

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer
19 november 2010

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer

ir. J.C. (Chris) Engelsman
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
drs. V. (Viktor) Timmermans

Den Haag, 19 november 2010
556970/JGN/ASG

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 1.1 | Aanleiding onderzoek efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer | 1 |
| 1.2 | Doel onderzoek en uitgangspunten | 1 |
| 1.3 | Aanpak en verantwoording | 2 |
| 1.4 | Opbouw rapport | 5 |
| 2 | Resultaten | 6 |
| 2.1 | Ontwikkeling vervoersaanbod | 6 |
| 2.2 | Ontwikkeling vervoersvraag | 8 |
| 2.3 | Ontwikkeling kosten | 10 |
| 2.4 | Ontwikkeling kwaliteit | 14 |
| 3 | Conclusies | 16 |

Literatuurlijst

Bijlagen

1. Toelichting variabelen en indicatoren efficiency en kwaliteit regionaal stad- en streekvervoer
2. Informatie aanbesteding concessies
3. Absolute gegevens vervoersaanbod, vervoersvraag en kosten

1 Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer.

Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor het onderzoek, het doel en de uitgangspunten van het onderzoek, de aanpak en verantwoording, en de opbouw van dit rapport.

1.1 Aanleiding onderzoek efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer

Op 19 mei 2010 voerde de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer overleg met minister Eurlings over de kwaliteit van het openbaar vervoer in de drie grote steden. In dit overleg heeft de minister de toezegging gedaan dat hij ‘alles in het werk zal stellen om de definitieve besluitvorming van de Kamer te verrijken met een actualisering van de cijfers van de kwaliteit van het openbaar vervoer aan twee kanten van het verhaal: klantvriendelijkheid, efficiency en alles wat daarbij hoort. Dan heeft de Kamer de laatste gegevens om haar eindkeuze te kunnen bepalen’ (Tweede Kamer, 2009-2010).

In het licht van deze toezegging, heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu Twynstra Gudde opdracht gegeven om in een onderzoek de efficiencygegevens voor het regionaal stad- en streekvervoer – zoals in 2005 gepresenteerd in de evaluatie van de Wet personenvervoer 2000 – te actualiseren.

De conclusie in de evaluatie van de Wet personenvervoer 2000 was dat ‘aanbesteding van stads- en streekvervoer door efficiencyverbetering daadwerkelijk heeft geleid tot de verwachte verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding in het openbaar vervoer’ (Twynstra Gudde & MuConsult, 2005: 14). De efficiencyverbeteringen waren bij openbare aanbestedingen in het algemeen groter dan bij onderhandse gunningen. Het gedaalde kostenniveau leidde niet tot een hogere kostendeckingsgraad, omdat de daling van het kostenniveau veelal werd aangewend voor een uitbreiding en verbetering van het openbaar vervoer aanbod.

1.2 Doel onderzoek en uitgangspunten

Het doel van het onderzoek naar de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer is om een relatieve en overzichtelijke vergelijking te maken van efficiencytrends en de kwaliteit van het openbaar vervoer in openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessiegebieden.

De uitgangspunten van het onderzoek naar de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer zijn:

- het onderzoek heeft betrekking op de periode 2005 tot en met 2009
- gegevens worden niet op het niveau van individuele concessies gepresenteerd, omdat het deels concurrentiegevoelige gegevens betreft
- voor het onderzoek worden uitsluitend bestaande gegevens gebruikt en gegevens die op verzoek vrijwillig en vertrouwelijk door de decentrale overheden beschikbaar zijn gesteld.

Het onderzoek naar de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Een door het ministerie samengestelde adviesgroep – met vertegenwoordigers van de decentrale overheden, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en SkVV – heeft Twynstra Gudde geadviseerd over het onderzoek, zowel inhoudelijk als procesmatig. Daarnaast heeft de adviesgroep een belangrijke rol gespeeld bij het door de decentrale overheden tijdig beschikbaar stellen van gegevens. De adviesgroep is tijdens het onderzoek drie keer bij elkaar gekomen.

1.3 Aanpak en verantwoording

1.3.1 Variabelen en indicatoren efficiency regionaal stad- en streekvervoer

In overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de adviesgroep, is een selectie gemaakt van relevante variabelen en indicatoren voor het onderzoek naar de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer. Deze selectie is weergegeven in tabel 1. In bijlage 1 zijn de geselecteerde variabelen en indicatoren nader toegelicht.

Tabel 1. Variabelen en indicatoren

| Variabele | Indicator | Gegevensbron |
|----------------|---------------------|---|
| Vervoersaanbod | Ritkilometers | <i>Ontwikkeling openbaar vervoer 2000-2008</i> (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010) |
| Vervoersvraag | Reizigerskilometers | <i>Ontwikkeling openbaar vervoer 2000-2008</i> (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010) <i>Kwantiteiten per concessie</i> (NEA, 2008) |
| Kosten | DRU-tarief | Informatieverzoek decentrale overheden |
| Kwaliteit | Klanttevredenheid | <i>OV-Klantenbarometer 2009</i> (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010) |

Zoals in tabel 1 aangegeven zijn voor de variabelen vervoersaanbod, vervoersvraag en kwaliteit bestaande gegevens gebruikt uit recente rapportages van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Voor de variabele kosten zijn gegevens gebruikt die door de decentrale overheden op verzoek vrijwillig beschikbaar zijn gesteld.

Voor meer inzicht in de verhouding tussen kosten en opbrengsten, is voor de variabele kosten als secundaire indicator kostendekkingsgraad toegevoegd aan de geselecteerde indicator DRU-tarief. De decentrale overheden hebben de gegevens over de kostendekkingsgraad niet voor alle geselecteerde concessies beschikbaar gesteld.

1.3.2 *Categorie-indeling en selectie concessies*

Voor een relatieve en overzichtelijke vergelijking van de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer is, in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de adviesgroep, een onderscheid gemaakt naar vier categorieën van concessies:

1. Stadsconcessies Amsterdam, Den Haag, Rotterdam (G3), met voor de variabelen kosten en kwaliteit een nader onderscheid naar bus, tram en metro
2. Concessies stedelijke gebieden rondom de G3 (Stedelijk rondom G3)
3. Concessies stadsdiensten overige steden en/of streekdiensten stedelijke gebieden niet rondom de G3 (Stedelijk overig)
4. Concessies in landelijke gebieden (Landelijk gebied).

Dit onderscheid naar vier categorieën van concessies is mede gebaseerd op de indeling die in de OV-Klantenbarometer wordt gebruikt. In overleg met de adviesgroep is besloten geen concessies te onderzoeken met regionale treindiensten.

Gelet op de relatief korte tijd waarin het onderzoek naar de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer moest worden uitgevoerd, is in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de adviesgroep gekozen om per categorie van concessies een aantal representatieve concessies te selecteren. Een belangrijk selectiecriteria was de homogeniteit van de concessiegebieden, waarbij de concessiegebieden in categorie 3 (Stedelijk overig) grotendeels stedelijk en in categorie 4 (Landelijk gebied) grotendeels landelijk moesten zijn. Een ander selectiecriteria was de stabiliteit van concessiegebieden, in de zin dat in de periode 2005 tot en met 2009 geen grote gebiedswijzigingen hebben plaatsgevonden.

De categorie-indeling en de geselecteerde concessies zijn weergegeven in tabel 2. In bijlage 2 is informatie opgenomen over de eventuele aanbesteding van de geselecteerde concessies. De concessies in de categorie G3 zijn onderhands gegund.

De concessies in de overige categorieën van concessies zijn openbaar aanbesteed, waarvan een deel van de concessies in de categorie Stedelijk rondom G3 pas voor de eerste keer openbaar is aanbesteed in de periode 2005 tot en met 2009.

Tabel 2. Categorie-indeling en selectie concessies

| Categorie | Concessie |
|------------------------|---|
| 1. G3 | <ul style="list-style-type: none"> - Stadsvervoer Amsterdam (bus, tram, metro) - HTM Bus (stadsvervoer Den Haag) - HTM Rail (tram, inclusief RandstadRail Zoetermeer) - RET Rail (tram en metro, inclusief RandstadRail Den Haag – Rotterdam) - RET Bus (stadsvervoer Rotterdam) - Stadsvervoer Utrecht*) |
| 2. Stedelijk rondom G3 | <ul style="list-style-type: none"> - Waterland - Zaanstreek - Amstelland Meerlanden - Regionaal busvervoer Haaglanden, inclusief stadsvervoer Zoetermeer en Delft - Bus streek overig Rotterdam - Voorne-Putten en Rozenburg - Regiovervoer Utrecht*) |
| 3. Stedelijk overig | <ul style="list-style-type: none"> - Stadsdienst Leeuwarden - Stadsvervoer Lelystad - Stadsvervoer Almere - Meerij - Haarlem-IJmond*) - Stadsregio Arnhem Nijmegen Noord*) - Stadsregio Arnhem Nijmegen Zuid*) |
| 4. Landelijk gebied | <ul style="list-style-type: none"> - Streekvervoer Almere - Noord- en Zuidwest Friesland - Rivierenland - Midden-Zeeland - Zeeuws-Vlaanderen - Noord-Holland Noord*) |

*) Deze concessies zijn uiteindelijk niet meegenomen in de vergelijking van de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer, omdat de decentrale overheden de gegevens over het DRU-tarief niet tijdig beschikbaar hebben kunnen stellen (onder andere vanwege een lopende aanbestedingsprocedure).

1.3.3 Analyse verschillen tussen categorieën concessies

In de (nadere) analyse van de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer is ook gekeken naar verklarende factoren voor de verschillen in efficiencytrends en de kwaliteit van het openbaar vervoer. Hiervoor is gebruik gemaakt van de factoren die door de decentrale overheden op verzoek zijn benoemd. Drie soorten verklaringen zijn onderscheiden: verklaringen voor de efficiencytrends en de kwaliteit per categorie van concessies, verklaringen voor verschillen in efficiencytrends en de kwaliteit tussen de categorieën van concessies en verklaringen voor de verschillen in absolute waarden tussen de categorieën van concessies.

Voor de analyse van de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer is een expertbijeenkomst georganiseerd. In de expertbijeenkomst zijn de resultaten getoetst; gekeken is of de ontwikkeling van respectievelijk het vervoersaanbod, de vervoersvraag, de kosten en de kwaliteit van regionaal stad- en streekvervoer herkenbaar en verklaarbaar is, en wat de belangrijkste verklarende factoren zijn.

1.4 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de ontwikkeling van respectievelijk het vervoersaanbod, de vervoersvraag, de kosten en de kwaliteit van regionaal stad- en streekvervoer in de periode 2005 tot en met 2009.

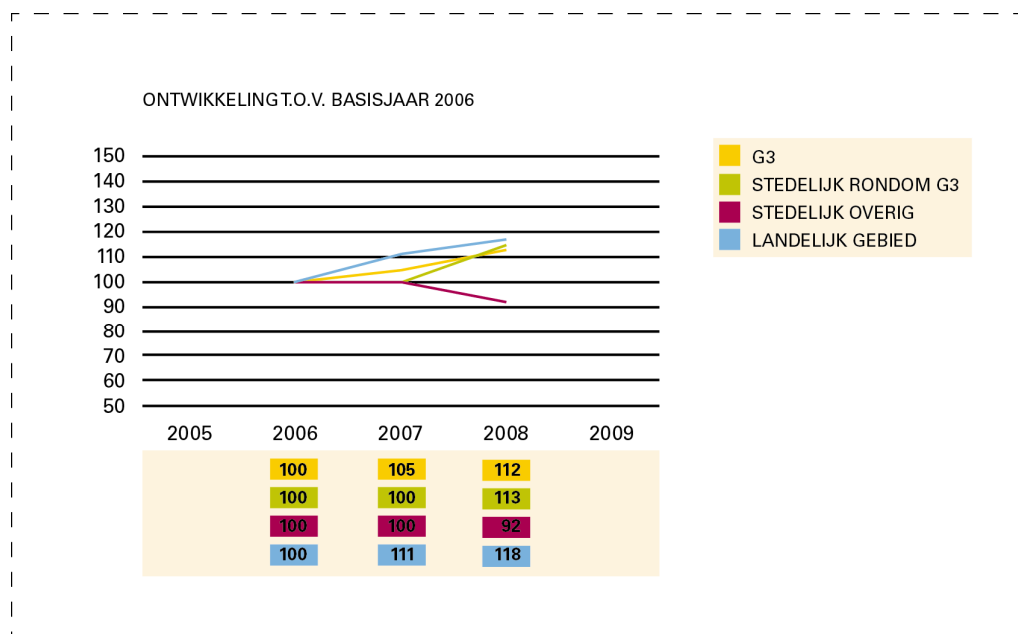
Hoofdstuk 3 beschrijft de conclusies wat betreft de vergelijking van efficiencytrends en de kwaliteit van het openbaar vervoer in openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessiegebieden.

2 Resultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van respectievelijk het vervoersaanbod, de vervoersvraag, de kosten en de kwaliteit van regionaal stad- en streekvervoer in de periode 2005 tot en met 2009¹⁾.

2.1 Ontwikkeling vervoersaanbod

De ontwikkeling van het vervoersaanbod voor de onderzochte categorieën van concessies, met als indicator ritkilometers, is weergegeven in figuur 1. Per categorie van concessies zijn de ritkilometers van de concessies bij elkaar opgeteld, vervolgens is de relatieve ontwikkeling ten opzichte van het basisjaar 2006 berekend. Voor het vervoersaanbod zijn geen bestaande gegevens voor de jaren 2005 en 2009 beschikbaar.



Figuur 1. Relatieve ontwikkeling totaal aantal ritkilometers per categorie periode 2006 tot en met 2008 ten opzichte van basisjaar 2006

¹⁾ Dit hoofdstuk beschrijft de *relatieve* ontwikkeling van respectievelijk het vervoersaanbod, de vervoersvraag en de kosten van regionaal stad- en streekvervoer in de periode 2005 tot en met 2009. De *absolute* gegevens zijn opgenomen in bijlage 3.

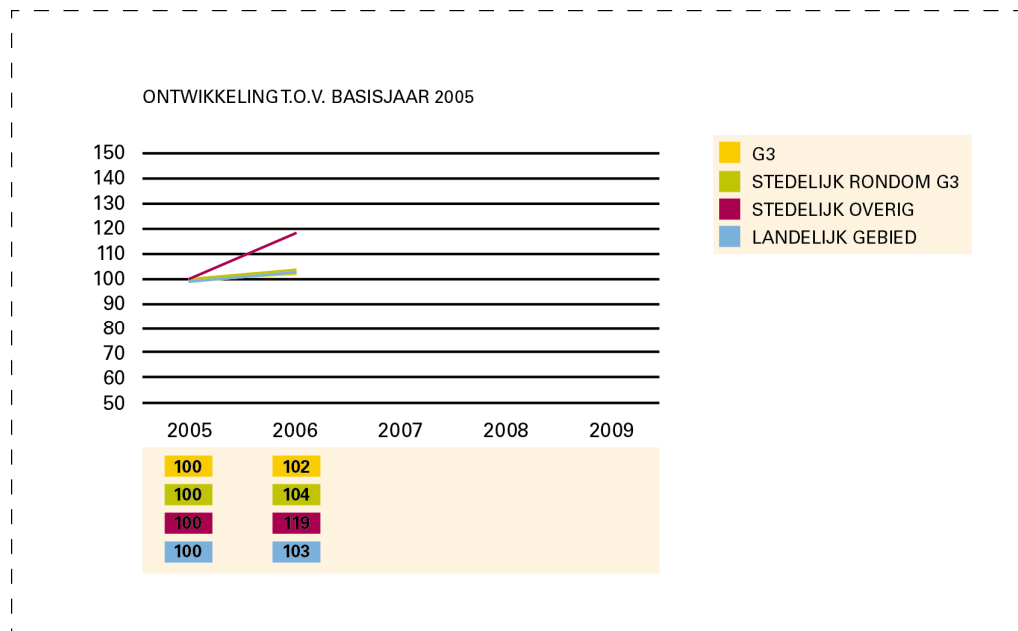
- Conclusie 1 Uit de gegevens blijkt dat het vervoersaanbod in de periode 2006 tot en met 2008 in alle categorieën van concessies is toegenomen, met uitzondering van de categorie Stedelijk overig.
Deze ontwikkeling van het vervoersaanbod – een toename in de periode 2006 tot en met 2008 – komt in grote lijnen overeen met het beeld van de landelijke ontwikkeling van het vervoeraanbod, die een jaarlijkse toename vanaf het jaar 2004 laat zien (Kennissplatform Verkeer en Vervoer, 2010).
- Conclusie 2 De toename van het vervoersaanbod in de periode 2006 tot en met 2008 wordt verklaard door een uitbreiding en verbetering van het vervoersaanbod na het aanbesteden van concessies, zowel bij openbare aanbestedingen als bij onderhandse gunningen, en door het maken van tussentijdse aanvullende afspraken (vergelijk Kennissplatform Verkeer en Vervoer, 2010: 5-6²).
Minimaal de helft van de toename van het vervoersaanbod in de categorie G3 wordt verklaard door de overheveling van RandstadRail van spoor naar regionaal stad- en streekvervoer in 2007/2008³).
- Conclusie 3 De afname van het vervoersaanbod in de categorie Stedelijk overig in de periode 2006 tot en met 2008 wordt verklaard door een inkrimping van het vervoersaanbod na het openbaar aanbesteden van één bepaalde concessie in die categorie. Wanneer deze concessie buiten beschouwing zou worden gelaten, is er in de categorie Stedelijk overig sprake van een ongeveer gelijkblijvend vervoersaanbod in de periode 2006 tot en met 2008. Het betreft een concessie die voor de tweede keer is aanbesteed. Deze inkrimping van het vervoersaanbod kan een reactie zijn op de sterke uitbreiding van het vervoersaanbod na de eerste aanbesteding van deze concessie en een achterblijvende groei van de vervoersvraag tijdens deze eerste concessieperiode.
In een recente tweede aanbesteding van een andere concessie, waarvan de gegevens niet in dit onderzoek zijn meegenomen, is een vergelijkbare afname van het vervoersaanbod zichtbaar. Mogelijk is er sprake van een trend van een inkrimping van het vervoersaanbod na het voor de tweede keer aanbesteden van een concessie (vergelijk Kennissplatform Verkeer en Vervoer, 2010).

²) Er zijn verschillende verklaringen voor de ontwikkeling van het vervoersaanbod op het niveau van individuele concessies, zoals lijnwijzigingen of specifieke frequentie-eisen. Uit het onderzoek blijkt dat deze verklaringen niet relevant zijn voor een vergelijking van de ontwikkeling van het vervoersaanbod tussen de onderscheiden categorieën van concessies.

³) Voor het jaar 2007 maakte RandstadRail onderdeel uit van het spoor (Hofpleinlijn en Zoetermeerlijn).

2.2 Ontwikkeling vervoersvraag

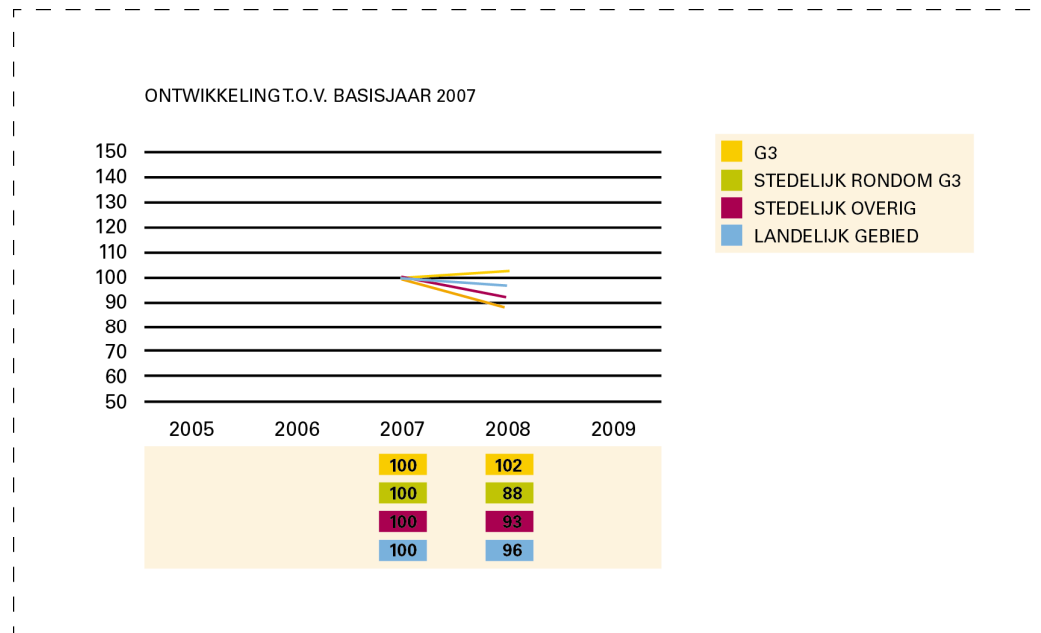
De ontwikkeling van de vervoersvraag voor de onderzochte categorieën van concessies, met als indicator reizigerskilometers, is weergegeven in figuur 2a en 2b⁴). Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de bestaande gegevens voor de jaren 2005 en 2006 respectievelijk de jaren 2007 en 2008 niet op dezelfde wijze tot stand zijn gekomen⁵), en daarom onderling niet goed vergelijkbaar zijn. Per categorie van concessies zijn de reizigerskilometers van de afzonderlijke concessies bij elkaar opgeteld, vervolgens is de relatieve ontwikkeling ten opzichte van de basisjaren 2005 en 2007 berekend. Voor de vervoersvraag zijn geen bestaande gegevens voor het jaar 2009 beschikbaar op concessieniveau.



Figuur 2a. Relatieve ontwikkeling totaal aantal reizigerskilometers per categorie periode 2005 tot en met 2006 ten opzichte van basisjaar 2005

⁴) De mogelijke toename van de vervoersvraag als gevolg van gratis openbaar is niet meegenomen in de gegevens (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010).

⁵) In de bestaande gegevens voor de jaren 2005 en 2006 is kaartgroep 6 (wagenverkoop) wel meegenomen in de gegevens, terwijl dit voor de jaren 2007 en 2008 niet het geval is (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010; NEA, 2008).



Figuur 2b. Relatieve ontwikkeling totaal aantal reizigerskilometers per categorie periode 2007 tot en met 2008 ten opzichte van basisjaar 2007

Conclusie 4 Uit de gegevens blijkt dat de vervoersvraag in de periode 2005 tot en met 2006 in alle categorieën van concessies is toegenomen.

Conclusie 5 De toename van de vervoersvraag in de periode 2005 tot en met 2006 is het sterkst in de categorie Stedelijk overig (19% versus 2 tot 4% in de overige categorieën van concessies). Deze sterkere toename van de vervoersvraag wordt verklaard door één bepaalde concessie, waarvoor de gegevens voor het jaar 2005 respectievelijk het jaar 2006 niet goed vergelijkbaar zijn⁶). Wanneer deze concessie buiten beschouwing zou worden gelaten, is er in de categorie Stedelijk overig sprake van een lichte afname van de vervoersvraag in de periode 2005 tot en met 2006.

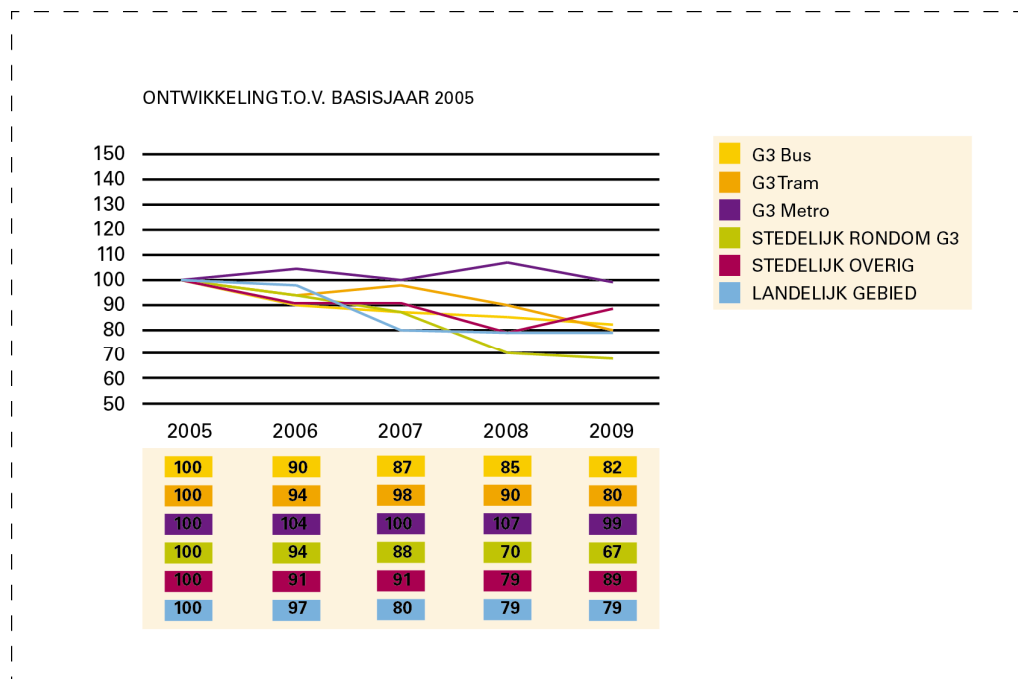
⁶) De stadsdienst in Den Bosch maakte in het jaar 2005 geen onderdeel uit van het contract van de provincie Noord-Brabant. In het jaar 2006 kwam de stadsdienst Den Bosch wel in het contract van de provincie Noord-Brabant. Dit verklaart de stijging van de reizigerskilometers (die zijn afgeleid van de opbrengsten) in 2006 ten opzichte van 2005 in de desbetreffende concessie.

- Conclusie 6 Uit de gegevens blijkt dat de vervoersvraag in de periode 2007 tot en met 2008 in alle categorieën van concessies is afgenomen, met uitzondering van de categorie G3.
Deze ontwikkeling van de vervoersvraag – een afname in de periode 2007 tot en met 2008, na een toename in de periode 2005 tot en met 2006 – komt in grote lijnen overeen met het beeld van de landelijke ontwikkeling van de vervoersvraag, die een lichte afname in het jaar 2008 laat zien na een jaarlijkse toename vanaf het jaar 2004 (Kennispatform Verkeer en Vervoer, 2010).
- Conclusie 7 De afname van de vervoersvraag in de periode 2007 tot en met 2008 wordt voor een deel verklaard door de staking in het streekvervoer van twintig dagen in het jaar 2008. Zonder deze staking in het streekvervoer zou de landelijke ontwikkeling van de vervoersvraag (inclusief regionale treindiensten) in het jaar 2008 een toename hebben kunnen laten zien van 1%, terwijl de landelijke ontwikkeling van de vervoersvraag een afname van 1% laat zien (Kennispatform Verkeer en Vervoer, 2010). In het stadsvervoer is er geen (lange) staking geweest.
- Conclusie 8 De toename van de vervoersvraag in de categorie G3 in de periode 2007 tot en met 2008 wordt voor minimaal de helft verklaard door de overheveling van RandstadRail van spoor naar regionaal stad- en streekvervoer in 2007/2008 (vergelijk paragraaf 2.1).

2.3 Ontwikkeling kosten

2.3.1 Ontwikkeling DRU-tarief

De ontwikkeling van de kosten voor de onderzochte categorieën van concessies, met als indicator het DRU-tarief, is weergegeven in figuur 3. Per categorie van concessies is het gewogen gemiddelde van het DRU-tarief van de verschillende concessies berekend (op basis van ritkilometers), vervolgens is de relatieve ontwikkeling ten opzichte van het basisjaar 2005 berekend. Het DRU-tarief is gecorrigeerd naar prijspeil 2009.



Figuur 3. Relatieve ontwikkeling gemiddeld DRU-tarief (prijspeil 2009) per categorie periode 2005 tot en met 2009 ten opzichte van basisjaar 2005

Conclusie 9 Uit de gegevens blijkt dat de kosten in de periode 2005 tot en met 2009 in alle categorieën van concessies zijn afgenomen⁷⁾.

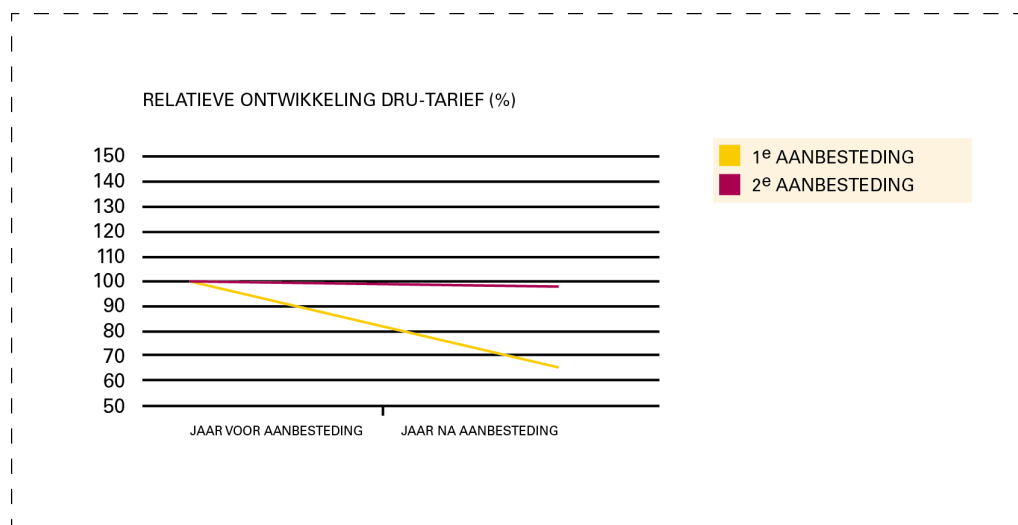
Conclusie 10 De afname van de kosten in de periode 2005 tot en met 2009 wordt verklaard door een daling van het DRU-tarief na het aanbesteden van concessies, zowel bij openbare aanbestedingen als bij onderhandse gunningen. De afname van de kosten is het sterkst in de categorie Stedelijk rondom G3 (33%). Deze sterkere afname van de kosten wordt verklaard doordat veel van de concessies in de categorie Stedelijk rondom G3 in de periode 2005 tot en met 2009 voor de eerste keer zijn aanbesteed.

⁷⁾ De ontwikkeling van het DRU-tarief G3 bus, G3 tram en G3 metro moet enigszins voorzichtig worden geïnterpreteerd door verschuivingen in de toerekening van kosten aan de verschillende modaliteiten in de periode 2005 tot en met 2009.

Conclusie 11 Uit een nadere analyse van de gegevens blijkt dat er geen eenduidig verband is tussen de daling van het DRU-tarief en de wijze van aanbesteden (openbare aanbesteding of onderhandse gunning). Zowel na het onderhands gunnen van concessies in de categorie G3 als na het openbaar aanbesteden van concessies in de overige categorieën van concessies is een daling van het DRU-tarief te zien. In de categorie G3 metro is de daling van het DRU-tarief 1%, in de overige categorieën van concessies is de daling gemiddeld ongeveer 20%. De daling van het DRU-tarief in de categorie G3 lijkt zich door te zetten, aangezien de Stadsregio Amsterdam met het GVB vanaf het jaar 2012 afspraken over lagere DRU-tarieven heeft gemaakt.

De absolute waarde van het DRU-tarief is opgenomen in bijlage 3.

Conclusie 12 Uit de nadere analyse van de gegevens blijkt ook dat de daling van het DRU-tarief na het voor een tweede keer aanbesteden van een concessie lijkt af te nemen (zie figuur 4). Deze conclusie is zo voorzichtig geformuleerd, omdat tot op heden slechts een beperkt aantal van de geselecteerde concessies voor de tweede keer is aanbesteed (de figuur is gebaseerd op twee concessies).

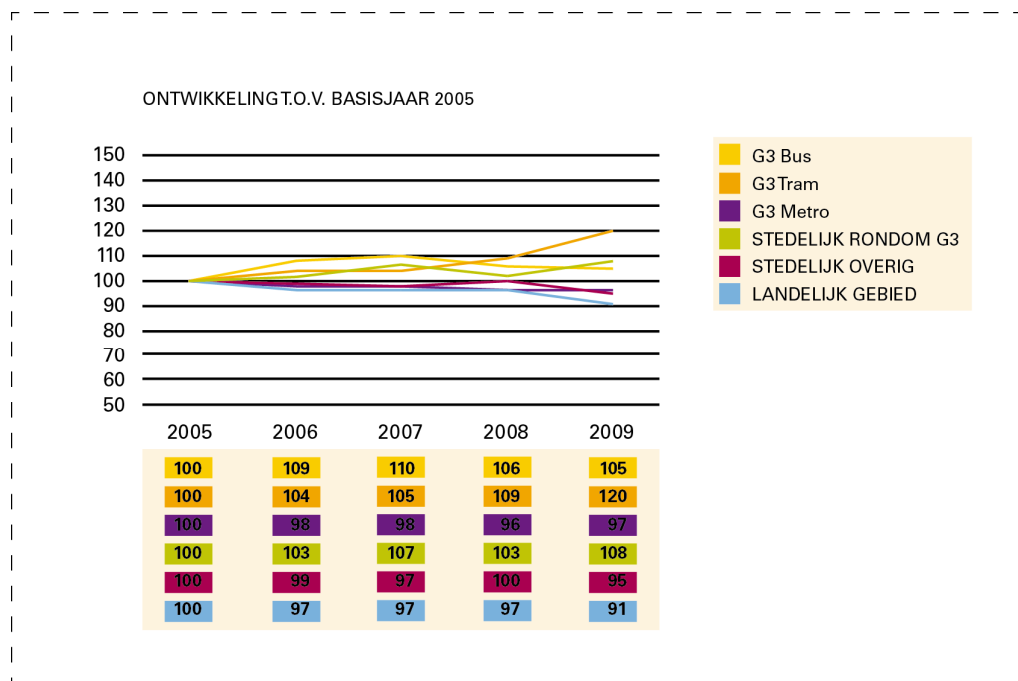


Figuur 4. Relatieve ontwikkeling van het DRU-tarief na de eerste en tweede keer aanbesteden ten opzichte van het jaar voor aanbesteding

Er zijn verschillende verklaringen denkbaar voor het afnemen van de daling van het DRU-tarief na het voor een tweede keer aanbesteden van een concessie. Een mogelijke verklaring is dat er na de substantiële efficiencyverbetering na de eerste aanbesteding van een concessie veel minder efficiencyverbetering is te boeken (vergelijk Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010). Een mogelijke andere verklaring is dat bij de eerste aanbestedingen van concessies door vervoerders zeer scherp is ingeschreven, tot onder de kostprijs.

2.3.2 Ontwikkeling kostendekkingsgraad

Voor meer inzicht in de verhouding tussen kosten en opbrengsten, is de ontwikkeling van de kostendekkingsgraad onderzocht (zie figuur 5). Per categorie van concessies is het gewogen gemiddelde van de kostendekkingsgraad van de verschillende concessies berekend (op basis van ritkilometers)⁸⁾, vervolgens is de relatieve ontwikkeling ten opzichte van het basisjaar 2005 berekend⁹⁾.



Figuur 5. Relatieve ontwikkeling gemiddelde kostendekkingsgraad per categorie periode 2005 tot en met 2009 ten opzichte van basisjaar 2005

⁸⁾ Per categorie van concessies is het gewogen gemiddelde van de kostendekkingsgraad van de verschillende concessies berekend. Het betreft de kostendekkingsgraad berekend op basis van de kosten en opbrengsten van de concessieverlener.

⁹⁾ De decentrale overheden hebben de gegevens over de kostendekkingsgraad van één concessie in de categorie Stedelijk overig en twee concessies in de categorie Landelijk gebied niet beschikbaar gesteld.

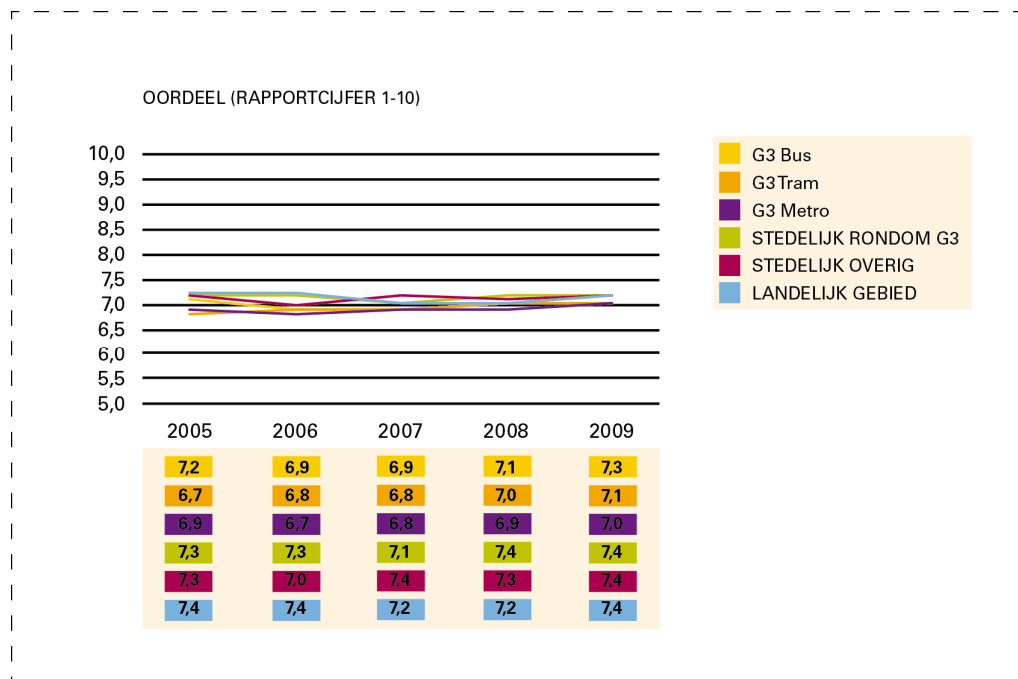
- Conclusie 13 Uit de gegevens blijkt dat de verhouding tussen kosten en opbrengsten in de periode 2005 tot en met 2009 in de categorieën G3 bus, G3 tram en Stedelijk rondom G3 is verbeterd. In de categorieën G3 metro¹⁰), Stedelijk overig en Landelijk gebied is de verhouding tussen kosten en opbrengsten in de periode 2005 tot en met 2009 verslechterd.
- Conclusie 14 De verbetering van de verhouding tussen kosten en opbrengsten in de periode 2005 tot en met 2009 is een gevolg van de daling van het DRU-tarief na het aanbesteden van concessies (vergelijk paragraaf 2.3.1). Immers, de ontwikkeling van de vervoersvraag blijft achter bij de ontwikkeling van het vervoersaanbod waardoor de gemiddelde bezettingsgraad is afgenomen. De verbetering van de verhouding tussen kosten en opbrengsten in dezelfde periode kan dan alleen het gevolg zijn van een daling van het DRU-tarief.
- Conclusie 15 Uit een nadere analyse van de gegevens blijkt dat er geen eenduidig verband is tussen de absolute waarde van de kostendeckingsgraad en de wijze van aanbesteden (openbare aanbesteding of onderhandse gunning). De absolute waarde van de kostendeckingsgraad wordt vooral verklaard door specifieke gebiedskenmerken, verschillen tussen modaliteiten – de kostendeckingsgraad is het hoogst voor de categorieën G3 tram en G3 metro – en verschillen in de functie van het openbaar vervoer in een gebied.

2.4 **Ontwikkeling kwaliteit**

De ontwikkeling van de kwaliteit voor de onderzochte categorieën van concessies, met als indicator klanttevredenheid, is weergegeven in figuur 6. Per categorie van concessies is het gewogen gemiddelde van de klanttevredenheid van de verschillende concessies berekend (op basis van reizigerskilometers¹¹).

¹⁰) De ontwikkeling van de kostendeckingsgraad van G3 metro moet, net als die van G3 bus en G3 tram, enigszins voorzichtig worden geïnterpreteerd door verschuivingen in de toerekening van kosten aan de verschillende modaliteiten in de periode 2005 tot en met 2009.

¹¹) Omdat de bestaande gegevens voor de reizigerskilometers geen nader onderscheid maken voor de categorie G3 naar bus, tram en metro is het gewogen gemiddelde voor de categorie G3 berekend op basis van dienstregelingen (in plaats van reizigerskilometers).



Figuur 6. Ontwikkeling klanttevredenheid per categorie periode 2005 tot en met 2009

Conclusie 16 Uit de gegevens blijkt dat de kwaliteit in de periode 2005 tot en met 2009 een beperkte variatie vertoont. De klanttevredenheid is voor alle categorieën van concessies in het jaar 2009 evenwel hoger dan in het jaar 2005, met uitzondering van de categorie Landelijk gebied waar de klanttevredenheid in het jaar 2009 gelijk is aan het jaar 2005.

Conclusie 17 Uit een nadere analyse van de gegevens blijkt dat er geen eenduidig verband is tussen de absolute waarde van de klanttevredenheid en de wijze van aanbesteden (openbare aanbesteding of onderhandse gunning). De absolute waarde van de klanttevredenheid wordt vooral verklaard door verschillen tussen modaliteiten. Hoewel de kwaliteit in de periode 2005 tot en met 2009 een beperkte variatie vertoont, is de absolute waarde van de klanttevredenheid iets lager voor de categorieën G3 tram en G3 metro. Tegelijkertijd is de klanttevredenheid voor de categorie G3 tram van alle categorieën van concessies in het jaar 2009 het meest gestegen ten opzichte van het jaar 2005.

3 Conclusies

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies wat betreft de vergelijking van efficiencytrends en de kwaliteit van het openbaar vervoer in openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessiegebieden.

Het doel van het onderzoek naar de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer is om een relatieve en overzichtelijke vergelijking te maken van efficiencytrends en de kwaliteit van het openbaar vervoer in openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessiegebieden. Wat betreft het onderscheid tussen openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessiegebieden zijn de concessies in de onderscheiden categorie G3 onderhands gegund. De concessies in de overige categorieën van concessies zijn openbaar aanbesteed, waarvan een deel van de concessies in de categorie Stedelijk rondom G3 pas voor de eerste keer openbaar is aanbesteed in de periode 2005 tot en met 2009.

Het onderzoek naar de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer kent een aantal uitgangspunten, zoals dat uitsluitend bestaande gegevens zijn gebruikt en gegevens die op verzoek vrijwillig en vertrouwelijk door de decentrale overheden beschikbaar zijn gesteld. Daarnaast is een selectie gemaakt van relevante variabelen en indicatoren, en is – gelet op de relatief korte tijd waarin het onderzoek moest worden uitgevoerd – gekozen om een aantal representatieve concessies per onderscheiden categorie van concessies te selecteren. De conclusies met betrekking tot de vergelijking van efficiencytrends en de kwaliteit van het openbaar vervoer in openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessiegebieden, moeten in dit licht worden gelezen en gewogen.

Bovendien blijken de verschillen tussen individuele concessies soms groot, ook binnen een categorie van concessies. Ook zijn de categorieën van concessies niet altijd even goed vergelijkbaar door verschillen in de functie van het openbaar vervoer in een gebied. En kunnen efficiencytrends het gevolg zijn van maatschappelijke en sociaalgeografische ontwikkelingen die niet in dit onderzoek zijn meegenomen.

De vergelijking van efficiencytrends en de kwaliteit van het openbaar vervoer in openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessiegebieden, laat op de geselecteerde variabelen en indicatoren het volgende beeld zien:

- Vervoersaanbod (ritkilometers)*
- Conclusie A Uit het onderzoek blijkt dat het vervoersaanbod zowel in de categorie G3 als in de overige categorieën van concessies in de periode 2006 tot en met 2008 is toegenomen, met uitzondering van de categorie Stedelijk overig. Deze toename van het vervoersaanbod wordt verklaard door een uitbreiding en verbetering van het vervoersaanbod na het aanbesteden van concessies, zowel bij openbare aanbestedingen als bij onderhandse gunningen. Minimaal de helft van de toename van het vervoersaanbod in de categorie G3 wordt verklaard door de overheveling van RandstadRail van spoor naar regionaal stad- en streekvervoer in 2007/2008.
- Daarnaast is er mogelijk sprake van een trend van een inkrimping van het vervoersaanbod na het voor een tweede keer aanbesteden van een concessie. In ieder geval is bij twee concessies die voor de tweede keer zijn aanbesteed een afname van het vervoersaanbod zichtbaar.
- Vervoersvraag (reizigerskilometers)*
- Conclusie B Uit het onderzoek blijkt dat de vervoersvraag zowel in de categorie G3 als in de overige categorieën van concessies in de periode 2005 tot en met 2006 is toegenomen, en in de periode 2007 tot en met 2008 in alle categorieën van concessies is afgenomen, behalve in de categorie G3. Het verschil tussen de ontwikkeling van de vervoersvraag in de periode 2007 tot en met 2008 wordt vooral verklaard door:
- de overheveling van RandstadRail van spoor naar regionaal stad- en streekvervoer in 2007/2008, wat minimaal de helft van de toename van de vervoersvraag in de categorie G3 verklaart
 - de staking in het streekvervoer van twintig dagen in 2008, die een deel van de afname van de vervoersvraag in de overige categorieën van concessies verklaart.
- Kosten (DRU-tarief)*
- Conclusie C Uit het onderzoek blijkt dat de kosten zowel in de categorie G3 als in de overige categorieën van concessies in de periode 2005 tot en met 2009 zijn afgenomen. Uit een nadere analyse blijkt dat er geen eenduidig verband is tussen de daling van het DRU-tarief en de wijze van aanbesteden (openbare aanbesteding of onderhandse gunning).
- Kwaliteit (klanttevredenheid)*
- Conclusie D Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit in de periode 2005 tot en met 2009 een beperkte variatie vertoont. De klanttevredenheid is, zowel in de categorie G3 als in de overige categorieën van concessies, in het jaar 2009 evenwel hoger dan in het jaar 2005, met uitzondering van de categorie Landelijk gebied waar de klanttevredenheid in het jaar 2009 gelijk is aan het jaar 2005. Uit een nadere analyse van de gegevens blijkt dat er geen eenduidig verband is tussen de absolute waarde van de klanttevredenheid en de wijze van aanbesteden (openbare aanbesteding of onderhandse gunning).

Waar de conclusie in de evaluatie van de Wet personenvervoer 2000 was dat de efficiencyverbeteringen in de periode 2000 tot en met 2005 in het algemeen groter waren bij aanbestedingen dan bij onderhandse gunningen (Twynstra Gudde & MuConsult, 2005: 14), laat dit onderzoek zien dat de efficiencyverbeteringen in de periode 2005 tot en met 2009 in openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessiegebieden ongeveer gelijk zijn.

Wel is de absolute waarde van het DRU-tarief in de categorie G3 (ook die van de categorie G3 bus) in de periode 2005 tot en met 2009 hoger dan in de andere categorieën van concessies. Hierbij spelen ook de specifieke gebiedskenmerken, verschillen tussen modaliteiten en verschillen in de functie van het openbaar vervoer in een gebied een rol (bijvoorbeeld lagere snelheid in stedelijke gebieden en eenzijdigheid van spitsvervoer van en naar de G3).

Het onderzoek naar efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer laat verder het volgende beeld zien:

Afnemende positieve effecten van aanbestedingen

Conclusie E

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake lijkt te zijn van afnemende positieve effecten van aanbestedingen. Uit een nadere analyse van de gegevens blijkt dat de daling van het DRU-tarief na het voor een tweede keer aanbesteden van een concessie lijkt af te nemen. In ieder geval is dit bij twee concessies die voor de tweede keer zijn aanbesteed het geval (tot op heden is slechts een beperkt aantal van de geselecteerde concessies voor de tweede keer aanbesteed). Er zijn verschillende verklaringen denkbaar voor het afnemen van de daling van het DRU-tarief na het voor een tweede keer aanbesteden van een concessie. Een mogelijke verklaring is dat er na de substantiële efficiencyverbetering na de eerste aanbesteding van een concessie veel minder efficiencyverbetering is te boeken (vergelijk Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010). Een mogelijke andere verklaring is dat bij de eerste aanbestedingen van concessies door vervoerders zeer scherp is ingeschreven, tot onder de kostprijs.

Bezettingsgraad regionaal stad- en streekvervoer is gedaald

Conclusie F

Uit het onderzoek blijkt dat de bezettingsgraad van het regionaal stad- en streekvervoer is gedaald in de periode 2005 tot en met 2008. Immers de ontwikkeling van de vervoersvraag blijft achter bij de ontwikkeling van het vervoersaanbod. Dit beeld van een gedaalde bezettingsgraad komt in grote lijnen overeen met het landelijke beeld van de bezettingsgraad (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010).

Literatuurlijst

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2010), *Ontwikkeling openbaar vervoer 2000-2008*

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2010), *OV-Klantenbarometer 2009*

MuConsult (2004), *Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies*

NEA (2008), *Kwantiteiten per concessie*

Tweede Kamer (2009-2010, 29 984, nr. 227), *Verslag van een algemeen overleg*

Twynstra Gudde & MuConsult (2005), *Evaluatie Wp200; eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*

Twynstra Gudde

Bijlagen

Toelichting variabelen en indicatoren efficiëntie en kwaliteit regionaal stad- en streekvervoer

Vervoersaanbod (ritkilometers)

Als indicator voor de variabele vervoersaanbod is de indicator *ritkilometers* geselecteerd. Deze indicator wordt ook gehanteerd in de rapporten van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer over de ontwikkeling van het vervoersaanbod en de vervoersvraag in het openbaar vervoer. Alternatieve indicatoren als dienstregelingen of zitplaatskilometers zijn minder geschikt. Dienstregelingen zijn als indicator minder geschikt, omdat langzame diensten (bijvoorbeeld als gevolg van congestie) dan te zwaar meewegen. Zitplaatskilometers zijn als indicator minder geschikt, omdat hierover te weinig bestaande gegevens beschikbaar zijn.

Vervoersvraag (reizigerskilometers)

Als indicator voor de variabele vervoersvraag is de indicator *reizigerskilometers* geselecteerd. Deze indicator wordt ook gehanteerd in de rapporten van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer over de ontwikkeling van het vervoersaanbod en de vervoersvraag in het openbaar vervoer.

Kosten (DRU-tarief)

Als indicator voor de variabele kosten is de indicator *DRU-tarief* geselecteerd. Hierbij gaat het om de prijs/subsidie die een decentrale overheid als concessieverlener betaalt voor de inzet van één voertuig in de dienstregeling gedurende één uur (exclusief eventuele bijdragen voor sociale veiligheid, en exclusief beheer en onderhoud van infrastructuur). Het DRU-tarief is gecorrigeerd naar prijspeil 2009.

De indicator DRU-tarief geeft een indicatie van de kostenefficiëntie van het regionaal stad- en streekvervoer. Deze indicator is ook gehanteerd in het onderzoek Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies (MuConsult, 2004) dat aan de conclusie in de evaluatie van de Wet personenvervoer 2000 over de efficiencyverbetering ten grondslag ligt.

Voor meer inzicht in de verhouding tussen kosten en opbrengsten, is voor de variabele kosten als secundaire indicator *kostendeckingsgraad* toegevoegd aan de geselecteerde indicator DRU-tarief. Hierbij gaat het om de kostendeckingsgraad berekend op basis van de kosten en opbrengsten van de subsidieverlener, volgens: $\text{opbrengsten} / (\text{subsidie} + \text{opbrengsten})$. De opbrengsten zijn inclusief de opbrengsten uit de OV-studentenkaart/studenten OV-chipkaart. De subsidie is berekend door het DRU-tarief te vermenigvuldigen met het aantal dienstregelingen.

Kwaliteit (klanttevredenheid)

Als indicator voor de variabele kwaliteit is de indicator *klanttevredenheid* geselecteerd. Hierbij gaat het om het eindoordeel in de OV-Klantenbarometer¹²⁾. Kanttekening bij deze indicator is dat het gaat om een subjectieve beoordeling van de kwaliteit; de variabele zou daarom eigenlijk perceptie van de kwaliteit moeten zijn. Alternatieve indicatoren – die een ingewikkelde combinatie van objectieve kwaliteitskenmerken inhouden – zijn echter minder geschikt, gelet op de uitgangspunten van het onderzoek naar de efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer, en de relatief korte tijd waarin dit onderzoek moest worden uitgevoerd.

¹²⁾ In de OV-Klantenbarometer worden reizigers gevraagd naar diverse aspecten van de kwaliteit van het openbaar vervoer, zoals: prijs, rijcomfort, informatie, veiligheid en tijd.

Informatie aanbesteding concessies

| Concessie | Begindatum concessie | Einddatum concessie | Openbaar aanbesteed? |
|---------------------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|
| <i>1. G3</i> | | | |
| Stadsvervoer Amsterdam | 01-01-2006 | 31-12-2011 | nee |
| HTM Bus | 01-09-2008 | 01-01-2012 | nee |
| HTM Rail | 01-01-2006 | 31-12-2016 | nee |
| RET Rail | 10-12-2006 | 09-12-2015 | nee |
| RET Bus | 11-12-2008 | 10-12-2011 | nee |
| Stadsvervoer Utrecht*) | | | |
| <i>2. Stedelijk rondom G3</i> | | | |
| Waterland | 11-12-2005 | 10-12-2011 | 1e keer |
| Zaanstreek | 12-12-2004 | 11-12-2010 | 1e keer |
| Amstelland Meerlanden | 09-12-2007 | 13-12-2015 | 1e keer |
| Regionaal busvervoer Haaglanden | 30-08-2009 | 27-08-2016 | 1e keer |
| Bus streek overig Rotterdam | 14-12-2008 | 13-12-2011 | 1e keer |
| Voorne-Putten en Rozenburg | 13-12-2009 | 17-12-2016 | 2e keer |
| Regiovervoer Utrecht*) | | | |
| <i>3. Stedelijk overig</i> | | | |
| Stadsdienst Leeuwarden | 01-01-2008 | 31-12-2012 | 2e keer |
| Stadsvervoer Lelystad | 01-01-2004 | 04-09-2011 | 1e keer |
| Stadsvervoer Almere**) | 01-01-2010 | 31-12-2017 | 2e keer |
| Meierij | 10-12-2006 | 09-12-2014 | 1e keer |
| Haarlem-IJmond*) | | | |
| Stadsregio Arnhem Nijmegen Noord*) | | | |
| Stadsregio Arnhem Nijmegen Zuid*) | | | |
| <i>4. Landelijk gebied</i> | | | |
| Streekvervoer Almere**) | 01-01-2010 | 31-12-2017 | 2e keer |
| Noord- en Zuidwest Friesland | 01-01-2007 | 31-12-2012 | 1e keer |
| Rivierenland | 01-01-2003 | 11-12-2010 | 1e keer |
| Midden-Zeeland | 22-12-2008 | 31-12-2014 | 2e keer |
| Zeeuws-Vlaanderen | 10-12-2006 | 10-12-2012 | 1e keer |
| Noord-Holland Noord*) | | | |

*) Deze concessies zijn uiteindelijk niet meegenomen in de vergelijking van de efficiencygevens regionaal stad- en streekvervoer, omdat de decentrale overheden de gegevens over het DRU-tarief niet tijdig beschikbaar hebben kunnen stellen (onder andere vanwege een lopende aanbestedingsprocedure).

***) In de periode 2005 tot en met 2009 was sprake van afzonderlijke concessies voor het stadsvervoer en het streekvervoer Almere. Per 1 januari 2010 zijn deze concessies samengevoegd in één concessie stads- en streekvervoer Almere.

Absolute gegevens vervoersaanbod, vervoersvraag en kosten

Tabel 1. Ontwikkeling vervoersaanbod (in mln. ritkilometers per jaar)

| Categorie | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| 1. G3 | | 81 | 85 | 91 | |
| 2. Stedelijk rondom G3 | | 61 | 61 | 69 | |
| 3. Stedelijk overig | | 13 | 13 | 12 | |
| 4. Landelijk gebied | | 28 | 31 | 33 | |

Tabel 2. Ontwikkeling vervoersvraag (in mln. reizigerskilometers per jaar)

| Categorie | 2005 | 2006*) | 2007*) | 2008 | 2009 |
|------------------------|------|--------|--------|------|------|
| 1. G3 | 317 | 322 | 288 | 293 | |
| 2. Stedelijk rondom G3 | 85 | 88 | 86 | 76 | |
| 3. Stedelijk overig | 13 | 16 | 14 | 13 | |
| 4. Landelijk gebied | 28 | 29 | 25 | 24 | |

*) De bestaande gegevens voor de jaren 2005 en 2006 respectievelijk de jaren 2007 en 2008 zijn niet op dezelfde wijze tot stand gekomen, en daarom onderling niet goed vergelijkbaar. In de bestaande gegevens voor de jaren 2005 en 2006 is kaartgroep 6 (wagenverkoop) wel meegenomen in de gegevens, terwijl dit voor de jaren 2007 en 2008 niet het geval is (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010; NEA, 2008).

Tabel 3. Ontwikkeling kosten (gemiddeld DRU-tarief per jaar, prijspeil 2009, gewogen naar ritkilometers)

| Categorie | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|------|
| 1. G3 bus | € 74 | € 67 | € 64 | € 63 | € 61 |
| G3 tram | € 107 | € 101 | € 105 | € 97 | € 85 |
| G3 metro | € 100 | € 104 | € 99 | € 106 | € 99 |
| 2. Stedelijk rondom G3 | € 61 | € 57 | € 54 | € 43 | € 41 |
| 3. Stedelijk overig | € 48 | € 43 | € 43 | € 37 | € 42 |
| 4. Landelijk gebied | € 64 | € 62 | € 51 | € 50 | € 50 |

Tabel 4. Ontwikkeling kosten (gemiddelde kostendeckingsgraad per jaar, gewogen naar ritkilometers)

| Categorie | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| 1. G3 bus | 36 % | 40 % | 40 % | 38 % | 38 % |
| G3 tram | 48 % | 50 % | 51 % | 53 % | 58 % |
| G3 metro | 79 % | 78 % | 78 % | 76 % | 77 % |
| 2. Stedelijk rondom G3 | 46 % | 47 % | 49 % | 47 % | 50 % |
| 3. Stedelijk overig | 53 % | 52 % | 51 % | 53 % | 50 % |
| 4. Landelijk gebied | 43 % | 41 % | 42 % | 41 % | 39 % |