk hebben. Een overheid die haar beleid wil implementeren is hiervoor bijna altijd afhankelijk van andere partijen. Bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen kunnen de mogelijkheden van netwerkmanagement met gebruikmaking van overheidsinstrumenten worden benut. Deze instrumenten hebben hun functie op het operationele niveau, waarop de overheidssturing plaatsvindt. Ik ben op zoek naar mogelijkheden voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat om in het chipkaartproject gebruik te maken van netwerkmanagement. Daarom kies ik de theorie van de netwerken als theoretisch kader voor deze scriptie. Vanuit die achtergrond worden de onderzoeksvragen beantwoord.

De opkomst van netwerken kent, volgens de genoemde auteurs, een aantal oorzaken. Zo is er de toenemende professionalisering van moderne samenlevingen. Door professionalisering ontstaan afhankelijkheden tussen het management en de professionals en tussen de professionals onderling. Ook de globalisering is van betekenis voor de opkomst van netwerken. In de publieke sector geldt dat beleidsprocessen het nationale niveau overstijgen. In de ontwikkelingen met betrekking tot de Europese Unie doet deze situatie zich met een zekere regelmaat voor. De vervlechting van de publieke en private sector speelt eveneens een rol in het ontstaan van netwerken. De publieke functies worden door private partijen, vaak in onderlinge competitie, aangeboden. Bij het openbaar vervoer is hiervan ook sprake. Openbaar vervoer in opdracht van overheden kan worden gezien als een publieke functie. De uitvoering vindt (voor een deel) plaats door private openbaarvervoerbedrijven. De Wet personenvervoer 2000 is met name gericht op het ontstaan van marktwerking in de vorm van het betwistbaar maken van concessies in het door de publieke sector beheerste openbaar vervoer.

### 4.2 Mogelijkheden tot ingrijpen in netwerken

Het werken in netwerken vindt, aldus De Bruijn en Ten Heuvelhof plaats op grond van vaak ongeschreven spelregels. Het feit dat deze spelregels ongeschreven zijn maakt het inzicht in wat er gebeurt en hoe je die gebeurtenissen kunt beïnvloeden, lastiger. Tegelijkertijd is strategisch handelen vereist om invloed te kunnen uitoefenen, die er toe kan bijdragen om de gestelde doelstellingen te bereiken. Hierover schrijven Kikkert, Klijn en Koppenjan in hun boek "Managing Complex Networks"<sup>10</sup>.

Het gaat mij er vooral om na te gaan hoe het managen van het project dat moet leiden tot de ontwikkeling van de OV-chipkaart kan worden vorm gegeven om de gewenste invloed op het project te kunnen uitoefenen. Daartoe wil ik nagaan welke mogelijkheden tot ingrijpen er zijn. De

---

<sup>9</sup> Management in netwerken van J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 1999.

<sup>10</sup> Managing Complex Networks van Walter J.M. Kikkert, Erik-Hans Klijn en Joop F.M. Koppenjan, Sage Publications, Londen, Thousand Oaks en New Delhi, 1999

Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden twee niveaus die mogelijkheden tot interventie bieden. Het institutionele niveau en het operationele niveau. In het eerste geval gaat het met name om de organisatie van het project en in het tweede geval richt men zich op de processen die in het project een rol spelen.

De Bruijn en Ten Heuvelhof vragen zich in hoofdstuk 7 van hun boek af tot op welke hoogte het zinvol is instrumenten die verband houden met overheidssturing te bezien vanuit de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan het managen van complexe netwerken. Instrumenten van de overheid hebben hun effecten op het operationele niveau. Daarnaast kan de overheid echter ook invloed uitoefenen op de benoeming van de actoren die deelnemen in het proces. Zeker als het gaat om de eigen mensen. Deze actoren kunnen echter ook interveniëren op het institutionele niveau. Via deze weg moet het dus voor de overheid mogelijk zijn het operationele niveau te beïnvloeden. De schrijvers vragen zich af welke instrumenten een inherente potentie hebben om netwerken te managen. Dat is ook voor mijn onderzoek van belang. Als duidelijk is welke instrumenten dat zijn, kan worden nagegaan of en waar deze instrumenten kunnen worden ingezet.

Netwerken kunnen, zoals aangegeven, worden bezien vanuit het institutionele niveau en vanuit het operationele niveau om te komen tot sturing. Daarbij is het voor de overheid van belang te weten op welke manier die sturing kan plaatsvinden. In andere woorden tot op welke hoogte is het mogelijk om instrumenten te bezien vanuit hun potentie om te sturen in netwerken? En wat betekent dat dan voor de overheid die het netwerk wil managen?

Overheidsinstrumenten werken volgens de auteurs met name op het institutionele niveau. Dat betekent dat er invloed kan worden uitgeoefend op de organisatie van het netwerk. Om die organisatie op de juiste wijze vorm te kunnen geven, is het belangrijk dat de te bereiken doelen een gegeven zijn. Zonder dat bekend is welke doelen moeten worden bereikt is het niet goed mogelijk een organisatie in te richten die de gewenste doelen kan bereiken en in ieder geval dichterbij kan brengen. Daarbij moet er volgens mij ook op worden gelet welke partijen deel moeten uitmaken van de organisatie.

Daarnaast bestaat er de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het operationele niveau. Op dit niveau worden er door de auteurs twee mogelijkheden voor beïnvloeding onderscheiden. De eerste is de mogelijkheid om het gedrag van de actoren zodanig te beïnvloeden dat ze zich meer doelgericht gaan gedragen. Het tweede aspect houdt verband met de kenmerken van de omgeving waarin de actor opereert. Er is volgens de auteurs ook nog een andere benadering mogelijk voor interventies op het operationele niveau. Grofweg zijn er in die benadering twee mogelijke niveaus om invloed uit te oefenen binnen de netwerken. In de eerste plaats is dat op het niveau van de interactieprocessen tussen de actoren en op de tweede plaats is dat gericht op de perceptie van de actoren en dus hun beleving van de ideeën en de te bereiken doelen. In feite vormt deze benadering een verdere specificatie van de eerder genoemde mogelijkheid om het gedrag van de actoren zodanig te beïnvloeden dat ze zich meer doelgericht gaan gedragen. De auteurs onderscheiden de mogelijkheid om het proces te beïnvloeden of te conditioneren versus de mogelijkheid om het proces te beheersen. Beide mogelijkheden moeten, lijkt mij, in de praktijk met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd. Het beïnvloeden van interactieprocessen betekent namelijk dat je moet interveniëren in het gedrag van de actoren. Verandering van de perceptie is welhaast nog lastiger. Ik kom daar later nog op terug.

Actoren die samen een netwerk vormen zijn van elkaar afhankelijk. In de discussie over de vraag wat de overheid op het operationele niveau kan bereiken, speelt de omgeving, volgens de auteurs, een belangrijke rol. De aard van de omgeving bepaalt of overheidssturing wordt bevorderd dan wel tegengewerkt. Daarom ook zijn, volgens mij, interventies die ingrijpen op de omgeving een belangrijk punt om in het onderzoek te betrekken. Een actor die zich tijdelijk als bovengeschildt beschouwt ten opzichte van de andere actoren, is op dat moment afhankelijk van anderen. Het kan immers zijn dat de andere actoren zijn of haar directieven niet accepteren. Op een volgend moment of ten aanzien van een aanpalend onderwerp is een andere actor bovengeschildt. Deze zal zijn/haar gedrag mede laten leiden door de wijze waarop de voorgaande actor zich heeft

gedragen. In dat geval is er sprake van ingrijpen op het institutionele niveau. De activiteiten moeten erop zijn gericht de processen die leiden naar het te bereiken doel te faciliteren. Gelet op de onderlinge samenhang komt het mij voor dat er relaties bestaan tussen de wijze waarop wordt ingegrepen op de verschillende niveaus. De vraag is nu hoe de overheid kan sturen in het gedrag van de actoren.

### **4.3 Aanknopingspunten voor het gebruik van de verschillende instrumenten**

Instrumenten die door vertegenwoordigers van de overheid kunnen worden gebruikt zijn, zo blijkt uit de theorie, te onderscheiden in juridische instrumenten, economische instrumenten en communicatieve instrumenten. In de praktijk zullen de actoren deze instrumenten door elkaar gebruiken afhankelijk van de mogelijkheden die zij zien om een bijdrage te leveren aan de te bereiken doelen. Dat betekent dat ik op zoek moet naar aanknopingspunten om het gedrag van de actoren door het gebruik van deze instrumenten te kunnen beïnvloeden.

Daarnaast, zo blijkt uit het onderzoek van De Bruijn en Ten Heuvelhof, zullen de formulering van de doelen, de processen die ertoe leiden om die doelen te bereiken en de actoren elkaar ook onderling beïnvloeden. Actoren zijn niet zo vrij in de keuze van instrumenten als op het eerste gezicht lijkt. Actoren worden bij de keuze van instrumenten beïnvloed door hun achtergrond, de organisatie waarin ze werken en de plaats die ze in de organisatie innemen. Karakteristieken van het netwerk kunnen de keuze van instrumenten beïnvloeden. Er wordt bijvoorbeeld door de auteurs van uitgegaan dat er sprake is van een horizontale structuur. Daarin hebben alle actoren gelijke mogelijkheden om instrumenten in te zetten. Misschien zijn echter niet alle instrumenten bruikbaar en hebben niet alle actoren gelijke mogelijkheden. De instrumenten hebben aangrijpingspunten nodig om hun effect te kunnen uitoefenen. De wijze waarop die instrumenten op het operationele of het institutionele niveau worden ingezet, verschillen.

De volgende kenmerken van een netwerk worden door de schrijvers onderscheiden:

#### **1. Pluriformiteit**

De actoren die tezamen een netwerk vormen, kennen onderlinge verschillen, waarmee de sturende actor op enigerlei wijze rekening zal moeten houden. Deze verschillen kunnen betrekking hebben op de omvang, de machtsmiddelen, het productenpakket en de omgeving van een organisatie. Hoe meer pluriformiteit er is, hoe ingewikkelder het voor een sturende actor wordt om invloed uit te oefenen. Bovendien redeneren de actoren ieder van uit een eigen referentiekader. Als gevolg daarvan kunnen zij tot verschillende interpretaties van dezelfde interventie komen.

Pluriformiteit betekent dat iedere actor in een netwerk voor een ander type interventie gevoelig is. Dat verhoogt de kans dat een sturende actor bij ten minste een deel van de partijen in het netwerk succes heeft met zijn interventies.

Dit gegeven kan door de sturende actor worden benut. Hij kan zich reactief opstellen door zich bij het maken van een interventie erop te richten dat die in ieder geval bij een deel van de partijen aanslaat. Vervolgens kan hij hiervan leren en deze kennis bij een volgende interventie gebruiken om deze zo vorm te geven dat er nog meer kans op succes bestaat. Dit leren kan ook betrekking hebben op de relaties tussen de partijen in een netwerk. Bepaalde partijen zijn in hun branche duidelijke leiders. Wanneer deze partijen tot gedragswijziging overgaan, volgen de andere partijen als vanzelf.

In het chipkaartproject valt onderscheid te maken tussen de grote bedrijven die het voortouw hebben genomen bij de ontwikkeling van de OV-chipkaart. Dit zijn de Nederlandse Spoorwegen, de streekvervoerbedrijven Connexxion en Arriva en de stadsvervoerbedrijven van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Dit zijn de leiders in de branche. De andere openbaarvervoerbedrijven zijn via brancheorganisatie Mobis betrokken bij het project.

#### **2. Geslotenheid**

Organisaties zullen veelal zeer gevoelig zijn voor stuursignalen die passen in hun eigen referentiekader. Zo zal een openbaarvervoerbedrijf zeer geïnteresseerd zijn in mogelijkheden om de inkomsten te vergroten. De keerzijde hiervan is dat organisaties vaak gesloten kunnen zijn ten opzichte van stuursignalen die een misfit vertonen met het eigen referentiekader. De geslotenheid van een organisatie is het resultaat van het referentiekader dat een organisatie heeft. Dit referentiekader wordt gevormd door de kernwaarden ('core values') van een organisatie: waarden die diep geworteld zijn in de organisatie en die het handelen van een organisatie voor een belangrijk deel bepalen. Een stuursignaal dat strijdig is met het referentiekader van een organisatie of dat geen betrekking heeft op het referentiekader van een organisatie, zal dan ook geen effect opleveren. Een sturende actor kan ervoor kiezen zo veel mogelijk aan te sluiten bij het referentiekader van de betreffende actor. De kans is dan immers groot dat deze actor gevoelig is voor het stuursignaal. Echter, uit de literatuur<sup>11</sup> blijkt, dat paradoxaal genoeg de kans dat een sturende actor anderen beïnvloedt afneemt, naarmate de sturende actor meer rekening houdt met het referentiekader van deze andere actoren. Sturing is namelijk verandering. Wanneer een interventie volledig aansluit op het referentiekader van een ander is de kans groot dat die actor geen reden ziet voor verandering en er dus geen verandering wordt bewerkstelligd.

De geslotenheid van een netwerk is uiteraard een faalfactor voor een sturende actor die zijn doelstellingen wil realiseren en hiervoor de steun van de anderen nodig heeft. Het is namelijk maar de vraag in hoeverre de partijen gevoelig zijn voor de stuurinformatie. Belangrijk is echter dat geslotenheid vaak ook een belangrijke voorwaarde is voor actoren om goed te kunnen functioneren. De eenheden waartoe zij behoren kennen vaak een grote mate van autonomie. Dank zij deze autonomie zijn zij in staat adequaat te reageren op omgevingsontwikkelingen.

In het chipkaartproject zijn de Nederlandse Spoorwegen de grootste speler. Samen met de andere bedrijven die het voortouw nemen bij de ontwikkeling van de OV-chipkaart hebben ze een belangrijke invloed binnen de brancheorganisatie Mobis. De betrokken overheden en de consumentenorganisaties moeten in de daarvoor in het leven geroepen overleggremia er voor zorgen dat in het ontwikkelingsproces met hun belangen rekening wordt gehouden.

### 3. Interdependentie

Organisaties in een netwerk zijn afhankelijk van elkaar. Die afhankelijkheidsrelaties kunnen eenvoudig maar ook zeer complex zijn. Deze complexiteit kan leiden tot onoverzichtelijkheid en stroperigheid in de besluitvorming. Daarnaast betekent complexiteit dat er meer ruilmogelijkheden ontstaan. Is er sprake van weinig interdependentie tussen de partijen, omdat die voor weinig onderwerpen van elkaar afhankelijk zijn, dan is de kans op een patstelling groter dan in een situatie waarin veel partijen voor veel onderwerpen van elkaar afhankelijk zijn. Bovendien betekent interdependentie dat partijen op bepaalde momenten van de sturende actor afhankelijk zijn. Die afhankelijkheid kan dan worden benut. Ook dwingt afhankelijkheid tot gematigd gedrag ten opzichte van elkaar. Zij komen elkaar immers bij herhaling tegen en zijn dan steeds op andere wijzen afhankelijk van elkaar.

De openbaarvervoerbedrijven ontvangen subsidie van de overheden. Dat betekent dat ze breed zullen zijn om te luisteren naar de overheden waarmee de bedrijven afspraken maken over de hoogte van de subsidies. Zeker wanneer het gaat om subsidies die verband houden met de ontwikkeling van de OV-chipkaart is het voor de overheden van belang te bekijken in welke mate hun eisen en wensen daarbij een rol kunnen spelen.

### 4. Dynamiek

---

<sup>11</sup> Management in netwerken van J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, Uitgeverij Lemma BV te Utrecht, 1999, hoofdstuk 2.

Er is ook sprake van een dynamiek. De pluriformiteit van een netwerk, het referentiekader van partijen en de wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen kunnen veranderen. Deze dynamiek kan als een vierde kenmerk van de structuur van een netwerk worden beschouwd.

Het openbaar vervoer is, mede als gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van het bevorderen van de marktwerking sterk in beweging. De overgang van het huidige kaartstelsel naar de OV-chipkaart zal die beweging versterken.

De vraag is nu of er ook spelregels gelden voor het opereren in een netwerk. De interdependenties in een netwerk zijn een belangrijke prikkel voor de actoren om zich strategisch te gedragen. Wanneer iedere partij zich echter in een netwerk steeds maximaal strategisch gedraagt, kan het vertrouwen tussen partijen worden aangetast. Is dit eenmaal het geval dan wordt de besluitvorming in een netwerk een bijna onmogelijke opgave. In een omgeving van interdependenties is vertrouwen dan ook belangrijk. Dat betekent dat het zinvol is om te investeren in het opbouwen en het onderhouden van de onderlinge contacten die dit vertrouwen kunnen verbeteren. Deze mogelijkheden bevinden zich op het operationele niveau.

Er zijn instrumenten die zich richten op het institutionele niveau. Deze instrumenten beïnvloeden de omgeving en de actoren die daarin werkzaam zijn. Het kan dan gaan om het aantal actoren dat in het project werkzaam is en de invloed die ze kunnen uitoefenen. Overheden kunnen de marktwerking gebruiken om nieuwe partijen bij het project te betrekken. Ook financiële instrumenten kunnen op het institutionele niveau worden gebruikt. Aan een financiële bijdrage kunnen immers voorwaarden worden verbonden. Bovendien kan het voorhanden hebben van financiële middelen de invloed vergroten. Ook communicatie kan van invloed zijn op het institutionele niveau. De wijze waarop mogelijke problemen en de gewenste reactie daarop worden geformuleerd, zijn van invloed op de uitkomsten.

Volgens Kickert, Klijn en Koppenjan benadrukken de meeste auteurs die zij hebben onderzocht dat netwerkmanagement plaatsvindt in een omgeving waarin geen sprake is van communis opinio over de te volgen aanpak. Er is meestal geen duidelijk doel dat als uitgangspunt kan worden genomen bij het starten van managementactiviteiten. Er is geen duidelijke hiërarchie en er zijn geen duidelijke besluitvormingsprocessen waarvan de manager gebruik kan maken. Het gaat eerder om het bereiken van een strategische consensus voor gezamenlijke acties binnen een gegeven omgeving. In die zin is er sprake van een gemeenschappelijke vorm van coördinatie van strategieën van actoren met verschillende doelen ten aanzien van een gemeenschappelijk beleidsveld, die wordt gerealiseerd binnen een bestaande organisatie van contacten. Er ontstaat zo een sterke oriëntatie op de interactieprocessen. De meeste auteurs zijn het erover eens dat er sprake is van een indirecte vorm van sturing om de strategische acties van de actoren te beïnvloeden. Het gaat om het creëren van consensus over de gezamenlijk te ondernemen acties. Het vinden van deze gezamenlijkheid is een van de hoofdpunten bij het managen van netwerken. Het gevolg is dat er een sterke aandacht is voor het faciliteren van interactieprocessen, bemiddelen tussen de actoren en dat er meer sprake is van een oriëntatie op het zoeken van doelen dan het vaststellen van doelen. Het sturen van processen in netwerken is niet eenvoudig. Het vereist dat wordt gekeken naar de strategische keuzen van de actoren. Iedere actor beoordeelt de activiteiten die op dit punt worden ondernomen vanuit zijn of haar eigen referentiekader. Dit betekent niet alleen dat actoren hun eigen interpretaties van de werkelijkheid maken, maar dat ze ook activiteiten niet herkennen die niet passen binnen hun referentiekader. In deze complexe omgeving moet worden gezocht naar de mogelijkheden om netwerken te managen.

De Bruijn en Ten Heuvelhof zijn van mening dat de interacties in netwerken een strategische achtergrond hebben. Het doel van de acties is niet een gegeven maar een mogelijkheid die aan verandering onderhevig kan zijn. De effectiviteit van de interactie houdt dan ook niet alleen verband met het doel dat moet worden bereikt, maar veeleer met de manier waarop het doel zal worden bereikt. Als illustratie van een instrument op het operationele niveau kan het overleg dienen dat kort voor het tekenen van de financiële afspraak tussen de bedrijven werd gevoerd. De bedrijven wilden een toezegging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat indien de OV-



chipkaart zou werken in afgesloten systemen, zoals trein en metro, in die systemen het gebruik van kartonnen kaartjes niet langer verplicht zou worden gesteld. In eerste instantie reageerde het ministerie met de mededeling dat zo iets dan bespreekbaar zou zijn. Die schriftelijke mededeling werd door de bedrijven afgedaan als een brief geschreven met "waterverf". Vervolgens formuleerde het ministerie van Verkeer en Waterstaat, na intensief overleg tussen de betrokkenen, een passage waarin werd gesteld dat zo'n verzoek zal worden ingewilligd indien aan bepaalde, nader omschreven, voorwaarden is voldaan. Die brief werd wel als voldoende waarborg voor verdere voortgang van het proces gezien. Ook al zijn de problemen die men zal tegenkomen bij het voldoen aan de voorwaarden geenszins opgelost. Openheid in het proces kan bijdragen aan het bereiken van de gewenste resultaten. De actoren hebben dan de mogelijkheid om hun belangen in het proces naar voren te brengen. In plaats van je daarbij te richten op één actor is het van belang om te trachten win-winsituaties te bereiken, waarin meer actoren zich kunnen vinden. De overheid heeft daarbij een bijzondere positie omdat zij over middelen beschikt, zoals het verplicht stellen van zaken, die andere actoren missen.

Daarnaast is voor een verduidelijking van de theoretische achtergrond aansluiting gezocht bij de dissertatie van Van der Zijde "Over het managen van complexe projecten in politieke context"<sup>12</sup>. Hij analyseert het bestuurlijk handelen. Daartoe werkt hij een sociaalconstructivistisch perspectief uit in confrontatie met de paspoortcase. Wat de dissertatie oplevert is "een 'minimale methode' voor managen van complexe projecten: uitgaan van doorlopende processen van sociaal (re)construeren, sociaal-cognitieve figuraties onderscheiden als momentopnames van sociale (re)constructieprocessen, disfunctioneel conflict definiëren als stagnaties, waarbij openingen naar 'derde' betekenissen of partijen worden belemmerd en een 'vierde' partij introduceren, die zo nodig functioneel conflict stimuleert en vanuit een 'onpartijdige' positionering bij disfunctioneel conflict blokkades naar 'derden' doorbreekt."<sup>13</sup> Van der Zijde spreekt van een disfunctioneel conflict wanneer positivistische benaderingen en daarmee het uitgangspunt van vaststaande werkelijkheden het primaat hebben<sup>14</sup>. Het positivisme gaat uit van één werkelijkheid en ontleent daaraan criteria ter beoordeling van conflicterende opties. Dit in tegenstelling tot het sociaalconstructivisme dat zich baseert op meervoudige, sociaal geconstrueerde werkelijkheden. Disfunctionaliteit wordt in de praktijk zichtbaar in het blokkeren van doorgaande processen van interactie. De vraag of een conflict disfunctioneel is, kan dus worden beantwoord aan de hand van de gevolgen die zijn verbonden aan het niet oplossen van het conflict.

Aan de hand van het hiervoor gegeven voorbeeld zal ik dat verduidelijken. Het standpunt van de openbaarvervoerbedrijven is in dat geval dat zij niet bereid zijn investeringsafspraken te maken indien het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet meewerkt aan het oplossen van het probleem van het dure migratietraject. Dit migratietraject is de periode dat zowel het "oude" kaartsysteem van kartonnen kaartjes als het "nieuwe" kaartsysteem van elektronische kaartjes naast elkaar bestaan. De bedrijven zien twee mogelijke oplossingen. De overheid zegt toe de extra kosten voor zijn rekening te nemen of de overheid stemt in met het opheffen van de verplichting om reizigers met kartonnen kaartjes te vervoeren. Dat laatste is in de praktijk de oplossing gebleken.

Van der Zijde constateert dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in een rapport over grote projecten<sup>15</sup> zich vooral richt op het wettelijk en bestuurlijk kader waarbinnen het management moet plaatsvinden en niet op het management zelf. Van der Zijde richt zich wel op dat management. Hij kiest voor managers die de rijke vormen van interactie tussen de gezamenlijk te stellen doelen conditioneren. Door middel van die interacties zou een besluit tot stand kunnen komen waarin de betrokken partijen hun doelstellingen kunnen herkennen. Zodra er conflicten optreden die disfunctioneel zijn kan een door de andere partijen geaccepteerde zogenaamde "vierde partij" die wellicht tot een oplossing brengen.

---

<sup>12</sup> Dissertatie van J. van der Zijde, Eburon, Delft 1998.

<sup>13</sup> Dissertatie J. van der Zijde, bladzijde 129.

<sup>14</sup> Dissertatie J. van der Zijde, bladzijde 93.

<sup>15</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Besluiten over grote projecten, SDU Den Haag 1994.

De vraag is nu hoe je zicht krijgt op het wereldbeeld van de andere actoren. Voor een belangrijk deel zijn die te achterhalen uit de standpunten die de actoren kenbaar maken. Daarnaast bestaan er sociale verbanden die bepalend zijn voor het procesverloop. In dit verband is het interessant na te gaan welke relaties er bestaan tussen de actoren. Bovendien is hun plaats in de organisatie van belang. Die bepaalt in hoeverre zij invloed kunnen uitoefenen op de uitkomsten van de besluitvorming. In feite bevestigt Van der Zijde het in de praktijk aantreffen van situaties waarop de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof kan worden toegepast, maar voegt daar een element van herdefinitie aan toe.

Uit de theorie blijkt dat je kunt sturen door ervoor te zorgen dat je goede contacten hebt met de actoren in het netwerk. Zoek uit welke actoren de leiders zijn. Als die hun gedrag wijzigen, zal de rest wel volgen. Oriëntatie op de leiders is zinvol zolang de leiders ook leiders blijven. Houdt rekening met het referentiekader van partijen als er stuursignalen worden afgegeven. Partijen hebben verschillende belangen en daarmee moet rekening worden gehouden als je stuursignalen geeft. Houdt rekening met het bestaan van interdependenties. Partijen zijn soms afhankelijk van het rijk en op dat moment is het wellicht mogelijk die afhankelijkheid te benutten. Zorg er wel voor dat je partijen niet het gevoel geeft dat ze in een ongemakkelijke positie worden gedwongen. Het is dus ook van belang om na te gaan onder welke condities de volgers ook volgers blijven. Indien het vertrouwen komt te ontbreken, kan dat leiden tot tegenwerking. En de laatste mogelijkheid is om de eigen doelen nog eens tegen het licht te houden. Herdefiniëring daarvan kan oplossingen bieden om het proces op gang te houden. Daarnaast kun je door strategisch handelen proberen partijen er toe te brengen hun doelen nog eens kritisch te bezien. Dat kan geoperationaliseerd worden door interactie en leerprocessen te bevorderen bijvoorbeeld met behulp van een symposium, waarbij je andere invalshoeken voor het voetlicht zou kunnen brengen. Het effect zou moeten zijn dat de andere actoren hun probleemdefinities nog eens bespreken en wellicht gaan die definities als gevolg daarvan verschuiven.



## 5 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk geef ik aan hoe ik te werk ben gegaan bij het schrijven van deze scriptie. Daarbij heb ik als theoretisch kader gekozen voor de theorie met betrekking tot het managen van complexe projecten. Vanuit deze theorie ben ik op zoek gegaan naar aanknopingspunten voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat om het project te kunnen sturen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is namelijk een belangrijke speler in het hele project. Daarom ben ik benieuwd welke mogelijkheden er zijn om de doelstellingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van de invoering van de chipkaart in het openbaar vervoer dichterbij te brengen. Het feit dat ik deel uit maak van de organisatie die betrokken is bij de ontwikkeling van de chipkaart, verplicht mij wel om de gemaakte keuzen duidelijk te motiveren. Uiteraard schrijf ik deze scriptie op persoonlijke titel. Dat betekent dat mijn conclusies en aanbevelingen niet per definitie hoeven overeen te komen met het standpunt van de minister van Verkeer en Waterstaat. Om te waarborgen dat ik mij zo onafhankelijk mogelijk opstel, heb ik mijn denkmodel, de conclusies en de aanbevelingen besproken met mijn scriptiebegeleider, die niet bij het project is betrokken. Ik ben ervan overtuigd dat op deze wijze een zinvol onderzoek kan plaatsvinden.

Bij de opzet van het onderzoek heb ik als eerste stap een probleemstelling gedefinieerd, die is opgenomen in hoofdstuk 3. Als uitgangspunt gebruik ik daarbij de eigen waarneming als onderzoeker. Verder is het uiteraard belangrijk te achterhalen wat partijen willen. Dat kan ik vragen aan de vertegenwoordigers van de partijen. Als het gaat om het antwoord op de vraag welke wensen partijen hebben, zal dat wel duidelijk worden. De kans is echter groot dat ik sociaal wenselijke antwoorden zal ontvangen, bijvoorbeeld als ik vraag naar het verloop van het proces en de bijdrage van de betrokkene daarin. Bovendien zal ik naar mijn stellige overtuiging door de betrokkenen niet als onpartijdig worden ervaren. Daarom heb ik mij, om een zo veel mogelijk geobjectiveerd beeld te kunnen krijgen, gebaseerd op de ideeën die terug te vinden zijn in of af te leiden zijn uit documenten en uit de ervaringen die ik heb opgedaan tijdens verschillende overleggen met de betrokkenen. Dit zijn de Overleggroep Openbaar Vervoer, waarvan ik plaatsvervangend voorzitter ben, het Consumentenoverleg OV-chipkaart dat onder mijn leiding plaatsvindt en de Stuurgroep Openbaar Vervoer waar chipkaartonderwerpen aan de orde komen. Deze documenten zijn meestal (nog) niet openbaar. Ik verwijs er naar, maar ze zijn niet aan de scriptie toegevoegd. Voor de interpretatie en de inkleuring van de mening van partijen heb ik gebruik gemaakt van gesprekken met de vertegenwoordigers van deze partijen en van mijn eigen participerende observatie. Een overzicht van de deelnemers aan deze overleggroepen is opgenomen in bijlage 2. De belangen, de rollen en de eisen en wensen van de betrokken partijen staan verwoord in hoofdstuk 6.

In het denkmodel dat ik kies, ga ik uit van een theoretisch kader inzake complexe netwerken. Uit de theorie wordt duidelijk dat de wijze waarop het project is georganiseerd en de verscheidenheid van de opties van de betrokken van partijen van invloed zijn op de mogelijkheden die er zijn om het project te sturen. Dat betekent dat de overheid kan proberen de organisatie te beïnvloeden. Daarnaast zijn er voor de overheid mogelijkheden om te sturen door zich te richten op de actoren. Van der Zijde voegt aan de theorie een nieuw element toe dat kan helpen bij het sturen van complexe netwerken. Hij wijst op de mogelijkheid om de gestelde doelen te herdefiniëren. In hoofdstuk 8 van deze scriptie ga ik nader in op de sturingsmogelijkheden.

De vraag is of de aanpak die ik heb gebruikt een probleem is. Ik denk van niet. Het moet mogelijk zijn om de schriftelijk vastgelegde wensen van partijen zo veel mogelijk geobjectiveerd zichtbaar te maken. Daarnaast kan ik op basis van deze schriftelijke documentatie en mijn ervaring in het overleg met de betrokken partijen een beeld krijgen van de wijze waarop de ontwikkelingen vorm krijgen. Dit beeld leg ik schriftelijk vast, waarbij ik zal aangeven hoe en waarom ik daartoe ben gekomen.



## **6 De overheden, vervoerbedrijven en reizigers**

### **6.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk beschrijf ik welke belangen de verschillende bij het chipkaartproject betrokken partijen hebben. Bovendien geef ik aan welke rollen ze vervullen en welke eisen en wensen ze hebben met betrekking tot de chipkaart in het openbaar vervoer. Voor de duidelijkheid zal ik de belangen systematiseren door te kijken naar bepaalde invalshoeken. Dat zijn de bijdrage aan de mobiliteit en de klantvriendelijkheid, de veiligheid, het beheer en de technologische ontwikkeling, de informatieverschaffing, de financiële aspecten, de risico's en garanties.

### **6.2 Het ministerie van Verkeer en Waterstaat**

#### **6.2.1 Belang van het ministerie van Verkeer en Waterstaat**

*Mobiliteit en klantvriendelijkheid.*

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft belang bij een OV-chipkaart omdat het de kaartintegratie een belangrijk onderwerp vindt. Kaartintegratie maakt het voor de reizigers mogelijk om met één kaart door de hele keten van openbaar vervoer te reizen. Inmiddels is dit belang ook onderstreept door de Tweede Kamer<sup>16</sup>. Bij de behandeling van de concessiewet voor het spoorvervoer<sup>17</sup> werd in artikel 32a van de Wet personenvervoer 2000 de verplichting neergelegd om afspraken te maken over de integratie van vervoerbewijzen in het openbaar vervoer. Op dit moment beperkt de kaartintegratie zich tot het vervoer per trein aan de ene kant en het vervoer met bus, tram en metro aan de andere kant. Daarnaast bestaan er voor abonneementhouders op beperkte schaal mogelijkheden tot het in één keer aanschaffen van een gecombineerd vervoerbewijs dat zowel voor het treinvervoer als voor het stads- en streekvervoer kan worden gebruikt. De nieuwe OV-chipkaart zou in eerste instantie de mogelijkheid van kaartintegratie tussen alle vervoermodaliteiten mogelijk moeten maken. Op deze manier kunnen ook incidentele reizigers gebruik maken van deze mogelijkheid. De gedachte is dat hierdoor het openbaar vervoer aantrekkelijker wordt voor mensen die er nu maar sporadisch gebruik van maken. Men kan immers zo instappen, zonder zich eerst te hoeven bekommeren over tarief- en kaartsystemen. Op de langere termijn zijn er wellicht uitbreidingen van de dienstverlening denkbaar naar parkeren en fietsenstallingen. Bovendien zal het mogelijk worden reizigers door middel van bijvoorbeeld mobiele telefoons te voorzien van reisinformatie. Dit alles komt de klantvriendelijkheid ten goede.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het mobiliteitsbeleid in het algemeen. Dat schept tevens een verantwoordelijkheid bij de ontwikkeling van een elektronisch vervoerbewijs. Een niet goed functionerend systeem kan grote gevolgen hebben voor de reizigers die er gebruik van maken. De minister van Verkeer en Waterstaat kan daarop worden aangesproken. Zowel door de burgers en het bedrijfsleven als door de Tweede Kamer. Vanuit dit oogpunt heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat dan ook een niet te veronachtzamen belang om ervoor te zorgen dat de invoering van een elektronisch vervoerbewijs in het openbaar vervoer soepel verloopt.

In de belangen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan een onderscheid worden gemaakt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een inhoudelijk belang in relatie tot de

---

<sup>16</sup> Op voorstel van de Tweede Kamer werden bij motie Halsema in artikel 32 a van de Wet personenvervoer 2000 de woorden "per trein" geschrapt, waarmee de verplichting dat een concessie voor openbaar vervoer voorschriften moet bevatten tot regeling van de integratie van vervoerbewijzen voor het hele openbaar vervoer geldt en niet meer alleen voor het treinvervoer.

<sup>17</sup> Wetsvoorstel voor aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, Tweede Kamer vergaderjaar 2001-2002, 27 216, nummer 42.

eigen doelstellingen. Kort gezegd een chipkaart waarmee de reiziger door de hele keten van het openbaar vervoer kan reizen. Daarnaast heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat er belang bij dat het proces bij alle betrokken partijen goed verloopt. Indien immers het verloop van het proces problemen geeft, heeft dat een negatieve uitwerking op het bereiken van de invoering van de OV-chipkaart. In het ergste geval zou die invoering niet tot stand kunnen komen.

#### *Veiligheid.*

Veiligheid is een speerpunt in het kabinetsbeleid<sup>18</sup>. De onveiligheid in het openbaar vervoer wordt in belangrijke mate veroorzaakt door zwartrijders<sup>19</sup>. Met de chipkaart is het mogelijk om grote treinstations en een deel van de metrostations af te sluiten, zodat ze alleen kunnen worden betreden door mensen met een geldig vervoerbewijs. De chipkaart fungeert dan als toegangssleutel tot de voorziening.

#### *Beheer en technologische ontwikkeling.*

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is van mening dat het beheer en de technologische ontwikkeling een zaak is van de vervoerbedrijven. Deze bedrijven moeten immers in de praktijk met het systeem werken. Het zijn de vervoeropbrengsten van deze bedrijven die door het systeem worden gegenereerd. Op deze punten zijn de belangen voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat gering.

#### *Informatieverschaffing.*

Het nieuwe systeem moet informatie kunnen verstrekken over de ontwikkelingen op het gebied van het openbaar vervoer. Op dit moment verzamelt het systeem waarmee de opbrengsten van strippenkaarten en abonnementen worden verdeeld de nodige informatie die wordt opgenomen in de OV-monitor. Het gaat dan onder andere om de omvang van de vervoeropbrengsten per overheid en per vervoertechniek en de ontwikkeling daarvan in de tijd. In de toekomst zal informatie over deze ontwikkelingen uit de chipkaart moeten komen.

#### *Financiële aspecten en risico's en garanties.*

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft er belang bij dat de invoering van de chipkaart in het openbaar vervoer met zo weinig mogelijk financiële ondersteuning van het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot stand zal komen. Uit onderzoek<sup>20</sup> blijkt dat bij de OV-chipkaart de kost voor de baat uitgaat. Er is daarom voor de bedrijven in de periode van nu tot en met 2006 een kastekort van 140 miljoen euro NCW<sup>21</sup>. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft er belang bij dat hiervoor een oplossing wordt gevonden omdat het project anders zal worden vertraagd. Daar staat tegenover dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat terughoudend zal zijn bij het afdekken of garanderen van de financiële risico's. Indien zou blijken dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat veel geld beschikbaar wil stellen, kan dat een prijsopdrijvend effect hebben en dat is geen rijksbelang.

## **6.2.2 Rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat**

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft binnen het Directoraat-generaal personenvervoer een projectorganisatie OV-chipkaart in het leven geroepen. Het is de taak van deze organisatie om vanuit het rijksbelang de functionele specificaties van de OV-chipkaart te bewaken en het proces van het totstandkomen van een chipkaart te begeleiden. Bovendien moet deze organisatie zorgen

---

<sup>18</sup> De inzet op bladzijde 1 uit het Hoofdlijnenakkoord voor het huidige kabinet meldt dat het kabinet zich onder meer inzet voor een veilige samenleving en dat beleid zal worden gevoerd om de veiligheid te waarborgen.

<sup>19</sup> Zie aanvalsplan sociale veiligheid, Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 28 642, nr. 1

<sup>20</sup> De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OV-chipkaart, eindrapportage, Hypercube Business Innovation, 17 november 2003.

<sup>21</sup> NCW is de netto contante waarde. Die is berekend door de kosten en baten voor ieder jaar in de periode 2003-2006 te bepalen. Daarna zijn de kosten en baten constant verondersteld. Vervolgens is de netto contante waarde van elk van de posten uitgerekend met een discontovoet van 7%.

voor de juridische inbedding van de OV-chipkaart in de Wet personenvervoer 2000. Indien er een financieringsbehoefte is, waarin het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou moeten voorzien, ligt ook dat punt op de weg van deze projectorganisatie.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een sturende rol waar het gaat om het realiseren van de eigen belangen en een begeleidende rol waar het gaat om het proces. Men kijkt welke ontwikkelingen er plaatsvinden en beoordeelt of die passen binnen de ideeën die het ministerie op dit gebied heeft. Men heeft beperkte financiële middelen ter beschikking om een bijdrage te leveren aan een snelle invoering van de OV-chipkaart. Daarnaast kijkt men of het proces soepel blijft verlopen. Men is bedacht op problemen die tot vertraging zouden kunnen leiden.

### **6.2.3 Eisen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat**

De eisen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat richten zich met name op de aspecten mobiliteit en klantvriendelijkheid, veiligheid en informatieverschaffing. Daarom gaat het ministerie van Verkeer en Waterstaat ervan uit dat de OV-chipkaart als een landelijk te gebruiken kaart beschikbaar komt. Bovendien moet deze kaart het tariefsysteem van de decentrale overheden kunnen faciliteren en moeten de reizigers bereid zijn om van deze kaart gebruik te maken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat eist ook dat de OV-chipkaart voorziet in het verbeteren van de sociale veiligheid.

Sociale veiligheid is, zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven, een belangrijk speerpunt in het kabinetsbeleid<sup>22</sup>. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft jaarlijks ongeveer 51 miljoen euro uit aan het verbeteren van de sociale veiligheid, onder meer door meer toezichthouders aan te stellen. De OV-chipkaart kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van de sociale veiligheid, doordat stationsgebouwen voor trein en metro door middel van poortjes kunnen worden afgesloten, zodat alleen reizigers met een geldig vervoerbewijs de stations kunnen betreden.

## **6.3 De decentrale overheden**

### **6.3.1 Belang van de decentrale overheden**

*Mobiliteit en klantvriendelijkheid.*

Ook de andere overheden hebben belangen bij de invoering van een elektronisch vervoerbewijs. Zij zijn de opdrachtgevers voor het stads- en streekvervoer en voor het gedecentraliseerde deel van het treinvervoer (voor een overzicht zie bijlage 3). Zij hebben meestal beleidsdoelstellingen inzake mobiliteit waaraan het openbaar vervoer een bijdrage kan leveren. Bijvoorbeeld om de bereikbaarheid van de stad te bevorderen door tegen een redelijke prijs hoogwaardig openbaar vervoer te bieden aan hun burgers. Daartoe kunnen ze gebruik maken van de tariefvrijheid die de Wet personenvervoer 2000 hen biedt. Deze tariefvrijheid is alleen maar volledig realiseerbaar met behulp van een elektronisch vervoerbewijs. Zolang dat er niet is, zijn de prijzen van de nationale vervoerbewijzen (zoals de strippenkaarten) het plafond in de tariefvrijheid. Reizigers kopen immers geen duurdere vervoerbewijzen als er goedkopere beschikbaar zijn. De decentrale overheden zijn al geruime tijd betrokken bij de ontwikkeling van een elektronisch vervoerbewijs. In 1999 hebben ze samen met de andere betrokkenen een convenant getekend dat zou moeten leiden tot de invoering van de OV-chipkaart (zie bijlage 1).

*Veiligheid.*

Voor de decentrale overheden vormt de sociale veiligheid een belangrijk aspect. Deze overheden zijn immers verantwoordelijk voor de exploitatie van het openbaar vervoer in hun regio en daar hoort de sociale veiligheid bij. Op basis van het Aanvalsplan sociale veiligheid worden plannen ontwikkeld om de onveiligheid terug te dringen. De OV-chipkaart kan daaraan een bijdrage leveren.

---

<sup>22</sup> Zoals blijkt uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II.



#### *Beheer en technologische ontwikkeling.*

De decentrale overheden zijn met het ministerie van Verkeer en Waterstaat van mening dat het beheer en de technologische ontwikkeling een zaak zijn van de vervoerbedrijven. Deze bedrijven moeten immers in de praktijk met het systeem werken en het zijn hun vervoeropbrengsten die door het systeem worden gegenereerd. Van belang voor de decentrale overheden is dat de technologische ontwikkeling zich op een zodanig niveau bevindt dat kan worden voldaan aan de eisen die deze overheden aan de OV-chipkaart stellen (zie paragraaf 6.7).

#### *Informatieverschaffing.*

Decentrale overheden verlenen opdracht om openbaar vervoer te exploiteren<sup>23</sup>. Daarin staan onder meer afspraken over de informatie die de decentrale overheden van de bedrijven verwachten. Daarom hebben de overheden belang bij de juiste informatie. Bovendien wordt het met behulp van deze informatie in de toekomst eenvoudiger voor de opdrachtgevende overheden om te kiezen voor een ander vervoerbedrijf. Er bestaat immers een helder inzicht in de geleverde vervoerprestatie. Dat is ook in het belang van de decentrale overheden omdat zij op die manier de bedrijven scherp houden en daarom een beter product ontvangen.

#### *Financiële aspecten, risico's en garanties.*

De decentrale overheden stellen zich met betrekking tot de financiering van de OV-chipkaart in het openbaar vervoer erg terughoudend op. Zij wensen geen risico's te dragen en dus ook niet garant te staan voor deze risico's. Deze overheden rekenen erop dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat deze risico's afdekt. Hun belang is dat zij niet geconfronteerd worden met de financiële risico's.

### **6.3.2 Rol van de decentrale overheden**

De decentrale overheden zijn de opdrachtgevers voor het stads- en streekvervoer en voor het regionale spoorvervoer. Daarom zijn zij verantwoordelijk voor de exploitatie van het openbaar vervoer in hun regio. Vanuit deze verantwoordelijkheid hebben deze overheden de rol om ervoor te zorgen dat hun belangen door de OV-chipkaart worden bereikt. Daartoe hebben deze overheden eisen gesteld aan de OV-chipkaart (zie paragraaf 6.7). Bovendien zullen zij het proces nauwlettend volgen om te bezien of hun belangen niet in het geding komen.

### **6.3.3 Eisen van de decentrale overheden**

De overheden hebben in 1999 13 functionele eisen voor de OV-chipkaart geformuleerd. Die eisen werden opgesteld op een moment dat nog volstrekt onduidelijk was welke OV-chipkaart er precies zou worden ontwikkeld. In de loop van het traject hebben de overheden deze eisen geactualiseerd. Deze geactualiseerde eisen zijn opgenomen in bijlage 4.

In grote lijnen komen de eisen erop neer dat het elektronisch vervoerbewijs op een eenvoudige wijze bruikbaar moet zijn in het hele openbaar vervoer in Nederland en dat het systeem daarbij verschillende kaartsoorten (voor incidentele en frequente reizigers) en verschillende betalingsmogelijkheden (vooraf en achteraf) moet kunnen faciliteren. De privacy van de reizigers moet beschermd zijn.

Belangrijk voor de overheden is dat ze hun beleidsdoelstellingen met betrekking tot het verkeer en vervoer, en dan in het bijzonder tot het openbaar vervoer, kunnen bereiken. Bovendien willen de overheden waarschijnlijk monitoren in welke mate zij de gestelde beleidsdoelstellingen bereiken. Op die manier kan op basis van de uitkomsten van de monitoring worden gekomen tot bijsturing van het beleid. Daarnaast willen deze overheden wellicht nagaan of de bedrijven zich houden aan de concessieafspraken of de contractafspraken. Ook daarbij kan de informatie uit de OV-

---

<sup>23</sup> Het reguliere openbaar vervoer met bus, tram en metro wordt geëxploiteerd op basis van concessies, terwijl het collectief vraagafhankelijk vervoer en het openbaar vervoer over water op basis van contracten wordt geëxploiteerd.

chipkaart een handig hulpmiddel zijn. Deze overheden eisen daarom dat de genoemde informatie op een voldoende betrouwbare wijze tot hun beschikking komt<sup>24</sup>.

Een ander voordeel voor deze overheden is dat een elektronisch kaartsysteem het mogelijk maakt om de tariefvrijheid die de Wet personenvervoer 2000 voor ogen heeft, beter in te vullen. De overheden eisen dan ook dat de OV-chipkaart kan voorzien in hun eisen met betrekking tot een tariefsysteem<sup>25</sup>. Daarom denk ik dat de mogelijkheid om een eigen tariefsysteem te kunnen gebruiken voor deze overheden het belangrijkste punt is om te kiezen voor een OV-chipkaart.

## **6.4 De openbaarvervoerbedrijven**

### **6.4.1 Belang van de openbaarvervoerbedrijven**

*Mobiliteit en klantvriendelijkheid.*

De openbaarvervoerbedrijven hebben als corebusiness het vervoeren van reizigers. Zij hebben belang bij een toenemend gebruik van het openbaar vervoer omdat dit hun inkomsten vergroot. Deze bedrijven hebben belang bij de klantvriendelijkheid van een OV-chipkaartsysteem. De reizigers ervaren het systeem namelijk bij het gebruik daarvan en zullen in eerste instantie de openbaarvervoerbedrijven aanspreken indien het systeem in hun ogen onvoldoende functioneert.

*Veiligheid.*

De onveiligheid in het openbaar vervoer is voor de openbaarvervoerbedrijven een groot probleem, zo blijkt uit het Aanvalsplan sociale veiligheid. Zij hebben dan ook belang bij het verminderen van dit probleem. In de eerste plaats omdat hun medewerkers soms worden bedreigd, maar ook omdat er schade aan de eigendommen van deze bedrijven kan ontstaan. De onveiligheid heeft ook een negatieve invloed op het aantal betalende reizigers.

*Beheer en technologische ontwikkeling.*

De openbaarvervoerbedrijven hebben er belang bij dat het systeem wordt gebouwd volgens de laatste technologische ontwikkelingen. Niemand wil immers een systeem dat niet meer up-to-date is. Ook hebben deze bedrijven belang bij een betrouwbaar beheer van het systeem. De inkomsten van de openbaarvervoerbedrijven worden voor een deel bepaald door de uitkomsten van het systeem.

*Informatieverschaffing.*

De openbaarvervoerbedrijven hebben belang bij voldoende betrouwbare informatie uit het systeem om marktgericht te kunnen opereren. Marktgericht gaat ervan uit dat de openbaarvervoerbedrijven zich kunnen gedragen als marktpartijen. Zij kunnen dan slagvaardiger optreden en de reizigers passende aanbiedingen doen, waardoor het gebruik van het openbaar vervoer kan worden verbeterd. De openbaarvervoerbedrijven worden afgerekend op basis van de door hen geleverde vervoersprestaties.

*Financiële aspecten, risico's en garanties.*

De openbaarvervoerbedrijven hebben er belang bij dat de investeringen in de OV-chipkaart kunnen worden terugverdiend. Vanuit bedrijfseconomische overwegingen zal een bedrijf niet investeren als dit niet het geval is. Vanuit strategisch oogpunt zouden de openbaarvervoerbedrijven er daarom belang bij kunnen hebben om het huidige systeem te handhaven. Zeker in een gebied waar men de belangrijkste vervoerder is, biedt het huidige systeem in dit verband voordelen boven een geavanceerd chipkaartsysteem.

De openbaarvervoerbedrijven hebben er ook belang bij dat zo veel mogelijk mensen op het aanbod van deze bedrijven ingaan. Immers hoe meer reizigers, hoe hoger de opbrengsten zijn. Daartoe moeten bedrijven zicht hebben op de opbrengsten die worden gegenereerd.

---

<sup>24</sup> Zie bijlage 4, eis nummer 8.

<sup>25</sup> Zie bijlage 4, eis nummer 2.

## **6.4.2 Rol van de openbaarvervoerbedrijven**

Duidelijk is dat er sprake is van uiteenlopende belangen die ook verschillend gedrag tot gevolg zullen hebben. Bedrijven in deze markt zullen de neiging hebben om zich strategisch te gedragen teneinde een economisch zo voordelig mogelijke positie ten opzichte van de concurrentie in te nemen.

De openbaarvervoerbedrijven hebben ook de rol om een werkend systeem in de markt te zetten. Een aantal bedrijven, dat samenwerkt in Trans Link Systems, heeft inmiddels besloten dat ze gaan investeren in de chipkaart voor het openbaar vervoer<sup>26</sup>.

De verantwoordelijkheid voor de communicatie met de reizigers berust ook bij de openbaarvervoerbedrijven. Dat ligt voor de hand, want het gaat om de klanten van deze bedrijven. Ook de verantwoordelijkheid voor de communicatie met het personeel ligt bij de bedrijven.

## **6.4.3 Eisen van de openbaarvervoerbedrijven**

De belangrijkste eis van de openbaarvervoerbedrijven is dat er bedrijfseconomisch sprake moet zijn van voordelen ten opzichte van het huidige systeem. Deze bedrijven eisen bovendien dat de risico's beheersbaar zijn. Indien dat niet het geval is, zullen investeringen in de ontwikkeling van de chipkaart niet totstandkomen. Het ligt dan ook voor de hand dat de openbaarvervoerbedrijven zicht willen hebben op de manier waarop de opbrengsten uit de OV-chipkaart bij hen terecht komen. Inzicht in de betrouwbaarheid en de werking van deze zogenaamde backoffice is voor deze bedrijven eveneens van groot belang. In feite laden reizigers een geldbedrag op de kaart waarmee wordt gereisd. De vervoerder, die de reiziger vervoert, heeft recht op een deel van de opbrengsten van die kaart.

Voor het tariefsysteem gaat men ervan uit dat de reizigers verplicht is om zich zowel bij het instappen als bij het uitstappen bij het systeem te melden (check in en check out).

De openbaarvervoerbedrijven hebben ook de eis gesteld dat de OV-chipkaart het huidige tariefsysteem, dat de gereisde zones als grondslag heeft, moet faciliteren. Men acht de financiële risico's voor de overgang naar een systeem van afrekenen op basis van gereisde kilometers te groot om dat meteen in te voeren. Dit systeem blijft wel een mogelijke optie voor de toekomst.

## **6.5 De reizigers**

### **6.5.1 Belang van de reizigers**

Er zijn zeer veel individuele reizigers (circa 1,5 miljoen per dag). Er zullen dus heel veel belangen, eisen en wensen van reizigers bestaan. Het is de vraag of die allemaal bekend zijn. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat probeert rekening te houden met de reizigers door te overleggen met een aantal consumentenorganisaties. Uit de verschillende gevoerde overleggen met deze organisaties blijkt dat ook vanuit deze organisaties zeer verschillend wordt gedacht over het nieuwe OV-chipkaartsysteem. Voor deze scriptie zal ik echter, om onduidelijkheid te voorkomen, het begrip "reiziger" hanteren. Waar nodig zal ik aangeven welke verschillende belangen er zijn.

Hoe ziet het palet van consumentenorganisaties die de belangen van de reizigers behartigen eruit? Deze organisaties zijn de Consumentenbond, het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), de Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer ROVER, de ANWB, de Fietzersbond en de Chronisch Zieken- en Gehandicaptenraad (CG-raad).

---

<sup>26</sup> Persbericht van Trans Link Systems inzake het besluit van 15 januari 2004 waarin het besluit staat vermeld dat de definitieve stap is gezet om te komen tot een nieuw nationaal reis- en betaalsysteem voor het openbaar vervoer in Nederland.

De Consumentenbond behartigt de belangen van haar leden. Dat zijn consumenten van producten van zeer uiteenlopende aard. De consumentenbond werpt zich ook op als behartiger van de belangen van de consumenten die OV-reiziger zijn.

Het CSO behartigt de belangen van de ouderen. Er zijn veel ouderen die voor hun verplaatsingen zijn aangewezen op het openbaar vervoer. De vergrijzing neemt de komende jaren toe. De groep ouderen wordt dus groter. Het is de vraag of de mensen die de komende jaren worden gepensioneerd massaal gebruik zullen gaan maken van het openbaar vervoer. Zij zijn waarschijnlijk gewend aan andere vormen van mobiliteit, zoals de auto. Dat neemt echter niet weg dat er een grote groep ouderen overblijft die van het openbaar vervoer gebruik zal maken. Dan is er ROVER. Dit is een vereniging die specifiek opkomt voor de belangen van mensen die met het openbaar vervoer reizen. Daarom is dit een belangenvereniging die zich uitsluitend richt op de klanten van het openbaar vervoer. Binnen deze vereniging bestaat veel kennis op het gebied van openbaar vervoer. De vereniging weet de publiciteit goed te gebruiken. Daarentegen is de omvang van de vereniging met ongeveer 6000 leden gering.

De ANWB is een belangenorganisatie van mobilisten. Zij zetten zich in voor iedereen die op reis gaat, zowel in Nederland als daarbuiten. Welk vervoermiddel de reizigers daarbij gebruiken doet er niet zo veel toe.

De Fietsersbond richt zich met name op de mogelijkheden om de fiets veilig te stallen bij stations en OV-haltes of de fiets in het openbaar vervoer te kunnen meenemen.

De CG-raad behartigt de belangen van mensen met een functiebeperking. Deze mensen zijn vaak aangewezen op openbare vormen van vervoer omdat autorijden geen alternatief is. De CG-raad kijkt daarom met name naar de toegankelijkheid van het openbaar vervoer en het OV-chipkaartsysteem.

#### *Mobiliteit en klantvriendelijkheid.*

Het ligt voor de hand dat de reizigers graag een goed werkend openbaarvervoersysteem willen hebben. Dat is voor reizigers een systeem dat betrouwbaar functioneert en waarvan je tegen een redelijke prijs gebruik kunt maken. Bovendien willen reizigers een systeem dat klantvriendelijk is en waarvan iedereen op een eenvoudige manier gebruik kan maken.

#### *Veiligheid.*

Reizigers willen een veilig openbaar vervoer. Reizigers zijn geneigd om, indien zij zich niet veilig voelen, geen of minder gebruik te maken van het openbaar vervoer. Reizigers hebben er belang bij dat de onveiligheid wordt teruggedrongen. Onveiligheid wordt veelal veroorzaakt door zwartrijders, zo blijkt uit het Aanvalsplan sociale veiligheid. Het afsluiten van stations waardoor deze mensen geen toegang meer hebben, is dan ook in het belang van de reizigers.

#### *Beheer en technologische ontwikkeling.*

Reizigers hebben er belang bij dat de technologische ontwikkelingen beheersbaar blijven. Er kan technisch heel veel, maar de reizigers moeten het kunnen begrijpen. Het is voor reizigers het duidelijkst als het beheer van het systeem bij de openbaarvervoerbedrijven wordt ondergebracht. Dat zijn immers de organisaties waarmee reizigers te maken hebben.

#### *Informatieverschaffing.*

Verandering is voor mensen moeilijk, zo blijkt in de praktijk vaak. De invoering van de strippenkaart in 1980 heeft in het begin bij veel reizigers tot problemen geleid. Bij de overgang van het huidige kaartstelsel naar een elektronisch kaartstelsel zal opnieuw een aanpassing van de reizigers worden gevraagd. Daarom hebben reizigers belang bij een transparant systeem en bij goede communicatie over de werking van zo'n systeem.

Alle organisaties zijn het erover eens dat de privacy van de reiziger moet zijn gewaarborgd. Daarbij gaat het dan vooral om de vraag waar en voor wie bekend is welke reiziger waar en wanneer heeft gereisd. Bovendien moeten er duidelijke regels komen over welke informatie waar wordt bewaard. Reizigers waarvan naam en adres bij de openbaarvervoerbedrijven of bij de organisatie die de verrekeningen uitvoert bekend zijn, hebben er recht op te weten wat er met die informatie gebeurt.

*Financiële aspecten, risico's en garanties.*

Reizigers hebben er belang bij dat ze zicht hebben op welke bedragen van hun OV-chipkaart of van hun rekening worden afgeschreven en waarvoor dat gebeurt. Daarnaast moeten reizigers op een eenvoudige wijze inzicht kunnen krijgen in de manier waarop de prijs tot stand komt. Ook is het voor hen van belang voor de aanvang van de reis zicht te hebben op de kosten voor de reis. Bovendien moet duidelijk zijn welke procedure er wordt gevolgd, indien de reiziger het niet eens is met in rekening gebrachte bedragen. Consumentenorganisaties hechten als behartigers van de belangen van de reizigers dan ook aan een transparant systeem.

## **6.5.2 Rol van de reizigers**

Rol van de reizigers is om via hun consumentenorganisaties hun eisen, wensen en ideeën kenbaar te maken aan de projectorganisatie, zodat daarmee in een vroeg stadium rekening kan worden gehouden. Reizigers hebben ook een rol bij het beoordelen en van commentaar voorzien van voorstellen die vanuit de projectorganisatie aan hen worden voorgelegd. Daarnaast spelen deze organisaties een rol in het beoordelen van de door de openbaarvervoerbedrijven op te stellen communicatieplannen en in de communicatie van de OV-chipkaart naar hun achterban.

## **6.5.3 Eisen van de reizigers**

Eisen van de reizigers richten zich met name op de praktische hanteerbaarheid met betrekking tot de OV-chipkaart. Zo zullen mensen met een functiebeperking gebruik moeten kunnen maken van het systeem. Er moet sprake zijn van een drempelloos systeem. Drempelloos houdt in dat de reiziger zich met de OV-chipkaart als nationaal geaccepteerd betaalmiddel en vervoerbewijs door de hele keten van het openbaar vervoer kan bewegen. In een later stadium kan de toepassing van de OV-chipkaart nog worden uitgebreid tot aansluitende diensten in de verplaatsing, zoals parkeren, fietsenstallingen en taxivervoer. De reiziger hoeft zich niet af te vragen met welk bedrijf hij/zij zich zal gaan verplaatsen. De OV-chipkaart geeft toegang tot het gehele openbaar vervoer in Nederland.

Sociale veiligheid is een belangrijk aspect voor reizigers in het openbaar vervoer. Met name in de stations en voertuigen van trein en metro voelen reizigers zich onveilig. De OV-chipkaart kan worden gebruikt als sleutel voor de toegang tot de stations. Het op deze manier beheerst toegankelijk maken van de stations zal ertoe leiden dat alleen reizigers die de vervoerprijs betalen tot het systeem zullen worden toegelaten. Zwartrijders worden dus buiten gesloten. In de praktijk blijkt dat de onveiligheid met name wordt veroorzaakt door mensen die het station betreden met het doel om zonder betaling een reis te gaan maken. De verwachting is dat ook het vandalisme aan de stations en de voertuigen door het beheerst toegankelijk maken van de stations kan worden teruggedrongen.

Alle organisaties vinden het van belang dat er een mogelijkheid blijft om anoniem van het openbaar vervoer gebruik te maken.

Reizigers willen ook duidelijkheid over de manier waarop je de afschrijvingen van de OV-chipkaart kunt controleren. Dan gaat niet alleen om de vraag hoe je dat eenvoudig kunt zien, maar ook om de vraag hoe je moet handelen als je van mening bent dat er ten onrechte een bedrag van de kaart is afgeschreven.

## 6.6 Schematisch overzicht van consensus en dissensus

In onderstaande tabel geef ik een schematisch overzicht van de onderwerpen uit dit hoofdstuk en de mening van partijen daarover.

Tabel 1: schematisch overzicht van de verschillende standpunten.

Onderwerp	ministerie van Verkeer en Waterstaat	decentrale overheden	openbaar vervoerbedrijven	consumenten
kaartintegratie, dat wil zeggen met één kaart reizen	ja, is einddoel; overweegt tijdelijke inbreuken toe te staan	ja, is einddoel	ja, als einddoel, maar tussentijds in gebieden gebruik NVB verbieden	ja, geen inbreuken toestaan
verbeteren sociale veiligheid door afsluiten stations	Voorstander	voorstander	voorstander	voorstander
beheer systeem	is zaak van de OV-bedrijven	is zaak van de OV-bedrijven	wordt opgedragen aan TLS; moet betrouwbaar zijn	privacy en betrouwbaarheid moeten zijn gewaarborgd
technologische ontwikkeling	met één kaart in Nederland reizen moet mogelijk zijn	kaart moet tariefsysteem faciliteren	East-West-e-ticketing BV ontwikkelt systeem	moet voor alle reizigers eenvoudig te gebruiken zijn
informatie-verschaffing	informatie voor OV-monitor	informatie over geleverde vervoerprestatie	management-informatie voor marktgericht opereren	informatie over prijs per reis en over afrekening; klachtenregeling
financiële aspecten	tijdelijke bijdrage tijdens migratie	geen bijdrage	alleen investeren indien het economisch verantwoord is	geen extra bijdrage
projectorganisatie	samenhang ontbreekt	afwachtende houding; ministerie moet regie voeren	samenhang tussen bedrijven lijkt er onvoldoende te zijn	willen meer betrokken worden bij discussie
tariefvrijheid	ligt bij decentrale overheden	gebruiken om tariefvrijheid in te vullen	gebruiken om te differentiëren in tarieven	geen hogere tarieven zonder kwaliteitsverbetering
communicatie naar reizigers en personeel	ligt bij de OV-bedrijven en is belangrijk voor acceptatie	ligt bij de OV-bedrijven en is belangrijk voor acceptatie	is belangrijk voor acceptatie en daarom veel aandacht aan schenken	ligt bij de OV-bedrijven en is belangrijk voor acceptatie

Toelichting:

NVB zijn de nationale vervoerbewijzen zoals de strippenkaarten en sterabonnementen.

TLS is Trans Link Systems; het bedrijf dat de backoffice ontwikkelt.

- Uit het overzicht blijkt dat alle partijen een OV-chipkaart willen en daarmee de sociale veiligheid willen bevorderen door het afsluiten van stations van trein en metro. Partijen willen deze situatie bereiken op een wijze die voor die partij het meeste voordeel oplevert. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil zo weinig mogelijk financiële middelen ter beschikking stellen. De openbaarvervoerbedrijven willen alleen investeren in een OV-

chipkaart indien dat bedrijfseconomisch rendabel is. Daarbij zullen zij zich strategisch gedragen zodat de bedrijven de OV-chipkaart kunnen invoeren met een minimum aan investeringen.

- De technologische ontwikkelingen leggen alle partijen bij de openbaarvervoerbedrijven. Partijen hebben daarbij hun eigen wensen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de consumenten willen dat er met één kaart door de keten van het openbaar vervoer kan worden gereisd; de decentrale overheden willen dat hun gemeenschappelijk tariefsysteem kan worden gebruikt en de consumenten willen een eenvoudig systeem, zodat iedereen en dus ook ouderen en mensen met een functiebeperking ermee overweg kunnen.
- Over de projectorganisatie geven de partijen aan dat de samenhang ontbreekt en de consumenten vinden dat ze te weinig zijn betrokken bij de discussies.
- Partijen zijn het erover eens dat de communicatie over het nieuwe systeem erg belangrijk is en dat dit tevens een verantwoordelijkheid is van de openbaarvervoerbedrijven.
- Bij de manier waarop de financiering wordt geregeld liggen er geschilpunten. De openbaarvervoerbedrijven willen alleen investeren in een chipkaartsysteem als het economisch rendabel is, het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil alleen bijdragen tijdens de migratie en de andere overheden en consumenten willen helemaal niet bijdragen. Dat laatste is een attentiepunt omdat is voorzien dat voor het aanschaffen van de kaart betaald moet worden. De decentrale overheden gaan ervan uit dat ze niet meebetalen aan het systeem. Wel willen deze overheden de tariefvrijheid benutten om meer geld uit de opbrengsten te halen. De bedrijven voelen hiervoor ook en noemen dat eufemistisch tariefdifferentiatie. De consumenten willen bij voorkeur geen extra bijdrage betalen en als die er al komt alleen als daarmee een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer wordt gerealiseerd.
- Ten aanzien van het beheer van het systeem is men het erover eens dat dit een zaak van de openbaarvervoerbedrijven is, waarbij wel de betrouwbaarheid (openbaarvervoerbedrijven en consumenten) en de privacy (consumenten) gewaarborgd moeten zijn.
- Alle partijen willen, op hun behoeften afgestemde, informatie uit het systeem ontvangen. Die behoefte is, zoals blijkt uit de eisen en wensen ten aanzien van het systeem, echter wel heel verschillend.
- De openbaarvervoerbedrijven geven aan dat ze zo snel mogelijk op delen van het openbaar vervoer de huidige kaarten niet meer geldig willen verklaren. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat voelt hier onder voorwaarden voor en de consumenten zijn tegen zo'n besluit. Hier ligt dus eveneens een geschilpunt.

## 7 De organisatie en de huidige stand van zaken

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijf ik hoe het chipkaartproject is georganiseerd. Bovendien zal ik aangeven waar de knelpunten en ambivalenties liggen.

### 7.2 Organisatie

Duidelijk is dat er niet sprake is van één projectorganisatie waarin alle partijen samen werken aan de ontwikkeling van de OV-chipkaart. Elke groep deelnemers heeft een eigen projectorganisatie. Deze organisaties werken in meer en mindere mate met elkaar samen of informeren elkaar. De vertegenwoordigers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat proberen het overzicht te bewaren door intensief contact te onderhouden met deze projectorganisaties. Een deel van deze activiteiten vindt op de achtergrond plaats. Tevens gaat het ministerie van Verkeer en Waterstaat na of alle betrokken partijen in het spel blijven.

Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat was er tot 1 januari 2004 een projectteam bestaande uit een programmadirecteur, een projectleider en verschillende teamleden. De programmadirecteur opereerde min of meer los van de bestaande hiërarchie van de directie waarbinnen het team is ondergebracht. Dit kwam de duidelijkheid en de overzichtelijkheid niet ten goede. Besluiten van het projectteam waren laat bekend bij de bestaande hiërarchie waardoor pas laat op consequenties van de voorgestelde oplossingen kon worden ingegaan. Dit is onderkend, want de programmadirecteur is inmiddels vervangen door een programmamanager, die onderdeel uitmaakt van de bestaande hiërarchische structuur binnen de directie. Het project wordt opgedeeld in deelprojecten. Steeds zal één van de teamleden de trekker/projectleider van zo'n deelproject zijn. De programmamanager is samen met het projectteam bezig met het opstellen van een plan van aanpak voor de komende periode.

De decentrale overheden hebben gezamenlijk geen projectorganisatie inzake de OV-chipkaart. Zij overleggen op ad-hoc-basis met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, met Mobis, met de consumentenorganisaties of met hen gezamenlijk. Er is geen structureel overleg. Het bijeenkomen wordt (meestal) door het ministerie van Verkeer en Waterstaat bepaald aan de hand van de onderwerpen die zich aandienen. De decentrale overheden nemen met vertegenwoordigers ook deel in een regelmatig plaatsvindend ad-hoc-overleg met Mobis en Trans Link Systems. Daar wordt de voortgang besproken.

Mobis heeft wel een structureel overleg. Dat was er al omdat Mobis een vereniging is met de gebruikelijke bestuursstructuur. Voor het chipkaartproject is er een aparte overlegstructuur die rapporteert aan het dagelijks bestuur. Mobis heeft als branchevereniging ook een overleg met Trans Link Systems als organisatie die verantwoordelijk is voor de realisatie van de back office voor het verrekenen van de betalingen die met een OV-chipkaart zijn gedaan. Via Mobis worden de andere openbaarvervoerbedrijven betrokken bij het proces.

De consumentenorganisaties worden door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Mobis regelmatig bij het overleg over de ontwikkelingen rond de OV-chipkaart betrokken. Ook worden de consumentenorganisaties op initiatief van Trans Link Systems uitgenodigd om bij te praten over de laatste stand van zaken. De initiatieven komen in het algemeen echter niet vanuit de consumentenorganisaties. In het overleg van 16 december 2003<sup>27</sup> hebben deze organisaties aangegeven dat ze meer behoefte hebben aan discussie met de andere partijen en dan met name met het ministerie van Verkeer en Waterstaat dan thans het geval is. Ze ervaren de huidige overlegstructuren als gehoord worden. Het is voor deze organisaties niet altijd duidelijk wat er met

---

<sup>27</sup> Verslag van het consumentenoverleg van 16 december 2003.



de verstrekte informatie gebeurt en dat wordt als een gemis ervaren. Men heeft behoefte aan meer discussie met de vertegenwoordigers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Daarnaast noem ik het consortium dat het systeem voor Nederland verder gaan ontwikkelen. Dat bedrijf is East-West e-Ticketing. Vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat is deze organisatie minder van belang. De ontwikkeling vindt plaats in opdracht van de openbaarvervoerbedrijven.

Uit een analyse tijdens een heidesessie met alle betrokkenen, met uitzondering van de consumenten, op 16 en 17 februari 2004 blijkt dat alle daar aanwezige partijen van mening zijn dat er nog veel risico's zijn verbonden aan een soepel verlopend proces om te komen tot de invoering van de OV-chipkaart. Met name het ontbreken van onderlinge samenhang kan tot vertraging van het proces leiden.

### **7.3 Mobiliteit en klantvriendelijkheid**

De OV-chipkaart zal moeten dienen als vervoerbewijs en als betaalmiddel. Deze chipkaart maakt het voor de reiziger mogelijk om door de hele keten van het openbaar vervoer te reizen zonder steeds nieuwe vervoerbewijzen te moeten aanschaffen voor een volgend deel van de reis. Hiermee wordt voldaan aan de eis van de Tweede Kamer om kaartintegratie te bewerkstelligen. De OV-chipkaart maakt het uiteindelijk voor de overheden mogelijk om eigen tarieven vast te stellen, zonder dat hiervoor aparte kaartjes nodig zijn. Zolang niet is besloten tot invoering van de OV-chipkaart op nationale schaal is deze chipkaart echter een regionaal vervoerbewijs. De OV-chipkaart wordt pas een nationaal vervoerbewijs als het huidige tarief- en kaartstelsel (NVB) wordt afgeschaft. Tot het zover is bestaan de OV-chipkaart en het NVB naast elkaar. In deze periode van migratie zal er voor gezorgd moeten worden dat de reizigers die in het bezit zijn van de huidige vervoerbewijzen hun reis zonder veel problemen kunnen vervolgen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat ging er tot 12 januari 2004 van uit dat de overgang van het huidige kaartstelsel naar de OV-chipkaart pas zou plaatsvinden nadat deze chipkaart op grote schaal zou zijn ingevoerd. In de week van 12 januari 2004 vond er intensief overleg plaats tussen de openbaarvervoerbedrijven met een metrosysteem, de opdrachtgevende overheden van deze bedrijven en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De metrosystemen zullen als eerste met een OV-chipkaart toegankelijk worden. Achtergrond van dit overleg was het feit dat de hierbij betrokken openbaarvervoerbedrijven alleen wensen te investeren in de OV-chipkaart als dat bedrijfseconomisch haalbaar is. Dat is pas het geval indien kort na de start de verplichting uit de huidige regelgeving om mensen met een nationaal vervoerbewijs, zoals de strippenkaarten, te vervoeren kan worden geschrapt. Het aantal OV-chipkaarten dat wordt gebruikt zal dan fors toenemen. Tot nu toe was de eis van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat beide tarief- en kaartsystemen voor een langere periode dan enkele maanden tijdelijk naast elkaar zouden bestaan. Omdat dit kostenverhogend werkt, waren de metrobedrijven en de voor deze bedrijven verantwoordelijke overheden pas bereid een nieuwe stap te zetten, indien het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou toezeggen dat de verplichting voor de metro kan worden opgeheven, om reizigers met vervoerbewijzen uit het bestaande tarief- en kaartstelsel te accepteren. Deze toezegging heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat op 15 januari 2004 gedaan onder voorwaarde dat voor de abonneementhouders een passende oplossing zal worden gevonden<sup>28</sup>. Deze reizigers hebben met hun abonnement het recht om in een bepaald gebied te reizen en dat recht geldt ook voor de metro. Deze reizigers zullen tijdens de migratie een nultarief betalen in de metro. De reizigers die gebruik maken van de strippenkaarten zullen dan tijdelijk twee kaartjes moeten gebruiken. De minister acht een tijdelijke inbreuk op de kaartintegratie gerechtvaardigd om de kosten te drukken, onder voorwaarde dat deze reizigers niet met een excessieve

---

<sup>28</sup> Met brieven aan het Regionaal Orgaan Amsterdam en de Stadsregio Rotterdam van 15 januari 2004, kenmerk MDV/U.04.00272.

tariefstijging worden geconfronteerd en dat zij op een eenvoudige wijze in het bezit kunnen komen van een vervoerbewijs voor de metro<sup>29</sup>.

Reizigers willen een goed werkend systeem<sup>30</sup>. Dat is een systeem dat eenvoudig te hanteren is, maar dat ook inzicht geeft in de prijs van een reis. Daarnaast moet duidelijk zijn op welke manier door de reiziger een controle kan plaatsvinden op het bedrag dat van de kaart is afgeschreven. Uiteraard is de wijze waarop een klacht over een onjuiste afschrijving wordt afgehandeld eveneens van belang. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft daarbij ook een groot belang. Indien het systeem in het begin niet goed werkt kan dat grote maatschappelijke gevolgen hebben in de onrust die dan kan ontstaan bij de gebruikers van het openbaar vervoer. Er moet aandacht zijn voor het belang van de consumenten. Veranderen is voor de meeste mensen moeilijk. Daarom is goede communicatie van wezenlijk belang om de invoering van de OV-chipkaart tot een succes te maken. Enige nuancering is echter op zijn plaats. Bij het elektronisch betalen met chipper en chipknip hadden de consumenten een alternatief, namelijk met baar geld betalen. Indien de OV-chipkaart de enige mogelijkheid is om van het openbaar vervoer gebruik te maken, is er geen alternatief en kan de keuze alleen maar betrekking hebben op wel of niet gebruiken van het openbaar vervoer. Negatieve publiciteit blijft naar mijn mening echter contraproductief voor een snelle invoering van de OV-chipkaart. De aandacht richt zich dan namelijk op de nadelen, waarbij de voordelen buiten beeld zullen raken.

Daarnaast zullen de openbaarvervoerbedrijven hun rijdend personeel moeten informeren over het nieuwe kaartstelsel. Dat betekent met name voor de buschauffeurs een grote verandering ten opzichte van de huidige situatie. De reizigers hoeven hun kaartje niet meer aan de chauffeur te laten zien, maar houden hun OV-chipkaart bij een kaartlezer. De verhouding met de chauffeur wordt onpersoonlijker. Openbaarvervoerbedrijven moeten hieraan veel aandacht besteden om te voorkomen dat chauffeurs het nieuwe kaartstelsel gaan afwijzen.

## **7.4 Veiligheid**

Openbaarvervoerbedrijven onderschrijven het Aanvalsplan sociale veiligheid dat erop is gericht om de problemen ten aanzien van de onveiligheid terug te dringen. De OV-chipkaart kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren, doordat het mogelijk wordt treinstations en een deel van de metrostations af te sluiten voor reizigers zonder geldig vervoerbewijs. Uit het genoemde aanvalsplan blijkt dat de meeste problemen in het openbaar vervoer worden veroorzaakt door de zwartrijders. Indien het aandeel van deze groep mensen in het gebruik van het openbaar vervoer aanzienlijk kan worden teruggedrongen, zal dit de sociale veiligheid bevorderen. Met name in de metro en tram kunnen hiermee voordelen worden bereikt. Bij de bussen is het zwartrijden veel minder, omdat bij deze voertuigen sprake is van een zogenaamd gesloten instapsysteem, waarbij de reizigers bij het instappen hun vervoerbewijs aan de chauffeur moeten tonen. Indien reizigers zich weer veilig voelen in het openbaar vervoer, zo is de gedachte, dan zullen deze reizigers vaker gebruik maken van het openbaar vervoer. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat maakt zich sterk voor het verbeteren van de sociale veiligheid omdat dit, zo blijkt uit het Hoofdlijnenakkoord, een speerpunt is in het kabinetsbeleid van het kabinet Balkenende II.

## **7.5 Beheer en technologische ontwikkeling**

De techniek maakt veel mogelijk. Alles heeft echter een prijs. Hoe complexer een systeem wordt opgebouwd hoe duurder de ontwikkeling en de exploitatie van het systeem zal worden.

De overheden krijgen met het chipkaartsysteem de mogelijkheid om gebruik te gaan maken van de tariefvrijheid die de Wet personenvervoer 2000 hen biedt. Daartoe wilden ze meer zicht hebben op de mogelijkheden die een nieuw tariefsysteem hen biedt. In 1999 gaven deze overheden opdracht aan PriceWaterhouseCoopers om hiernaar onderzoek te doen. In mei 2000

---

<sup>29</sup> Door de minister mondeling uitgesproken in het overleg van de Directeur-generaal personenvervoer met haar op 15 januari 2004.

<sup>30</sup> Door de reizigers aangegeven in het consumentenoverleg van 26 maart 2003 en 17 november 2003.

verscheen het rapport van dit bureau<sup>31</sup>. Het rapport onderscheidt 34 onderdelen van een tariefsysteem. Die onderdelen zijn in feite de “knoppen” waarmee het systeem kan worden ingesteld. Het instellen is de volgende stap.

Het werd voor de vertegenwoordigers van de overheden als snel duidelijk dat indien 35 decentrale OV-overheden<sup>32</sup> ieder individueel gaan draaien aan 34 “knoppen” er voor de reiziger een volstrekt onoverzichtelijk tariefsysteem zal ontstaan. Dat past niet in het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van een eenvoudig systeem. Bovendien zou het in de praktijk operationaliseren van zo’n systeem tot onaanvaardbaar hoge kosten kunnen leiden. Daarom werd in 2000 besloten een werkgroep<sup>33</sup> in te stellen die zou nagaan welke “knoppen” voor de individuele overheden beschikbaar zouden blijven en welke “knoppen” door alle overheden in dezelfde stand zouden worden geplaatst. Van deze werkgroep heb ik als adviseur deel uitgemaakt.

De volgende “knoppen” worden onderscheiden.

*Tabel 2 De “knoppen”<sup>34</sup> die in tariefsysteem worden onderscheiden:*

“Knoppen” van het gemeenschappelijk tariefsysteem van de decentrale overheden, waarbij **vetgedrukte knoppen** gezamenlijk wordt vastgesteld en de rest individueel per overheid

Per rit per persoon:

- a. **Vast bedrag**
- b. **Tariefgrondslag**
- c. Tariefhoogte
- d. **Tariefopbouw**
  
- e. **1 reis 1 persoon**
- f. 1 persoon x ritten
- g. **x personen 1 rit**
- h. **x personen x ritten**
- i. kaartsoorten
- j. **vervoervoorwaarden**

**Definities spitstijden**

**Definities doelgroepen**

**Kortingspercentages per doelgroep**

De overheden hebben besloten om de vetgedrukte “knoppen” gezamenlijk vast te stellen en de niet vetgedrukte “knoppen” individueel. Bij het bepalen van de gezamenlijk vast te stellen “knoppen” is met name gekeken naar de effecten op de prijs die de reiziger zal moeten betalen en op het opbrengstgenererend vermogen van het systeem. Dit laatste is van belang bij het instandhouden van het voorzieningsniveau in het stads- en streekvervoer.

De decentrale overheden staan een tariefsysteem voor dat uitgaat van betalen voor het gebruik. Dat houdt in dat er per gereisde kilometer betaald zal moeten worden. In tegenstelling tot de situatie bij NS Reizigers zal er geen degressief tarief worden gebruikt. De reden daarvan is dat de overheden gebruik maken van verschillende concessies voor de exploitatie van openbaar vervoer. Reizigers reizen vaak door gebieden van deze concessies zodat er een noodzaak ontstaat om de vervoeropbrengsten tussen overheden/openbaarvervoerbedrijven te verdelen. Een degressief tarief zou deze verdeling ernstig bemoeilijken. In de praktijk blijkt dat ook bij het treinvervoer. Daar waar de treindiensten worden geëxploiteerd door een andere vervoerder dan NS Reizigers zijn ook de

<sup>31</sup> Contouren van de gezamenlijkheid in het decentrale tarievenbeleid, PriceWaterhoudeCoopers, Utrecht mei 2000.

<sup>32</sup> Per 1 januari 2004 19 overheden omdat de bevoegdheid van 16 gemeenten is ingetrokken, Staatscourant van 23 december 2003, nr. 248, pagina 33.

<sup>33</sup> Werkgroep Gemeenschappelijk Tariefsysteem decentrale overheden.

<sup>34</sup> Werkdocument werkgroep Gemeenschappelijk Tariefsysteem decentrale overheden

kaartjes van NS Reizigers geldig. Dan is er een rekenregel nodig om de verdeling tot stand te brengen. Dat leidt tot een ingewikkelder systeem en tot extra kosten. Bij het stads- en streekvervoer zijn er veel meer partijen en concessies betrokken zodat het probleem alleen maar ingewikkelder zou worden. De belangrijke kenmerken van het voorgestelde nieuwe gemeenschappelijke tariefsysteem staan in bijlage 5.

De openbaarvervoerbedrijven staan aan de lat om het chipkaartsysteem te ontwikkelen en te beheren. Mede op initiatief van Mobis wordt het chipkaartsysteem ontwikkeld door de vijf grootste openbaar vervoerbedrijven<sup>35</sup>. Voor het ontwikkelen en uitvoeren van enkele centrale functies hebben deze bedrijven Trans Link Systems (TLS) opgericht. In april 2003 hebben zij, na een uitgebreide internationale tenderprocedure, gekozen voor het zogenoemde Octopussysteem dat sinds 1997 in Hong Kong wordt gebruikt. Een consortium, genaamd East-West-e-ticketing met Accenture, Vialis, Thales en MTCR uit Hong Kong heeft hiervoor een bindende offerte uitgebracht. De systeemverantwoordelijkheid en de intellectuele eigendom van het systeem berusten bij de openbaarvervoerbedrijven.

Het kilometertarief wordt thans gebruikt door NS Reizigers en door bepaalde sneldiensten met bussen in het stads- en streekvervoer. Deze buslijnen kennen niet de verplichting om nationale vervoerbewijzen te gebruiken, met uitzondering van de OV-jaarkaart en de OV-studentenkaart. Het kilometertarief wordt opgebouwd uit tariefkilometers. Dat houdt in dat niet iedere tariefkilometer per definitie in werkelijkheid ook 1000 meter bedraagt. Het kan nodig zijn met tariefkilometers afstanden te vergroten of te verkleinen bijvoorbeeld bij een buslijn, die niet steeds dezelfde route rijdt om van A naar B te komen. Het zou niet rechtvaardig zijn als de reiziger dan voor dezelfde reis verschillende prijzen in rekening worden gebracht. Bij NS Reizigers geldt dat de prijs van de reis wordt berekend via de kortste route van A naar B. Als reiziger mag je op grond van de vervoervoorwaarden met een omweg reizen als dat sneller of comfortabeler (minder overstappen) is. Een systeem van tariefkilometers is rechtvaardiger dan een zonesysteem. Bij een zonesysteem betaal je als reiziger de hele zone, ook al zou je maar één halte in die zone reizen. De openbaarvervoerbedrijven hebben echter het besluit genomen in de migratiefase het strippenkaartsysteem te automatiseren. Dat wil zeggen dat de OV-chipkaart gebruik maakt van een tariefsysteem dat is gebaseerd op de OV-zones. De openbaarvervoerbedrijven hebben deze keuze gemaakt omdat zij beducht zijn voor negatieve effecten op de hoogte van de vervoeropbrengsten indien meteen het kilometertarief dat de decentrale overheden voorstaan wordt ingevoerd<sup>36</sup>.

NS Reizigers gaat zowel in het huidige tariefsysteem als bij introductie van de OV-chipkaart uit van een degressief kilometertarief. Dat wil zeggen dat de prijs per kilometer naar gelang de afstand steeds lager wordt. Bij een bepaalde afstand (249 kilometer<sup>37</sup>) wordt een dagkaart verstrekt die het reizen de hele dag mogelijk maakt. Dat is het maximumtarief. Bij het stads- en streekvervoer is het nog niet duidelijk welk maximumtarief zal worden gehanteerd. De strippenkaarten kennen nu een maximumtarief van 20 strippen, waarmee 3,5 uur mag worden gereisd.

Het chipkaartsysteem kan voldoen aan de dertien functionele eisen van de decentrale overheden<sup>38</sup>. Over de concrete parameters van de Nederlandse versie van het systeem vindt nog overleg plaats met de consumentenorganisaties en de decentrale overheden.

Teneinde vast te kunnen stellen of het systeem in de praktijk ook voldoet zal een aantal projecten worden gestart. Dat zal aan het eind van 2004 gebeuren bij de metro in Rotterdam en in 2005 in de bussen van Connexion in de Hoeksche Waard en op de spoorlijn tussen Hoek van Holland en Rotterdam centraal. Deze projecten hebben enerzijds een beproevingskarakter om te testen of het

---

<sup>35</sup> Dit zijn de Nederlandse Spoorwegen, Connexion, Gemeentelijk Vervoerbedrijf Amsterdam, RET en HTM.

<sup>36</sup> Besproken tijdens het overleg met Mobis op 23 juni 2003.

<sup>37</sup> Bron: Treinprijzen 2003 van de NV Nederlandse Spoorwegen.

<sup>38</sup> Zie bijlage 3.

systeem in de praktijk voldoet, maar vormen anderzijds de start van de invoering van de chipkaart in het openbaar vervoer. Indien de proef slaagt wordt de OV-chipkaart op deze projecten als vervoerbewijs ingevoerd. Dit jaar beginnen de proeven met het chipkaartsysteem en de toegangspoortjes en vanaf eind 2005 kan van het centrale systeem van TLS voor het verrekenen van vervoeropbrengsten gebruik worden gemaakt. Tot dit laatste systeem in bedrijf is zullen de systemen onafhankelijk van elkaar opereren.

Het meten van reizigerstevredenheid kan pas plaatsvinden na een proef van minimaal een half jaar. Rekening houdend met het vorenstaande zal niet eerder dan begin 2006 kunnen worden vastgesteld of het systeem voldoet.

De chipkaart zal gebruik maken van een gesloten elektronische beurs. In tegenstelling tot een open elektronische beurs, waarmee overal kan worden betaald, is de betaling met de gesloten elektronische beurs in dit geval beperkt tot het openbaar vervoer. Waarom dan een gesloten beurs? Een open beurs lijkt voor de reiziger veel handiger. Dat is waarschijnlijk ook zo. Maar de openbaarvervoerbedrijven hebben gekozen voor een systeem, waarbij de reiziger zich in de voertuigen bij het in- en uitstappen en het betreden en verlaten van stations aanmeldt met de OV-chipkaart. Om de reiziger een incentive te geven om zich bij het verlaten van het voertuig weer af te melden, wordt bij de aanmelding de ritprijs tot de eindhalte van die lijn van de kaart afgeschreven. Zodra de reiziger uitstapt, wordt het bedrag van het niet geconsumeerde deel van de rit weer op de kaart teruggeboekt. Dit terugboeken van geld op een open elektronische beurs is op grond van de regels van de Nederlandse Bank voorbehouden aan banken. Dat betekent dat deze techniek in de voertuigen niet kan worden toegepast. Daarom is gekozen voor een gesloten elektronische beurs. Dit terugboeken is bij trein en metro niet nodig. Het systeem waarin de reiziger zich bevindt is immers fysiek afgesloten. Alleen met behulp van een sleutel (de OV-chipkaart) kan men het systeem na de reis verlaten. Het ontwikkelen van twee verschillende systemen is echter in de praktijk onbetaalbaar gebleken.

De OV-chipkaart gaat uit van een nieuw reisconcept, namelijk "specificeren door te reizen". In de huidige situatie dient een reiziger vooraf aan te geven waar en wanneer hij/zij wil gaan reizen. Op basis van die informatie wordt hem/haar het daarbij behorende vervoerbewijs verstrekt. De betaling geschiedt meteen aan het verkooppunt of achteraf via een automatische incasso (met name bij de jaarabonnementen). In het nieuwe concept meldt de reiziger zich aan bij het betreden van het station of van het voertuig (bij bus en tram). Zodra men het voertuig of het station verlaat meldt men zich af. Hiervoor wordt de OV-chipkaart op enkele centimeters van een leesapparaat gehouden. Via een optisch (groen of rood lampje) en een geluidssignaal krijgt de reiziger te zien en te horen of de OV-chipkaart door het systeem is geaccepteerd. Bij het uitstappen of het verlaten van een station kan dan de verschuldigde prijs door de apparatuur worden vastgesteld.

## **7.6 Informatieverschaffing**

Het nieuwe systeem zal een transparante dialoog mogelijk maken tussen de opdrachtgevende decentrale overheden en de openbaarvervoerbedrijven. Via een OV-breed informatiesysteem zal informatie beschikbaar komen over het gebruik van het openbaar vervoer. Daarnaast zal er informatie komen die de opdrachtgevende overheden in staat stellen om na te gaan of de beleidsdoelstellingen van die overheden worden gehaald en of de met het openbaarvervoerbedrijf afgesproken "targets" worden bereikt.

De vervoerbedrijven hebben informatie over de vervoeropbrengsten nodig, omdat de kosten van het vervoer voor een deel door de reizigers worden betaald. Informatie niet verkregen via een statistisch verdeelsysteem van de vervoeropbrengsten, zoals nu het geval is, maar rechtstreeks doordat de betalingen van de reiziger via de OV-chipkaart aan het betrokken openbaarvervoerbedrijf worden betaald. Ook hier zijn er belangrijke verschillen per modaliteit. Het treinvervoer op het hoofdrailnet moet kostendekkend worden geëxploiteerd. In het stads- en streekvervoer betalen de reizigers ongeveer een derde van de kosten en wordt de rest door overheden betaald in de vorm van subsidies. Daarnaast is er bij het treinvervoer sprake van een beperkt aantal bedrijven

waarbij NS Reizigers de grootste is. De concurrentie is beperkt tot de regionale treindiensten. In feite tot het niet rendabel te exploiteren vervoer. Bij het stads- en streekvervoer is er een veel grotere groep van bedrijven. De concurrentie heeft betrekking op de hele markt van openbaar vervoer. De OV-chipkaart geeft een beter inzicht in die markt. Bedrijfsmatig handelen van de openbaarvervoerbedrijven kan door de OV-chipkaart aanzienlijk verbeteren. De openbaarvervoerbedrijven kunnen de opbrengsten verbeteren door de klanten passende aanbiedingen te doen, waarvan de opbrengsten ook direct aan het betrokken bedrijf worden betaald. Het zal mogelijk zijn om aan doelgroepen speciale aanbiedingen te doen die op de wensen van zo'n groep reizigers zijn toegesneden. Men kan kosten besparen door het efficiënt inzetten van het materieel en het beter afstemmen van de capaciteit op de vraag. De OV-chipkaart fungeert in dit kader als een informatiesysteem. Het efficiënt inzetten van de beschikbare capaciteit vertaalt zich in lagere investeringen voor nieuw materieel.

Met de invoering van de chipkaart hangt nauw samen de uitfasering van het huidige tarief- en kaartstelsel met onder andere de strippenkaarten. Invoering op één dag in het hele land tegelijk is om technisch-organisatorische redenen niet haalbaar. Er zal dus sprake zijn van een overgangperiode. In deze periode is het belangrijk om het huidige systeem operationeel te houden totdat het nieuwe systeem zich in de praktijk heeft bewezen. Het is echter onbetaalbaar om het huidige systeem in de lucht te houden totdat de laatste reiziger overgaat op de chipkaart. Tot nu toe is 1 juli 2006 genoemd als streefdatum voor het afschaffen van de verplichting voor vervoerders om de strippenkaart te accepteren. Dit lijkt wat ambitieus. Uit mijn onderzoek blijkt dat het tot begin 2006 zal duren voordat bekend is of het chipkaartsysteem voldoet. Vervolgens zouden er nog maar een paar maanden beschikbaar zijn om het systeem zodanig ver in te voeren dat het uitfaseren een feit zal worden. Dat acht ik in de praktijk niet haalbaar. In die relatief korte periode zouden immers alle voertuigen van kaartleesapparatuur moeten worden voorzien en zouden de reizigers moeten zijn overgestapt op de OV-chipkaart. Daarom is het beter te denken aan een gefaseerde afschaffing van de strippenkaart, zoals voor de metro is afgesproken. Het zal echter tot 2008 duren voordat de strippenkaarten en abonnementen hun functie als nationaal vervoerbewijs verliezen. Maar ook dan zullen er naar verwachting in enkele regio's nog strippenkaarten worden gebruikt omdat de overgang naar de OV-chipkaart daar niet is afgerond.

De consumentenorganisaties vragen voortdurend aandacht voor de privacyaspecten. Het chipkaartprojectteam van de openbaarvervoerbedrijven heeft al gesprekken gevoerd met de toezichthouder voor de privacy, het College Bescherming Persoonsgegevens. Doel hiervan is om afspraken te maken over welke gegevens door wie worden bewaard en wie van deze gegevens gebruik mag maken. Overigens verdient dit punt enige nuancering. Wanneer wordt voldaan aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens<sup>39</sup> blijken mensen in het algemeen er weinig moeite mee te hebben om hun persoonsgegevens beschikbaar te stellen, zoals bij pinpassen en creditcards. Zeker als blijkt dat ze daarvan financieel voordeel kunnen ondervinden omdat de openbaarvervoerbedrijven deze mensen passende aanbiedingen kunnen doen.

## **7.7 Financiële aspecten en risico's en garanties**

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft opdracht verstrekt om een onderzoek uit te voeren naar de maatschappelijke baten en lasten van een chipkaart voor het openbaar vervoer. Deze opdracht is ontstaan uit de gedachte dat de invoering van een OV-chipkaart nooit tot stand zal kunnen komen indien de maatschappelijke kosten de baten zouden overtreffen. Dit heeft geleid tot een rapport<sup>40</sup> hierover. De conclusie uit dit rapport is dat de OV-chipkaart onder plausibele veronderstellingen een rendabele investering is. Dit komt onder meer omdat tegenover de kosten meerdere soorten baten staan: tijdwinst, bestrijding van zwartrijden, veiliger openbaar vervoer, efficiëntere bedrijfsvoering door tariefdifferentiatie en betere informatie over de vraag naar vervoer. Belangrijke aanname is dat de overheden en de openbaarvervoerbedrijven de baten van

<sup>39</sup> Wet van 6 juli 2000, Staatsblad 2000, 302

<sup>40</sup> De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OV-chipkaart, eindrapportage, Hypercube Business Innovation, 17 november 2003.

de tariefdifferentiatie ook daadwerkelijk zullen incasseren. De rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is om ervoor te zorgen dat deze situatie kan worden bereikt.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft inmiddels op basis van de resultaten van de maatschappelijke kosten- en batenanalyse financiële ruimte gemaakt voor het migratietraject. Met het migratietraject wordt de periode bedoeld waarbij zowel het huidige tarief- en kaartstelsel als het nieuwe elektronische kaartstelsel naast elkaar bestaan. Deze samenloop brengt extra kosten met zich mee. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal deze extra middelen gaan inzetten als ondersteuning voor de start van chipkaartprojecten.

De openbaarvervoerbedrijven zijn de partijen die uiteindelijk de exploitatie van het systeem moeten realiseren. Deze bedrijven opereren vanuit de markt. Zij kiezen daarom voor commerciële uitgangspunten bij het beoordelen van een elektronisch vervoerbewijs. In het verleden zijn berekeningen gemaakt met betrekking tot de baten en lasten van een elektronisch vervoerbewijs. Daarbij werd, op hoofdlijnen, een tweedeling zichtbaar. Bij het treinvervoer bleek het commercieel exploiteren van een elektronisch vervoerbewijs eerder rendabel dan in het stads- en streekvervoer. Dit verschil wordt met name veroorzaakt door de kosten van de thans gehanteerde systemen. Het verkoopsysteem voor het treinvervoer blijkt duurder te zijn dan het verkoopsysteem voor het stads- en streekvervoer. Dit verschil wordt met name veroorzaakt door de personeelskosten. Bij het treinvervoer is er sprake van veel bemenste verkooppunten die zich uitsluitend bezighouden met de verkoop van vervoerbewijzen. Bij het stads- en streekvervoer is er weliswaar sprake van veel meer verkooppunten, maar daarbij is de verkoop van vervoerbewijzen, zoals de strippenkaarten slechts een onderdeel van alle activiteiten. Denk hierbij aan de postkantoren en winkels, zoals Albert Heijn, die strippenkaarten verkopen. De personeelskosten van deze verkooppunten drukken dan ook niet alleen op de verkoop van vervoerbewijzen. Dat maakt het mogelijk om goedkoper te produceren.

Inmiddels hebben de bedrijven RET, NS Reizigers, Connexxion en Trans Link Systems de eerste systemen besteld om te beproeven<sup>41</sup>. De RET voor het gehele Rotterdamse metronet, NS Reizigers voor de spoorlijn Rotterdam centraal – Hoek van Holland en Connexxion voor de concessie ten zuiden van Rotterdam. Trans Link Systems heeft opdracht gegeven voor de levering van het centrale verrekensysteem. De RET heeft bovendien een optie genomen op systemen voor het hele Rotterdamse tram- en busnet, NS Reizigers voor het overige door dit bedrijf geëxploiteerde spoorwegnet en Connexxion voor haar hele bus- en tramnet. Verwacht wordt dat ook het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Amsterdam binnen enkele maanden systemen zal bestellen.

De ideale situatie is dat de markt zelf de kaart invoert, zoals ook in Hong Kong is gebeurd. Het is de vraag of dat in Nederland in alle gevallen mogelijk is. Als het systeem bij NS Reizigers goed functioneert en de reizigers zijn tevreden zal NS Reizigers het systeem gaan invoeren. NS Reizigers heeft een positieve business case. Dat betekent dat de kosten van het nieuwe systeem uiteindelijk goedkoper uitvallen dan die van het huidige systeem. Hetzelfde geldt voor de metrosystemen in Rotterdam en Amsterdam en waarschijnlijk ook voor de trams en de bussen in deze steden omdat het om samenhangende vervoerssystemen gaat. Voor de andere systemen is er geen sprake van een positieve business case. Er is sprake van een tekort van ongeveer € 140 miljoen door de noodzakelijke investeringen en de migratiekosten van de huidige systeem naar het nieuwe systeem<sup>42</sup>. De invoering in die gebieden zal daarom afhangen van de mogelijkheden die er zijn om dit tekort terug te dringen. Voorfinanciering door de openbaarvervoerbedrijven is maar beperkt mogelijk. Na een aantal jaren bij een volgende aanbesteding zou de vervoerder de concessie kunnen verliezen. Het deel van de investeringen dat dan niet is terugverdiend zou verloren kunnen gaan. Medevoortfinanciering door de concessieverlener, dan wel adequate concessievoorwaarden om kapitaalvernietiging te voorkomen zijn opties om de financiering toch rond te krijgen. Voor de opdrachtgever/concessieverlener gaat in principe geen waarde verloren bij de overgang naar een

---

<sup>41</sup> Mededeling van de RET tijdens een overleg bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat op 14 januari 2004.

<sup>42</sup> Bron: De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OV-chipkaart, eindrapportage, Hypercube Business Innovation, 17 november 2003.

andere vervoerder. Door goede samenwerking tussen opdrachtgevers en vervoerders moet het mogelijk zijn de risico's in voldoende mate te beperken. Daarnaast heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat toegezegd om een financiële bijdrage aan de migratie te leveren<sup>43</sup>.

Er worden voor de reizigers twee soorten chipkaart ontwikkeld. Een oplaadbare kaart en een wegwerpkkaart. De oplaadbare kaart komt er in twee uitvoeringen. Een standaardkaart die anoniem kan worden gebruikt. De reiziger koopt zo'n kaart en kan die op bepaalde plaatsen opladen. Bij het opladen wordt er een relatie gelegd tussen de kaart en de rekening waarvan het geld wordt afgeboekt. Het geld wordt op het kaartnummer geboekt op een tussenrekening bij TLS. Bij de betalingen tijdens het reizen worden alleen het kaartnummer, het saldo en het te betalen bedrag geregistreerd en achteraf wordt afgerekend op basis van het kaartnummer zonder dat daarbij de identiteit van de reiziger een rol speelt. In de andere uitvoering komt er een gepersonaliseerde kaart die meer mogelijkheden biedt. Omdat de identiteit van de reiziger bij het bedrijf bekend is, kan er een kredietrelatie worden aangegaan. Daarbij zijn twee vormen denkbaar. In de eerste plaats een kaart waarop geld staat waarmee de reiziger betaalt. Indien het saldo ontoereikend wordt, geeft het systeem opdracht om een van te voren met de reiziger afgesproken bedrag automatisch van zijn/haar rekening af te schrijven. Een andere vorm is die waarbij de reiziger via het aan- en afmelden specificeert welke reizen hij/zij heeft gemaakt. Achteraf kan in de zogenaamde backoffice een rekening worden opgesteld. Dit kan bijvoorbeeld één maal per maand plaatsvinden. Het is dan mogelijk op basis van het reisgedrag de meest voordelige prijs te berekenen. Bovendien kunnen de adresgegevens worden gebruikt om de reizigers op hun reisgedrag toegesneden aanbiedingen te doen.

De wegwerpkkaart is vooral bestemd voor incidentele gebruikers, zoals toeristen en tijdelijk ook de strippenkaartgebruikers zolang de chipkaart niet overal is te gebruiken. Het reizen op deze kaart zal naar verwachting iets duurder uitvallen dan bij de meer permanente OV-chipkaarten, omdat naast de ritprijs ook de kosten van de kaart tijdens het korte gebruik moeten worden terugverdiend.

De consumentenorganisaties hebben nog geen definitief standpunt bepaald. Uit de maatschappelijke kosten- en batenanalyse blijkt echter dat de productie van een chipkaart ongeveer € 7,50 kost. Dit vergt een aanzienlijke investering voor de openbaarvervoerbedrijven. Een kaart is zowel betaalmiddel als vervoerbewijs. Reizigers zullen, zo is de verwachting, met een gratis kaart minder zorgvuldig omspringen dan met een kaart waarvoor men heeft betaald. Deze onzorgvuldigheid kan leiden tot het verlies van kaarten en tot het gebruik van meer kaarten per persoon dan strikt genomen noodzakelijk is. Toen deze uitkomst van de analyse bekend werd gaven de consumentenorganisaties aan<sup>44</sup> grote bezwaren te hebben tegen een prijs van € 7,50 als tegemoetkoming in de kosten van de kaart. Kort daarop bleek de Tweede Kamer geen moeite te hebben met zo'n eenmalige bijdrage. Ook voor een pinpas, een chipknip of een creditcard moet een bijdrage worden betaald, die bovendien jaarlijks terugkomt. Uiteindelijk zal de reiziger het genoemde bedrag moeten betalen of moeten afzien van het gebruik van het openbaar vervoer.

Reizigerorganisaties hebben grote moeite met de manier waarop de tariefdifferentiatie in de kosten-batenanalyse is gepresenteerd<sup>45</sup>. Deze organisaties hebben weinig begrip voor het feit dat wordt gezegd dat er financieel een demping van de tariefsverhoging plaatsvindt omdat tegenover de tariefsverhogingen in de spits tariefsverlagingen in de daluren staan. Per saldo levert de differentiatie volgens de analyse geld op en dat betekent dat de tarieven over het geheel genomen zullen stijgen. Dit nog los van de vraag of de reizigers die de hogere spitstarieven moeten betalen zullen profiteren van de lagere dalstarieven. Dat zouden wel eens hele andere reizigers kunnen zijn.

---

<sup>43</sup> Brief van 4 november 2003 aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XII, nr. 20.

<sup>44</sup> Tijdens het consumentenoverleg van 17 november 2003.

<sup>45</sup> Het rapport van de maatschappelijke kosten en batenanalyse is besproken in het consumentenoverleg van 16 december 2003.



## **8 Conclusies en aanbevelingen.**

### **8.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zal ik de theorie en de praktijk met elkaar in verbinding brengen. Uitgangspunt daarbij is dat het ministerie zich verantwoordelijk voelt om voor de reizigers een beter openbaar vervoer tot stand te laten komen. Daartoe moeten de voor het openbaar vervoer verantwoordelijke overheden en de openbaarvervoerbedrijven de mogelijkheid kunnen benutten om marktwerking in het openbaar vervoer tot stand te laten komen. Op basis van de informatie uit de vorige hoofdstukken zal ik de onderzoeksvragen beantwoorden. Ik sluit het geheel af met enkele aanbevelingen.

### **8.2 Organisatie van het project**

De eerste deelvraag is de vraag hoe de organisatie van de ontwikkeling van het elektronisch kaartstelsel er uitziet en welke rollen de partijen daarin spelen. In hoofdstuk 7 heb ik aangegeven dat er binnen de organisatie van het project verschillende projectgroepen actief zijn. Daarin vervullen de betrokken partijen verschillende rollen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat probeert een sturende rol in het hele project te vervullen. Men kijkt welke ontwikkelingen er plaatsvinden en beoordeelt of die passen binnen de ideeën die het ministerie van Verkeer en Waterstaat op dit punt heeft. Men bespreekt de voortgang bilateraal met de verschillende partijen. Er wordt niet gestuurd op het hele project, maar hooguit in het bilaterale overleg met de andere partijen. Bovendien vervult het ministerie van Verkeer en Waterstaat een begeleidende rol door ervoor te zorgen dat alle partijen betrokken blijven en dat de voortgang van het proces niet in gevaar komt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat treedt ook op als intermediair in de contacten tussen overheden, vervoerders en consumentenorganisaties. Dat wordt met name geëffectueerd in het landelijk consumentenoverleg.

De decentrale overheden moeten ervoor zorgen dat de beleidsdoelstellingen die zij hebben met de OV-chipkaart dichterbij worden gebracht. Deze overheden vullen deze rol voornamelijk in door te toetsen of de OV-chipkaart voldoet aan de dertien eisen die ze hebben gesteld.

De openbaarvervoerbedrijven zijn verantwoordelijk voor de technologische ontwikkeling van het systeem, voor het beheer van het systeem en voor de communicatie bij de invoering van een elektronisch kaartstelsel. De openbaarvervoerbedrijven die samenwerken in Trans Link Systems (TLS) hebben East-West-e-ticketing opdracht gegeven om een chipkaartstelsel te ontwikkelen. TLS moet de backoffice operationeel maken. De andere openbaarvervoerbedrijven worden via Mobis betrokken. De rol van de openbaarvervoerbedrijven is nu vooral om de bedrijfseconomische aspecten te bewaken. Bovendien bereiden de bedrijven die samenwerken in TLS zich voor op de invoering van de OV-chipkaart bij hun bedrijf. Zij zoeken oplossingen voor de problemen die met name in de migratie tussen huidige tarief- en kaartstelsel en het chipkaartstelsel zullen ontstaan. Deze bedrijven denken ook na over de communicatie van het project naar hun personeel en in de richting van de consumenten.

De consumentenorganisaties hebben hun eisen en wensen kenbaar gemaakt. Hun rol is om te toetsen of het systeem dat wordt ontwikkeld voldoet aan hun eisen en wensen. Daarnaast hebben zij een rol bij het beoordelen van de communicatiepannen van de bedrijven en in de communicatie van het project naar hun achterban. De consumentenorganisaties hebben aangegeven dat ze meer inhoudelijk betrokken willen worden bij het project.

### **8.3 Eisen en wensen van de overheden**

De tweede deelvraag richt zich op de eisen en de wensen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de decentrale overheden. Uit mijn onderzoek blijkt dat alle overheden willen dat het nieuwe elektronische kaartstelsel het voor de reizigers mogelijk maakt om met één kaart door de keten van het openbaar vervoer te reizen. Daarbij moeten de stations van trein en metro worden afgesloten voor reizigers zonder geldig vervoerbewijs, zodat de sociale veiligheid wordt verbeterd. Bovendien willen de overheden de voor hen belangrijke informatie uit het stelsel ontvangen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil informatie voor de OV-monitor en de decentrale overheden willen gedetailleerder informatie over de vervoerprestatie om te kunnen beoordelen of de contractvoorwaarden worden nageleefd. Alle overheden zijn het erover eens dat de communicatie essentieel is voor de acceptatie van de OV-chipkaart door het personeel van de openbaarvervoerbedrijven en de reizigers. Zij vinden deze communicatie een verantwoordelijkheid van de openbaarvervoerbedrijven. Ten slotte hebben de decentrale overheden een aantal functionele eisen geformuleerd die zijn opgenomen in bijlage 4. In het kort komen die er op neer dat aan bovenstaande eisen kan worden voldaan en dat de OV-chipkaart het Gemeenschappelijk Tariefstelsel van deze overheden kan faciliteren.

### **8.4 Eisen en wensen van de reizigers**

De derde deelvraag brengt de eisen en de wensen van de reizigers in beeld. Reizigers willen met name op een eenvoudige manier in het bezit komen van een vervoerbewijs en daarvoor niet te veel betalen. Eenvoudig een vervoerbewijs kunnen aanschaffen betekent onder andere dat reizen ook mogelijk moet zijn voor mensen die zonder vervoerbewijs bij de stations of de voertuigen aankomen. Voor toeristen is zo'n voorziening bijvoorbeeld nodig, maar ook voor incidentele reizigers. Het chipkaartsysteem voorziet er in dat bij de stations via automaten een chipkaartje kan worden gekocht. Ook bij de chauffeurs in de voertuigen moet het mogelijk zijn een kaartje aan te schaffen.

Bovendien hebben de reizigers ernstige bezwaren tegen het betalen van een prijs voor de aanschaf van een chipkaart. Daarna moet er dan nog worden betaald voor het reizen. De consumentenorganisaties hebben ook opgemerkt dat hogere tarieven voor hen alleen bespreekbaar zijn als er ook een zichtbare kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer tegenover staat.

Ook de privacy speelt een niet te verwaarlozen rol. De consumentenorganisaties hameren daarop.

### **8.5 Het kaartstelsel van de vervoerders**

De vierde deelvraag moet leiden tot inzicht in het elektronisch kaartstelsel dat de vervoerders voor het openbaar vervoer in Nederland laten ontwikkelen. In grote lijnen gaat het bij de OV-chipkaart om een stelsel dat werkt met check in en check out. Dat betekent dat de reiziger zich bij de aanvang van een rit moet melden door de OV-chipkaart bij een kaartlezer te houden. Na het einde van de rit moet de reiziger zich op dezelfde manier weer afmelden.

Er zijn verschillende tariefstelsels mogelijk op de OV-chipkaart. Dat kan een kilometertarief zijn of een zonetarief. Er is gekozen voor een stelsel van "specificeren door te reizen". De reiziger hoeft niet vooraf aan te geven welke afstand er zal worden gereisd. Het stelsel houdt bij waar hij/zij is ingestapt en berekent bij het uitstappen de prijs van de rit. Bij gesloten systemen, zoals de trein en de metro, kan binnen het stelsel worden overstapt zonder eerst uit te checken en daarna opnieuw in te checken. Het is immers één stelsel dat bijhoudt waar de reiziger is ingestapt en waar de reiziger het stelsel weer gaat verlaten. Bij de trein zal dat complicaties kunnen opleveren omdat het stelsel is verspreid over het hele land en er binnen het stelsel kan worden overstapt zonder dat precies bekend wordt hoe er is gereisd. Het is dan niet mogelijk om de gereiste afstand in reizigerskilometers te berekenen. Het is aan NS Reizigers om hiervoor een oplossing te zoeken.

Uit de tot op heden beschikbare informatie kan worden afgeleid dat het systeem dat de openbaarvervoerbedrijven ontwikkelen aansluit bij de dertien functionele eisen van de verantwoordelijke decentrale overheden.

## **8.6 Optimaliseren van de ontwikkeling van een chipkaart**

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de vijfde deelvraag. Daarbij gaat om de vraag of het mogelijk is invloed uit te oefenen op de inhoud van het te ontwikkelen product, op de samenstelling van het netwerk en op de sturing van het netwerk. Zo ja, welke mogelijkheden zijn er dan voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat om het proces te optimaliseren?

De eerste vraag die ik beantwoord is of er sprake is van een complex netwerk? Volgens de theorie uit hoofdstuk 4 is er sprake van een netwerk indien het gaat om een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn. Het netwerk is complex, zo blijkt uit deze theorie, indien de deelnemende partijen verschillende, van elkaar afwijkende en soms tegengestelde, belangen hebben. Wat blijkt uit de analyse? Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil, tegen een zo laag mogelijke prijs, een OV-chipkaart mogelijk maken die aan een aantal voorwaarden voldoet, zoals kaartintegratie en informatie voor de OV-monitor verschaffen.

De decentrale overheden willen ook een OV-chipkaart die aan een aantal voorwaarden voldoet, maar zijn niet bereid daarvoor te betalen. Naast de al genoemde voorwaarde van kaartintegratie, die het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt, verwachten deze overheden dat de OV-chipkaart hun Gemeenschappelijke Tariefsysteem faciliteert en informatie verschaft over de geleverde vervoerprestaties.

De openbaarvervoerbedrijven willen de OV-chipkaart alleen als er bedrijfseconomische voordelen uit zijn te behalen. Uit de businesscases blijkt echter dat de invoering in het stads- en streekvervoer niet meteen rendabel is. Is een beter resultaat niet bereikbaar dan kiezen ze voor het huidige kaartsysteem.

Reizigers willen een OV-chipkaart die aan hun voorwaarden voldoet zonder daarvoor extra te betalen. Belangrijke voorwaarden van de reizigers zijn dat de kaart voor alle reizigers eenvoudig is te gebruiken, dat er informatie beschikbaar is over de prijs per reis, over de afrekening en over een klachtenregeling. Bovendien is meer betalen voor het openbaar vervoer alleen bespreekbaar voor de consumentenorganisaties als er een kwaliteitsverbetering van dit openbaar vervoer tegenover staat. Daarnaast eisen de consumentenorganisaties dat de privacy wordt gewaarborgd.

Uit het vorenstaande trek ik de conclusie dat er sprake is van een netwerk omdat het gaat om een aantal actoren met verschillende belangen. Het netwerk is ook complex omdat de betrokken partijen van elkaar afwijkende en soms tegengestelde belangen hebben. Een voorbeeld kan dat verduidelijken. De bedrijven willen alleen investeren als het bedrijfseconomisch verantwoord is, terwijl blijkt dat de invoering niet meteen rendabel is. Dan is externe financiering een oplossing. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil echter maar beperkt bijdragen aan de financiering en de decentrale overheden en consumentenorganisaties helemaal niet. In onderling overleg moeten de betrokken partijen dan proberen om hun doelstellingen te verwezenlijken.

### **8.6.1 Inhoud van het te ontwikkelen product**

De ontwikkeling van de OV-chipkaart is in handen gelegd van de openbaarvervoerbedrijven. Deze bedrijven hebben vervolgens aan East-West-e-ticketing opdracht gegeven om het systeem te ontwikkelen. Daarnaast hebben zij aan Trans Link Systems opdracht verstrekt om te zorgen voor een backoffice voor het verrekenen van de opbrengsten. Deze processen lopen inmiddels. Invloed uitoefenen op het te ontwikkelen product is in de huidige situatie dan ook maar beperkt mogelijk. Dat kan alleen als in de praktijk zou blijken dat er aanpassingen nodig zijn aan het systeem. In het verleden was die mogelijkheid om invloed uit te oefenen er wel en daarvan hebben verschillende partijen gebruik gemaakt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de eis tot kaartintegratie al in een vroeg stadium bekend gemaakt. De decentrale overheden hebben in nauw overleg met de openbaarvervoerbedrijven een Gemeenschappelijk Tariefsysteem ontwikkeld. Alle overheden hebben hun eisen en wensen ondergebracht in 13 functionele eisen voor de OV-chipkaart (zie

bijlage 4) die in het begin van het project aan alle betrokkenen bekend zijn gemaakt. De OV-chipkaart die thans wordt ontwikkeld voldoet volgens de openbaarvervoerbedrijven aan deze functionele eisen. Deze constatering wekt vertrouwen maar is niet een voldoende basis om de OV-chipkaart meteen landelijk te gaan invoeren. In de organisatie die het systeem ontwikkelt, East-West-e-ticketing, participeert het bedrijf dat in Hong Kong een werkend systeem heeft. Tijdens de pilots in Nederland zal moeten worden getest of dat dit systeem in Nederland zonder problemen zal werken. Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld dat er in Nederland sprake is van veel meer vervoerbedrijven dan in Hong Kong. Dat stelt hogere eisen aan de backoffice waar de verrekeringen zullen plaatsvinden. Bovendien is de cultuur in Nederland een andere dan die in Hong Kong. Dat zijn op zich al voldoende redenen om het systeem eerst uit te testen. Daarna kan door de betrokken partijen worden vastgesteld of het systeem voldoet aan hun eisen en wensen, waarna besluitvorming kan plaatsvinden over een definitieve invoering.

### **8.6.2 Samenstelling van het netwerk**

In paragraaf 8.2 heb ik de projectorganisatie en daarmee de samenstelling van het netwerk beschreven. In paragraaf 4.2 heb ik geconstateerd dat De Bruijn en Ten Heuvelhof aangeven dat de overheid invloed kan uitoefenen op zowel het institutionele niveau als op het operationele niveau. Bij het institutionele niveau gaat het om de organisatie van het netwerk. Als de doelen, zoals bij de OV-chipkaart, bekend zijn, is het mogelijk een organisatie in te richten die de doelen kan bereiken. Daarvan heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat ook gebruik gemaakt bij het ontstaan van de huidige organisatie. In paragraaf 7.2 heb ik geconstateerd dat zowel de decentrale overheden als de openbaarvervoerbedrijven aangeven dat naar hun mening de onderlinge samenhang ontbreekt. Dat zou kunnen leiden tot vertraging in het proces, zo wordt geconstateerd. Hier ligt een mogelijkheid voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat om invloed uit te oefenen op het institutionele niveau door voorstellen te doen om de organisatiestructuur te veranderen. In paragraaf 8.6.4 doe ik een voorstel daarvoor.

Daarnaast kan invloed worden uitgeoefend op de benoeming van de actoren die deelnemen in het proces. Dat is zeker zo als het gaat om de eigen mensen. Deze actoren kunnen interveniëren op het institutionele niveau en laten blijken welke mensen zij voor de organisatie belangrijk vinden. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om bepaalde personen met specifieke kennis op onderdelen van het project die een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de doelstellingen. De huidige stand van zaken geeft geen aanleiding nu gebruik te maken van deze mogelijkheid.

### **8.6.3 De sturing van het netwerk**

Is het mogelijk om sturing te geven aan het netwerk waarbinnen de ontwikkeling van het elektronisch kaartstelsel plaatsvindt? Uit de theorie in paragraaf 4.2 blijkt dat er mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen op het operationele niveau. De in de vorige paragraaf genoemde auteurs onderscheiden de mogelijkheid om het proces te beïnvloeden of te conditioneren versus de mogelijkheid om het proces te beheersen. De eerste mogelijkheid is gericht op het gedrag van de actoren en de tweede op de kenmerken van de omgeving waarin de actor opereert. Bij het beïnvloeden van het gedrag van de actoren kan onderscheid worden gemaakt in de interactieprocessen tussen de actoren en in de beleving die de actoren hebben van de te bereiken doelen. Door de pluriformiteit binnen het netwerk, kan het van belang zijn de leiders op te sporen. Indien die hun gedrag wijzigen, zal de rest volgen. De beleving van de actoren heeft een relatie met de uit de theorie bekende geslotenheid van organisaties. Die leidt er toe dat stuursignalen die niet passen bij het referentiekader van de actoren niet worden opgemerkt. De mogelijkheden tot beïnvloeding van de actoren moeten met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd. Het kan namelijk zijn dat de actor de directieven van degene die intervenueert niet accepteert. Zo'n actor kan zich dan zo gaan gedragen dat het proces wordt tegengewerkt. De theorie geeft aan dat het in dit kader van belang is om te investeren in het opbouwen en onderhouden van contacten om zo het vertrouwen van de actoren te winnen.

Naast het beïnvloeden van de actoren beschikken de vertegenwoordigers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zo blijkt uit de theorie, ook over andere instrumenten die kunnen worden

gebruikt om te sturen. Deze zijn te onderscheiden in juridische, economische en communicatieve instrumenten. In de praktijk echter, zo geeft de theorie aan, zullen de actoren deze instrumenten door elkaar gebruiken afhankelijk van de mogelijkheden die zij zien om een bijdrage te leveren aan de te bereiken doelstellingen. Onderstaand geef ik enkele mogelijkheden voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat om van deze instrumenten gebruik te maken.

Van het juridische instrument zal gebruik kunnen worden gemaakt om de kaartintegratie te bevorderen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan immers een functionaliteit voor het openbaar vervoer verplicht stellen<sup>46</sup>, zodat iedere OV-chipkaart gebruik maakt van dezelfde specificaties. Het overstappen is dan voor reizigers geen probleem. Een andere mogelijkheid om het juridische instrument te gebruiken is te vinden bij de migratie. Immers de ministeriële regeling die de openbaarvervoerbedrijven verplicht om reizigers met nationale vervoerbewijzen te vervoeren zal moeten worden aangepast indien deze verplichting wordt gewijzigd. Daaraan kunnen dan voorwaarden worden verbonden, bijvoorbeeld het eenvoudig overstappen mogelijk maken voor de reizigers die tijdens de reis met twee systemen te maken krijgen. Het gebruik van het juridische instrument teneinde de functionaliteit van de OV-chipkaart landelijk verplicht te stellen moet, naar mijn mening, alleen worden gebruikt als daaraan niet is te ontkomen. Uit de analyse die voor deze scriptie is uitgevoerd blijkt dat de openbaarvervoerbedrijven, die zijn verenigd in Mobis, de intentie hebben om de OV-chipkaart landelijk in te voeren. Indien zij daarin slagen is de OV-chipkaart in bijna het hele land te gebruiken. In dat geval is het landelijk verplicht stellen van de functionaliteit niet nodig. Dat voorkomt het onnodig stellen van regels. Tijdens de migratie is het gebruik van het juridische instrument onvermijdelijk. Immers de huidige regelgeving verplicht alle openbaarvervoerbedrijven om reizigers met nationale vervoerbewijzen te vervoeren. Indien tijdens de migratie in een bepaald gebied die verplichting kan worden opgeheven omdat er een OV-chipkaart beschikbaar is, zal de betreffende ministeriële regeling moeten worden aangepast.

Het economische instrument kan worden gebruikt door geld beschikbaar te stellen, zoals is voorzien tijdens het migratietraject. Op die manier wordt het vanuit een bedrijfseconomische optiek voor de openbaarvervoerbedrijven aantrekkelijker om in een OV-chipkaart te investeren. De kosten voor het tijdelijk gebruiken van twee verschillende systemen worden immers zo verlaagd.

Het ligt voor de hand dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij het inzetten van dit instrument de eigen doelstellingen in het oog houdt. Dat kan door tevens gebruik te maken van het juridische instrument. Aan de beschikbaarheid van het geld kunnen namelijk voorwaarden worden verbonden. Die kunnen betrekking hebben op de informatie die het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit de proeven wil ontvangen. Ook kan er worden voorgeschreven dat onderzoek wordt gedaan naar de ervaringen van reizigers en op welke manier dat onderzoek moet worden uitgevoerd. Dat laatste maakt het mogelijk de onderzoeksresultaten van verschillende projecten te vergelijken. De uitkomsten van deze onderzoeken zouden kunnen leiden tot aanpassingen in het systeem.

Het communicatieve instrument acht ik in het OV-chipkaartproject onder meer geschikt in de relatie met de consumenten. De consumenten hebben, zo blijkt uit mijn onderzoek, aangegeven dat zij beter betrokken willen worden bij de ontwikkeling en implementatie van de OV-chipkaart. Ik acht een verbetering mogelijk door met behulp van communicatie de contacten met de consumentenorganisaties te intensiveren. In paragraaf 8.6.4. kom ik daarop terug. Uit het schema in paragraaf 6.6 blijkt dat alle partijen de verantwoordelijkheid voor de communicatie neerleggen bij de openbaarvervoerbedrijven. De sturing kan dan alleen nog maar indirect plaatsvinden, bijvoorbeeld bij het bespreken van een communicatieplan.

---

<sup>46</sup> De juridische basis is te vinden in artikel 30 van de Wet personenvervoer 2000, dat de mogelijkheid biedt voorschriften te geven over een elektronisch vervoerbewijs.

Van der Zijde geeft aan dat het mogelijk is sturing te bewerkstelligen door de herdefinitie van doelstellingen. Dit is echter geen instrument dat kan worden ingezet. Wat wel kan is dat gewijzigde doelstellingen ertoe leiden dat het proces gaande wordt gehouden. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou hiermee wellicht zijn voordeel kunnen doen. In de praktijk is dit ook gebeurd bij het oplossen van het conflict over het uitfasen van de nationale vervoerbewijzen als beschreven in paragraaf 7.3. Hier was, in de woorden van Van der Zijde, sprake van een disfunctioneel conflict. Disfunctionaliteit wordt in de praktijk zichtbaar in het blokkeren van doorgaande processen van interactie. Dat was hier het geval omdat de twee metrobedrijven dreigden niet langer mee te werken aan het invoeren van de OV-chipkaart. Om een oplossing te bereiken is de doelstelling dat uitfasen van de nationale vervoerbewijzen pas mogelijk zou worden als in een groot deel van het land de OV-chipkaart zou zijn ingevoerd, gewijzigd in een doelstelling dat uitfasen ook mogelijk is nadat invoering in een beperkter gebied is gerealiseerd, zoals bij een vervoertechniek of in een gebied van een regionale overheid.

#### **8.6.4 Mogelijkheden tot optimaliseren**

De centrale vraag van mijn onderzoek richt zich op de manier waarop het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou moeten opereren om er verzekerd van te zijn dat er een elektronisch kaartstelsel wordt ontwikkeld dat voldoet aan zowel de eisen en wensen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat als aan die van de andere betrokken partijen en dat acceptabel is voor de reizigers.

Uitgangspunt daarbij is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich verantwoordelijk voelt voor de invoering van een OV-chipkaart. Men acht het in het belang van de reizigers dat er marktwerking in het regionale openbaar vervoer tot stand komt. Daarvoor is nodig dat de overheden en openbaarvervoerbedrijven gebruik kunnen maken van tariefvrijheid, die met het huidige kaartstelsel niet kan worden bereikt. Met deze aanpak kunnen de verantwoordelijke decentrale overheden een beter product voor hun burgers krijgen. Bovendien is het, vanuit de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de reizigers, de bedoeling dat deze reizigers zoveel mogelijk met één kaart door de keten van het openbaar vervoer kunnen reizen. Daarnaast meent het ministerie dat de invoering van de OV-chipkaart door de openbaarvervoerbedrijven moet plaatsvinden.

Het genoemde ministerie is al betrokken in het proces. Uit het schema in paragraaf 6.6 blijkt dat er tussen alle betrokken partijen op onderdelen dissensus bestaat over de te bereiken doelen. In deze paragraaf geef ik aan hoe het ministerie van Verkeer en Waterstaat de bijdrage aan met name deze punten kan optimaliseren.

Belangrijke verschillen tussen alle partijen bevinden zich op het terrein van de projectorganisatie en de financiering van het project. Daarnaast is er de eis van de consumentenorganisaties dat extra kosten voor de reizigers alleen acceptabel zijn als er een zichtbare kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer tegenover staat en de wens om meer inhoudelijk betrokken te worden bij het project.

Zoals aangegeven in paragraaf 7.2 zijn de meeste betrokken partijen van mening dat er grote risico's zijn verbonden aan het soepele verloop van het proces. In paragraaf 8.6.2 heb ik geconstateerd dat het zinvol kan zijn om de projectorganisatie te wijzigen. Daarvoor is draagvlak omdat ook de decentrale overheden en de openbaarvervoerbedrijven daarop aandringen. De gedachte is dat een regiecommissie bestaande uit de minister, bestuurders van decentrale overheden en de directeurs van de openbaarvervoerbedrijven hiervoor mogelijkheden biedt. Naar mijn mening is het niet zinvol een ambtelijke regiecommissie in te stellen. De regiecommissie moet juist besluiten kunnen nemen en richting kunnen geven aan het proces. Een commissie waarin alle beslissers zitten, is dan naar mijn mening ook het gremium waar de besluiten kunnen worden genomen.

Een andere mogelijkheid om te interveniëren is de in paragraaf 8.6.3 beschreven methode van interventie via de deelnemende actoren. Daarvoor is het van belang dat de doelen helder zijn. Uit het schema in paragraaf 6.6 blijkt dat er op onderdelen verschillen zijn in de beleving van de manier waarop doelen worden bereikt. Het is daarom goed om deze doelen en de weg die daartoe moet leiden nog eens vast te leggen in een afsprakenkader. Daarin zouden dan alle elementen waarover een besluit moet worden genomen en het tijdstip waarop die besluitvorming moet zijn afgerond, moeten worden opgenomen. Zo'n kader kan dan dienen als leidraad voor de in de vorige alinea genoemde regiecommissie van beslissers.

Van de in paragraaf 8.6.3 genoemde juridische instrumenten kan gebruik worden gemaakt door de functionaliteit van de OV-chipkaart voor te schrijven. Dat zal alleen gebeuren, zo blijkt uit mijn onderzoek, indien een landelijke invoering van de OV-chipkaart zonder dit instrument niet tot stand komt. Het is echter nog niet duidelijk of dit ook noodzakelijk zal zijn.

East-West-e-ticketing is in opdracht van de grote openbaarvervoerbedrijven bezig om het nieuwe systeem te ontwikkelen. Aan het einde van dit jaar start de eerste proef met dit systeem bij de RET. In hoofdstuk 7 heb ik geconstateerd dat op z'n vroegst pas aan het begin van 2006 kan worden vastgesteld welk systeem in de praktijk bruikbaar is. De bedrijven zullen dat systeem vanaf dat moment verder gaan ontwikkelen. Dat is ook het moment waarop het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan beginnen met het formuleren van de juridische regels waaraan het nationale systeem moet voldoen. In feite wordt het tot op dat moment ontwikkelde systeem verheven tot de nationale standaard door de specificaties daarvan wettelijk voor te schrijven. Het gevolg is wel dat bij het uitfasen van de nationale vervoerbewijzen in de metro er nog geen duidelijkheid kan bestaan over het in te voeren chipkaartsysteem. Er moeten dus afspraken worden gemaakt om eventuele aanpassingen aan het systeem mogelijk te maken. Daarop kom ik bij het bespreken van de economische instrumenten terug.

Een andere mogelijkheid om juridische instrumenten in te zetten is te vinden in de besluiten over het wel of niet uitfasen van de nationale vervoerbewijzen. Er is inmiddels, zo heb ik in paragraaf 7.3 opgemerkt, toegezegd, dat bij een werkend elektronisch kaartstelsel in de metro kan worden overwogen om het gebruik van de huidige nationale vervoerbewijzen niet langer verplicht te stellen. Daarvoor is een wijziging van de ministeriële regeling inzake de nationale vervoerbewijzen nodig. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan voorwaarden verbinden aan zo'n wijziging. Dat is gebeurd in de in paragraaf 7.7 genoemde brief waarin de toezegging is gedaan dat het systeem van de nationale vervoerbewijzen onder voorwaarden niet langer verplicht zou worden gesteld. Om politieke redenen zijn die voorwaarden alleen globaal ingevuld. De abbonementhouders zullen geen problemen moeten ondervinden bij het overstappen en de strippenkaartgebruikers zullen zonder excessieve tariefstijgingen moeten kunnen overstappen. Over de precieze invulling van deze voorwaarden zal nog overleg moeten plaatsvinden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de in paragraaf 8.6.3 opgenomen sturingsmogelijkheden uit de theorie. Wellicht kan tijdens dit proces worden aangesloten bij de mogelijkheid tot herdefiniëring van doelstellingen, zoals die door Van der Zijde is geformuleerd en waarvan ik in paragraaf 8.6.3 een voorbeeld geef.

De Bruijn en Ten Heuvelhof geven aan dat interacties in netwerken een strategische achtergrond hebben. Het doel van de actie is niet een gegeven maar een mogelijkheid die aan verandering onderhevig kan zijn. De effectiviteit van de actie houdt niet alleen verband met het doel dat kan worden bereikt, maar veeleer met de manier waarop het doel zal worden bereikt. Van dit theoretisch gegeven kan gebruik worden gemaakt in de volgende situatie. De consumentenorganisaties hebben op onderdelen belangen die afwijken van de belangen van de andere partijen. Dit speelt bijvoorbeeld bij de eis om pas meer te willen betalen als daar een zichtbare kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer tegenover staat. De maatschappelijke kosten- en -batensanalyse gaat ervan uit dat de tarieven, bijvoorbeeld in de spits, kunnen worden verhoogd. De openbaarvervoerbedrijven menen dat geld nodig te hebben voor de financiering van de OV-chipkaart. Deze onderwerpen zullen moeten worden besproken. In het consumentenoverleg van 16 december 2003 hebben de consumentenorganisaties ook

aangegeven dat zij een andere opzet van het overleg voorstaan. Zij willen meer mogelijkheden om mee te denken en mee te beslissen. Het overleg is nu, in de ogen van de consumentenorganisaties, te veel een éénrichtingsverkeer. Deze wensen scheppen mogelijkheden om gebruik te maken van het in de theorie beschreven communicatieve instrument (zie paragraaf 4.3). In het overleg kan aan de consumentenorganisaties worden gepresenteerd welke voordelen er zijn verbonden aan de OV-chipkaart, zoals een op korte termijn te bereiken verbetering van de sociale veiligheid. Daarnaast kan met hen worden gediscussieerd over andere mogelijke verbeteringen die door de OV-chipkaart zijn te bereiken. De openbaarvervoerbedrijven kunnen worden uitgenodigd hiervoor voorstellen te doen. Het bespreken van de gedachten die er bij de consumentenorganisaties leven met betrekking tot de communicatie kan ook helpen om hun betrokkenheid te vergroten. Gelet op het belang dat de consumenten hechten aan de privacy, is het agenderen van de manier waarop hiermee wordt omgegaan ook een belangrijk punt.

De theorie geeft mogelijkheden om op het operationele niveau gebruik te maken van economische instrumenten. Uit het schema in paragraaf 6.6 blijkt dat er financiële verschillen bestaan. De bedrijven willen alleen investeren als dat economisch gezien verantwoord is. Uit de analyses van de businesscases van de verschillende bedrijven blijkt, dat voor een belangrijk deel van het openbaar vervoer de invoering van de OV-chipkaart niet kostendekkend kan plaatsvinden. Dit wordt met name veroorzaakt door de hoge investeringen in de apparatuur en door de kosten van het tijdelijk naast elkaar bestaan van twee verschillende systemen. Deze periode wordt de migratie genoemd.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft al toegezegd een financiële bijdrage aan de migratie te willen leveren (zie paragraaf 7.7). De analyse van de maatschappelijke kosten en baten laat zien dat extra inkomsten ook mogelijk zijn door tariefdifferentiatie en door een prijs te vragen voor de OV-chipkaart.

De instrumenten, zo blijkt uit paragraaf 8.6.3 kunnen ook door elkaar worden gebruikt. Een mogelijkheid hiervoor zie ik in de manier waarop de decentrale overheden kunnen opereren. Deze overheden zouden hun rol kunnen uitbreiden door te bezien in hoeverre in de concessies voorwaarden zijn te scheppen die het mogelijk maken dat er voor de vervoerder geen waarde, geïnvesteerd in de OV-chipkaart, verloren gaat bij de overgang naar een andere vervoerder. Zij kunnen dan het economische en juridische instrument combineren, zonder dat ze zelf extra hoeven te investeren. Voor de decentrale overheden gaat er immers geen waarde verloren als er een andere vervoerder gaat rijden.

Het gebruik van de communicatieve instrumenten bevindt zich voor een deel in handen van de openbaarvervoerbedrijven. Communicatieve instrumenten richten zich onder meer op de reizigers. Hierboven heb ik al aangegeven hoe belangrijk communicatie is. De consumenten-organisaties kunnen, als er geen duidelijk antwoord op hun opmerkingen en vragen komt, de indruk hebben dat ze niet voldoende serieus worden genomen. Indien het draagvlak bij de consumentenorganisaties ontbreekt is de invoering van de OV-chipkaart tot mislukken gedoemd. Consumentenorganisaties zullen in de praktijk via de pers van hun ongenoegen laten blijken. De Tweede Kamer zal de minister daarop ongetwijfeld aanspreken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal dus aandacht moeten schenken aan de manier waarop deze instrumenten worden ingezet.



## **8.7 Aanbevelingen hoe het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet opereren**

De hierboven beschreven conclusies brengen mij tot de volgende aanbevelingen:

1. Er dient een regiecommissie te worden gevormd waarin alle verantwoordelijke bestuurders en de directeuren van de betrokken openbaarvervoerbedrijven participeren. Deze commissie verzorgt niet alleen de monitoring, maar neemt ook besluiten over de te nemen stappen.
2. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt het initiatief voor het opstellen van een afsprakenkader zodat de doelen en de manier waarop die kunnen worden bereikt voor alle betrokken partijen helder in beeld worden gebracht.
3. Bij het buiten werking stellen van de nationale vervoerbewijzen in de metro is nog niet bekend hoe het chipkaartsysteem er precies uit komt te zien. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet daarom bij het besluit om het gebruik van de nationale vervoerbewijzen niet meer verplicht te stellen in de afspraken met de betrokken overheden en bedrijven opnemen dat noodzakelijke aanpassingen aan het chipkaartsysteem, waartoe later zou worden besloten, ook in deze systemen worden geïmplementeerd.
4. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet tegemoetkomen aan de wens van de consumentenorganisaties om meer betrokken te worden bij het overleg. De discussie over de manier waarop een kwaliteitsverbetering bij het openbaar vervoer kan worden bereikt en de wijze waarop de communicatie wordt georganiseerd, kan hierbij een goede start zijn. Ook het bespreken van het waarborgen van de privacy moet aan de orde komen.
5. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat moet zich ervan overtuigen dat de communicatie over de OV-chipkaart voor de reizigers goed is geregeld. Een door de openbaarvervoerbedrijven op te stellen communicatieplan moet daarom worden besproken. Verder moet het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich ervan overtuigen dat de communicatie binnen de bedrijven goed is geregeld.



## **9 Bijlagen**



## 9.1 bijlage 1 Intentieverklaring chipkaart

De Staat der Nederlanden, ten deze vertegenwoordigd door de Minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw T. Netelenbos

Het Interprovinciaal Overleg namens de 12 provincies, ten deze vertegenwoordigd door de heer ing. J.I. Hennekeij

Het Samenwerkingsverband Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer, ten deze vertegenwoordigd door de heer mr. A. Tchernoff

De Vervoersautoriteiten Openbaar Vervoer Centrumgemeenten, ten deze vertegenwoordigd door de heer K. van Broekhoven,

Het Beleidsorgaan Openbaar Vervoer, ten deze vertegenwoordigd door mevrouw G. ter Horst

De brancheorganisatie MOBIS, ten deze vertegenwoordigd door haar voorzitter de heer prof. H.J. Vonhoff,

### Overwegende

dat partijen van mening zijn dat het van groot belang is om te komen tot vernieuwing en verbetering van het product openbaar vervoer voor de reizigers en dat samenwerking om dat te bereiken onontbeerlijk is;

dat een goed inzicht in de vervoerprestaties, alsmede een juiste allocatie van vervoeropbrengsten voor zowel overheden als bedrijven van groot belang is;

dat een instrument nodig is om in een nieuwe tariefstructuur, tariefvrijheid en tariefverantwoordelijkheid daadwerkelijk gestalte te kunnen geven;

dat de huidige tariefstructuur en het daarbij behorende allocatiesysteem van vervoeropbrengsten (WROOV) hiervoor niet het beste middel is;

dat het voor de reizigers van belang is om met één kaart door de hele vervoerketen te kunnen reizen;

dat partijen van mening zijn dat de chipkaarttechnologie het bereiken van de hierboven genoemde wensen kan combineren;

dat de chipkaarttechnologie de toegankelijkheid en het gebruik van het openbaar vervoer kan bevorderen;

dat partijen daarom samen willen werken aan het totstandkomen van een nieuwe tariefstructuur voor het openbaar vervoer, waarbij gebruik wordt gemaakt van de chipkaarttechnologie;

## **Spreken de intentie uit**

### Artikel 1.

dat partijen samen zullen werken aan de ontwikkeling van een nieuwe tariefstructuur voor het openbaar vervoer, die een bijdrage kan leveren aan het invullen door de overheden van de tariefvrijheid en de tariefverantwoordelijkheid;

### Artikel 2.

dat partijen samen zullen werken aan de ontwikkeling op basis van chipkaarttechnologie van één kaart met behulp waarvan door de hele keten kan worden gereisd en;

### Artikel 3.

dat partijen samen zullen studeren op de rolverdeling tussen overheden en bedrijven waardoor heldere marktverhoudingen kunnen worden gerealiseerd;

### Artikel 4.

dat zij zich zullen inspannen om deze studie nog dit jaar af te ronden en de uitkomsten vast te leggen in afspraken waarin de daadwerkelijke invoering van een nieuwe tariefstructuur met gebruikmaking van chipkaarttechnologie in het openbaar vervoer in Nederland wordt vastgelegd.

's-Gravenhage, 5 juli 1999

De minister van Verkeer en Waterstaat,

Namens de voorzitter van  
het Interprovinciaal Overleg,

mevrouw T. Netelenbos

ing. J.I. Hennekeij

Namens het Samenwerkingsverband  
Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer,

Namens de Vervoerautoriteiten Openbaar  
Vervoer Centrumgemeenten,

mr. A. Tchernoff

K. van Broekhoven

Namens het  
Beleidsorgaan Openbaar Vervoer,

Namens de  
brancheorganisatie Mobis,

mevrouw G. ter Horst

prof. H.J. Vonhoff

## 9.2 Bijlage 2 Samenstelling overlegorganen

### De Stuurgroep openbaar vervoer (bestuurders):

Naam	Organisatie
mevrouw drs. K. Peijs	VenW, voorzitter
drs. P.J. Langenberg	VenW, plv. voorzitter
mevrouw drs. C. van der Maas	VenW, secretaris
drs.ing. D.L.M. Slangen	VenW
mr. H.J.P.M. Moonen	VenW
mr.drs. B. Bruins	Haaglanden, portefeuillehouder Verkeer en Vervoer
J.M. Norder	Zuid-Holland, gedeputeerde
drs. P.H.M. Smetsers	Regio Eindhoven, portefeuillehouder Verkeer en Vervoer
drs. C. Sas	Dordrecht, wethouder Verkeer en Vervoer
drs. J.Ploeger	Inter Provinciaal Overleg
drs. J.F. Dictus	Inter Provinciaal Overleg
mr. H. Weber	Beleidsorgaan Openbaar Vervoer
E. Köhler	Vereniging Openbaar Vervoer Centrumgemeenten
J. Leeuwenburgh	Samenwerkingsverband Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer

### De Overleggroep openbaar vervoer (ambtelijk):

Naam	Organisatie
mr. H.J.P.M. Moonen	VenW, voorzitter
J.A.M. Bergmans	VenW, plv. voorzitter
B.F. Hoogzaad, Bsc.MSE	VenW, secretaris
E. Köhler	Vereniging Openbaar Vervoer Centrumgemeenten
mr. H. Weber	secretaris Beleidsorgaan Openbaar Vervoer
drs.ing. L. Jansen	IPO/provincie Zuid-Holland
C. Elzinga	IPO/provincie Utrecht
G. Veringa	IPO/provincie Drenthe
drs. J.F. Dictus	Inter Provinciaal Overleg
H. Scholten	SKVV/Knooppunt Arnhem – Nijmegen
drs. S. Renzema	SKVV/Regio Haaglanden
Ir. W. Edelman	SKVV/Bestuur Regio Utrecht
drs.ing. J.A.L. Janssen	Mobis/Connexion
H. van Dijk	Mobis/Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam
drs. A.J. Vaandrager	Mobis

## Het landelijk consumentenoverleg tarieven en chipkaart

naam	organisatie
J.A.M. Bergmans	VenW, voorzitter
drs. M. Driessen	VenW, secretaris
drs.ing. D.L.M. Slangen	VenW
S. de Boer	Coördinatie Orgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties
J. Brinkers	Unie KBO
H. Verhagen	Consumentenbond
drs. F. Twiss	ANWB
drs. N. Hooghof	ANWB
drs. E. Hermans	Chronisch Zieken- en Gehandicapten Raad
M. Versteeg	ROVER
mevrouw M. van Bree	Fietsersbond
mr. H. Weber	Beleidsorgaan Openbaar Vervoer
E. Köhler	Vereniging Openbaar Vervoer Centrumgemeenten
drs. J.F. Dictus	Inter Provinciaal Overleg
H. Scholten	SKVV/Knooppunt Arnhem – Nijmegen



### **9.3 Bijlage 3 Gedecentraliseerde spoorlijnen**

De op 1 januari 2004 gedecentraliseerde spoorlijnen zijn

Leeuwarden – Stavoren

Leeuwarden – Harlingen

Groningen – Delfzijl

Groningen - Roodeschool

Groningen – Nieuweschans

Almelo – Mariënberg

Zutphen – Hengelo – Oldenzaal

Arnhem – Winterswijk

Zutphen – Winterswijk

Enschede – Glanerbrug



## 9.4 bijlage 4 Functionele eisen van de OV-chipkaart

**1. De OV-functie op een chipkaart moet de mogelijkheid bieden tot in- en uitstapregistratie ('check in. Check out').**

Wanneer een regime van in- en uitstapregistratie wordt gehanteerd, betekent dit dat na afsluiting van de vervoerprestatie (bij uitstap) de exacte reisafstand en reistijd bekend zijn en dat derhalve ook een "tarief op maat" berekend kan worden. Bij het opstellen van deze eis is uitgegaan van een contactloze chipkaart. Informatie met betrekking tot de vervoerprestatie is maximaal. De reiziger kan zonder kennis van het tariefsysteem door het systeem reizen. Grijsrijden wordt bemoeilijkt omdat het een bewuste en voor andere reizigers zichtbare fout in de uitstaphandeling vereist: de grijsrijder checkt namelijk één of meer haltes te vroeg uit, maar blijft in het voertuig tot een latere halte.

**2. De OV-functie op een chipkaart moet het gemeenschappelijk tariefsysteem van de decentrale overheden kunnen faciliteren.**

Technisch gesproken is met chipkaarttechnologie veel mogelijk. Ondanks deze technologiepush is het gewenst om bij de vormgeving van het tariefsysteem de techniek niet al te leidend te laten zijn. Tarifaire en communicatieve overwegingen zijn van groot belang. Daarnaast is terughoudendheid in het aantal varianten gewenst uit een oogpunt van kostenbeheersing.

**3. De OV-functie op een chipkaart moet verschillende soorten klantproposities kunnen faciliteren.**

Verschillen tussen regionale klantproposities mogen niet leiden tot beperkte toepasbaarheid van de OV-chipkaart. De OV-chipkaart zal derhalve landelijke bruikbaarheid moeten bieden op basis van regionale klantproposities en tariefhoogten.

**4. De OV-functie op een chipkaart moet tenminste een betaalmogelijkheid vooraf kennen.**

Betaling vooraf kan op twee manieren ingevuld worden: prepaid, waarbij de elektronische waarde op een chipkaart afgewaardeerd wordt, of via een debetsysteem waarbij een geldwaarde op een (aan de kaart gekoppelde en eventueel anonieme) bankrekening aanwezig is. Voor prepaid geldt dat de decentrale overheid en de vervoerder altijd zeker zijn van betaling (behalve in geval van zwart- of grijsrijden). De reiziger weet ook op het moment van betalen hoeveel de reis gaat kosten. In geval van debetbetaling stort de reiziger een geldbedrag op een al dan niet anonieme rekening. Wanneer een vervoerprestatie geleverd wordt/is, wordt de te betalen reissom van dit saldo afgeschreven. De reiziger vult dit saldo naar behoefte aan. Betaling is hierdoor gegarandeerd (het geld staat immers reeds 'geparkeerd'), maar een reisconcept met betaling achteraf kan gefaciliteerd worden.

Bij betaling middels credit biedt de decentrale overheid en/of de vervoerder zijn klanten een extra dienst door betaling na geleverde vervoerprestatie mogelijk te maken. Hier valt te denken aan een extra service voor reguliere en betrouwbaar gebleken klanten. Doordat meer bekend is over het reisgedrag van de klant, zijn er meer mogelijkheden voor marketing en meer aanknopingspunten voor beïnvloeding van het reisgedrag.

Reizigers moeten kunnen reizen zonder verplicht NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats) te leveren; het is onvoldoende wanneer deze eis uitsluitend wordt ingevuld door het bieden van een wagenverkoopkaartje tegen verhoogd tarief.

Het is acceptabel dat niet alle betaalmogelijkheden en klantproposities willekeurig combineerbaar zijn.

- 5. Invoering van een chipkaart mag betaling op het voertuig middels contante betaling bij de aanvang van de verplaatsing niet onmogelijk maken.**  
 Het is aan te bevelen om een beperkt aantal klantproposities op het voertuig aan te bieden, eventueel tegen hogere tarieven. Achtergrond van deze eis is dat iedereen van het openbaar vervoer gebruik moet kunnen maken, ook wanneer deze klant geen vaste relatie is aangegaan.
- 6. Het chipkaartsysteem moet allocatie van opbrengsten mogelijk maken.**  
 Clearing en allocatie worden niet gezien als eigenstandige activiteiten maar als afgeleide van eerder gemaakte keuzes, zoals het assortiment van het tarief. Indien die keuzes anders uitvallen vernaderen ook clearing- en allocatieprocessen.  
 Clearing ontstaat wanneer een organisatie (A) iets verkoopt waarvoor een andere organisatie (B) een prestatie/inspanning moet verrichten. Hoe wordt geregeld dat B van A z'n centen krijgt?  
 Onder allocatie wordt verstaan het toerekenen van de opbrengsten van een rit aan de opbrengst verantwoordelijke. Achter de allocatie gaat de rijksbijdrage schuil.  
 In uiterste vorm zijn clearing en allocatie vrijwel niet meer aanwezig. Uitgangspunt is dat clearing en allocatie zo simpel mogelijk moeten worden vorm gegeven. Door de betaling per rit te laten plaatsvinden of te registreren wordt eenvoud in de systematiek aangebracht.
- 7. Het chipkaartsysteem moet allocatie van subsidies mogelijk maken.**  
 Daarbij de volgende relaties onderkennen:
- ministerie van Verkeer en Waterstaat – decentrale overheden voor de rijksbijdrage
  - decentrale overheden – vervoerder. In deze relatie zijn drie modellen mogelijk:
    - opbrengstverantwoordelijkheid blijft bij opdrachtgever
    - opbrengstverantwoordelijkheid ligt bij de vervoerder
    - mengvormen van de twee genoemde mogelijkheden.
- 8. De OV-functie op een chipkaart moet verwerken en uitwisselen van data mogelijk maken.**  
 Data uit het chipkaartsysteem moeten gebruikt kunnen worden ten behoeve van het bedrijfsmanagement, het verkeer- en het vervoerbeleid van de (decentrale) overheid, het toekennen van bijdragen in de exploitatie, het clearen van opbrengsten en het verantwoorden van de geleverde vervoerprestatie. De manier waarop dit gebeurt kan echter verschillen. Specifieke managementinformatie blijft binnen het vervoerbedrijf zelf, terwijl gegevens die van belang zijn voor de opbrengstverrekening en subsidietoekenning doorgestuurd worden naar de opdrachtgever. Vertrouwelijkheid van de bedrijfsinformatie moet gegarandeerd zijn.
- 9. De privacy van de reiziger die gebruik maakt van de OV-functie moet beschermd zijn.**  
 In dit verband moet privacy niet noodzakelijk gelijkgeschakeld worden aan anonimiteit. De privacy van een reiziger met bijvoorbeeld een persoonsgebonden OV-chipkaart kan zeer goed gewaarborgd blijven door de reisgegevens niet toegankelijk te maken voor een andere partij dan de vervoerder die (met instemming van de klant) een klantenprofiel probeert op te bouwen.
- 10. De OV-functie moet multimodaliteit bieden.**  
 Doel van het overheidsbeleid is het mobiliteitsgedrag te beïnvloeden. Dit resulteert in belangstelling voor (beleids-)instrumenten die een doorkijk bieden op brede inzetbaarheid. Naast het OV valt daarbij te denken aan autolease, rekening rijden, WVG-vervoer, maar ook persoonsgebonden budgetten. In eerste aanvang lijkt het openbaar vervoer echter het meeste perspectief op multimodaliteit te bieden. Het moet derhalve mogelijk zijn de OV-chipkaart te gebruiken in alle vormen van openbaar vervoer zoals bedoeld in de Wet personenvervoer 2000 en ook in de taxi, bij collectief vraagafhankelijk en WVG-vervoer alsmede faciliteiten voor individueel vervoer zoals parkeren en fietsenstalling. Dit stelt echter extra hoge eisen aan de flexibiliteit van het kaartsysteem, de clearingsystematiek en de toetredingsmogelijkheden voor nieuwe deelnemers aan het systeem. Uit een oogpunt van kosten, kan het aantrekkelijk zijn om gebruik te maken van standaardfuncties zoals die reeds in de markt beschikbaar zijn.

**11. De OV-functie moet multifunctionaliteit bieden.**

Een nationale standaard moet niet alleen op een speciale OV-chipkaart geplaatst kunnen worden, maar in principe ook op andere kaarten.

**12. Het systeem dat ontstaat rond de OV-functie moet eenvoudig toegankelijk zijn voor alle vervoerders.**

Nationale toepasbaarheid is een eis aan de OV-chipkaart. Hoge toetredingsdrempels voor nieuwe vervoerders passen niet bij die gedachte. Het beheer van de OV-chipkaart zal derhalve ondergebracht moeten worden in een onafhankelijke organisatie. Deze organisatie beheert de standaard van de OV-chipkaart en stelt deze tegen gelijke voorwaarden (non-discriminatoire en transparant) aan elke belanghebbende ter beschikking. Hierdoor wordt voorkomen dat de OV-chipkaart eigendom wordt van een groep belanghebbenden waardoor toetredingsdrempels voor anderen zouden kunnen ontstaan. Een goed en onafhankelijk beheer van de OV-chipkaart aan voortschrijdend beleidsinzicht, veranderende managementtechnieken en geavanceerdere technieken. Het systeem moet dus open zijn en voor elke deelnemer tegen gelijke voorwaarden toegankelijk.

**13. De OV-functie moet gemakkelijk te verkrijgen zijn voor de reiziger.**

Er moet een voldoende dekkend net van verkoop- en oplaadpunten zijn.



## 9.5 bijlage 5 Het voorgestelde nieuwe Gemeenschappelijke Tariefsysteem

1. Uitgangspunt voor het formuleren van het tariefsysteem is dat de chipkaart geïntroduceerd wordt en dat daarbij sprake is van *check in, check out*. Als tariefgrondslag is gekozen voor de tariefkilometer. De tariefkilometer laat ruimte voor lokaal/regionaal maatwerk om ongerechtigheden in lijnvoering te corrigeren. De reiziger zal de tariefkilometer als rechtvaardiger beschouwen dan de huidige zones.
2. De tariefopbouw zal lineair zijn. De afstanden in het stads- en streekvervoer zijn te kort om een aantrekkelijk degressief tariefaanbod te doen. Bij overstappen (zie punt 3) zou een degressief tarief bovendien tot ingewikkelde allocatie- en prijsberekeningproblemen leiden.
3. Het tariefsysteem maakt een flat-fare-tarief/eenheidstarief voor een beperkt gebied mogelijk. De beperking die hier aan vastzit is dat niet gelijktijdig een flat-fare-tarief en een kilometertarief in een zelfde gebied kan gelden, tenzij de klant beschikt over een zogenaamde premiumkaart. In dit laatste geval zijn de naam en adresgegevens van de klant bekend en kan, door middel van een correctie achteraf, via de backoffice een best-price-principe gehanteerd worden.
4. De huidige tijd- en persoonsgebonden abonnementen (bijvoorbeeld maandtrajectkaarten) moeten door het systeem gefaciliteerd kunnen blijven worden. In de (nabije) toekomst zal een systeem van vastrechtkaarten worden geïntroduceerd vergelijkbaar met de huidige NS-voordeelurenkaarten. Het is aan de decentrale overheden en de vervoerders om hier afspraken over te maken.
5. Specifieke groepskortingen zoals bijvoorbeeld familieformules en combinatiekaartjes voor parkeren en reizen behoren tot de mogelijkheden van het nieuwe systeem. Ook hier dient decentraal invulling aan te worden gegeven.
6. De werkgroep stelt voor drie nationale reductiegroepen te onderscheiden:
  - kind van 0 t/m 3; deze groep zal overal gratis mee kunnen reizen, mits het kind geen zelfstandige zitplaats bezet. Dit voorstel is conform de bestaande regeling uit het NVB.
  - kind van 4 t/m 11; voorgesteld wordt om hiervoor een nationaal, altijd en overal geldend uniform kortingspercentage vast te stellen.
  - Ouderen; de werkgroep stelt voor een richtlijn vast te stellen waarbij onder een oudere iemand van 65+ wordt verstaan. De vraag of een ouderenkaart geldig is in het gebied van een opdrachtgever, is een vraag die per opdrachtgever afzonderlijk beantwoord moet worden. Indien in een regio een ouderenkaart geldig is, zal deze een uniform, landelijk vastgesteld kortingspercentage kennen. De decentrale overheden beslissen tevens of aanvullende reisvoorwaarden in hun gebied aan het gebruik van de kaart worden gesteld, zoals bijvoorbeeld reizen buiten de spits.
7. Er wordt een nationale definitie vastgesteld voor de spits. De spits wordt gedefinieerd als het moment van begin dagdienst tot 9.00 uur op maandag t/m vrijdag. De overheden staat het vervolgens vrij om al dan niet een apart tarief vast te stellen voor spits-/daltijden. Het staat de overheden niet vrij om naast de nationale spitstijden nog andere spitstijden te definiëren.
8. Er zal een nationale lijst van feestdagen worden vastgesteld. Overheden kunnen daar naar regionale behoefte dagen aan toevoegen. Vakantieperiodes worden niet nationaal vastgesteld, maar enkel decentraal vanwege de grote regionale differentiatie.





## 10 Literatuurlijst

1. Management in Netwerken, J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, 1999, Uitgeverij Lemma B.V., Utrecht.
2. De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OV-chipkaart, eindrapportage, Hypercube Business Innovation, 17 november 2003.
3. Managing Complex Networks, edited by J.M. Kickert, Erk-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan, 1999, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
4. Gezamenlijk tariefsysteem decentrale overheden, Eindrapport werkgroep Tariefsysteem, mei 2002, NEA Transportonderzoek en –opleiding, Rijswijk.
5. Achtergronddocumenten bij het eindrapport werkgroep Tarieven gezamenlijk tariefsysteem decentrale overheden, NEA Transportonderzoek en –opleiding Rijswijk, mei 2002.
6. Opmerkingen rond NEA-eindrapport Tarievenbeleid in Nederlands Vervoer nummer 10, december 2002.
7. Contouren van de gezamenlijkheid in het decentrale tarievenbeleid, PriceWaterhoudeCoopers, Utrecht mei 2000
8. Towards a new and superior ticketing system in Dutch public transport, Market consultation en registration document, Trans Link Systems, 6 december 2001.
9. Towards a new and superior ticketing system in Dutch public transport, registration en consultations forms, Trans Link Systems, 6 december 2001.
10. Betalen en service in het openbaar vervoer, presentatie van de heren M. Wink en M. van Gils van Siemens Nederland BV bij de provincie Gelderland op 21 juni 2000.
11. Over het managen van complexe projecten in politieke context, Jeroen van der Zijde, 1998, Uitgeverij Eburon, Delft.
12. Informatisering in het openbaar bestuur, onder redactie van A. Zuurmond, J. Huigen, P.H.A. Frissen, J.Th.M. Snellen en P.W.Tops, 1994 VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage.
13. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Besluiten over grote projecten, SDU Den Haag 1994.
14. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat inzake de introductie van de chipkaart openbaar vervoer aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 oktober 1998, kenmerk DGP/M/MO/V 823118-440.
15. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat inzake de introductie van de chipkaart openbaar vervoer aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 februari 2000, kenmerk DGP/M/BVP/U.00.00393.
16. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat inzake de introductie van de chipkaart openbaar vervoer aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 februari 2001, kenmerk DGP/M/BVP/U.01.00070.
17. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28600 XII, nr. 110
18. Aanvalsplan Sociale Veiligheid, Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 28 642, nr. 1
19. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D'66 van 16 mei 2003.
20. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 4 november 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 XII, nr. 20.