
In opdracht van:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Benchmark GVB, HTM, RET en GVU

Deel A: Kwantitatieve vergelijking GVB, HTM en RET 2001 - 2005

Deel B: Beschrijving ontwikkelingen 2000 - 2006

26 september 2007

Eric Trel, Didier van de Velde, Hans Westerink, Onno Pruis en Lars Lutje Schipholt

AVV-04 Benchmark eindrapport v4 2a.doc

inno-V is een adviesbureau voor mobiliteit, bereikbaarheid en openbaar vervoer. Strategie, innovatie, business, marktwerking en organisatie zijn onze specialiteit. Onze adviseurs en projectmanagers koppelen visie aan deskundigheid en praktijkervaring. Met een multidisciplinaire aanpak en een scherp oog voor inhoud én proces. Gericht op het succes van de opdrachtgever. Ons motto is: denken, doen en laten. Voor meer informatie: mail@inno-V.nl of www.inno-V.nl

Inhoud

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	5
1 Inleiding	20
1.1 Aanbestedingsplicht en motie Hofstra	20
1.2 Doel en resultaat.....	20
1.3 Opbouw rapport.....	21
Deel A Kwantitatieve vergelijking GVB, HTM en RET	22
2 Aanpak benchmark.....	23
2.1 Wat is marktconformiteit	23
2.2 Wat is benchmarking	23
2.3 Benchmarkindicatoren	24
3 Vraag, aanbod, opbrengsten en kosten.....	27
3.1 Vervoersvraag	27
3.2 Vervoersproductie.....	27
3.3 Klanttevredenheid.....	29
3.4 Opbrengsten	32
3.5 Kosten.....	36
4 Exploitatie metro	40
4.1 Aanbod	40
4.2 Exploitatiekosten	41
4.3 Materieel capaciteitskosten.....	42
4.4 Materieel kilometerkosten.....	43
4.5 Kosten rijdend personeel.....	44
4.6 Verkoopkosten en sociale veiligheid.....	46
4.7 Overige kosten.....	49
5 Exploitatie tram	50
5.1 Aanbod	50
5.2 Exploitatiekosten	50
5.3 Materieel capaciteitskosten.....	52
5.4 Materieel kilometerkosten.....	53
5.5 Kosten rijdend personeel.....	54
5.6 Verkoopkosten en sociale veiligheid.....	55
5.7 Overige kosten.....	58
6 Exploitatie bus	59
6.1 Aanbod	59
6.2 Exploitatiekosten	59
6.3 Vergelijking met aanbesteed streekvervoer	61

7	Beheer railinfrastructuur	64
7.1	Eigendom en beheer.....	64
7.2	Bepalende factoren	65
7.3	Beschikbaarheid gegevens.....	65
7.4	Groot onderhoud van de metro-infrastructuur.....	66
8	Marktconformiteit	68
8.1	Inleiding	68
8.2	Best practice metro.....	69
8.3	Best practice tram.....	70
8.4	Best practice bus.....	71
8.5	Op weg naar marktconformiteit	72
Deel B	Beschrijving ontwikkelingen 2000-2006	77
9	De weg naar marktconformiteit	78
9.1	Inleiding	78
9.2	Wettelijk kader	78
9.3	Ontvlechting, verzakelijking en aanbesteding.....	79
9.4	Stappen naar marktconform openbaar vervoer in de grote steden.....	81
10	GVB	84
10.1	2000-2001: Interne verzelfstandiging en de 'deal'	84
10.2	2002: Orde op zaken	85
10.3	2003-2005: Op weg naar een onderhandse gunning	87
10.4	2007: Externe verzelfstandiging.....	89
10.5	Toekomstige ontwikkelingen.....	90
11	HTM	92
11.1	1997-2000: Ontstaan OV-opdrachtgeverschap.....	92
11.2	2000-2005: Eerste concessie.....	92
11.3	2006-2009-2017: Voorbereiding op de aanbesteding	93
12	RET	96
12.1	1998-2001: Ontstaan opdrachtgeverschap en bezuiniging	96
12.2	2001-2005: Eerste concessie en verbetering van de efficiëntie.....	97
12.3	2005: Overgangconcessie 2006 op weg naar 2007	99
12.4	2006: Op weg naar nieuwe OV-concessies 2007	100
12.5	2007: Verzelfstandiging RET	102
12.6	Toekomstige ontwikkelingen.....	102
13	GVU	104
13.1	1996-1999: Ontstaan OV-opdrachtgeverschap	104
13.2	2000: Besluit tot verzelfstandiging GVU	105
13.3	2000-2007: Eerste ervaringen met concessionering.....	106
13.4	2004-2007: Verzelfstandiging en verkoop van GVU	107

14	Concessieovereenkomsten	108
14.1	Inleiding	108
14.2	Vergelijking concessies	108
15	Ontvlechting en verzakelijking	110
	Bijlagen	113
A.	Afkortingen en definities.....	113
B.	Kabinetsstandpunt en motie Hofstra	115
C.	Aanbestedingsplicht stadsvervoer in BP2000	117
D.	Gunningstraject concessie Amsterdam	119
E.	Verantwoording gegevensverwerking.....	121
F.	Sociale veiligheid	123
G.	Kruissubsidiëring en WP 2000	127
H.	Vergelijking concessies	129
I.	Overzicht ontvlechting en verzakelijking	132
J.	Ontwikkeling vraag en aanbod per bedrijf.....	135
K.	Reactie vervoerbedrijven.....	137

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Dit rapport kent twee delen:

- Deel A: Kwantitatieve vergelijking GVB, HTM en RET 2001 - 2005
- Deel B: Beschrijving ontwikkelingen 2000 - 2006

In deze samenvatting zijn beide delen geïntegreerd.

Benchmark

De Wet Personenvervoer 2000 voorziet in een aanbestedingsplicht voor het stads- en streekvervoer. Voor de stadsvervoerconcessies van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht was de ingangsdatum van de aanbestedingsplicht uitgesteld¹. Dit uitstel vormde de aanleiding van de motie Hofstra van 30 juni 2005 waarin wordt gevraagd om de ontwikkeling van de stedelijke vervoerbedrijven tot aan het moment van aanbesteding te toetsen op 'doelmatigheid'. Met deze benchmark is daar invulling aan gegeven en wordt tevens ingegaan op de vraag hoe de betrokken bedrijven zich ontwikkelen richting marktconformiteit.

Deze benchmark is gericht op de volgende concessies:

- Concessies waarbij bus, tram en metro voor 2012 worden aanbesteed. Dit geldt voor het GVB.
- Concessies voor tram en metro die voor 2017 worden aanbesteed. Dit geldt voor HTM-tram en RET-metro en tram

HTM-bus en RET-bus, die voor 2009 worden aanbesteed, vallen buiten de scope van de benchmark. Ook GVU valt sinds de verkoop aan Connexxion per 1-1-2007 niet meer onder deze criteria; GVU is wel meegenomen bij de beschrijving van de ontwikkelingen tussen 2000 en 2006.

In deze benchmark zijn de bedrijven onderling en met het streekvervoer vergeleken qua kosten, opbrengsten en klanttevredenheid, op basis waarvan best practices zijn gedestilleerd. Daarnaast is gekeken naar de ontwikkeling van de bedrijven afzonderlijk en naar de institutionele aspecten.

Ontwikkeling marktconformiteit

Marktconformiteit is hier gedefinieerd als:

¹ De aanbestedingskalender voor het stadsvervoer (met uiterste data voor aanbesteding) is op 1 januari 2007 van kracht geworden. Op 5 juli 2007 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om de aanbesteding van het openbaar vervoer in de vier grote steden niet langer te verplichten. Bij het verschijnen van dit rapport is de reactie van de regering nog niet bekend.

"Het verrichten van vooraf beschreven prestaties tegen een prijs- en kwaliteitsniveau dat vergelijkbaar is met het niveau dat bij een openbare aanbesteding van hetzelfde servicepakket zou worden geboden."

'Marktconformiteit' is geen keurmerk noch een garantie; een in de markt opererend bedrijf moet zich steeds opnieuw bewijzen. Verder zijn prijs en prestatie in deze jonge markt flink in beweging: wie vandaag een concessie wint kan morgen een concessie verliezen. 'Marktconform' betekent niet zozeer dat het bedrijf een bepaald niveau heeft bereikt, maar dat het in staat is om qua prestatie en prijs snel in te spelen op de marktontwikkeling. Het zicht op marktconformiteit wordt daarom scherper als we niet alleen kijken naar de prestaties op zich maar ook naar de *ontwikkeling* van deze prestaties.

GVB, HTM, RET en GVU hebben de afgelopen jaren hervormingen in de vervoerexploitatie doorgevoerd. De scheiding van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en de overdracht van het opdrachtgeverschap van de gemeenten aan de stadsregio's hebben daaraan een belangrijke impuls gegeven. Deze hervormingen hebben bij de bedrijven geleid tot kostenreducties in de orde van 10 à 15%. Deze hervormingen waren deels noodzakelijk om de bezuinigingen van het vorige kabinet op te vangen. De resterende efficiencywinst is besteed aan uitbreidingen van het lijnennet (inclusief het onderhoud van de daarbij horende infrastructuur) en de aanpak van sociale veiligheid. De nieuwe (onderhandse) concessies van GVB, HTM en RET die in 2006 zijn ingegaan voorzien in verdergaande dalingen van de kosten per DRU².

De kostenreductie bij de bedrijven ging samen met een daling van de overheidsbijdragen voor exploitatie. In dezelfde periode zijn de overheidsbijdragen voor sociale veiligheid toegenomen. Per saldo is het totaal aan overheidsbijdragen min of meer gelijk gebleven. De inzet van de stadsregio's is niet gericht op een reductie van de overheidsbijdrage maar op het bereiken van zo goed mogelijk openbaar vervoer voor het beschikbare budget.

De bedrijven laten een verschil in ontwikkelingstempo zien. De HTM was al zelfstandig, de RET en het GVB zijn recent verzelfstandigd en GVU is inmiddels verkocht. Bij GVB en RET is het doorbreken van de divisiestructuur (metro, tram, bus) en de invoering van integraal management een belangrijke stap geweest. De vervoerbedrijven hebben aangegeven zij in 2006 en 2007 verdergaande stappen hebben genomen waarvan het effect in de komende jaren zichtbaar wordt.

Tegelijkertijd is geconstateerd dat het streekvervoer onder druk van de aanbestedingen een snellere ontwikkeling heeft doorgemaakt dan de stedelijke vervoerbedrijven. Al voor aanbesteding scoorden de streekvervoerders qua efficiency beter dan de stedelijke vervoerbedrijven en dat verschil is na aanbesteding verder toegenomen.

Bij de onderzochte streekconcessies van Waterland en Zaanstreek zijn bij aanbesteding nieuw materieel, meer vervoer en meer opbrengsten geboden, ontwikkelingen die zich in het stedelijk vervoer niet of in mindere mate hebben voorgedaan. Ook als we kijken naar klanttevredenheid is een verschil in ontwikkeling zichtbaar. De klanttevredenheid is de

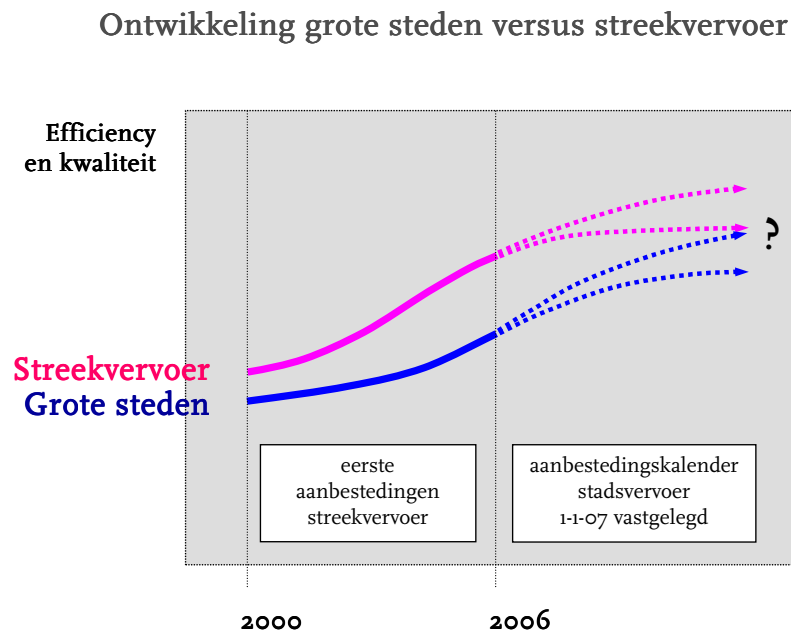
² DRU = dienstregelinguur

afgelopen jaren in heel Nederland gestegen en ligt in de aanbestede concessies iets hoger dan bij de niet-aanbestede streekconcessies en hoger dan binnen de grote steden.

Het verschil in ontwikkeling tussen grootstedelijk en streekvervoer is symbolisch weergegeven in onderstaande figuur.

FIGUUR S1 ONTWIKKELING STEDELIJKE VERVOERBEDRIJVEN VERSUS STREEKVERVOER

Schematische weergave van de gesignaleerde ontwikkeling. Bron: teamanalyse.



De belangrijkste conclusies zijn de volgende:

- De bedrijven hebben in de periode 2000 t/m 2006³ kostenreducties geboekt in de orde van 10 à 15%.
- De scheiding van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en de overdracht van het opdrachtgeverschap van de gemeenten aan de stadsregio's (in 1996) hebben een belangrijke impuls gegeven aan het proces van ontvlechting en verzakelijking.
- Het streekvervoer heeft zich sneller ontwikkeld dan de stedelijke vervoerbedrijven, zowel in kwaliteit als in efficiency. Daardoor zijn de verschillen tussen stedelijk en streekvervoer in de periode 2000-2006 toegenomen.

De vraag is waarom dit verschil in dynamiek zich voordoet. De belangrijkste oorzaken zijn de volgende:

- De aanbestedingskalender voor de stedelijke vervoerbedrijven is pas begin 2007 vastgelegd. Dit heeft mede invloed gehad op het tempo waarmee de stedelijke bedrijven maatregelen hebben genomen die noodzakelijk zijn om marktconform te worden.

³ Periode: de beschrijving van de ontwikkelingen per bedrijf (deel B) heeft betrekking op de periode 2000-2006 en de kwantitatieve vergelijking per vervoertechniek (deel A) op de periode 2001-2005.

- De streekvervoerbedrijven daarentegen zijn al enkele jaren onderworpen aan de druk van de aanbesteding. De concurrentie dwingt tot scherpe aanbiedingen. Het winnen van een concessie dwingt vervolgens tot harde maatregelen om het aanbod waar te kunnen maken en te voldoen aan de contractvoorwaarden.

Anders gezegd: een bedrijf wordt pas echt marktconform dóór aanbesteding, niet vóór aanbesteding. Niettemin hebben de stedelijke bedrijven stappen in deze richting gezet.

Vervolgens is het de vraag hoe het stedelijk en het streekvervoer zich in de komende jaren zullen ontwikkelen. Bij de stedelijke bedrijven zijn in 2006 en 2007 verdere stappen gezet⁴ en onder invloed van de vastgestelde aanbestedingskalender mag verwacht worden dat deze trend zich doorzet. Bij het streekvervoer is het de vraag of de prijsdaling zich nog verder zal doorzetten.

Verskil in prijs per dienstregelinguur

De bruto prijs (overheidsbijdrage plus reizigersopbrengsten) per dienstregelinguur van GVB-bus is vergeleken met die van de aanbestede concessies van Waterland en Zaanstreek. Dit heeft geleid tot de volgende conclusies:

- De bruto prijs van een dienstregelinguur ligt bij de onderzochte streekvervoerconcessies naar schatting 30 à 40% lager dan bij het GVB en 20 à 35% lager dan vóór aanbesteding. Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de productiviteit van het rijdend personeel⁵ bij het streekvervoer circa 20% hoger ligt. Ook verschillen tussen CAO's, een kleinere overhead en het scherp inkopen van materieel en onderhoud spelen hierbij een rol.
- De verschillen in efficiency tussen streekvervoer en GVB bus gelden in belangrijke mate ook voor tram en metro en ook voor HTM en RET. Het effect van efficiencyverbetering op de kosten is bij tram en metro evenwel kleiner dan bij de bus, aangezien bij rail de kapitaalslasten van het materieel een grotere rol spelen.

Hiermee is *niet* gezegd dat eenzelfde prijsdaling voor het stadsvervoer haalbaar is. Dat zou een te simpele voorstelling van zaken zijn. Bij de exploitatie van metro en tram komt meer kijken dan bij busexploitatie. Daarom is per vervoerstechniek nader onderzoek gedaan naar best practices en dat wordt hieronder toegelicht. Vervolgens komt de institutionele ontwikkeling aan de orde.

Kwantitatieve vergelijking GVB, HTM en RET

GVB, HTM en RET zijn vergeleken qua kosten, opbrengsten en klanttevredenheid. Er zijn twee vergelijkingen gemaakt:

- per bedrijf een vergelijking van 2005 met 2001 teneinde de ontwikkeling te beoordelen;

⁴ GVB voorziet een verdere daling van de kostprijs in haar Businessplan 2007-2010. HTM heeft in 2006 haar CAO vernieuwd en dit jaar het traject 'HTM naar 2007' afgerond.

⁵ Productiviteit rijdend personeel: aantal dienstregelinguuren per mensjaar.

- een vergelijking van de bedrijven onderling en met het streekvervoer om een beeld te vormen van 'best practices'.

De kostenvergelijking is gebaseerd op door de bedrijven geleverde URS-gegevens⁶. Bij de vergelijking van 2005 met 2001 is gecorrigeerd voor prijsstijgingen. De rijsnelheid heeft een aanzienlijke invloed op de exploitatiekosten; daarom zijn de vergelijkingen gebaseerd op de kosten per dienstregelingsuur (DRU)⁷. De kosten van de vervoerexploitatie zijn niet geheel te scheiden van de kosten van sociale veiligheid en daarom is de sociale veiligheid meegenomen in de kostenvergelijking. Om concurrentiegevoelige informatie te beschermen zijn alle bedragen omgerekend in indexcijfers.

Conform de scope van de benchmark richten de vergelijkingen zich op:

- Metro: GVB en RET
- Tram: GVB, HTM en RET
- Bus: GVB en aanbestede concessies Waterland en Zaanstreek

Bij de bus zijn geen kostengegevens beschikbaar van de concessies Waterland en Zaanstreek. In plaats van kosten worden hier bruto prijzen vergeleken, waarbij de bruto prijs bestaat uit de som van de overheidsbijdrage en de vervoersopbrengsten.

Per vervoerstechniek is voor zover mogelijk een best practice bepaald. Onder 'best practice' wordt hier verstaan: per kostensoort de laagste kosten per DRU in het jaar 2005. Daarmee wordt als het ware een fictief bedrijf opgebouwd uit de meest efficiënte onderdelen van de vergeleken bedrijven. Een best practice is bedoeld om een spiegel voor te houden, om van te leren.

'Best 1' geeft de onderlinge best practice van de betrokken bedrijven weer. Per kostenpost is de laagste onderlinge waarde genomen. Bij het materieel zijn de capaciteits- en kilometerkosten niet los van elkaar maar tezamen beschouwd bij het bepalen van de best practice; deze kosten zijn onderling afhankelijk en hangen samen met de leeftijd van het wagenpark.

'Best 2' is gebaseerd op 'Best 1' maar gaat nog een stap verder: bij de kosten rijdend personeel is uitgegaan van de productiviteit die gangbaar is bij het aanbestede streekvervoer. Onder productiviteit wordt hier verstaan: het aantal dienstregelingsuren per wagenbestuurder per jaar.

Hieronder worden de best practices per vervoertechniek besproken. Daarna wordt ingegaan op de hardheid van de cijfers en de vraag onder welke voorwaarden een best practice te realiseren is.

⁶ URS = Uniform Rekenschema, een uniforme standaard voor de presentatie van bedrijfsresultaten in het openbaar vervoer.

⁷ Met uitzondering van de kilometerkosten die niet afhangen van de tijd maar van de afgelegde afstand.

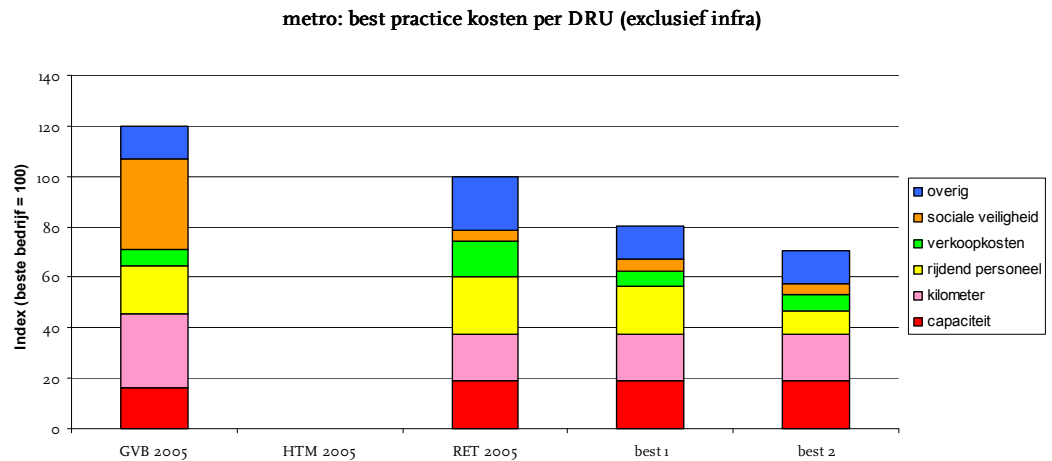
Metro: ontwikkeling en best practice

We vergelijken de kosten per dienstregelingsuur van GVB en RET. Beide bedrijven hebben in de periode 2001-2005 bespaard op de exploitatiekosten. Betrekken we ook de kosten van sociale veiligheid in de beschouwing, dan zijn de kosten per DRU (inclusief sociale veiligheid en exclusief infrastructuur) in de periode 2001-2005 bij het GVB toegenomen en bij de RET afgenomen.

Onderstaande figuur geeft per bedrijf een beeld van de kosten per DRU in 2005, inclusief sociale veiligheid en exclusief infrastructuur. Ook zijn in de figuur de best practices 'Best 1' en 'Best 2' aangegeven.

FIGUUR S2 METRO: BEST PRACTICE KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



Kijken we uitsluitend naar de vervoerexploitatie dan liggen de kosten per DRU bij het GVB lager dan bij de RET. Bij het GVB is echter ook sprake van een verschuiving van de exploitatiekosten, waar in het verleden ook de kaartcontrole onder viel, naar sociale veiligheid. De kosten per DRU inclusief sociale veiligheid lagen in 2005 bij het GVB circa 20% hoger dan bij RET.

Als we de kosten van RET-metro op 100% stellen dan liggen de kosten van GVB-metro op circa 120%, van Best 1 op circa 80% en van Best 2 op circa 70%.

Bij het GVB liggen de kosten van sociale veiligheid relatief hoog, maar dit heeft in de afgelopen jaren wel geresulteerd in een substantiële afname van het zwartrijden. De achtergrond is dat het zwartrijden in Amsterdam hoger lag en ligt dan in Rotterdam. De kilometerkosten, die energieverbruik en materieelonderhoud omvatten, liggen bij het GVB op een aanzienlijk hoger niveau dan bij RET. Mogelijk gaat het hier om een sprong in de kosten van het energiecontract en/of om een verschil in efficiency bij het materieelonderhoud. De kosten van het rijdend personeel per DRU liggen bij GVB lager dan bij RET. Doorslaggevend voor het kostenverschil tussen GVB en RET zijn evenwel de hoge kosten van sociale veiligheid in Amsterdam.

Best 2 laat bij de kosten van het rijdend personeel zien wat het effect is van een hogere productiviteit zoals bij het streekvervoer. Hier past een nuancering: metrobestuurders hebben meer opleiding en veiligheidsinstructie nodig dan buschauffeurs en kunnen

daardoor niet dezelfde productiviteit halen als in het streekvervoer. Maar dit verklaart slechts een deel van het verschil in productiviteit.

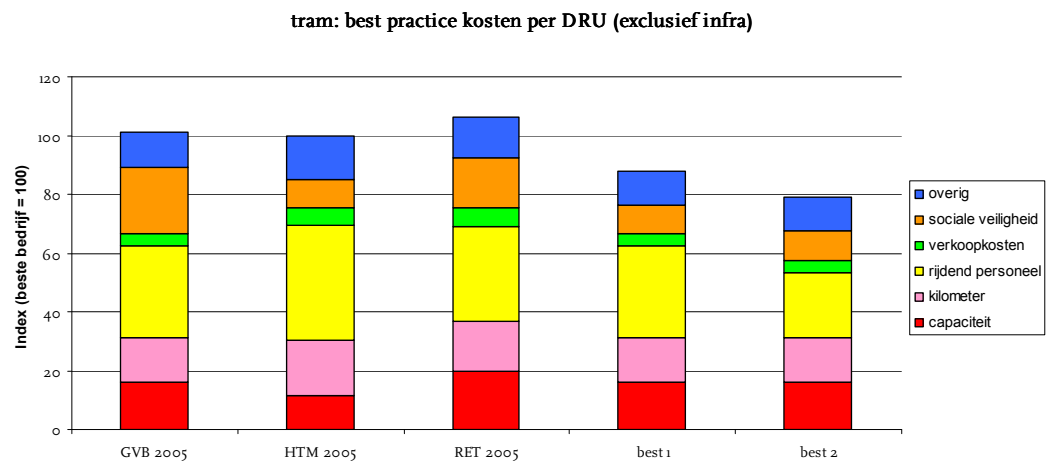
Tram: ontwikkeling en best practice

We vergelijken de kosten per dienstregelingsuur van GVB, HTM en RET. De kosten per DRU (inclusief sociale veiligheid en exclusief infrastructuur) zijn in de periode 2001-2005 bij de drie bedrijven met 0 tot 10% toegenomen.

Onderstaande figuur geeft per bedrijf een beeld van de kosten per DRU in 2005 en de best practices 'Best 1' en 'Best 2'.

FIGUUR S3 TRAM: BEST PRACTICE KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



Bovenstaande figuur geeft een beeld van de kosten per DRU in 2005, inclusief sociale veiligheid en exclusief infrastructuur. De figuur toont ook de onderlinge best practice (Best 1) en de combinatie daarvan met de productiviteit van het aanbestede streekvervoer (Best 2).

De kosten inclusief sociale veiligheid en exclusief infrastructuur lagen in 2005 het laagste bij de HTM en het GVB. Als we de kosten van HTM-tram op 100% stellen, dan liggen de kosten van het GVB op ongeveer hetzelfde niveau, van de RET op circa 105%, van Best 1 op circa 90% en van Best 2 op circa 80%.

De capaciteitskosten zijn bij GVB en RET ten opzichte van 2001 toegenomen door de instroom van nieuw trammaterieel. Van de drie bedrijven liggen de kosten rijdend personeel bij HTM het hoogst, terwijl de productiviteit op ongeveer hetzelfde niveau ligt; mogelijk hangt dit samen met een verschil in salarisniveau. Bij HTM is overigens in 2006 een nieuwe CAO afgesloten. De kosten van sociale veiligheid liggen bij GVB en RET aanzienlijk hoger dan bij HTM. Dit hangt samen met het gekozen regime: GVB en RET werken met vaste conducteurs en HTM met vliegende brigades. Een vaste, lopende conducteur op de tram heeft het grootste effect op de sociale veiligheid maar vliegende brigades zijn het meest kosteneffectief.

Bus: vergelijking GVB met aanbestede busconcessies

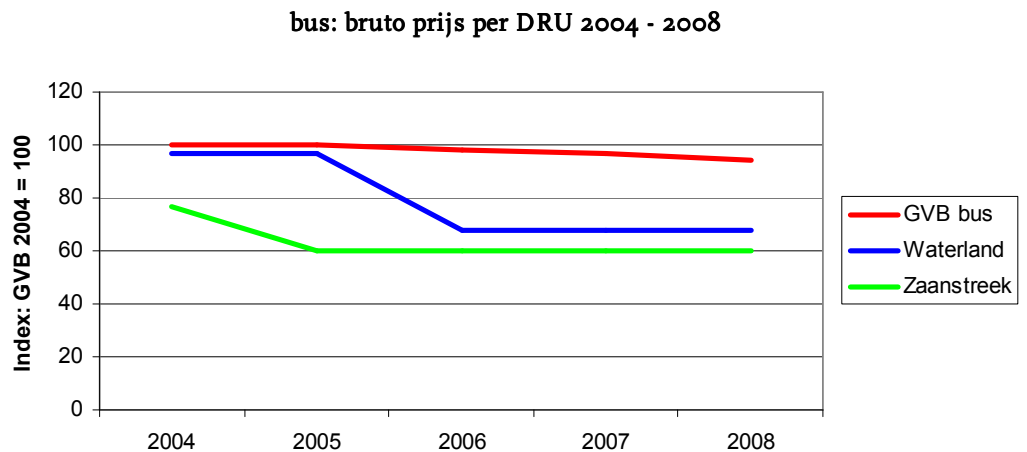
Voor wat betreft de bus vallen HTM en RET buiten de scope van deze benchmark in verband met aanbesteding in 2009. Daarom is GVB-bus vergeleken met de aanbestede streekbusconcessies Waterland en Zaanstreek. Daarbij worden geen kosten maar bruto prijzen vergeleken.

Onderstaande figuur laat de ontwikkeling zien van de bruto prijs (de som van de overheidsbijdrage plus de reizigersopbrengsten) per dienstregelinguur. Dit geeft een benadering van de totale kosten, inclusief opslag voor winst en risico. Dit geeft het totale bedrag voor de vervoerdiensten weer dat overheden (via hun bijdrage) samen met reizigers (via kaartopbrengst) aan de vervoerder betalen.

De bruto prijs per dienstregelinguur voor GVB-bus is op index 100 gesteld.

FIGUUR S4 BUS: ONTWIKKELING BRUTO PRIJS PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



Bij de streekbusconcessies zijn er drie grootheden die na de aanbesteding wijzigen: het aantal dienstregelingenuren stijgt, de overheidsbijdrage daalt en de reizigersopbrengsten stijgen. Bij GVB-bus is er sprake van een daling van de overheidsbijdrage; de overige grootheden blijven gelijk.

Het gaat hier om prijzen. Het verloop van de werkelijke kosten hiervan kan afwijken. Zo is het mogelijk dat de daadwerkelijke kosten van een vervoerder na aanbesteding in de eerste jaren hoger zijn dan het geoffreerde bedrag, terwijl deze kosten tegen het einde van de concessie juist lager zijn dan het geoffreerde bedrag. Overigens zijn in het buitenland al vaker dalingen van 20 à 25% in contractuele prijzen per dienstregelinguur geconstateerd (bijvoorbeeld in Kopenhagen).

Het eerste exploitatiejaar na aanbesteding was 2006 voor Waterland en 2005 voor Zaanstreek; dat is te zien in de grafiek aan het moment waarop de prijsdaling intreedt.

Deze vergelijking leidt tot de volgende constatering:

- Bij de onderzochte streekvervoerconcessies hebben de aanbestedingen geleid tot nieuwe bussen en substantieel (30-50%) meer vervoersaanbod. Daarbij hebben de streekvervoerders een groei van de opbrengsten geboden en is de overheidsbijdrage

gelijk gebleven. Bij GVB-bus hebben zich dergelijke ontwikkelingen niet of nauwelijks voorgedaan.

- Voorafgaand aan de aanbesteding lag de som van overheidsbijdrage plus reizigersopbrengsten per dienstregelinguur bij Waterland en Zaanstreek naar schatting 5% respectievelijk 25% lager dan bij het GVB. Na aanbesteding is het verschil met het GVB toegenomen tot naar schatting 30 à 40%. Daar komt bij dat de betreffende streekvervoerbedrijven een groter financieel risico lopen.

Ter nuancering moeten we opmerken dat de efficiencywinst niet bij alle aanbestede streekvervoerconcessies in Nederland even groot is. Ook is het mogelijk dat bedrijven om strategische redenen biedingen doen die onder de werkelijke kostprijs liggen. Bij de evaluatie van de Wet Personenvervoer is geconcludeerd dat de gemiddelde efficiencywinst na aanbesteding 15 à 20% bedraagt.

Met name het substantiële effect van de aanbestedingen heeft geleid tot de eerder genoemde conclusie dat het verschil tussen het grootstedelijk en het streekvervoer is toegenomen. Ook klanttevredenheidsscores wijzen in deze richting.

Productiviteit

Het verschil in bruto DRU-prijs tussen GVB-bus en aanbesteed streekvervoer wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het feit dat de productiviteit van het rijdend personeel bij het aanbestede streekvervoer naar schatting circa 20% hoger ligt. Daarbij moet worden opgemerkt dat de exploitatie van relatief korte stadslijnen een lagere productiviteit met zich meebrengt dan bij lange streeklijnen. Dat komt omdat kortere lijnen naar verhouding meer tijd op eindpunten kwijt zijn en die tijd telt niet mee in de dienstregelingen. Maar dat verklaart slechts een deel van het verschil. De productiviteit van het rijdend personeel (en van het onderhoudspersoneel) wordt mede bepaald door CAO-regels (waaronder arbeidsduur en verlofregelingen), bedrijfsregels, roosterefficiency en ziekteverzuim. De productiviteit bij GVB, HTM en RET is toegenomen, maar dit geldt in nog sterkere mate voor de productiviteit in het streekvervoer. Met betrekking tot de productiviteit bij de metro past een nuancering: metrobestuurders hebben meer opleiding en veiligheidsinstructie nodig dan buschauffeurs en kunnen daardoor niet dezelfde productiviteit halen als in het streekvervoer.

Nader onderzoek is noodzakelijk om te bepalen welke productiviteit in het stadsvervoer haalbaar is. Toch is het verschil in productiviteit tussen stads- en streekvervoer op dit moment hoger dan gerechtvaardigd wordt door bovengenoemde structurele factoren.

Daarnaast spelen verschillen tussen de CAO-salarissen een rol en hebben de streekbedrijven fors gesneden in de overhead. Tot slot hebben de streekvervoerders nieuw materieel en onderhoud scherp ingekocht. De aanbestedingen hebben ook bij de toeleveranciers, zowel bij busfabrikanten als onderhoudsbedrijven, tot meer concurrentie en lagere prijzen geleid.

Bovenstaande vergelijking met aanbestede streekconcessies is weliswaar alleen uitgevoerd voor GVB-bus maar het beeld dat er uit naar voren komt is waarschijnlijk in grote lijnen ook van toepassing op tram en metro en op HTM en RET.

Klanttevredenheid

De klanttevredenheid heeft zich in de hele OV-sector positief ontwikkeld. Uitgedrukt in rapportcijfers: van gemiddeld 6,8 in 2001 tot 7,2 in 2006. Deze verschillen lijken klein maar daarbij moet bedacht worden dat de per concessie gemiddelde rapportcijfers slechts variëren van 6,7 tot 8,0. Kijken we naar de rapportcijfers van 2006 dan zijn er verschillen te zien tussen aanbestede als niet-aanbestede concessies. Aanbestedingen leiden niet tot een sprong in klanttevredenheid maar wel tot een iets sterkere positieve ontwikkeling. De niet-aanbestede concessies, waaronder het stadsvervoer in de vier grote steden, kregen in 2006 een gemiddeld rapportcijfer van 7,0 en bij de aanbestede concessies lag dit op 7,3. De meer recente aanbestedingen kwamen nog iets hoger uit, namelijk op een gemiddelde van 7,4 en zijn er kennelijk beter in geslaagd om de klanttevredenheid te bevorderen.

Toch ligt de klanttevredenheid in de stad niet per definitie lager dan in het streekvervoer. HTM had in 2005 een score van 7,8 en GVU in 2006 een score van 7,3.

De hardheid van de cijfers

De berekende potentiële efficiencywinsten moeten met de nodige zorgvuldigheid worden gehanteerd. Qua methodiek kan een combinatie van best practices tot een onderschatting van de kosten leiden; de reden is dat de kostensoorten niet bij ieder bedrijf exact dezelfde definitie kennen. Daarnaast kan er sprake zijn van kruissubsidiëring; hetgeen bij de ene vervoerstechniek leidt tot een *onderschatting* van de kosten en bij de andere techniek tot een *overschatting*. Ook de wijze waarop de bedrijven de kosten van sociale veiligheid toedelen aan tram respectievelijk metro speelt hierbij een rol.

Niettemin blijft het beeld overeind staan dat een substantiële verlaging van de kostprijs mogelijk moet zijn. De vraag is onder welke voorwaarden.

Is de 'best practice' haalbaar?

Een best practice is allereerst bedoeld om een spiegel voor te houden. Daarbij is het per bedrijf de vraag of dit niveau kan worden gehaald, op welke termijn en welke partijen daarbij nodig zijn. We geven hier enkele voorbeelden:

- Een bedrijf kan zelfstandig maatregelen nemen om de efficiëntie van de organisatie te vergroten. Het gaat dan met name om verhoging van de productiviteit en verkleining van de overhead. Huisregels en verworven rechten zullen ter discussie moeten worden gesteld. Dat is pijnlijk maar noodzakelijk. De praktijk leert dat politiek/bestuurlijke steun hierbij onontbeerlijk is en dat de druk van concurrentie hierbij een belangrijke rol speelt. Met betrekking tot de productiviteit is hierboven aangegeven welke factoren hierbij een rol spelen.
- De CAO's van de stedelijke bedrijven verschillen zowel onderling als met het streekvervoer. De eerste stap is de totstandkoming van een gezamenlijke CAO voor het stedelijk vervoer. Op termijn ligt één CAO voor het gehele openbare personenvervoer voor de hand.
- Sommige zaken kan het vervoerbedrijf niet zelf beïnvloeden, zoals een door de gemeente vastgesteld regime voor sociale veiligheid of doorstromingsmaatregelen en de mate waarin het openbaar vervoer prioriteit wordt gegeven in het verkeer. Medewerking van gemeente en stadsregio zijn vereist om op deze fronten stappen te kunnen zetten.

- De locatie van remises en railgebonden werkplaatsen is alleen op lange termijn te wijzigen, vereist de medewerking van de gemeente en kan hoge (eenmalige) kosten met zich meebrengen. Bij busgarages is dat makkelijker.

Benchmarking komt pas echt tot zijn recht als de betrokken bedrijven van elkaar leren. Op basis daarvan kunnen bedrijven en stadsregio's bepalen wat haalbaar is en op welke termijn. Dit proces van leren en verbeteren vereist transparantie en doorzettingsvermogen en een zakelijke relatie tussen decentrale overheden en vervoerbedrijven, waarbij een evenwicht moet worden gevonden tussen de harde en de zachte kanten.

De verhoudingen tussen opdrachtgevers en vervoerders zijn nog in ontwikkeling. Dit geeft soms spanningen, bijvoorbeeld als voor de eerste maal een boete wordt gegeven. Succesvolle voorbeelden in het buitenland geven echter aan dat succes mede afhankelijk is van samenwerking, van 'trusted partnership' waarin transparantie, zakelijkheid, erkenning van elkaars belangen en zoeken naar win-winoplossingen centraal staan. Daar waar transparantie ontbreekt is er ruimte voor wantrouwen, worden zakelijke afwegingen bemoeilijkt en is er onvoldoende basis voor succesvol partnership. Transparantie is daarom een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van het stedelijk vervoer.

Railinfrastructuur

Het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur⁸ beslaat 25 à 40% van de totale kosten van metro en tram. Qua informatie en verantwoording is dit een witte vlek. GVB en RET hebben geen informatie over de kosten geleverd, waardoor het niet mogelijk was een kostenvergelijking te maken. Daarnaast is er weinig of niets bekend over de relatie tussen de kosten en het resultaat in termen van beschikbaarheid en betrouwbaarheid. Daarom kan geen prijs/prestatievergelijking worden gemaakt.

Bij de metro-infrastructuur is door Holland Railconsult een vergelijking gemaakt van het onderhoud bij GVB en RET. Daarbij is geconstateerd dat de kosten van het *groot* onderhoud bij het GVB hoger liggen dan bij de RET. Dit hangt samen met verschillen in spoorconstructie en afschrijvingstermijnen. Bij dergelijke zware infrastructuur is er een directe relatie tussen aanlegkosten en onderhoudskosten. Met hogere investeringskosten kunnen lagere onderhoudskosten worden bereikt en andersom. De onderhoudskosten kunnen daarom alleen in samenhang met de aanlegkosten worden beoordeeld.

Institutionele ontwikkeling

De ontwikkeling van de vervoerbedrijven kan niet los worden gezien van de institutionele ontwikkeling. In 1996 hebben de gemeenten het opdrachtgeverschap overgedragen aan de stadsregio's. Dit was een essentiële stap in het proces van ontvlechting en verzakelijking. De institutionele ontwikkeling in de vier stadsregio's gaat redelijk gelijk op, ook al zijn er verschillen. De stadsregio's zijn de afgelopen jaren gegroeid in hun opdrachtgeversrol. De stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Utrecht hebben inmiddels ervaring met het aanbesteden van streekbusconcessies, waarvan sommige van behoorlijke omvang zijn.

⁸ Inclusief overheidsbijdragen voor groot onderhoud van de metro-infrastructuur in het kader van het project Metromorfose.

De discussies over de aanbesteding van het stadsvervoer hebben geleid tot een vertraging bij het nemen van de noodzakelijke maatregelen. De stadsregio's wilden verplicht dan wel facultatief aanbesteden, de betrokken gemeenten hebben gepleit voor onderhandse gunning en het personeel van de betrokken bedrijven heeft zich tegen aanbesteding verzet. Met de laatste wijziging van de Wet Personenvervoer (per 1 januari 2007) is de aanbestedingskalender voor het stadsvervoer vastgelegd. Dit heeft geleid tot de verzelfstandiging van GVB en RET en tot de verkoop van GVU aan Connexxion per 1 januari 2007. Daarmee zijn de voorwaarden gecreëerd om de noodzakelijke vervolgstappen te kunnen zetten.

De financiële en bestuurlijke ontvlechting tussen gemeenten en stedelijke vervoerbedrijven is bijna voltooid. Op het financiële vlak is eerder al afscheid genomen van het bijplussen van tekorten en zijn de boekhoudingen gescheiden. Maar op het terrein van sociale veiligheid is er nog sprake van (directe of indirecte) subsidiëring door de gemeenten, die ook het controle- en veiligheidsregime bepaald hebben. Bij het onderhoud en de vervanging van traminfrastructuur is een heldere scheiding tussen wegonderhoud en railonderhoud een punt van aandacht. Op het bestuurlijke vlak hadden de gemeenten Den Haag en Rotterdam nog een vetorecht over sommige beslissingen van de stadsregio maar in beide steden loopt een procedure om dit vetorecht medio 2007 af te schaffen. De financiële ontvlechting van GVB en de gemeente Amsterdam was al in 2002 voltooid; met de overdracht van het aan de dienst IVV gemandateerde opdrachtgeverschap aan de stadsregio is begin 2006 ook de bestuurlijke ontvlechting voltooid.

Ook moeten we constateren dat de stadsregio's thans niet altijd beschikken over accurate en volledige informatie om de doelmatigheid van de besteding van de overheidsbijdrage te kunnen controleren. Stadsgewest Haaglanden beschikt over meer informatie dan de stadsregio's Amsterdam en Rotterdam. Welke gegevens worden geleverd is vastgelegd in de concessieovereenkomsten.

Verdere stappen naar marktconformiteit

Tot slot kijken we vooruit naar de nog te zetten stappen. Voor GVB, HTM en RET is de belangrijkste uitdaging het tijdig bereiken van een marktconform prijsniveau om bij aanbesteding met private partijen te kunnen concurreren. De marktconformiteit van GVU is na de verkoop een zaak van Connexxion geworden.

Om een marktconform niveau te bereiken zijn vooral maatregelen nodig om de productiviteit van het rijdend personeel en de werkplaatsen te verhogen en om de overhead te verkleinen. Heilige huisjes zullen ter discussie moeten worden gesteld. De drie bedrijven hebben al stappen in deze richting gezet en de resultaten daarvan zijn zichtbaar in de recente meerjarenafspraken die met de stadsregio's zijn gemaakt. Of die afspraken voldoende zijn om te zijner tijd te kunnen concurreren met private ondernemingen die zich eveneens verder ontwikkelen kan op dit moment niet worden vastgesteld.

Verdere ontwikkeling van het institutioneel kader

De gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam spelen een cruciale rol als eigenaar van het vervoerbedrijf en eigenaar van railmaterieel en railinfrastructuur. Voor de aanbesteding van railconcessies en het onderhoud van materieel en infrastructuur moeten gebruiks- en onderhoudscontracten tussen de decentrale overheden, vervoerder(s) en eventueel derden worden gesloten.

Het eigendom en beheer van railmaterieel en railinfrastructuur brengt voor de decentrale overheden nieuwe taken met zich mee. Daarbij gaat het om asset management (beheer van kapitaalgoederen), inclusief de monitoring van de conditie en de levensduur van de assets, aan het begin, tijdens en na afloop van een concessie voor railvervoer.

Binnen de stadsvervoerconcessies is kruissubsidiëring mogelijk tussen railvervoer en busvervoer. Artikel 69 van de WP2000 stelt dat het een GVB met een nog niet aanbestede railconcessie niet is toegestaan om middelen die bestemd zijn voor het railvervoer te gebruiken voor busvervoer als dit voordelen oplevert die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is⁹. Daarnaast is ook kruissubsidiëring tussen beheer en onderhoud van infrastructuur en één of meerdere vervoertechnieken denkbaar. Deze laatste mogelijkheid is niet expliciet genoemd in de WP2000.

De Stadsregio Amsterdam heeft voor 2005 geconstateerd dat er sprake is geweest van kruissubsidiëring van het railvervoer naar het busvervoer. Om kruissubsidiëring te kunnen constateren is transparantie en informatie nodig. Deze is niet altijd voorhanden.

De relevantie van kruissubsidiëring schuilt allereerst in het bereiken van een gelijk speelveld bij aanbestedingen. Daarnaast speelt het een rol bij het bepalen van de financiële consequenties van lijnennetwijzigingen, bijvoorbeeld rond de opening van een nieuwe metrolijn en bij het prognosticeren van benodigde overheidsbijdragen voor de toekomst. In al deze gevallen is het van belang dat de prijzen een goede afspiegeling vormen van de feitelijke situatie. Ook deze benchmark is mogelijk door kruissubsidiëring beïnvloed.

De stadsregio's zullen hun kennis op een aantal terreinen moeten vergroten. Welke terreinen dat zijn verschilt per stadsregio en kan variëren van railexploitatie, beheer en onderhoud van railinfrastructuur tot contractvormen.

Hiervoor is al het belang van een 'trusted partnership' van opdrachtgever en vervoerbedrijf genoemd. De essentie daarvan is dat partijen werken met gemeenschappelijke doelstellingen, handelen in overeenstemming met de gemaakte afspraken, elkaars belangen kennen en erkennen en gezamenlijk zoeken naar oplossingen waar beide partijen van profiteren (win-win).

⁹ Voor letterlijke tekst van art. 69 van WP2000 zie bijlage G.

Conclusies

1. De bedrijven hebben in de periode 2000 t/m 2006¹⁰ kostenreducties geboekt in de orde van 10 à 15%. Deze winsten waren deels nodig om bezuinigingen op te vangen en zijn verder besteed aan netuitbreiding en sociale veiligheid. De kostenreducties gingen samen met een daling van de overheidsbijdragen voor exploitatie. Tegelijkertijd zijn de overheidsbijdragen voor sociale veiligheid toegenomen. Per saldo is het totaal aan overheidsbijdragen min of meer gelijk gebleven en leveren de bedrijven meer product voor hetzelfde geld.
2. De scheiding van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en de overdracht van het opdrachtgeverschap van de gemeenten aan de stadsregio's hebben een belangrijke impuls gegeven aan het proces van ontvlechting en verzakelijking.
3. De aanbestedingskalender voor het gemeentelijk vervoer in de grote steden is pas op 1 januari 2007 van kracht geworden. Dit heeft mede invloed gehad op het tempo waarmee de stedelijke bedrijven maatregelen hebben genomen die noodzakelijk zijn om marktconform te worden.
4. Het streekvervoer heeft zich in efficiency en kwaliteitsneller ontwikkeld dan de stedelijke vervoerbedrijven. Daardoor zijn de verschillen tussen stedelijk en streekvervoer in de periode 2000-2006 toegenomen.
5. Metro: de kosten per DRU (inclusief sociale veiligheid en exclusief infrastructuur) zijn in de periode 2001-2005 bij het GVB toegenomen en bij de RET afgenomen. De kosten per DRU lagen in 2005 bij het GVB circa 20% boven die van de RET. Een combinatie van best practices van GVB, RET en streekvervoer duidt op een kostprijs die ruim 20% onder die van RET ligt.
6. Tram: de kosten per DRU (inclusief sociale veiligheid en exclusief infrastructuur) zijn in de periode 2001-2005 met 0 tot 10% toegenomen en lagen in 2005 het laagste bij HTM en GVB. Een combinatie van best practices van GVB, HTM, RET en streekvervoer duidt op een kostprijs die ongeveer 20% onder die van GVB en HTM ligt.
7. Bus: vergelijking van GVB-bus met de aanbestede streekbusconcessies Waterland en Zaanstreek laat grote verschillen zien in de ontwikkeling van vraag, aanbod, reizigersopbrengsten en overheidsbijdrage. De bruto prijs (som van de overheidsbijdrage en reizigersopbrengsten) per DRU lag in 2005 bij Waterland en Zaanstreek naar schatting 5% resp. 25% lager dan bij het GVB, waarbij de reizigersopbrengsten tenminste gelijk zijn gebleven¹¹. Na aanbesteding is het verschil met het GVB toegenomen tot naar schatting 30 à 40%. Daar komt bij dat de betreffende streekvervoerbedrijven een groter risico lopen.
8. Het verschil in bruto DRU-prijs tussen stedelijk en streekvervoer wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de productiviteit van het rijdend personeel die bij het aanbestede streekvervoer naar schatting circa 20% hoger ligt. Daarnaast spelen

¹⁰ Periode: de beschrijving van de ontwikkelingen per bedrijf (deel B) heeft betrekking op de periode 2000-2006 en de kwantitatieve vergelijking per vervoertechniek (deel A) op de periode 2001-2005.

¹¹ In beide streekvervoerconcessies daalde de overheidsbijdrage en werd opbrengstengroei aangeboden. De contractueel overeengekomen bruto prijs kan afwijken van de werkelijke kosten.

- verschillen tussen CAO-salarissen, een kleinere overhead en het scherper inkopen van materieel en onderhoud een rol.
9. Railinfrastructuur: er is weinig of niets bekend over de relatie tussen de kosten en het resultaat in termen van beschikbaarheid en betrouwbaarheid. Daarom kunnen geen uitspraken worden gedaan over de prijs/prestatieverhouding. Het gaat hier om naar schatting 25 à 40% van de totale productiekosten van metro en tram.
 10. Best practices houden een spiegel voor maar zijn niet voor elk bedrijf zonder meer realiseerbaar. Bedrijven kunnen zelfstandig maatregelen nemen om de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie te vergroten.
 11. Een wijziging van het sociale veiligheidsregime vereist de instemming van het gemeentebestuur. De locatie van remises en railgebonden werkplaatsen zijn alleen op lange termijn en tegen forse kosten te wijzigen.

Aanbevelingen

1. GVB, HTM en RET zullen verdergaande stappen moeten zetten om zich staande te houden op de markt. Ook het tempo van de stappen moet omhoog, De bedrijven kunnen leren van elkaar en van het streekvervoer. Om de productiviteit van het rijdend personeel te verhogen zullen heilige huisjes ter discussie moeten worden gesteld. Andere aandachtspunten zijn de omvang van de overhead, de efficiency van het onderhoud en de inkoop van nieuw materieel.
2. Railmaterieel en railinfrastructuur zullen bij aanbesteding aan een vervoerder ter beschikking worden gesteld. De decentrale overheden zullen hiervoor net als een leasemaatschappij asset management moeten ontwikkelen, waarbij onderhoudsbehoefte, conditie en beschikbaarheid meetbaar worden gemaakt. De stadsregio's zullen hun kennis op deze terreinen moeten uitbreiden.
3. Er is nu onvoldoende inzicht in de kosten van beheer en onderhoud van railinfrastructuur. Inspanningen om dit inzicht te vergroten zullen moeten worden geïntensiveerd.
4. Er zijn tussen de bedrijven verschillen geconstateerd in de kosten die gepaard gaan met het bestrijden van zwartrijden en het verbeteren van de sociale veiligheid. Mede in relatie tot de invoering van de ov-chipkaart achten wij het wenselijk om te kijken naar de kosteneffectiviteit van deze maatregelen. Dit is allereerst een zaak van gemeenten en stadsregio's.
5. In het kader van goed opdrachtgeverschap en de komende aanbestedingen is het zaak dat de financiële en bestuurlijke ontvlechting wordt voltooid.
6. Goed openbaar vervoer vraagt om een 'trusted partnership' van opdrachtgevers en vervoerders: zakelijk, transparant en resultaatgericht, waarbij partijen rekening houden met elkaars belangen. Ook de contractvorm speelt hierbij een rol: output- of opbrengstgerelateerde contracten passen beter bij trusted partnership dan input- of kostengerelateerde contracten.
7. Om de verdere ontwikkeling van GVB, HTM en RET te volgen wordt aanbevolen deze benchmark over 2 jaar te herhalen en daarbij speciale aandacht te schenken aan beheer en onderhoud van railinfrastructuur en aan sociale veiligheid.

1 Inleiding

1.1 Aanbestedingsplicht en motie Hofstra

Op grond van de Wet Personenvervoer 2000 moet het stads- en streekvervoer worden aanbesteed. De inwerkingtreding van de aanbestedingsverplichting is geregeld in het Besluit Personenvervoer. Bij de laatste wijziging van dit Besluit is voor het stadsvervoer de aanbestedingsverplichting van kracht geworden, waarbij het stadsvervoer onder voorwaarden uitstel kan krijgen tot 2012 en voor het railvervoer tot 2017. Deze wijziging is in december 2006 door het kabinet geaccordeerd.

De gemeentelijke vervoerbedrijven van de grote steden bereiden zich daarop voor. GVB en RET zijn per 1 januari 2007 verzelfstandigd en GVU is overgenomen door Connexxion. De regio Amsterdam heeft gekozen voor gelijktijdige aanbesteding van bus, tram en metro in 2012. De regio's Den Haag en Rotterdam hebben gekozen voor aanbesteding van de bus in 2009 en rail in 2017.

In de motie Hofstra van 30 juni 2005 worden voorwaarden verbonden aan het uitstel van de aanbestedingsverplichting, waaronder het toetsen van de ontwikkeling van de 'doelmatigheid' aan een kwantitatieve taakstelling. Deze motie en het kabinetsstandpunt van 24 maart 2005 vormen de aanleiding voor deze benchmark, waarin tevens wordt ingegaan op de vraag hoe de betrokken bedrijven zich ontwikkelen richting marktconformiteit.

De motie Hofstra, het kabinetsstandpunt en de tekst in het Besluit Personenvervoer over de aanbestedingsplicht van het stadsvervoer zijn opgenomen in de bijlagen B en C.

1.2 Doel en resultaat

Het doel van de benchmark is het informeren van de Tweede Kamer met de motie Hofstra als vertrekpunt. De focus van de benchmark is:

V&W en de Kamer de komende jaren inzicht geven in de mate van marktconformiteit en de ontwikkeling daarin voor wat betreft:

- concessies van de stedelijke vervoerbedrijven waarbij in 2012 bus, tram en metro worden aanbesteed (motie Hofstra)
- metro- en tramconcessies die voor 2017 dienen te zijn aanbesteed

Daarnaast levert de benchmark een kwalitatieve beschrijving van de stappen die de stedelijke vervoerbedrijven reeds hebben genomen en nog moeten nemen op weg naar marktconformiteit.

'GVB' is hier gedefinieerd als vervoerbedrijf waarvan de meerderheid van de aandelen in handen van de gemeentelijke overheid is.

Gelet op het bovenstaande, richt deze benchmark zich op die stadsvervoerconcessies die pas in 2012 of 2017 zullen worden aanbesteed. Dit zijn:

- GVB metro, tram en bus
- HTM tram
- RET metro en tram

HTM-bus en RET-bus, die voor 2009 worden aanbesteed, vallen buiten de scope van de benchmark. Ook GVU valt sinds de verkoop aan Connexxion per 1-1-2007 niet meer onder deze criteria; GVU is wel meegenomen bij de beschrijving van de ontwikkelingen tussen 2000 en 2006.

Eenzijds wordt hiermee informatie verstrekt over de stadsvervoerconcessies waarvan de aanbesteding is uitgesteld tot na 2009. Anderzijds wordt voor de betreffende concessies een beeld geschetst van de reeds afgelegde en nog af te leggen weg naar marktconformiteit. Met name voor de railgebonden concessies heeft dit aanzienlijk meer voeten in de aarde dan voor de busconcessies.

De focus in deze benchmark ligt op het operationele niveau, oftewel op de prestaties van de bedrijven (productieve efficiëntie en kostenefficiëntie). Deze benchmark richt zich niet op de wijze waarop de ontwikkelingsfunctie door de bedrijven en/of de vervoersoverheden wordt ingevuld en uitgevoerd.

1.3 Opbouw rapport

Het rapport is opgebouwd uit twee delen:

- Deel A: Kwantitatieve vergelijking GVB, HTM en RET
In dit deel wordt GVB, HTM en RET kwantitatief vergeleken, zowel onderling als met het streekvervoer, waarbij de verschillen worden geanalyseerd, best practices worden gedestilleerd en een beoordeling wordt gegeven van de mate van marktconformiteit.
- Deel B: Beschrijving ontwikkelingen 2000 - 2006
Dit deel beschrijft de weg naar marktconformiteit, waarbij wordt aangegeven wat er sinds 2000 is bereikt en welke institutionele en voorwaardenscheppende aspecten hierbij een rol spelen. Dit deel sluit af met een overzicht van de stappen die in de vier stadsregio's op weg naar marktconformiteit inmiddels gezet zijn en nog gezet moeten worden.

Deel A Kwantitatieve vergelijking GVB, HTM en RET

Periode: 2001 - 2005

Vergelijking:

- Metro: GVB en RET
- Tram: GVB, HTM en RET
- Bus: GVB en aanbestede concessies Waterland en Zaanstreek

2 Aanpak benchmark

2.1 Wat is marktconformiteit

De eerste vraag is wat onder 'marktconform' verstaan wordt. 'Conform aan de markt' betekent letterlijk dat men de situatie van de stedelijke vervoerbedrijven zou wensen te vergelijken met een situatie die na aanbesteding ontstaat wanneer een marktpartij een aanbieding heeft gemaakt en deze uitvoert.

Voor deze benchmark is uitgegaan van de volgende definitie voor marktconformiteit:

"Het verrichten van vooraf beschreven prestaties tegen een prijs- en kwaliteitsniveau dat vergelijkbaar is met het niveau dat bij een openbare aanbesteding van hetzelfde servicepakket zou worden geboden."

2.2 Wat is benchmarking

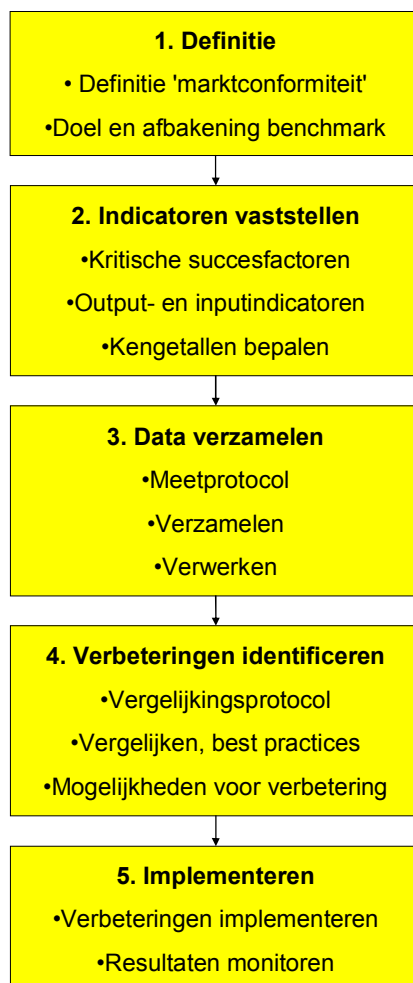
Het woord 'benchmarking' wordt vaak gebruikt in verschillende betekenissen, wat soms tot verwarring leidt. Onderstaande figuur geeft aan welke stappen er meestal in de literatuur worden onderscheiden bij de ontwikkeling van een benchmark. In veel gevallen wordt benchmarking ondernomen door bedrijven die willen leren van hun concurrenten teneinde hun concurrentiepositie in de markt te verbeteren. De huidige benchmarkstudie volgt dezelfde stappen, met uitzondering van de implementatie, die buiten het kader van deze studie valt.

Het doel van een benchmark is in de eerste plaats om 'best practices' in beeld te brengen en daarvan te leren op welke punten de eigen organisatie het minder goed doet dan degene die het beste scoort. Bij het ontwikkelen van een benchmark loopt men tegen de volgende vragen aan:

- van inhoudelijke aard: hoe weten we of en in welke mate een best practice elders ook toepasbaar is in de bestudeerde gevallen? Er kunnen valide redenen zijn waarom de kosten in de ene stad hoger zijn dan in de andere stad.
- van strategische aard: hoe weten we of een best practice ook marktconform is?
- van methodische aard: hoe waarborg je dat de vergelijkbaarheid van de gebruikte gegevens?

Dit geeft in een notendop het spanningsveld weer en bovengenoemde vragen spelen een belangrijke rol bij de interpretatie van de resultaten. In onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op de verschillende stappen die bij deze benchmarkstudie zijn gevolgd.

FIGUUR 2-A ONTWIKKELING BENCHMARK IN STAPPEN



Om een beeld te vormen van de marktconformiteit van de betrokken bedrijven zijn achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen:

1. Definitie van marktconformiteit: zie hierboven
2. Het vaststellen van de benchmarkindicatoren waarmee uitspraken over de ontwikkeling van de marktconformiteit gedaan kunnen worden (zie par. 2.3)
3. Het verzamelen van de noodzakelijke gegevens via stadsregio's en vervoerbedrijven en het verwerken, controleren en bewerken van de verkregen gegevens
4. Het vergelijken van de drie bedrijven aan de hand van de benchmarkindicatoren, voor 2001 en 2005 en per vervoerstechniek apart. Dit omvat het analyseren van verklarende factoren, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden in de betreffende steden. Tot slot wordt op basis van best practices en expert judgement een beoordeling van de marktconformiteit gegeven,

2.3 Benchmarkindicatoren

Voor de benchmark zijn allereerst vervoersvraag, aanbod, klanttevredenheid en opbrengsten in kaart gebracht.

Verder zijn de exploitatiekosten vergeleken, waar mogelijk uitgesplitst naar kostensoort. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de benchmarkindicatoren voor de vervoerexploitatie inclusief sociale veiligheid. Tevens zijn verklarende factoren aangegeven waarmee inzicht wordt verkregen in de achtergronden.

TABEL 2-A BENCHMARKINDICATOREN VERVOEREXPLOITATIE EN SOCIALE VEILIGHEID

Aspect	Benchmarkindicatoren	Verklarende factoren
Materieel	<ul style="list-style-type: none"> • Capaciteitskosten/DRU • Kilometerkosten/DRU 	<ul style="list-style-type: none"> • Technische reserve (%) • Gem. leeftijd wagenpark
Rijdend personeel	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten rijdend personeel/DRU 	<ul style="list-style-type: none"> • Productiviteit (DRU's per wagenbestuurder per jaar)
Kaartverkoop en informatie	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoopkosten/DRU 	
Sociale veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten sociale veiligheid/DRU 	<ul style="list-style-type: none"> • Instap- en controleregime
Overige kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Overige kosten/DRU 	

Tot slot is voor tram en metro gekeken naar de kosten van beheer en onderhoud van de railinfrastructuur voor zover de beschikbare gegevens dit toelaten.

Gegevensverzameling

Voor de kwaliteit van de benchmark is het belangrijk dat de gegevens juist zijn en onderling vergelijkbaar. Daarom is veel tijd en aandacht besteed aan het verzamelen, controleren en vergelijkbaar maken van de gewenste gegevens. Over sommige gegevens zijn aanvullende vragen gesteld aan de vervoerbedrijven en stadsregio's. Ook heeft nader overleg met de vervoerbedrijven plaatsgevonden om de juiste interpretatie van de cijfers te achterhalen. Waar gedetailleerde uitsplitsingen van cijfers ontbraken zijn inschattingen gemaakt op basis van de wel beschikbare informatie en expert judgment; de impact hiervan is zeer gering. Alle bewerkingen zijn gedocumenteerd en controleerbaar vastgelegd.

Voor de benchmark zijn via de stadsregio's gegevens bij de stedelijke vervoerbedrijven over de jaren 2001 en 2005 opgevraagd. Als basis voor de gegevens is gebruik gemaakt van het Uniform Rekenschema (URS). Voor GVB en HTM waren deze zowel voor 2001 en 2005 beschikbaar. RET heeft op verzoek voor 2005 vergelijkbare gegevens opgeleverd. Het gaat hierbij om gegevens over vraag en aanbod, klanttevredenheid, vervoerexploitatie, sociale veiligheid, infrastructuur en concessieovereenkomsten. Alle gegevens zijn vastgelegd in een database, inclusief bronvermelding en beschrijving van correcties.

Vergelijkbaarheid steden

De omstandigheden waaronder de vervoerbedrijven in elk van de steden opereren zijn substantieel verschillend. Om een enkel voorbeeld te noemen: de huidige maar ook de maximaal haalbare operationele snelheid ligt in Den Haag hoger dan in Amsterdam.

Een marktconforme prijs zal hierdoor per stad kunnen verschillen. Dit impliceert dat het niet reëel en niet zinvol is om van de drie bedrijven eenzelfde prijs/prestatieverhouding te verwachten. Bij de vergelijking en bij de interpretatie moeten we derhalve rekening houden

met structurele, plaatsgebonden verschillen die niet door het vervoerbedrijf kunnen worden beïnvloed.

Met verschillen in snelheid is rekening gehouden door kostenvergelijkingen te baseren op kosten per dienstregelingsuur (DRU). Alleen bij de kilometerkosten, die niet afhangen van de tijd maar van de afgelegde afstand, is de vergelijking gebaseerd op de kosten per wagenkilometer. Het feit dat de kilometerkosten niet afhangen van de snelheid impliceert overigens dat een lage snelheid leidt tot lagere kosten per DRU. Daar wat dat relevant is, namelijk bij het bepalen van de best practice voor de tram, wordt hier nader op ingegaan (zie paragraaf 8.3).

Daarnaast zijn er structurele verschillen die van invloed zijn op het gebruik en de opbrengsten, zoals verschillen in economische ontwikkeling, koopkracht en autobezit.

Lokale politiek

Ook de lokale politiek is van invloed op de prijs/prestatieverhouding in het openbaar vervoer. Het regime voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer wordt in de grote steden niet bepaald door het vervoerbedrijf maar door gemeente en stadsregio. De snelheid van het openbaar vervoer wordt mede bepaald door doorstromingsmaatregelen en prioriteit bij verkeerslichten en dit is een zaak van de gemeente.

Bescherming van concurrentiegevoelige informatie

In verband met de toekomstige aanbestedingen is het noodzakelijk om concurrentiegevoelige informatie te beschermen. De basisgegevens zijn dan ook verstrekt onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat deze niet openbaar worden gemaakt en niet tussen de betrokken partijen wordt uitgewisseld. Alle concurrentiegevoelige gegevens zijn om die reden vertaald naar indexcijfers die een onderlinge vergelijking toelaten, maar geen inzicht geven in het absolute niveau. Op deze wijze is de vertrouwelijkheid van de gegevens gewaarborgd.

Correctie voor prijsstijgingen

Voor zover mogelijk zijn de benchmarkindicatoren berekend voor zowel 2001 als 2005. Alle bedragen van 2001 zijn gecorrigeerd voor prijsstijgingen middels een prijsindex. Op deze wijze zijn alle bedragen op prijspeil 2005 gebracht.

Verantwoording

Voor een verantwoording van de gegevensverwerking verwijzen we naar bijlage E.

3 Vraag, aanbod, opbrengsten en kosten

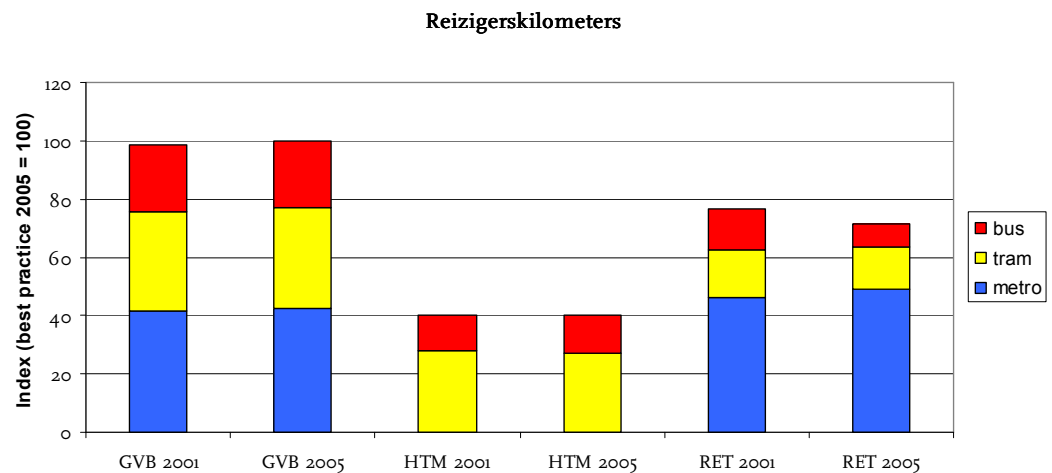
Dit hoofdstuk geeft een beeld van de omvang van vraag en aanbod van het stedelijk vervoer van GVB, HTM en RET en van de opbrengsten en kosten.

3.1 Vervoersvraag

De ontwikkeling in vervoerde reizigers wordt bijgehouden aan de hand van tellingen door de vervoerbedrijven. De vervoeromvang geeft een beeld van de relatieve grootte van de bedrijven.

De ontwikkeling van reizigerskilometers is weergegeven in onderstaande grafiek.

FIGUUR 3-A ONTWIKKELING REIZIGERKILOMETERS



Om een compleet beeld te geven van het verschil in vervoerprestatie tussen Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zijn in deze grafiek ook HTM-bus en RET-bus opgenomen. HTM-bus en RET-bus vallen echter buiten de scope van deze benchmark. De vervoerprestatie bij GVB is circa 30% hoger dan van RET en circa tweeënhalf keer hoger dan de vervoerprestatie van HTM.

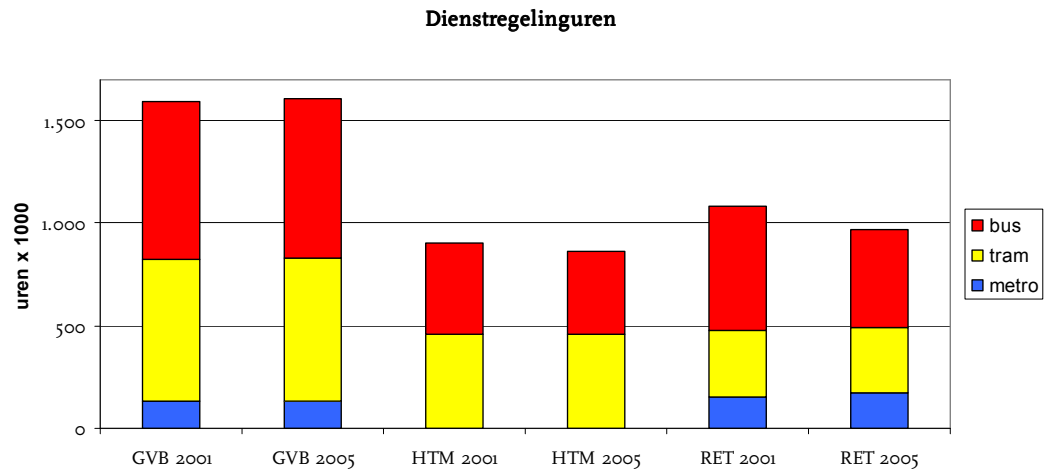
Het vervoer is bij RET in de periode 2001 – 2005 met circa 7% afgenomen, bij HTM is het vervoer vrijwel gelijk gebleven, terwijl bij GVB sprake van een stijging van het vervoer met circa 2%.

3.2 Vervoersproductie

Een veel gebruikte maat voor de vervoersproductie is het aantal dienstregelinguren (DRU's) dat wordt aangeboden. Dit geeft het voor de klant beschikbare vervoersaanbod weer waarbij rekening wordt gehouden met het aantal ritten in de dienstregeling en de lengte van deze ritten in tijd.

Vergelijking

FIGUUR 3-B DIENSTREGELINGUREN



Het aantal DRU's van GVB ligt voor tram en metro samen circa 70% hoger dan het aantal DRU's dat RET aanbiedt. Het aantal DRU's voor tram en metro is tussen 2001 en 2005 gelijk gebleven of licht gestegen.

De productie bij RET bus is sinds 2001 met gedaald onder invloed van verlenging van de metro, opening van nieuwe TramPlus-lijnen en bezuinigingen op het busnet. Het totaal aantal DRU's bij RET is daardoor circa 10% lager dan in 2001.

Verklarende factoren

Het aantal DRU's is in de periode 2001-2005, onder invloed van de rijksbezuinigingen op de exploitatiebijdrage, afgenomen. Tegelijkertijd zijn nieuwe tram- en metrolijnen in gebruik genomen:

- Amsterdam: tramlijnen naar Nieuw Sloten en IJburg
- Den Haag: tramlijn naar Ypenburg / Nootdorp.
- Rotterdam: TramPlus-lijnen naar Vlaardingen Holy, IJsselmonde, Carnisselande, Beneluxmetro (Calandlijn) en verlenging naar Nesselande.

Per saldo is de productie voor het railvervoer over de periode 2001-2005 ongeveer gelijk gebleven; alleen bij RET metro en tram is het aantal DRU's met 2% toegenomen.

Voor de ontwikkeling van vraag en aanbod per bedrijf afzonderlijk wordt verwezen naar bijlage J.

3.3 Klanttevredenheid

Sinds 2001 wordt landelijk op uniforme wijze onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid in het openbaar vervoer. Deze zogeheten OV-Klantenbarometer biedt inzicht in de waardering van de klant voor een aantal kwaliteitsaspecten.

We presenteren in deze paragraaf twee vergelijkingen:

- Onderlinge vergelijking van GVB, HTM en RET
- Vergelijking van de grootstedelijke vervoerbedrijven met aanbestede streekconcessies

3.3.1 Onderlinge vergelijking

De hiernavolgende grafieken geven inzicht in de klanttevredenheid voor metro, tram en bus in de betrokken steden.

De waardering voor de metro is bij de RET gestegen en bij het GVB gedaald.

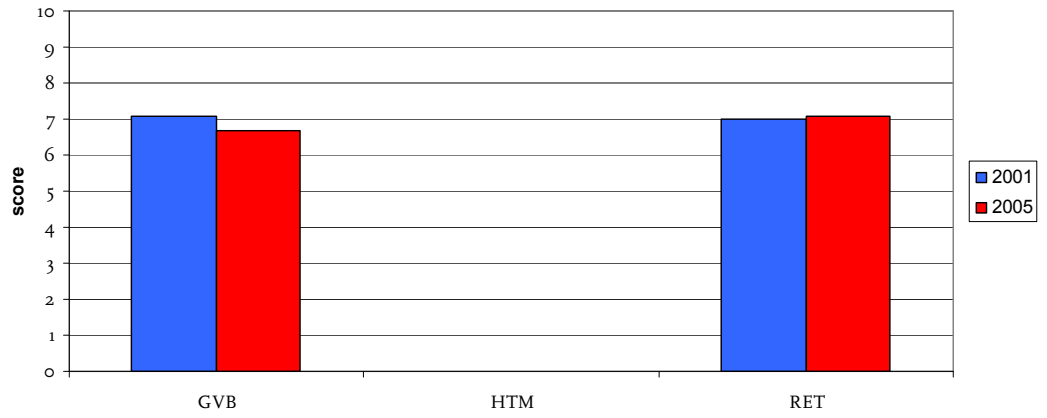
De klantwaardering voor de tram is bij HTM het meest toegenomen, bij de RET gestegen en bij het GVB vrijwel gelijk gebleven. In dezelfde periode is er bij GVB en RET nieuw trammaterieel ingestroomd en bij HTM niet. Dit wordt niet 1 op 1 weerspiegeld in de waardering van de klant. Naast nieuw materieel zijn er dus andere aspecten die in de klantwaardering een belangrijke rol spelen.

Om een referentie te bieden voor GVB-bus zijn in deze grafiek ook HTM-bus en RET-bus opgenomen. HTM-bus en RET-bus vallen echter buiten de scope van deze benchmark.

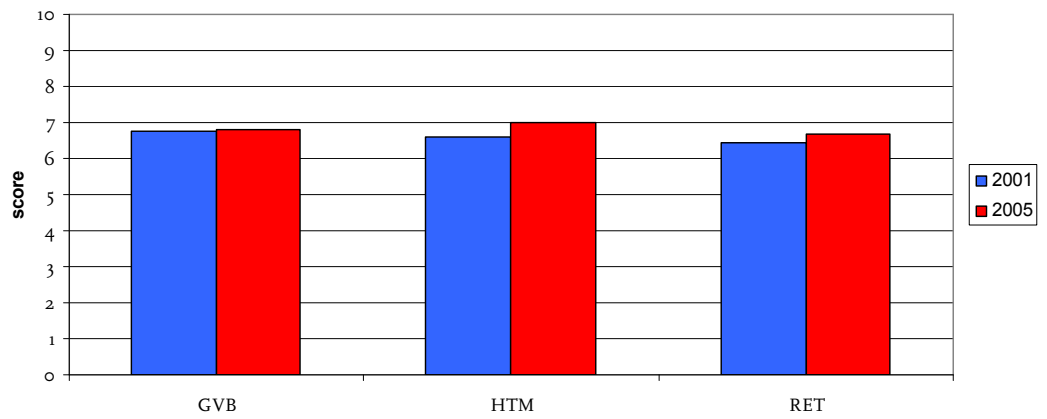
De klantenwaardering voor de kwaliteit van de bus bij de stedelijke vervoerbedrijven lag in 2001 iets onder het landelijke gemiddelde. HTM scoorde in 2005 voor de bus een duidelijk hogere waardering die ook boven het landelijke gemiddelde ligt. De waardering voor GVB bus blijft achter bij de landelijke trend. De waardering voor RET bus is tussen 2001 en 2005 vrijwel gelijk gebleven.

FIGUUR 3-C ONTWIKKELING KLANTTEVREDENHEID

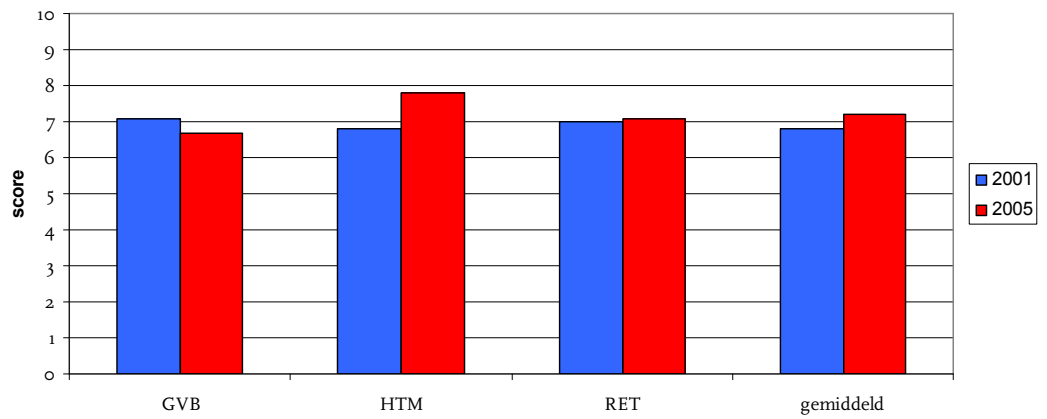
metro: ontwikkeling klanttevredenheid



tram: ontwikkeling klanttevredenheid



bus: ontwikkeling klanttevredenheid



3.3.2 Vergelijking met aanbestede concessies

We vergelijken hieronder de klantwaardering van de stedelijke vervoerbedrijven met het landelijk gemiddelde van het gehele stads- en streekvervoer en de ontwikkeling van de klanttevredenheid in aanbestede concessies¹².

In de jaren 2001 en 2002, dus vóór de aanbestedingen, scoren de concessies gemiddeld het rapportcijfer 6,8. In de jaren 2003 t/m 2006 scoren de niet-aanbestede concessies een 7,0 en de aanbestede concessies een 7,3. Dat verschil van 0,3 tussen wel en niet aanbesteed lijkt klein, maar is toch aanzienlijk bij een verschil van slechts 1,3 punten in 2006 tussen de best scorende concessie (Waddeneilanden: rapportcijfer 8,0) en de slechtst scorende (het naastgelegen Friesland Noord, dat tot eind december 2006 nog niet is aanbesteed: rapportcijfer 6,7).

De gemiddelde scores voor de stedelijke vervoerbedrijven was in 2001 6,6; de gemiddelde score voor andere concessies 6,8. Dat betekent dat de stedelijke vervoerbedrijven in de nulsituatie iets slechter scoren. Houden we de grote steden apart, dan scoren de aanbestede concessies nog steeds 7,3 terwijl de overige concessies (zonder de grote steden) wederom 7,0 scoren. De meer recente aanbestedingen kwamen nog iets hoger uit, namelijk op een gemiddelde van 7,4 en zijn er kennelijk beter in geslaagd om de klanttevredenheid te bevorderen.

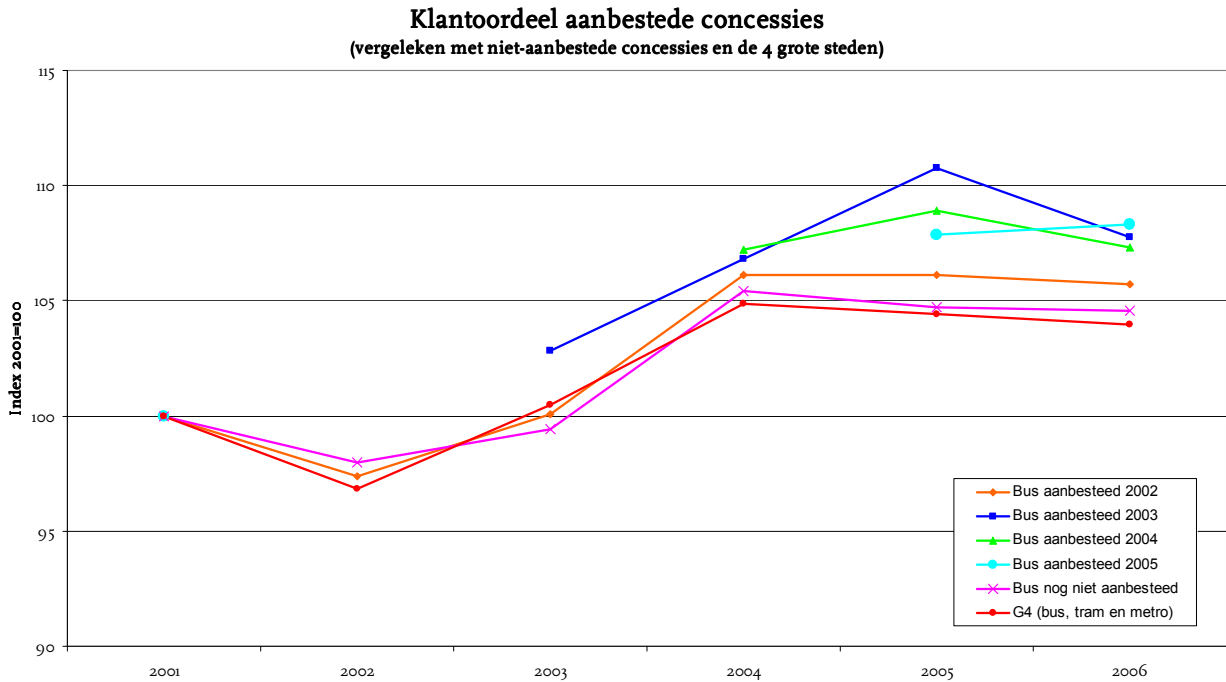
Misschien biedt een echt voor-en-na-onderzoek een scherper beeld. Tijdens de eerste OV-Klantenbarometer in 2001 was geen enkele concessie aanbesteed. Tussen 2002 en 2006 zijn 41 concessies aanbesteed. Voor elke concessie kunnen we vaststellen wat het effect is op de kwaliteit van de aanbesteding door te kijken naar de kwaliteit voor en na de concessieoverdracht. Voor de in december 2006 aanbestede concessies is er geen nameting. Voor de andere 31 concessies wel.

Bij aanbestede concessies kan er sprake zijn van implementatieproblemen in het eerste jaar, die de kwaliteit in eerste instantie negatief beïnvloeden. Het echte effect van de aanbesteding op de kwaliteit zou pas na dat eerste jaar zijn te verwachten. Om het (tijdelijke) effect van de implementatieproblemen eruit te kunnen filteren, negeren we het eerste jaar na de concessieovergang. Dan komen we tot een verschil van 0,2 punten in het voordeel van de aanbestede concessies.

De hiernavolgende grafiek geeft een overzicht van het klantoordeel voor aanbestede en niet-aanbestede busconcessies en van de concessies in de vier grote steden. De rapportcijfers zijn omgerekend in indexcijfers waarbij het klantoordeel in 2001 op 100% is gesteld.

¹² De analyse van de klanttevredenheid in wel- en niet-aanbestede vervoerconcessies is ontleend aan eigen onderzoek van inno-V en TU Delft (april 2007).

FIGUUR 3-D ONTWIKKELING KLANTTEVREDENHEID BUS AANBESTEDE CONCESSIONS



Uit de grafiek blijkt dat de klanttevredenheid vanaf 2002 tot 2004 sterk is gestegen. De klanttevredenheid in de aanbestede concessies ligt iets hoger dan bij de niet-aanbestede streekconcessies en hoger dan binnen de grote steden.

In de stad ligt de klanttevredenheid niet persé lager dan in het streekvervoer. HTM had in 2005 een score van 7,8 en GVU in 2006 een score van 7,3.

3.4 Opbrengsten

De opbrengsten van de vervoerbedrijven bestaan uit de reizigersopbrengsten en de zogenaamde contractopbrengsten: dit zijn de overheidsbijdragen voor vervoerexploitatie, beheer en onderhoud van de infrastructuur en sociale veiligheid. Daarnaast is er sprake van incidentele bijdragen van stadsregio of gemeente, bijvoorbeeld voor toegankelijkheid, van reclameinkomsten en van incidentele buitengewone baten zoals vrijvallende reserveringen. Zie bijlage E voor een verantwoording van de gegevensverwerking.

3.4.1 Omvang van de opbrengsten

Onderstaande figuren geven per bedrijf weer hoe de procentuele verdeling van de verschillende opbrengstcomponenten is.

De reizigersopbrengsten maken bij HTM en RET circa 30% van de totale opbrengsten uit, bij GVB is dat circa 40%. Deze getallen moeten niet worden verward met kostendekkingsgraden (de verhouding tussen reizigersopbrengsten en exploitatiekosten). Aangezien bij HTM en RET de bus buiten deze benchmark valt is het niet mogelijk om een vergelijking van kostendekkingsgraden te presenteren.

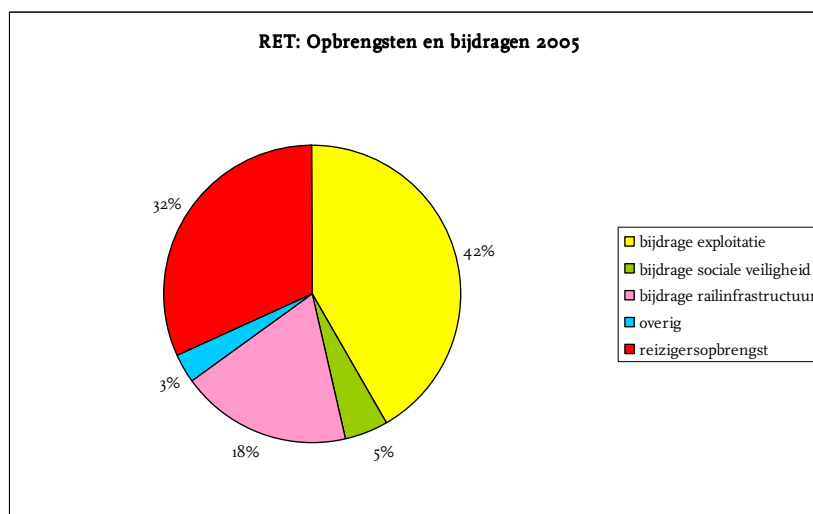
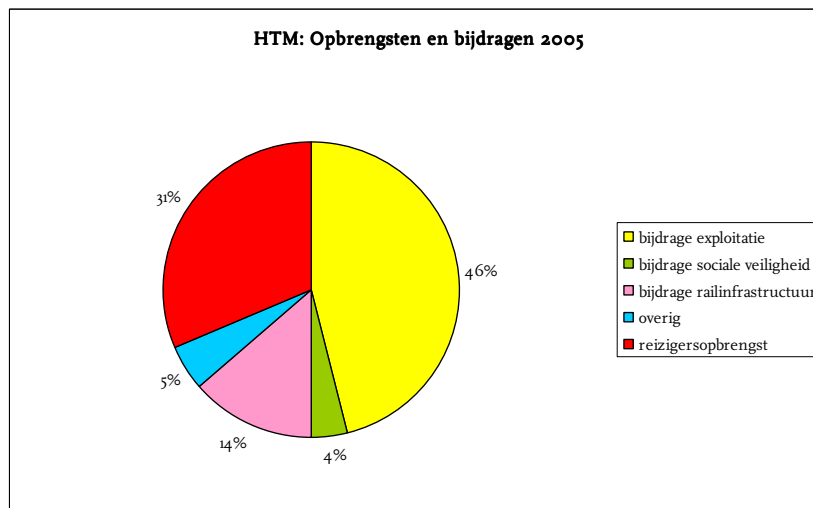
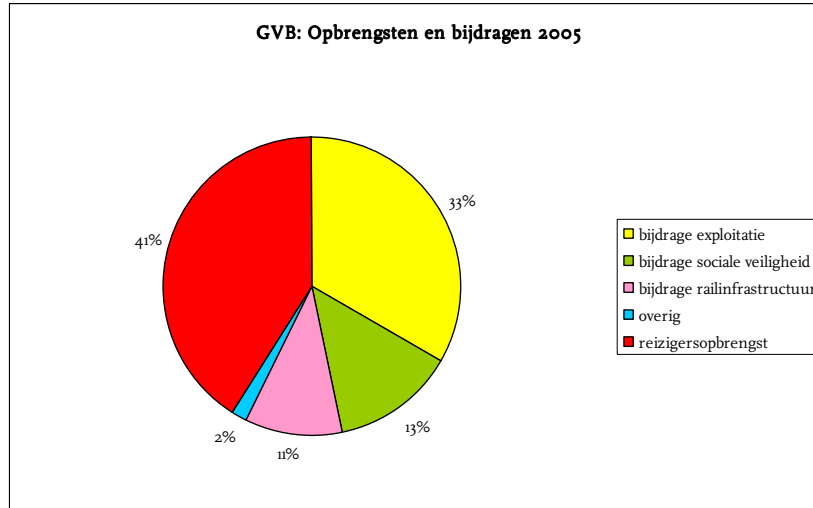
De exploitatiebijdrage en de bijdrage voor sociale veiligheid samen vormen 46-50% van de opbrengsten. Bij GVB is het aandeel van de bijdrage sociale veiligheid meer dan tweemaal zo hoog als bij HTM en RET.

Naast de opbrengsten uit kaartverkoop en de reguliere overheidsbijdragen is er sprake van incidentele opbrengsten, in de grafieken 'overig' genoemd. Deze kunnen bestaan uit reclameinkomsten, vrijvallende reserves en incidentele overheidsbijdragen.

De bijdrage voor beheer en onderhoud infrastructuur is exclusief de bijdragen voor groot onderhoud van de metroinfrastructuur in het kader van het project Metromorfose.

FIGUUR 3-E OVERZICHT REIZIGERSOPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIJDRAGEN

Prijspeil 2005



3.4.2 Ontwikkeling reizigersopbrengsten

De opbrengsten uit kaartverkoop bestaan uit:

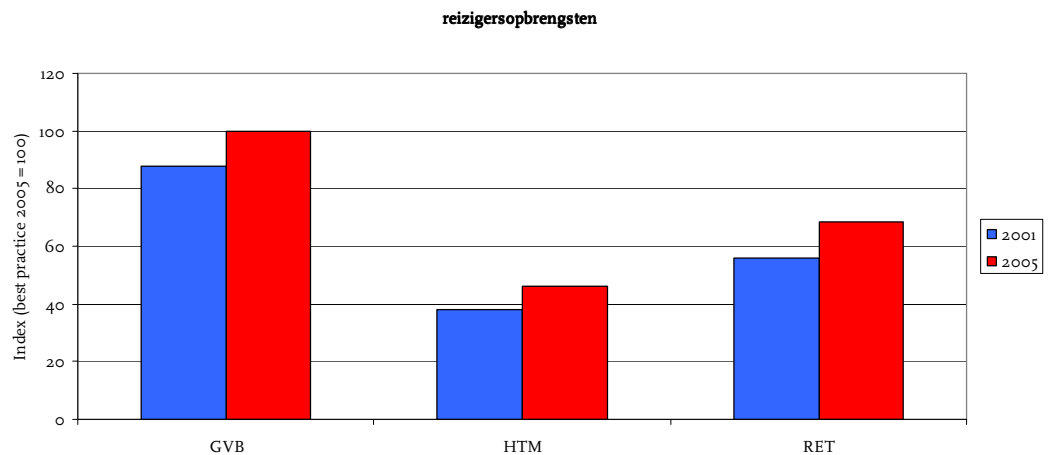
- de opbrengsten van nationaal geldende vervoerbewijzen, toegedeeld aan de bedrijven door middel van de zogenaamde WROOV-verdeelsleutels,
- de opbrengsten van lokale kaarten die door het bedrijf zelf worden verkocht (kaartgroep 9),
- een vergoeding voor de studentenkaart (SOV).

Conform de scope van de benchmark zijn in onderstaande grafiek voor HTM en RET de opbrengsten van het busvervoer niet meegenomen.

Vergelijking

FIGUUR 3-F REIZIGERSOPBRENGSTEN (PRIJSPEIL 2005)

Prijspeil 2005



De reële opbrengsten (gecorrigeerd voor inflatie) zijn tussen 2001 en 2005 bij GVB, HTM en RET toegenomen.

Verklarende factoren

De stijging van de opbrengsten is de resultante van de volgende ontwikkelingen:

- Het aantal reizigerkilometers is niet of nauwelijks gestegen (zie paragraaf 3.1).
- Stijging van het tarief. De gemiddelde tariefstijging van het NVB¹³ bedroeg tussen 2001 en 2005 18,3% , ruim het dubbele van de inflatie.
- Een verklaring voor de relatief sterk toegenomen opbrengsten bij GVB en HTM is de aanpak van het zwartrijden.
- Bij de RET is het aantal reizigerkilometers afgenomen maar het effect hiervan is meer dan gecompenseerd door een wijziging in de zonegrootte in 2004 met als doel extra opbrengsten te genereren.

¹³ NVB: Nationale Vervoerbewijzen (strippenkaart en abonnementen)

3.5 Kosten

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de kostenopbouw van de stedelijke vervoerbedrijven en de structurele factoren die hierop van invloed zijn.

3.5.1 Kostenopbouw

De kosten van een vervoerbedrijf worden in grote lijnen bepaald door:

- de kosten van exploitatie: personeel, materieel, verkoop en overige kosten
- de kosten van sociale veiligheid
- de kosten van beheer en onderhoud van de railinfrastructuur

Uitgesplitst leidt dit tot de volgende indeling voor de kostenopbouw¹⁴.

TABEL 3-A KOSTENOPBOUW

Kostenopbouw
EXPLOITATIE
• Materieel: capaciteitskosten
• Materieel: kilometerkosten
• Kosten rijdend personeel
• Verkoopkosten
• Toeslag overige kosten
SOCIALE VEILIGHEID
• Kosten sociale veiligheid
• Toeslag overige kosten
BEHEER EN ONDERHOUD INFRASTRUCTUUR
• Kosten beheer infrastructuur
• Toeslag overige kosten

In de huidige praktijk worden de kosten van sociale veiligheid los gezien van de 'exploitatiekosten'. Het is echter gebleken dat er een verschuiving tussen beide heeft plaatsgevonden: de kosten van kaartcontrole vielen in 2001 onder de exploitatiekosten en zijn daarna grotendeels ondergebracht bij 'sociale veiligheid'. Dat is de reden dat in deze studie de kosten van sociale veiligheid zijn betrokken bij de analyse van de exploitatiekosten.

¹⁴ Kostenopbouw conform het Uniform Rekenschema (URS).

3.5.2 Structurele factoren

We bespreken hier de stadgebonden factoren die van invloed zijn op de exploitatiekosten, maar die beperkt door het vervoerbedrijf kunnen worden beïnvloed. Het gaat om de rijsnelheid en de factoren die de bezettingsgraad bepalen.

Snelheid

De exploitatiesnelheid is van grote invloed op de exploitatiekosten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de snelheden.

TABEL 3-B RIJSNELHEID

Rijsnelheid is de snelheid inclusief halteren en exclusief standplaatstijd.

Rijsnelheid (km/u)	GVB	HTM	RET
• metro	33,5		36,9
• tram	15,5	19,6	18,7
• bus	23,0		

Wanneer de snelheid hoger ligt, kan de dienstregeling met minder personeel en materieel worden gereden. Ook zijn in dat geval minder conducteurs nodig. Bij de metro ligt de snelheid hoger dan bij tram en bus. De snelheid bij tram en bus wordt in belangrijke mate bepaald door:

- de halteafstanden
- de maximum snelheid
- de mate van prioriteit bij verkeerslichten
- de mate waarin tram en bus worden beïnvloed door het overig verkeer (vrije baan)
- de halteringstijd, die bepaald wordt door
 - het instapregime (instappen bij bestuurder of conducteur, dan wel instappen bij alle deuren)¹⁵
 - aantal, breedte en plaats van de deuren
 - instapsituatie (treden of gelijkvloerse instap; de doorstroming van instappers)

Belangrijke factoren zoals de halteafstanden, verkeersmaatregelen en het instapregime worden bepaald door stadsregio (opdrachtgever) of gemeente (wegbeheerder) en kunnen door het vervoerbedrijf niet of nauwelijks worden beïnvloed.

Met verschillen in snelheid is rekening gehouden door kostenvergelijkingen te baseren op kosten per dienstregelingsuur (DRU). Alleen bij de kilometerkosten, die niet afhangen van de tijd maar van de afgelegde afstand, is de vergelijking gebaseerd op de kosten per wagenkilometer. Het feit dat de kilometerkosten niet afhangen van de snelheid impliceert overigens dat een lage snelheid leidt tot lagere kosten per DRU. Daar wat dat relevant is,

¹⁵ Bij het GVB leidt het instapregime en de plaats van de conducteur in relatie tot de instapdeuren hoogstwaarschijnlijk een vertraging van het instapproces.

namelijk bij het bepalen van de best practice voor de tram, wordt hier nader op ingegaan (zie paragraaf 8.3).

Bezettingsgraad

De dynamische bezettingsgraad is de verhouding tussen reizigerskilometers en plaatskilometers. Dit is een goede maat voor de afstemming van het aanbod op de vervoersvraag.

TABEL 3-C BEZETTINGSGRAAD

Dynamische bezettingsgraad	GVB	HTM	RET
Gemiddeld 2001	25,3%	niet bekend	21,8%
Gemiddeld 2005	niet bekend	niet bekend	17,5%

De bezettingsgraad wordt beïnvloed door:

- Eisen ten aanzien van te rijden minimumfrequenties: deze worden in het algemeen bepaald door de opdrachtgevende stadsregio's.
- De afstemming van het in te zetten materieel op de vervoervraag: dit is een zaak van het vervoerbedrijf. Bij de metro kan worden gevarieerd met treinlengtes, bij de bus met inzet van standaardbussen of gelede bussen.
- De netopbouw: deze hangt nauw samen met de structuur van de stad en de aanwezigheid van hoogwaardig railvervoer waarop bijvoorbeeld met de bus wordt aangetakt. Daar waar de bus een aanvullende rol op het railvervoer vervult, kan de bezettingsgraad van de bus lager uitvallen.
- Bebouwingsdichtheid, demografische kenmerken, autobezit en parkeerbeleid: dit zijn factoren waarop het vervoerbedrijf geen invloed kan uitoefenen.
- Economische ontwikkeling, koopkracht en het effect daarvan op auto- en ov-gebruik.

TABEL 3-D AUTOBEZIT

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam
Autobezit per 1000 inwoners ¹⁶ (jan 2005)	288	350	328

Het autobezit ligt in Amsterdam duidelijk lager dan in Den Haag en Rotterdam en dit heeft een gunstige invloed op het aandeel openbaar vervoer en daarmee de bezettingsgraad.

Sociale veiligheid

De uitgaven voor sociale veiligheid hangen samen met de maatschappelijke ontwikkelingen en de door de gemeenten en stadsregio's gekozen aanpak.

¹⁶ Bron: CBS, aandeel bevolking van www.grotevier.nl

3.5.3 Ontwikkeling kosten 2001-2005

Voor zover mogelijk zijn de benchmarkindicatoren berekend voor zowel 2001 als 2005. Alle bedragen van 2001 zijn gecorrigeerd voor prijsstijgingen middels een prijsindex (zie bijlage E). Op deze wijze zijn alle bedragen op prijspeil 2005 gebracht.

De door de bedrijven gerealiseerde kostenreducties zijn niet één-op-één terug te vinden zijn in de cijfers die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. Dit is een gevolg van twee zaken:

- bovengenoemde correctie voor prijsstijgingen;
- het feit dat in deze benchmark de kosten sociale veiligheid in de beschouwing zijn betrokken, terwijl de gerealiseerde kostenreducties uitsluitend betrekking hebben op de vervoerexploitatie (zonder sociale veiligheid).

4 Exploitatie metro

In dit hoofdstuk staat de exploitatie van de metro centraal en worden GVB en RET vergeleken.

Leeswijzer staafdiagrammen

Om concurrentiegevoelige informatie te beschermen worden geen absolute bedragen vermeld. Alle bedragen en prestaties zijn omgerekend in indexcijfers, waarbij de best practice van het jaar 2005 op 100% op gesteld. Deze index vormt de verticale as van de staafdiagrammen. Als het gaat om kosten dan is de best practice de laagste waarde, bij prestaties daarentegen de hoogste waarde.

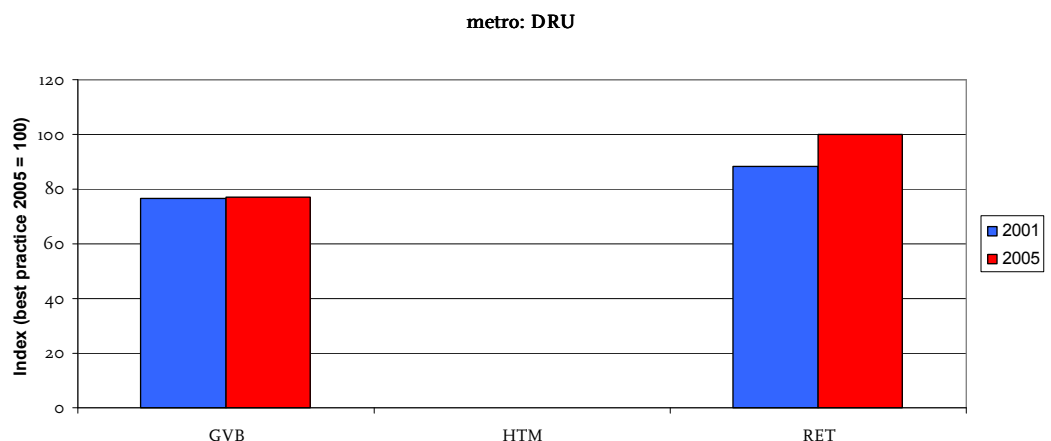
Tenzij anders vermeld worden steeds 2 jaren weergegeven: 2001 en 2005.

Deze diagrammen maken het mogelijk om de ontwikkeling tussen 2001 en 2005 te beoordelen én om de bedrijven onderling te vergelijken.

4.1 Aanbod

Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van het aantal dienstregelinguren (DRU's) weer. Een toename van het aantal DRU's wijst op een toename van de frequenties en/of op een uitbreiding van het lijnennet.

FIGUUR 4-A METRO: AANTAL DIENSTREGELINGUREN



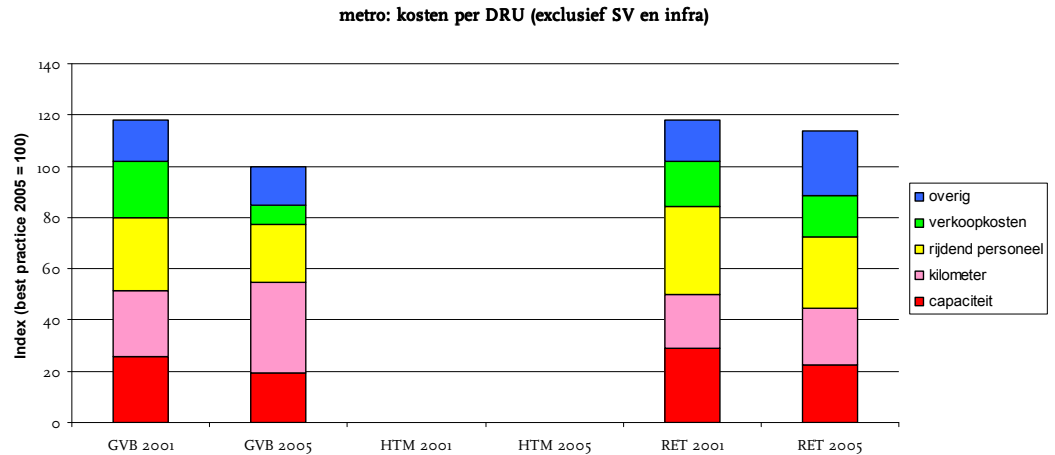
Bij GVB-metro is het aanbod in de periode 2001-2005 vrijwel gelijk gebleven. Het aantal DRU's is bij RET-metro sinds 2001 met circa 13 % gestegen. Dit hangt samen met de opening van de Beneluxlijn (2002) als onderdeel van de Calandlijn en de verlenging naar Nesselande (2005).

4.2 Exploitatiekosten

De grafieken hieronder geven een beeld van de kosten per DRU voor de metro. Voor de kostenopbouw wordt verwezen naar paragraaf 3.5.1. Voor een toelichting op de kostenberekening zie bijlage E. In de navolgende paragrafen wordt telkens een onderdeel van de kosten nader belicht.

FIGUUR 4-B METRO: KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR (EXCL. SOCIALE VEILIGHEID)

Prijspeil 2005

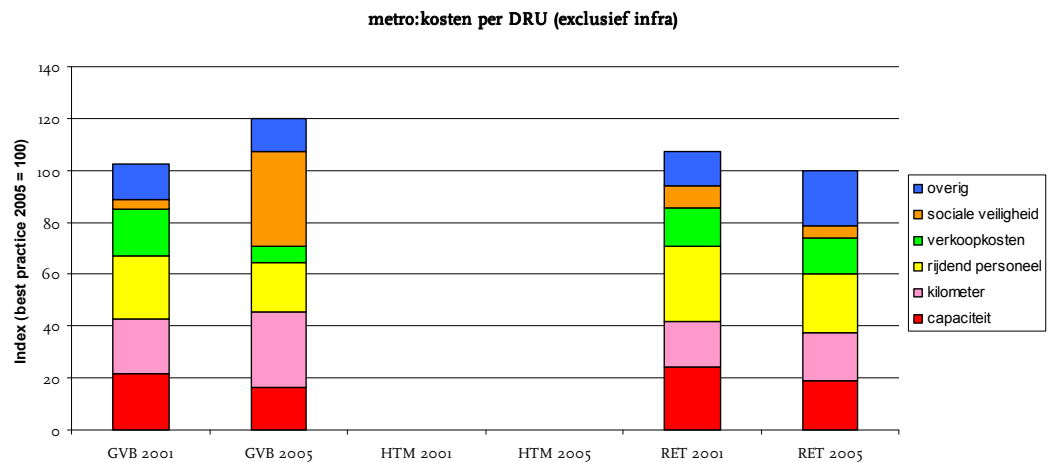


In de periode 2001 – 2005 hebben zowel GVB als RET bespaard op de exploitatiekosten.

Er is bij het GVB echter ook sprake van een verschuiving van de verkoopkosten naar de kosten van sociale veiligheid. De kosten van de kaartcontrole maakten in 2001 deel uit van de exploitatiekosten en vielen in 2005 grotendeels onder sociale veiligheid. In onderstaande grafiek zijn daarom de kosten per DRU inclusief sociale veiligheid weergegeven.

FIGUUR 4-C METRO: KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR (INCL. SOCIALE VEILIGHEID)

Prijspeil 2005



Beschouwen we de kosten inclusief sociale veiligheid dan zijn de kosten bij het GVB niet gedaald maar gestegen en ligt het kostenniveau in 2005 bij GVB circa 20% hoger dan bij RET.

In onderstaande paragrafen wordt de ontwikkeling van de afzonderlijke kostencomponenten die de DRU-prijs bepalen nader uitgewerkt.

4.3 Materieel capaciteitskosten

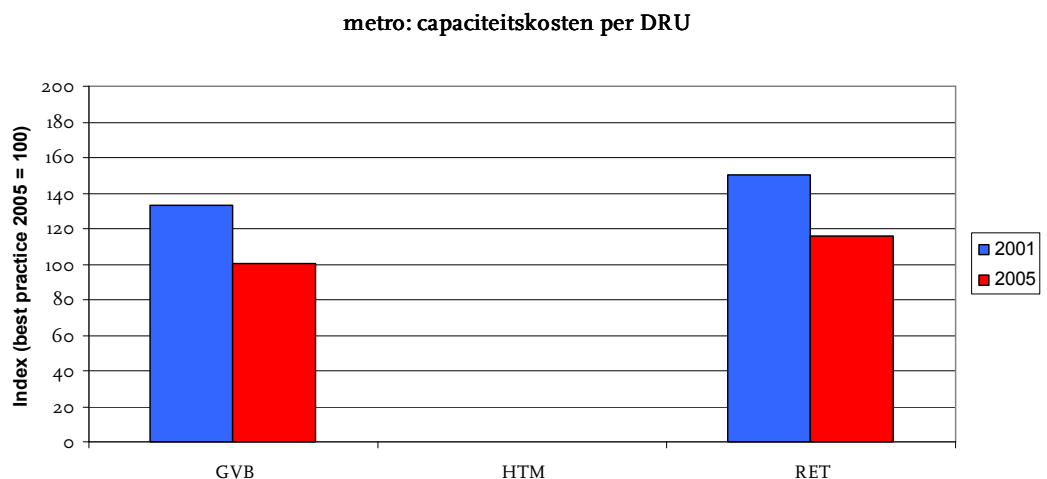
De capaciteitskosten omvatten de vaste kosten van het wagenpark. Het betreft de kosten van rente, afschrijving, stalling en verzekering.

4.3.1 Vergelijking

Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van de capaciteitskosten weer

FIGUUR 4-D METRO: CAPACITEITSKOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



De capaciteitskosten per DRU voor de metro zijn tussen 2001 en 2005 zowel bij GVB als RET met 20 tot 25% afgenomen.

De capaciteitskosten per DRU liggen bij het GVB lager dan bij de RET.

4.3.2 Verklarende factoren

Technische reserve

Wanneer een vervoerder beschikt over een hoog percentage reservematerieel dan zullen de capaciteitskosten per DRU hoger zijn.

TABEL 4-A METRO: TECHNISCHE RESERVE

Technische reserve	GVB	RET
• Metro	11%	13%

Bij een niet gestandaardiseerd materieelpark met kleinere deelseries zal het percentage technische reserve hoger liggen. Dat kan deels verklaren waarom de technische reserve van het metromaterieel bij het GVB iets hoger ligt dan bij de RET. Daarnaast kunnen andere factoren zoals de efficiency van het onderhoud een rol spelen.

Gem. leeftijd wagenpark

Binnen de URS-systematiek worden de wagens lineair afgeschreven op basis van de historische kostprijs. Daarom dalen de capaciteitskosten naarmate het wagenpark verouderd. De onderhoudskosten zullen bij ouder materieel daarentegen toenemen. Zowel de capaciteitskosten als de kilometerkosten worden derhalve beïnvloed door de leeftijd van het wagenpark.

TABEL 4-B METRO: LEEFTIJD WAGENPARK

Gem. leeftijd (jr)	GVB	RET
• Metro 2005	17	13

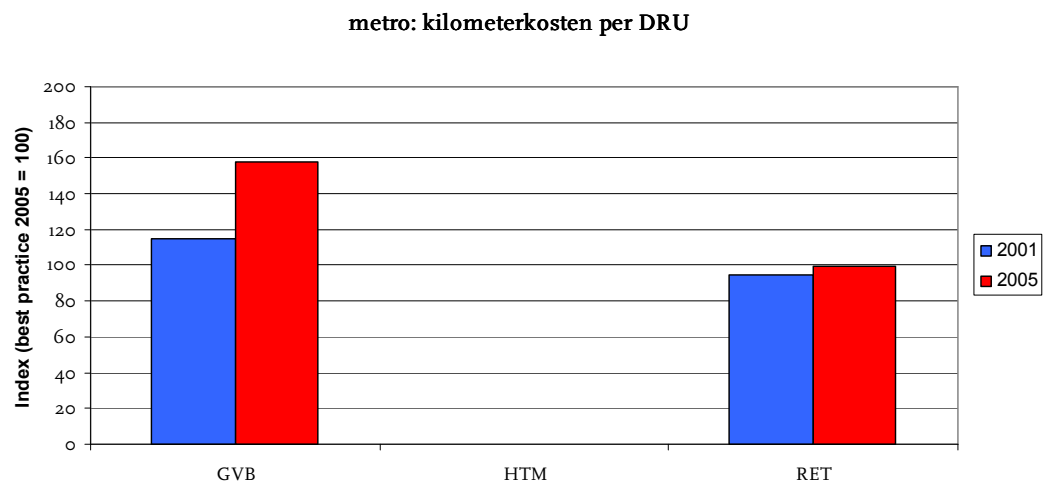
4.4 Materieel kilometerkosten

De kilometerkosten betreffen de variabele kosten van het wagenpark, zoals onderhoudskosten en de energiekosten.

4.4.1 Vergelijking

FIGUUR 4-E METRO: KILOMETERKOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005

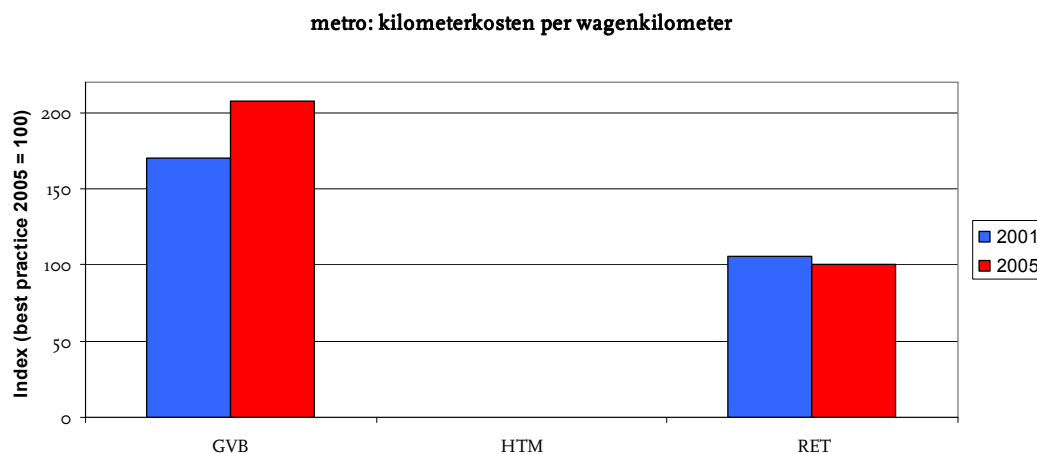


De kilometerkosten metro per DRU zijn bij het GVB tussen 2001 en 2005 ruim 30% gestegen en bij de RET met circa 5%.

De kilometerkosten zijn in essentie niet afhankelijk van het aantal DRU's maar van het aantal wagenkilometers. Onderstaande grafiek geeft daarom de kilometerkosten per wagenkilometer weer.

FIGUUR 4-F METRO: KILOMETERKOSTEN PER WAGENKILOMETER

Prijspeil 2005



De kilometerkosten per wagenkilometer lagen in 2005 bij het GVB ruim tweemaal zo hoog als bij de RET.

4.4.2 Verklarende factoren

Energiekosten

De landelijke stijging van de energieprijzen is inbegrepen in de toegepast prijsindex. De prijs die de vervoerbedrijven voor electriciteit betalen is echter afhankelijk van de contracten die zij hebben met electriciteitsbedrijven. Bijstelling of vernieuwing van deze contracten kan leiden tot een grote sprong in kosten. In het kader van de benchmark is niet nagegaan welke energiecontracten GVB en RET hebben.

Gem. leeftijd wagenpark

Het verschil in kilometerkosten per wagenkilometer tussen GVB en RET wordt deels verklaard door het verschil in leeftijd van het wagenpark. Maar dit verklaart niet alles,

Overige factoren

Mogelijk is er tevens sprake van een andere verdeling van kosten tussen capaciteitskosten en kilometerkosten, of van een verschil in efficiency in het materieelonderhoud..

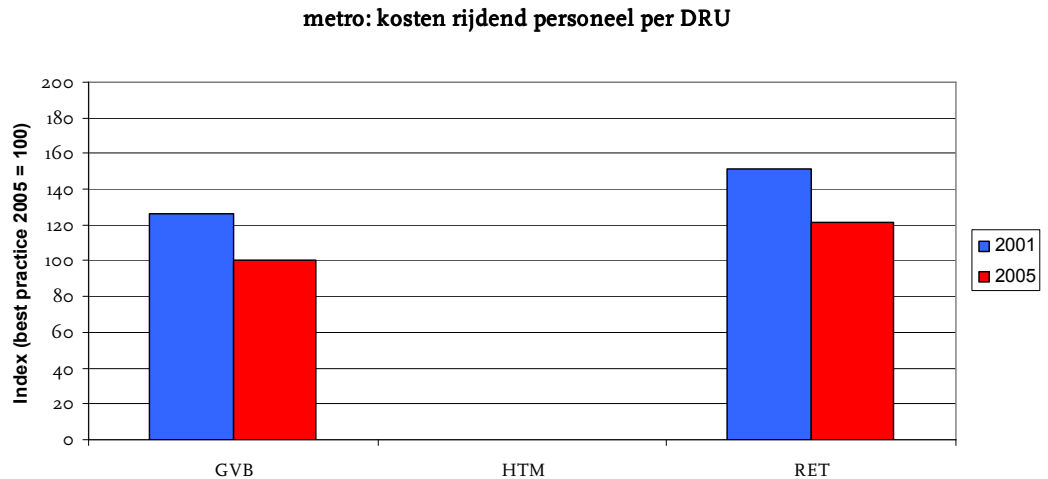
4.5 Kosten rijdend personeel

De kosten rijdend personeel hebben betrekking op de personeelskosten van de wagenbestuurders.

4.5.1 Vergelijking

FIGUUR 4-G METRO: KOSTEN RIJDEND PERSONEEL PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



Tussen 2001 en 2005 zijn de kosten rijdend personeel per DRU zowel bij GVB als RET afgenomen. De kosten per DRU liggen het laagst bij GVB

4.5.2 Verklarende factoren

Een verschil in kosten van het rijdend personeel wordt in belangrijke mate bepaald door:

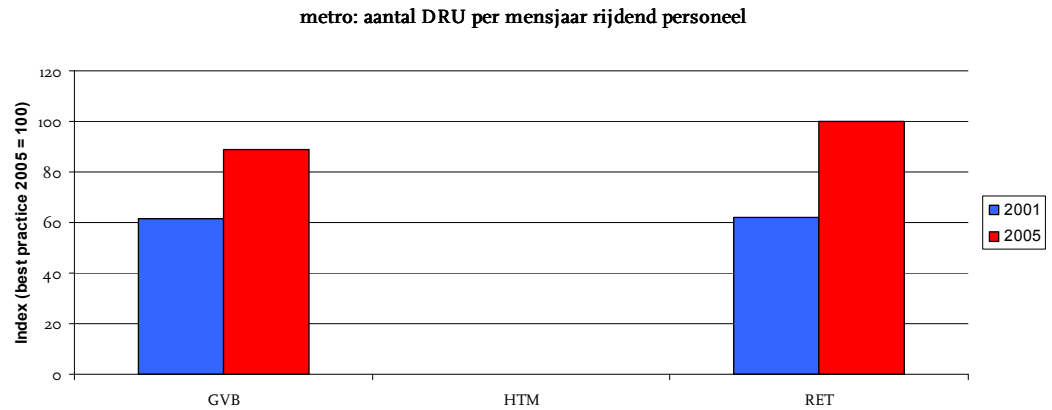
- de productiviteit van het rijdend personeel
- de CAO

Verskil in de hoogte van het salaris speelt een ondergeschikte rol omdat beide bedrijven een soortgelijke CAO hebben.

De daling van de kosten rijdend personeel hangt voornamelijk samen met een stijging van de productiviteit. De productiviteit hangt af van het ziekteverzuim, de efficiency van de personeelsinzet en bedrijfsregels met betrekking tot bijvoorbeeld rusttijden.

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de productiviteit weergegeven, uitgedrukt in het aantal dienstregelingen per wagenbestuurder per jaar.

FIGUUR 4-H METRO: PRODUCTIVITEIT RIJDEND PERSONEEL



De productiviteit van het rijdend personeel bij de metro is tussen 2001 en 2005 zowel bij GVB als RET substantieel toegenomen. Bij het GVB voeren metrobestuurders sinds 2005 geen stationstoezicht meer uit. Wel vallen bij het GVB de combifuncties kaartcontrole onder vervoer, hetgeen de productiviteit kan beïnvloeden. De productiviteit is het hoogst bij de RET.

De toegenomen productiviteit verklaart deels waarom de kosten rijdend personeel per DRU zijn afgenomen. Er is geen verklaring gevonden voor het feit dat de productiviteit bij de RET hoger ligt terwijl de kosten rijdend personeel per DRU het laagst liggen bij het GVB..

4.6 Verkoopkosten en sociale veiligheid

In de verkoopkosten zijn de kosten opgenomen die gerelateerd zijn aan de distributie, verkoop en controle van vervoerbewijzen, inclusief de bijdrage aan Vervoerbewijzen Nederland (VBN).

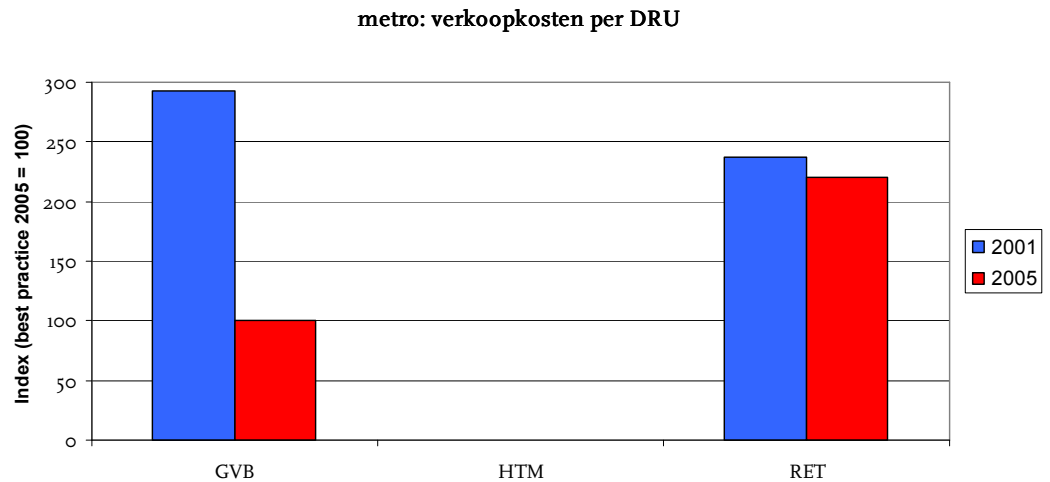
In 2005 was de OV-chipkaart nog niet ingevoerd. De kosten van de voorbereidingen op de invoering zijn apart bekostigd en maken geen onderdeel uit van de verkoopkosten.

4.6.1 Verkoopkosten

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de verkoopkosten voor metro aangegeven.

FIGUUR 4-I METRO: VERKOOPKOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijsspeil 2005

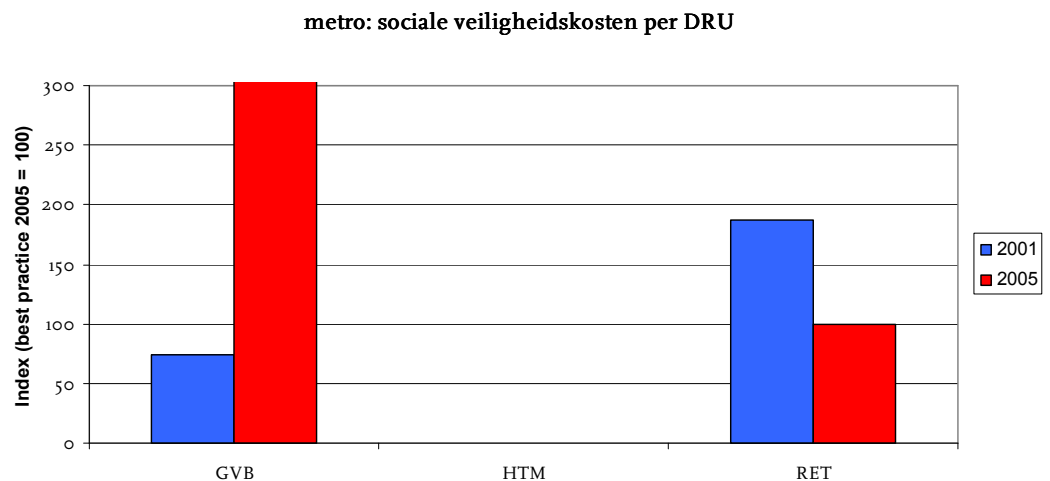


De verkoopkosten bij het GVB zijn tussen 2001 en 2005 aanzienlijk afgenomen. Dit hangt in belangrijke mate samen met de toenemende kosten van sociale veiligheid.

4.6.2 Sociale veiligheid

De kosten van kaartcontrole vormden in 2001 een belangrijk onderdeel van de verkoopkosten. Door het verbijzonderen van de kosten sociale veiligheid zijn de kosten van de kaartcontrole nu grotendeels ondergebracht bij de kosten sociale veiligheid, zoals blijkt uit onderstaande grafiek waarin de ontwikkeling van de kosten voor sociale veiligheid is weergegeven.

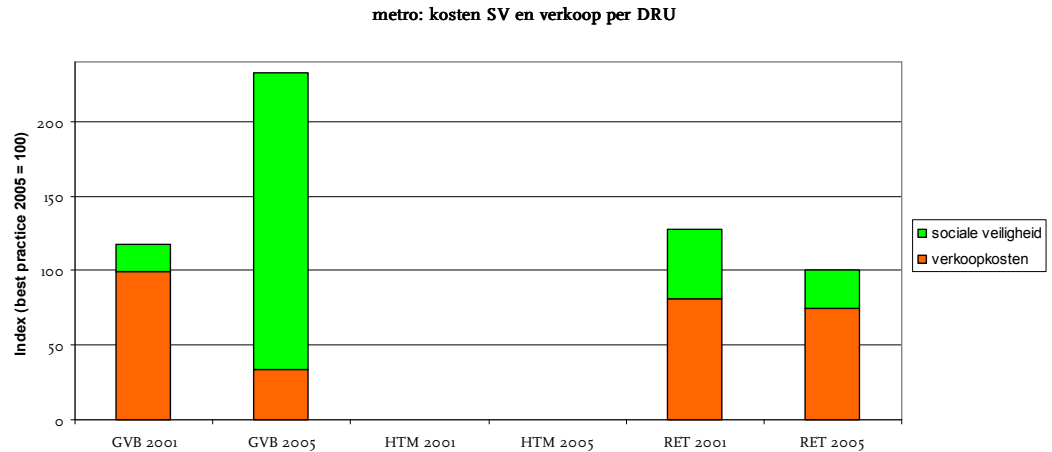
FIGUUR 4-J METRO: KOSTEN SOCIALE VEILIGHEID PER DIENSTREGELINGUUR



De kosten voor sociale veiligheid per DRU zijn bij het GVB sterk gestegen. De geconstateerde afname van de verkoopkosten bij GVB is het resultaat van een verschuiving van verkoopkosten naar de kosten voor sociale veiligheid.

Onderstaande grafiek geeft de combinatie van verkoopkosten en kosten sociale veiligheid weer.

FIGUUR 4-K METRO: KOSTEN VERKOOP EN SOCIALE VEILIGHEID PER DIENSTREGELINGUUR



De som van verkoopkosten en kosten sociale veiligheid laat bij het GVB een forse stijging zien en bij de RET daarentegen een daling. Deze cijfers zijn mede beïnvloed door de wijze waarop de bedrijven de kosten van sociale veiligheid toedelen aan metro respectievelijk tram en aan verschillende kostenposten. Bij RET zijn de 'overige kosten' (zie hierna) fors gestegen.

De uitgaven voor sociale veiligheid hangen samen met de maatschappelijke ontwikkelingen en de door de gemeenten en stadsregio's gekozen aanpak. In Amsterdam ging het in de onderzochte periode deels ook om het handhaven van de openbare orde; inmiddels heeft de gemeente hiervoor een eigen veiligsteam opgezet.

Aanpak zwartrijden

Uit de evaluatie van het Aanvalsplan Sociale Veiligheid blijkt een wisselend beeld voor het percentage zwartrijden. In Amsterdam ligt het percentage zwartrijders op de metro aanzienlijk hoger dan in Rotterdam, maar het is wel afgenomen. Voor een nadere toelichting op sociale veiligheid wordt verwezen naar bijlage F.

TABEL 4-C METRO: ONTWIKKELING ZWARTRIJDEN

% zwartrijden	2004	2005	2006
Amsterdam	18,5 - 20,0	11,2 - 12,5	13,0 - 14,6
Rotterdam	6,8 - 7,5	7,5 - 8,2	7,0 - 7,6

Bron: Evaluatie Aanvalsplan Sociale Veiligheid, V&W 2006

Deze cijfers zijn relevant voor de evaluatie van de aanpak van sociale veiligheid en de daarmee gemoeide kosten. Met name in Amsterdam is er sprake van substantiële daling van het zwartrijden, maar dat gaat gepaard met relatief hoge kosten. In Rotterdam ligt het zwartrijden tegen lagere kosten op een veel lager niveau.

4.7 Overige kosten

De overige kosten zijn in de vorm van een toeslag toegeedeeld aan respectievelijk de exploitatie, beheer infrastructuur en sociale veiligheid. Voor een toelichting op de kostenberekening zie bijlage E.

Het percentage overige kosten is weergegeven in onderstaande tabel.

TABEL 4-D METRO: PERCENTAGE OVERIGE KOSTEN

% overige kosten	GVB	RET
• metro 2001	14 %	14 %
• metro 2005	14 %	22 %

Het aandeel van de overige kosten is sinds 2001 bij RET fors gestegen. Dit hangt mogelijk samen met de wijze waarop de kosten van kaartcontrole en sociale veiligheid aan verschillende kostenposten zijn toegeedeeld. Er is geen aanwijzing dat de overhead van RET is toegenomen.

5 Exploitatie tram

In dit hoofdstuk staat de exploitatie van de tram centraal en worden GVB, HTM en RET vergeleken.

Leeswijzer staafdiagrammen

Om concurrentiegevoelige informatie te beschermen worden geen absolute bedragen vermeld. Alle bedragen en prestaties zijn omgerekend in indexcijfers, waarbij de best practice van het jaar 2005 op 100% op gesteld. Deze index vormt de verticale as van de staafdiagrammen. Als het gaat om kosten dan is de best practice de laagste waarde, bij prestaties daarentegen de hoogste waarde.

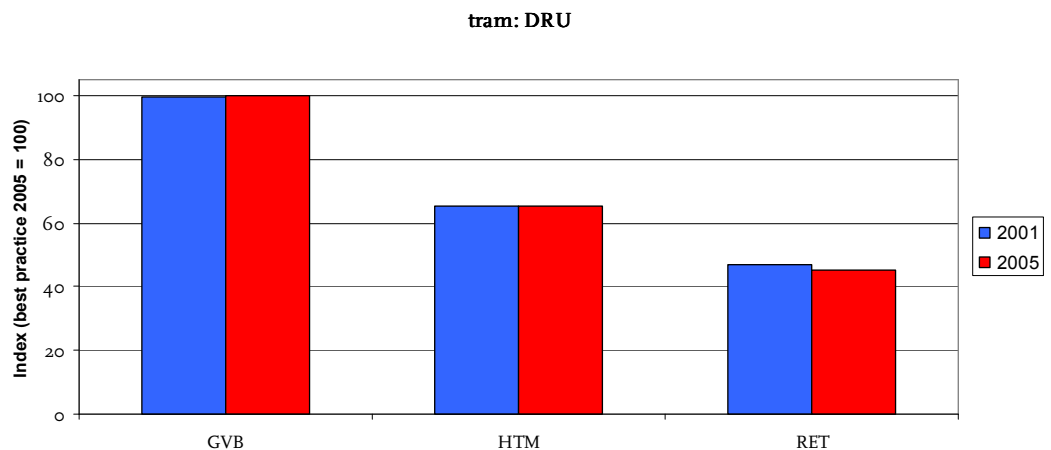
Tenzij anders vermeld worden steeds 2 jaren weergegeven: 2001 en 2005.

Deze diagrammen maken met mogelijk om de ontwikkeling tussen 2001 en 2005 te beoordelen én om de bedrijven onderling te vergelijken.

5.1 Aanbod

Onderstaande grafiek geeft een beeld van de ontwikkeling van het aanbod.

FIGUUR 5-A TRAM: AANTAL DIENSTREGELINGUREN



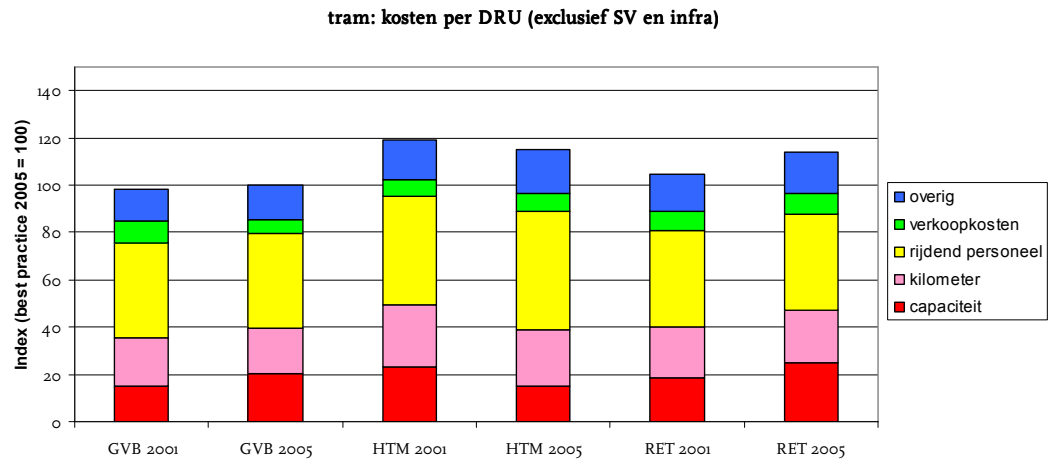
Het aantal DRU 's is tussen 2001 en 2005 bij elk van de bedrijven vrijwel gelijk gebleven,

5.2 Exploitatiekosten

De grafieken hieronder geven een beeld van de kosten per DRU (exclusief infrastructuur) bij GVB, HTM en RET, In de navolgende paragrafen wordt telkens een onderdeel van de kosten nader belicht. Voor de kostenopbouw wordt verwezen naar paragraaf 3.5.1. Voor een toelichting op de kostenberekening wordt verwezen naar bijlage E.

FIGUUR 5-B TRAM: KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR (EXCL SOCIALE VEILIGHEID)

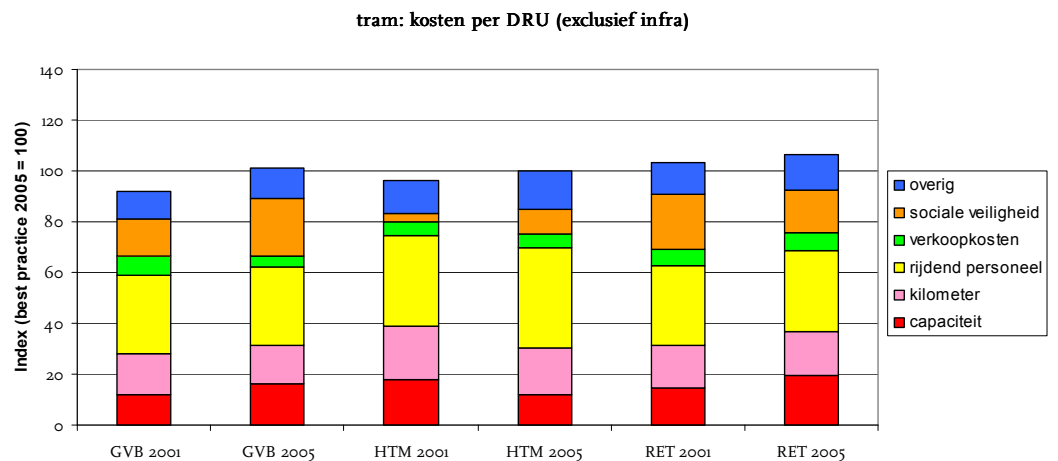
Prijspeil 2005



Er is bij GVB echter ook sprake van een verschuiving van de verkoopkosten naar de kosten van sociale veiligheid. De kosten van de kaartcontrole maakten in 2001 deel uit van de verkoopkosten en vallen in 2005 grotendeels onder sociale veiligheid. In onderstaande grafiek zijn daarom de kosten per DRU inclusief sociale veiligheid weergegeven.

FIGUUR 5-C TRAM: KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR (INCL SOCIALE VEILIGHEID)

Prijspeil 2005



Uit bovenstaand grafiek blijkt dat de kosten per DRU mede onder invloed van de kosten voor sociale veiligheid tussen 2001 en 2005 zijn gestegen. De kosten per DRU liggen het laagst bij de HTM.

De ontwikkelingen per kostensoort worden in volgende paragrafen nader geanalyseerd.

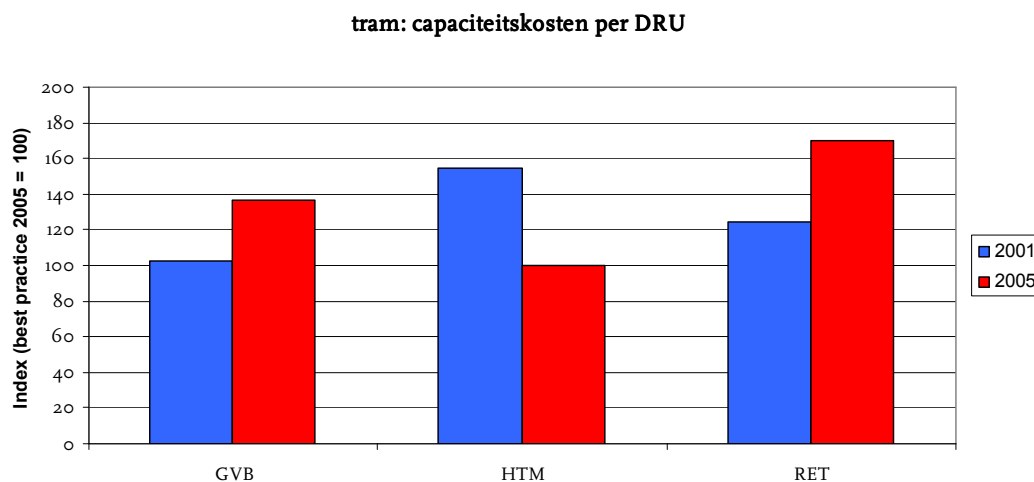
5.3 Materieel capaciteitskosten

De capaciteitskosten omvatten de vaste kosten van het wagenpark. Het betreft de kosten van rente, afschrijving, stalling en verzekering.

5.3.1 Vergelijking

FIGUUR 5-D TRAM: CAPACITEITSKOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



De capaciteitskosten zijn bij GVB en RET fors toegenomen en bij HTM fors afgenomen.

5.3.2 Verklarende factoren

Technische reserve

Gegevens over de technische reserve bij de tram zijn niet beschikbaar.

Gem. leeftijd wagenpark

Als de leeftijd van het wagenpark toeneemt, nemen de kapitaalslasten af en de onderhoudskosten toe. Zowel de capaciteitskosten als de kilometerkosten worden derhalve beïnvloed door de leeftijd van het wagenpark.

TABEL 5-A TRAM: LEEFTIJD WAGENPARK

Gem. leeftijd	GVB	HTM	RET
• tram 2005	7,6	20,1	12,3

De capaciteitskosten per tram bij GVB en RET zijn gestegen als gevolg van aanschaf van nieuw materieel. Bij HTM zijn de capaciteitskosten gedaald omdat de afschrijving van het bestaande materieel is afgenomen.

De gemiddelde leeftijd van de trams bij HTM was in 2005, nog zonder RandstadRail, 20,1 jaar. Bij GVB en RET lag dit door instroom van nieuwe trams beduidend lager. De

capaciteitskosten bij GVB en RET zijn daardoor ten opzichte van 2001 met ruim 30% toegenomen.

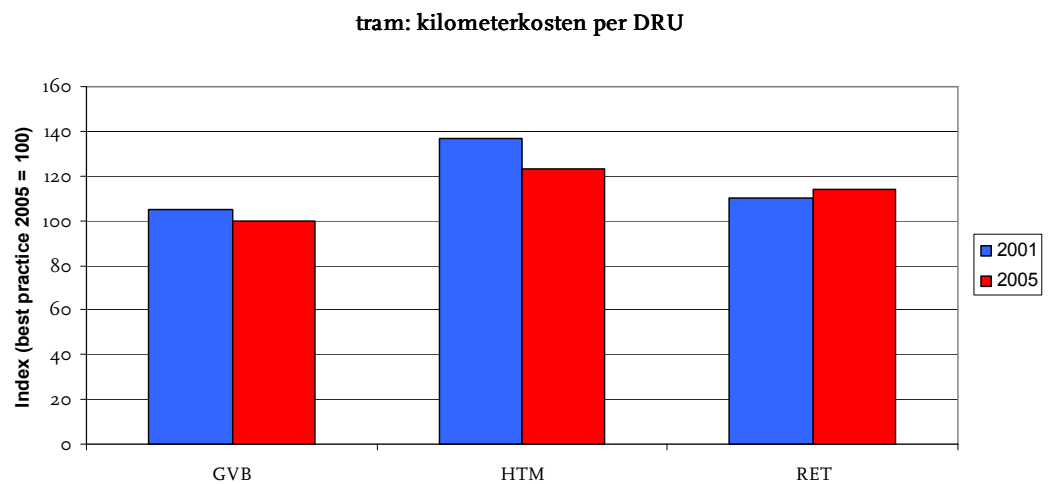
5.4 Materieel kilometerkosten

De kilometerkosten betreffen de variabele kosten van het wagenpark, zoals onderhoudskosten en de energiekosten.

5.4.1 Vergelijking

FIGUUR 5-E TRAM: KILOMETERKOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

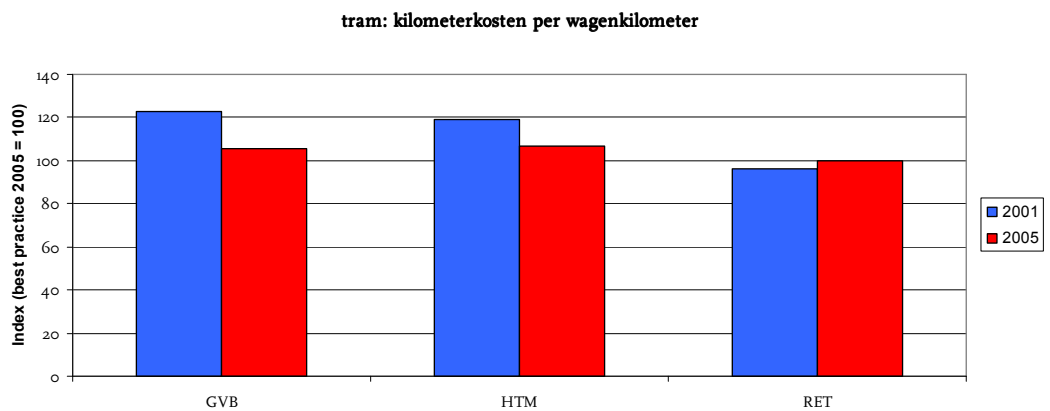
Prijspeil 2005



De kilometerkosten zijn in essentie niet afhankelijk van het aantal DRU's maar van het aantal wagenkilometers. Onderstaande grafiek geeft daarom de kilometerkosten per wagenkilometer weer.

FIGUUR 5-F TRAM: KILOMETERKOSTEN PER WAGENKILOMETER

Prijspeil 2005



Bij GVB en HTM zijn zowel de kilometerkosten per DRU als de kilometerkosten per wagenkilometer gedaald. Bij RET is sprake van een geringe stijging.

In 2005 lagen de kilometerkosten per wagenkilometer het hoogst bij HTM en het laagst bij RET.

5.4.2 Verklarende factoren

Gem. leeftijd wagenpark

Als de leeftijd van het wagenpark toeneemt, nemen de kapitaalslasten af en de onderhoudskosten toe. Zowel de capaciteitskosten als de kilometerkosten worden derhalve beïnvloed door de leeftijd van het wagenpark.

De gemiddelde leeftijd van het wagenpark ligt bij de HTM veel hoger dan bij GVB en RET. Zie de tabel in de vorige paragraaf. Het is daarom geen verrassing dat de kilometerkosten bij HTM op een hoog niveau liggen. Om diezelfde reden liggen de capaciteitskosten bij de HTM juist lager dan bij GVB en RET.

Ondanks de instroom van nieuw materieel zijn de kilometerkosten bij RET niet af- maar toegenomen. Dat is mogelijk te wijten aan problemen bij het nieuwe trammaterieel.

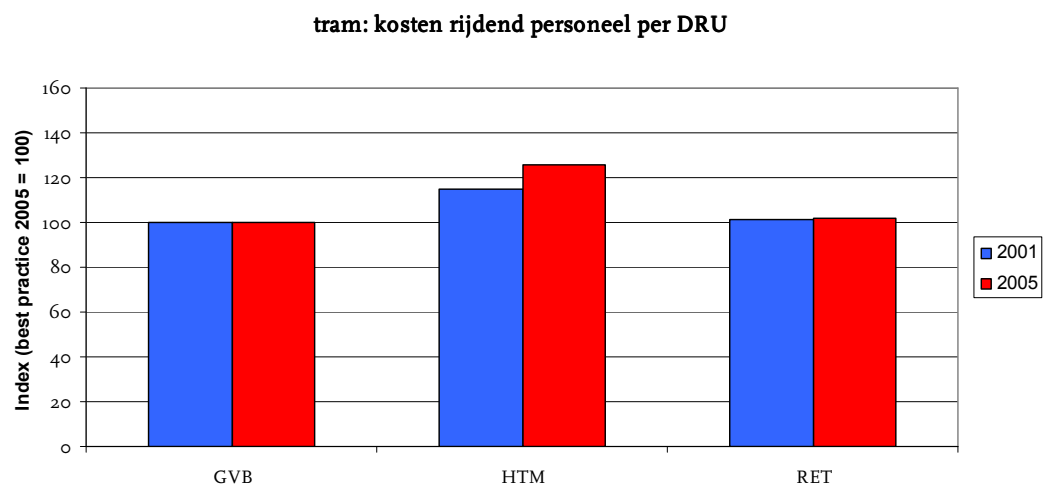
5.5 Kosten rijdend personeel

De kosten rijdend personeel hebben betrekking op de personeelskosten van de wagenbestuurders.

5.5.1 Vergelijking

FIGUUR 5-G TRAM: KOSTEN RIJDEND PERSONEEL PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



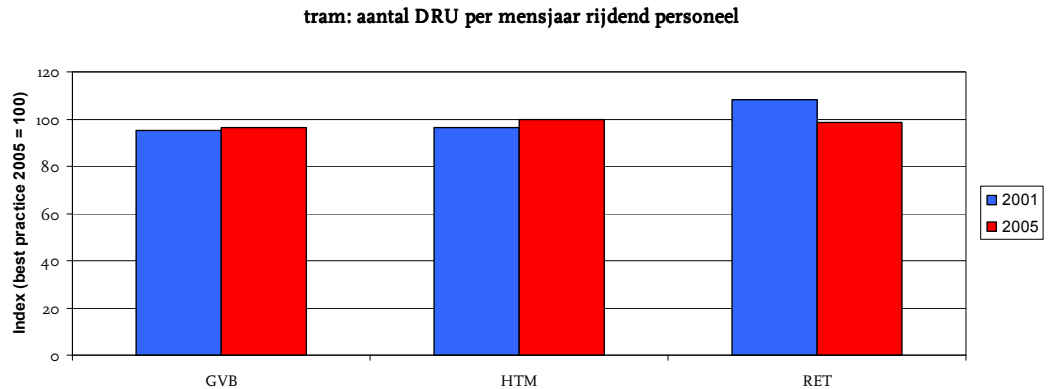
De kosten van het rijdend personeel per DRU zijn bij het GVB en de RET vrijwel gelijk gebleven en bij de HTM toegenomen. De kosten per DRU liggen bij HTM aanzienlijk hoger dan bij GVB en RET.

5.5.2 Verklarende factoren

Productiviteit

Een belangrijke verklarende factor is de productiviteit van het rijdend personeel. Deze wordt uitgedrukt in het aantal DRU's per rijdend personeelslid.

FIGUUR 5-H TRAM: PRODUCTIVITEIT RIJDEND PERSONEEL



De productiviteit van het rijdend personeel is bij alledrie bedrijven min of meer gelijk gebleven.

Voor het hoge kostenniveau bij de HTM en de stijging daarvan is geen verklaring gevonden. Mogelijk hangt dit samen met verschillen in het salarisniveau van trambestuurders. Bij HTM is overigens in 2006 een nieuwe CAO afgesloten.

5.6 Verkoopkosten en sociale veiligheid

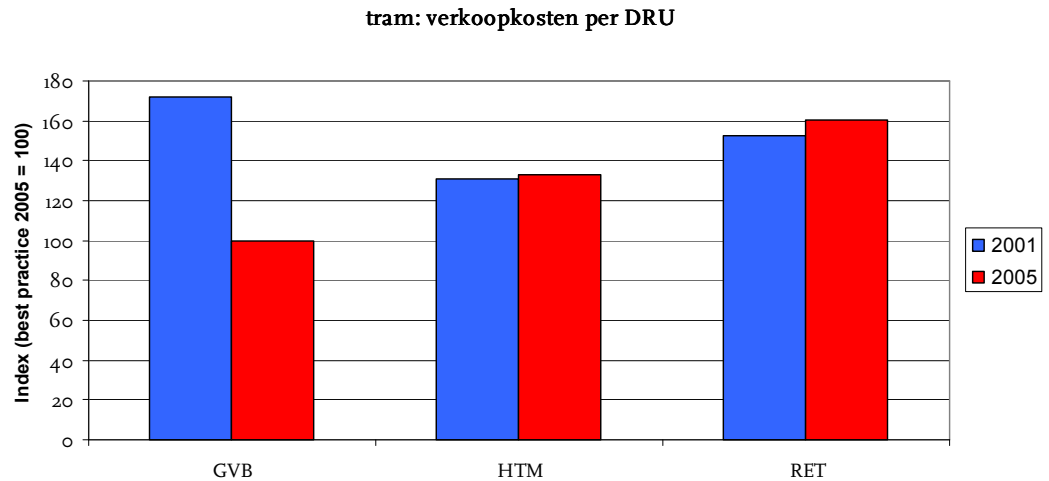
In de verkoopkosten zijn de kosten opgenomen die gerelateerd zijn aan de distributie, verkoop en controle van vervoerbewijzen, inclusief de bijdrage aan Vervoerbewijzen Nederland (VBN).

In 2005 was de OV-chipkaart nog niet ingevoerd. De kosten van de voorbereidingen op de invoering zijn apart bekostigd en maken geen onderdeel uit van de verkoopkosten.

5.6.1 Verkoopkosten

FIGUUR 5-1 TRAM: VERKOOPKOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005

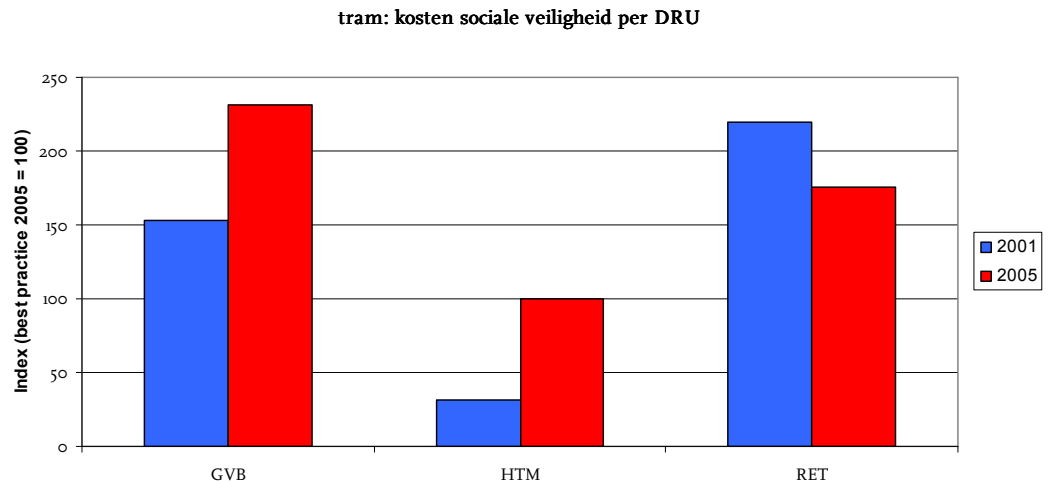


De verkoopkosten tram zijn bij GVB fors afgenomen en bij HTM en RET licht gestegen. Dit hangt deels samen met de ontwikkeling van de kosten voor sociale veiligheid.

5.6.2 Sociale veiligheid

De kosten voor sociale veiligheid bij de tram zijn weergegeven in onderstaande grafiek.

FIGUUR 5-2 TRAM: KOSTEN SOCIALE VEILIGHEID PER DIENSTREGELINGUUR

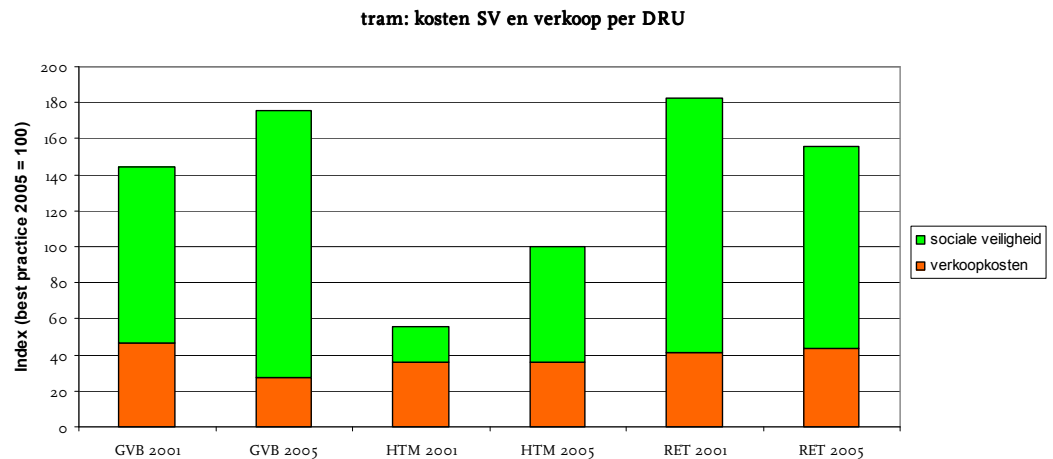


De afname van de verkoopkosten bij GVB is vooral te verklaren doordat kaartcontroleurs die in 2001 nog onder verkoopkosten vielen, in 2005 worden toegerekend aan de kosten voor sociale veiligheid die zijn toegenomen. Bij HTM zijn de verkoopkosten niet afgenomen, wel zijn de kosten sociale veiligheid gestegen. Bij RET zijn zowel verkoopkosten als kosten sociale veiligheid afgenomen. Deze cijfers zijn mede beïnvloed door de wijze waarop de bedrijven de kosten van sociale veiligheid toedelen aan tram respectievelijk metro.

Van grote invloed op de kosten van sociale veiligheid zijn de maatschappelijke ontwikkelingen en, in reactie hierop, de budgetten die gemeenten en stadsregio's hiervoor beschikbaar te stellen.

Omdat de verkoopkosten en de kosten voor sociale veiligheid deels communicerende vaten zijn is in onderstaande grafiek de combinatie van beide weergegeven.

FIGUUR 5-K TRAM: KOSTEN VERKOOP EN SOCIALE VEILIGHEID PER DIENSTREGELINGUUR



Uit de grafiek is af te leiden dat de kosten voor inzet van mobiele controle, zoals bij HTM gebeurt, duidelijk minder kosten met zich mee brengen dan de inzet van een vaste conducteur, zoals bij GVB en RET. Bij RET wordt uitgegaan van de inzet van gemiddeld 1,3 conducteurs op de tram¹⁷. Dit maakt het mogelijk op risicolijnen met meer dan één conducteur te rijden. Bij het GVB wordt niet op alle tramlijnen een vaste conducteur ingezet. Het verschil in kostprijs hangt derhalve nauw samen met de verschillende controle- en toezichtmethodieken.

Aanpak zwartrijden

Uit de evaluatie van het Aanvalsplan Sociale Veiligheid blijkt een wisselend beeld voor het percentage zwartrijden bij de tram. Met name de Amsterdamse cijfers zijn ongeschikt om de ontwikkeling te beoordelen en ook niet geschikt om te vergelijken met HTM en RET. Bij de HTM laten de cijfers een daling van het zwartrijden zien.

TABEL 5-B TRAM: ONTWIKKELING ZWARTRIJDEN

% zwartrijden	2004	2005	2006
Amsterdam	0,7 - 1,2	8,5 - 10,0	5,8 - 7,2
Den Haag	8,2 - 10,0	7,5 - 9,3	6,2 - 7,2
Rotterdam	2,6 - 3,0	niet bekend	niet bekend

¹⁷ Inmiddels is het aantal conducteurs in Rotterdam teruggebracht naar 1 per tram (2007).

Bron: Evaluatie Aanvalsplan Sociale Veiligheid, V&W 2006

Toelichting m.b.t. tram Amsterdam: de cijfers voor 2004 betreffen een combinatie van tram met conducteur en bus. De cijfers van 2005 en 2006 hebben uitsluitend betrekking op de drie tramlijnen met een open instapregime, dus zonder conducteur. Deze cijfers zijn derhalve niet geschikt voor een vergelijking van opeenvolgende jaren noch voor een vergelijking met HTM en RET.

5.7 Overige kosten

De overige kosten zijn in de vorm van een toeslag toegeëld aan respectievelijk de exploitatie, beheer infrastructuur en sociale veiligheid. Voor een toelichting op de kostenberekening zie bijlage E.

TABEL 5-C TRAM: PERCENTAGE OVERIGE KOSTEN

De overige kosten voor de tram liggen bij HTM het hoogst.

% overige kosten	GVB	HTM	RET
• Exploitatie tram 2005	14 %	15 %	13 %

6 Exploitatie bus

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van GVB-bus. HTM-bus en RET-bus vallen buiten de scope van deze benchmark; daarom wordt GVB-bus vergeleken met de aanbestede streekbusconcessies van Waterland en Zaanstreek .

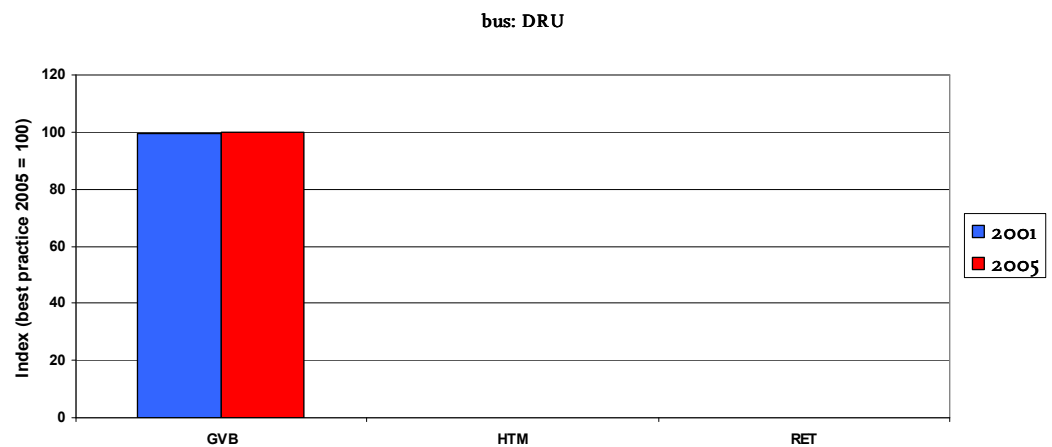
Leeswijzer staafdiagrammen

Om concurrentiegevoelige informatie te beschermen worden geen absolute bedragen vermeld. Alle bedragen en prestaties zijn omgerekend in indexcijfers, waarbij de best practice van het jaar 2005 op 100% op gesteld. Deze index vormt de verticale as van de staafdiagrammen. Als het gaat om kosten dan is de best practice de laagste waarde, bij prestaties daarentegen de hoogste waarde.

Tenzij anders vermeld worden steeds 2 jaren weergegeven: 2001 en 2005.

6.1 Aanbod

FIGUUR 6-A GVB-BUS: AANTAL DIENSTREGELINGUREN



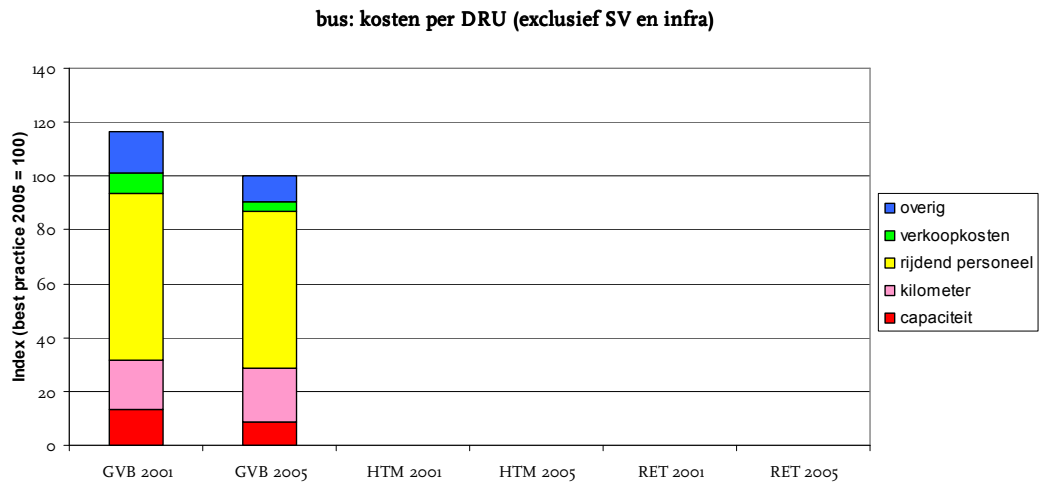
Het aantal dienstregelinguren van GVB-bus is over de periode 2001-2005 vrijwel gelijk gebleven.

6.2 Exploitatiekosten

De grafieken hieronder geven een beeld van de totale exploitatiekosten per dienstregelingsuur voor GVB-bus. Voor de kostenopbouw wordt verwezen naar paragraaf 3.5.1. Voor een toelichting op de kostenberekening zie bijlage E.

FIGUUR 6-B BUS: KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR (EXCL. SOCIALE VEILIGHEID)

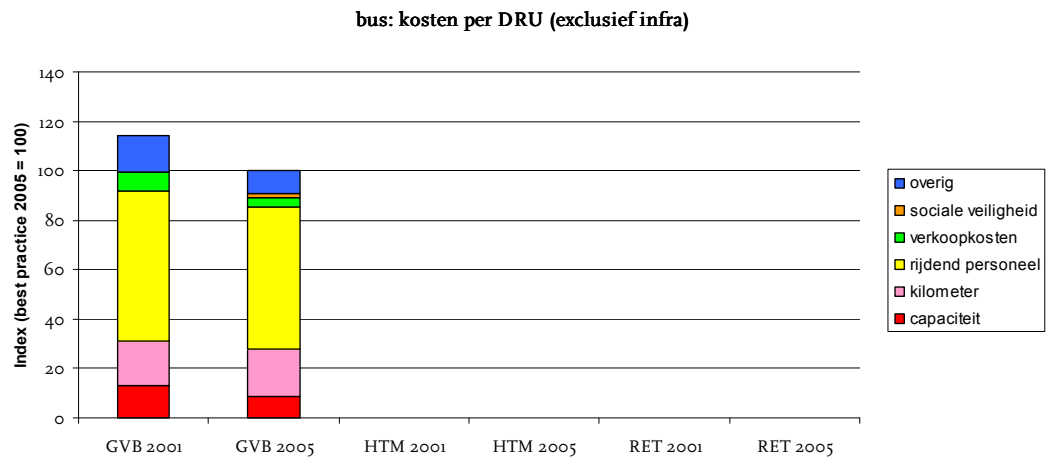
Prijspeil 2005



Net als bij metro en tram is er sprake van een verschuiving van verkoopkosten naar kosten sociale veiligheid. In onderstaande grafiek worden de kosten inclusief sociale veiligheid gepresenteerd.

FIGUUR 6-C BUS: KOSTEN BUS DIENSTREGELINGUUR (INCL. SOCIALE VEILIGHEID)

Prijspeil 2005



Anders dan bij metro en tram is er geen groot verschil tussen de kosten met en zonder sociale veiligheid.

De kosten per DRU inclusief sociale veiligheid zijn bij GVB-bus tussen 2001 en 2005 met circa 15% afgenomen. Alle kostencomponenten zijn lager geworden, met uitzondering van de kilometerkosten.

6.3 Vergelijking met aanbesteed streekvervoer

De vervoerconcessies Waterland en Zaanstreek zijn in 2004 door de Stadsregio Amsterdam aanbesteed. Onderstaande vergelijking heeft daarom betrekking op de periode 2005 - 2008.

Van de aanbestede concessies zijn geen kostengegevens beschikbaar. Alleen de contractuele afspraken zijn bij de stadsregio bekend:

- De bijdrage van stadsregio voor het eerste jaar is vastgelegd.
- In volgende jaren is de bijdrage afhankelijk van de mate waarin de beloofde vervoergroei daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het risico voor tegenvallende resultaten ligt bij de vervoerder. Zowel bij Zaanstreek als Waterland is de maximale bijdrage van de stadsregio gekoppeld aan de geboden opbrengstengroei. De stadsregio beschouwt de reële opbrengstengroei als een goede maat voor de reizigersgroei.

In onderstaande tabel is de bijdrage voor het eerste jaar weergegeven alsmede de door de vervoerder aangeboden extra dienstregelinguren.

TABEL 6-A CONTRACTAFSPRAKEN ZAANSTREEK EN WATERLAND

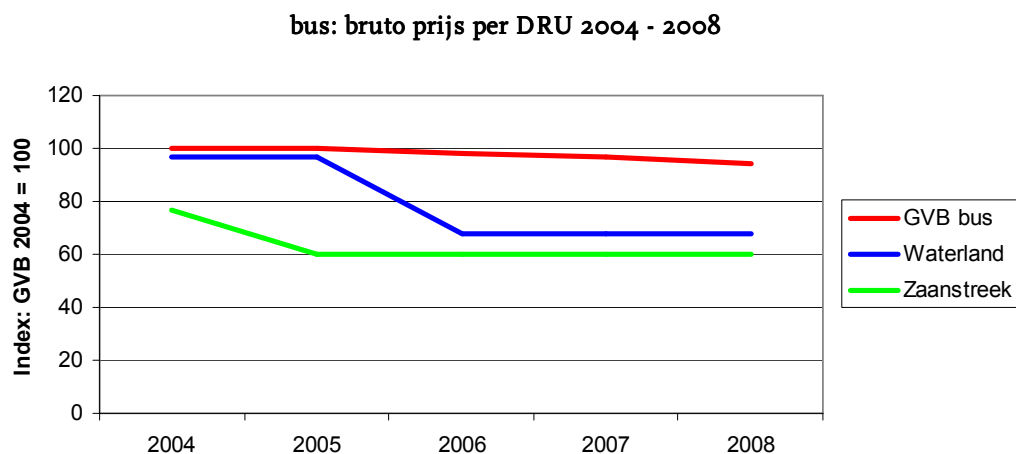
	Waterland (Arriva)	Zaanstreek (Connexion)
Start exploitatie	2006	2005
Toename DRU's	50 %	30 %
Toename opbrengsten	> 30%	> 20%

Vergelijking

Met de schaarse beschikbare informatie is een vergelijking geconstrueerd. Deze is weergegeven in onderstaande grafiek.

FIGUUR 6-D GVB, WATERLAND EN ZAANSTREEK: BRUTO PRIJS PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



Bovenstaande figuur laat de ontwikkeling zien van de bruto prijs (de som van de overheidsbijdrage plus de reizigersopbrengsten) per dienstregelingsuur. Dit geeft een benadering van de totale kosten, inclusief opslag voor winst en risico. Dit geeft het totale bedrag voor de vervoerdiensten weer die overheden (via hun bijdrage) samen met reizigers (via kaartopbrengst) aan de vervoerder betalen.

De overheidsbijdrage plus de reizigersopbrengst per dienstregelingsuur voor GVB-bus is op index 100 gesteld.

Bij de streekbusconcessies zijn er na de aanbesteding drie veranderende grootheden: het aantal dienstregelingsuren stijgt, de overheidsbijdrage daalt en de reizigersopbrengsten stijgen. Bij GVB-bus is er sprake van een daling van de overheidsbijdrage; de overige grootheden blijven gelijk.

Het gaat hier om prijzen. Het verloop van de werkelijke kosten hiervan kan afwijken. Zo is het mogelijk dat de daadwerkelijke kosten van een vervoerder na aanbesteding in de eerste jaren hoger zijn dan het geoffreerde bedrag, terwijl deze kosten tegen het einde van de concessie juist lager zijn dan het geoffreerde bedrag. Overigens zijn in het buitenland al vaker dalingen van 20 à 25% in contractuele prijzen per dienstregelingsuur geconstateerd (bijvoorbeeld in Kopenhagen).

Laten we vaststellen dat hier appels en peren worden vergeleken. De setting voor het aanbestede streekvervoer is geheel anders dan die van GVB. De belangrijkste verschillen zijn:

- **Ondernemersrisico:** door de contractueel vastgelegde taakstellende groei van vervoersaanbod en opbrengsten dragen de streekvervoerders een groter risico. Met het GVB is daarentegen geen groei afgesproken. Verder ligt de bijdrage van de stadsregio aan het GVB vast, terwijl de bijdragen aan het streekvervoer mede afhankelijk zijn van de gerealiseerde reizigersgroei.
- **Materieel:** in Waterland en Zaanstreek is nieuw materieel aangeboden, bij GVB-bus is dat niet het geval.
- **Organisatie:** na het winnen van een concessie zetten streekvervoerders een nieuwe organisatie op met een minimum aan overhead en kosteneffectieve oplossingen voor bijvoorbeeld stallingen. Dat is noodzakelijk om de concessie tegen de geboden prijs te kunnen exploiteren. De positie van het GVB is een andere. Ook het GVB kan haar organisatie aanpassen, maar ondervindt niet de druk van de aanbesteding.
- **Incidentele bijdragen:** het GVB heeft in de afgelopen een incidentele bijdrage in de reorganisatiekosten ontvangen. Dit geldt niet voor het streekvervoer.
- **Kruissubsidiëring:** in het stadsvervoer is kruissubsidiëring van bus door rail denkbaar; ook is kruissubsidiëring tussen beheer en onder van infrastructuur en een of meer vervoerstechnieken niet uitgesloten (zie hoofdstuk 15). Bij het streekvervoer is kruissubsidiëring tussen concessies mogelijk.

Deze verschillen geven aan dat de betrokken streekvervoerders in een 'andere wereld' opereren, met meer risico en meer vrijheid. Dat vloeit deels voort uit de aanbestedingen en deels uit het feit dat het gaat om relatief zelfstandige busnetten.

Hiermee rekening houdend kunnen we niettemin enkele conclusies trekken:

- Voorafgaande aan de aanbestedingen, lagen de overheidsbijdrage plus reizigersopbrengsten per DRU in het streekvervoer lager dan bij GVB-bus, circa 5% lager bij Waterland en circa 25% lager bij de Zaanstreek.

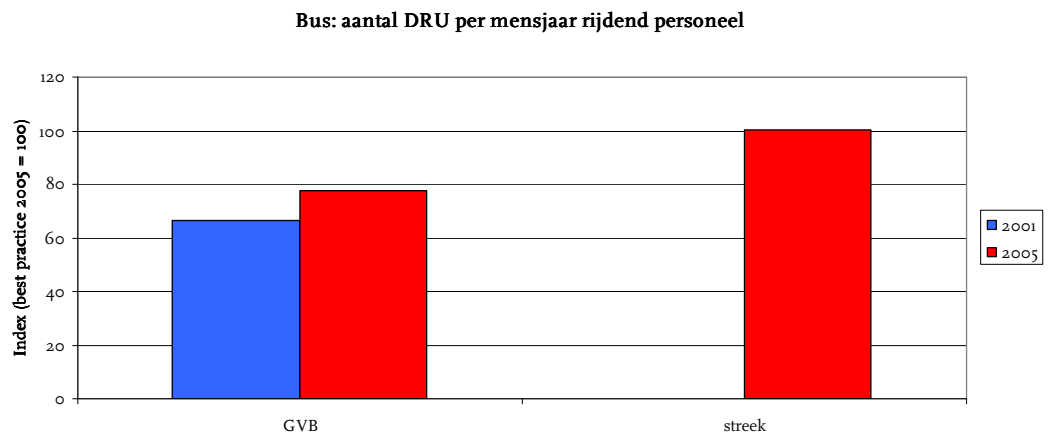
- Na aanbesteding is het verschil tussen GVB en het streekvervoer in Waterland en Zaanstreek toegenomen tot 30 à 40%. De besparingen bij de betrokken streekvervoerders liggen hoger dan de besparingen bij het GVB.

Efficiency

Een belangrijke factor is de productiviteit van het rijdend personeel. Met name bij de bus speelt deze een grote rol in de exploitatiekosten.

Onderstaande grafiek geeft een indruk van de productiviteit van het rijdend personeel, uitgedrukt in DRU's per mensjaar, voor GVB en het aanbestede streekvervoer. De productiviteit van het aanbestede streekvervoer is niet openbaar. Deze is hier op basis van expert judgement geschat en ligt circa 20% hoger dan bij GVB-bus. Daarnaast zijn er andere factoren die bijdragen aan het verschil in kostenniveau, zoals het scherp inkopen van nieuw materieel, de kosten van het materieelonderhoud en de omvang van de overhead.

FIGUUR 6-E BUS: PRODUCTIVITEIT RIJDEND PERSONEEL



7 Beheer railinfrastructuur

De kosten van het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur¹⁸ betreffen circa 25 à 40% van de totale kosten van metro en tram.

In onderstaande paragrafen wordt een overzicht gegeven van de beschikbare informatie met betrekking tot eigendom en beheer, de factoren die de onderhoudskosten beïnvloeden en de resultaten van een vergelijkend onderzoek van het onderhoud van de metro-infrastructuur van GVB en RET.

7.1 Eigendom en beheer

De stedelijke vervoerbedrijven beheren en onderhouden de railinfrastructuur, haltes en stations die zij zelf gebruiken. Vooral het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur voor de tram kent een nauwe samenhang met andere stedelijke projecten waardoor het onderhoud met andere gemeentelijke diensten moet worden afgestemd.

Beheer en onderhoud van de railinfrastructuur is de laatste jaren verzakelijkt door het opstellen van afzonderlijke contracten voor beheer en onderhoud. Het opstellen van dit soort contracten is complex. De relatie tussen inspanning en output is niet altijd helder. De gewenste beschikbaarheid is lastig te definiëren, omdat deze afhankelijk is van vele factoren.

De organisatiestructuur van de bedrijven is of wordt aangepast aan een meer verzakelijkte rolverdeling bij beheer en onderhoud van de railinfrastructuur. Daarbij is het de bedoeling dat afspraken over de beschikbaarheids- en kwaliteitsniveaus worden vastgelegd in contracten tussen de eigenaar van de infrastructuur en de partij die het beheer en onderhoud doet (op dit moment het vervoerbedrijf). Deze contracten zijn nog in ontwikkeling. De stand van zaken is als volgt:

- De railinfrastructuur is in de drie steden eigendom van de gemeenten. Alleen in Den Haag zijn sommige nieuwe infrastructuuruitbreidingen in handen van het stadsgewest Haaglanden.
- In Amsterdam wordt het onderhoud door het GVB uitgevoerd. Het voornemen om hiervoor een contract te sluiten is nog niet gerealiseerd. Wel zijn de KPI's (key performance indicators) in ontwikkeling. De gemeente Amsterdam heeft inmiddels een aparte Activa BV opgericht waarin infrastructuur en materieel worden ondergebracht. Dit maakt het mogelijk de exploitatie los van materieel en infrastructuur aan te besteden.
- In Den Haag wordt beheer en onderhoud geregeld via de concessie, maar worden de afspraken ook in een afzonderlijk Beheer en onderhoudsplan nader vastgelegd. In Den Haag bestaat een aparte BV waarin de railinfrastructuur mogelijk wordt

¹⁸ Inclusief overheidsbijdragen voor groot onderhoud van de metroinfrastructuur in het kader van het project Metromorfose.

ondergebracht. HTM-Infrastructuur doet vooralsnog het onderhoud. Het principe in Den Haag is daarbij: wie onderhoudt, die bouwt.

- In Rotterdam wordt beheer en onderhoud ook vastgelegd in een aparte overeenkomst. Deze wordt momenteel opgesteld. De infrastructuur is bij de verzelfstandiging van RET NV per 1 januari 2007 ondergebracht in een aparte BV.

7.2 Bepalende factoren

Het kostenniveau fluctueert van jaar tot jaar door de uitvoering van verschillende projecten op gebied van groot onderhoud aan baan, stations, beveiliging en energievoorziening. Er is een groot aantal factoren van invloed op het niveau van de kosten van beheer en onderhoud. De constatering dat de kosten per kilometer baanlengte in een stad hoger zijn dan in de andere stad hoeft niet terug te voeren te zijn op minder marktconform werken, maar kan ook aan andere factoren liggen. Factoren die de kosten in een situatie beïnvloeden zijn:

- Soort infrastructuur in relatie tot het wegverkeer: vrije baan, in wegverharding, grasbaan, maaiveld, viaduct, tunnel
- Constructie in relatie tot de kwaliteit van de ondergrond: onderheide baan, soort fundering, bevestiging rails (ballast, op betonnen plaat), soort rails (groefrail, vignoleraal),
- Gebruiksintensiteit: bijvoorbeeld in Amsterdam wordt het tramnet intensiever bereden dan in Rotterdam of Den Haag.
- Ouderdom: is de infrastructuur recent aangelegd of onderdeel van een ouder netwerk?
- Keuzen ten aanzien van stroomvoorziening: bovenleiding, derde rail of een combinatie, en eigen masten of ophanging aan gevels
- Afschrijvingstermijnen: de afschrijvingstermijnen die worden gehanteerd

7.3 Beschikbaarheid gegevens

Kostengegevens van 2005 voor beheer en onderhoud van de infrastructuur, uitgesplitst voor metro en tram, zijn door GVB en RET niet beschikbaar gesteld. Dat maakt een vergelijking van de stedelijke vervoerbedrijven op dit punt onmogelijk.

Ook is zeer weinig bekend over de relatie tussen de kosten en het resultaat in termen van beschikbaarheid. Hetzelfde probleem doet zich voor bij het spoor. Het effect van meer of minder onderhoud is immers pas na een reeks van jaren zichtbaar en meetbaar.

Om uitspraken te kunnen doen over de marktconformiteit van beheer en onderhoud van de infrastructuur is het nodig om meerdere concrete onderhoudsprojecten in detail met elkaar te vergelijken, zowel ten aanzien van de kosten als het resultaat in termen van kwaliteit en beschikbaarheid. Dit valt buiten het kader van deze benchmark.

Voor de metro wordt in onderstaande paragraaf een korte schets gegeven van de studie die in 2003 onder de naam “Metromorfose” is uitgevoerd naar groot onderhoud van de metrosystemen in Amsterdam en Rotterdam.

7.4 Groot onderhoud van de metro-infrastructuur

In het project Metromorfose¹⁹ is een vergelijking gemaakt tussen de kosten voor groot onderhoud van de metrosystemen van Amsterdam en Rotterdam. Onder groot onderhoud worden alle onderhoudsactiviteiten verstaan die periodiek noodzakelijk zijn waarbij (bijna) versleten componenten worden vervangen. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn: rails, stroomvoorzieningcomponenten, bovenleiding, signalering en beveiliging. De inhoudelijke vergelijking is tot stand gekomen op basis van door RET en GVB aan Holland Railconsult aangeleverde gegevens en interviews. Hiermee is een overzicht gemaakt van de voor de periode 2003 – 2027 te verwachten kosten voor onderhoud aan de infrastructuur.

Hoewel de netlengte in Amsterdam en Rotterdam vrijwel gelijk is (circa 43 km dubbelspoor) is een significant verschil in de kosten voor groot onderhoud van baan en bovenbouw per kilometer netlengte geconstateerd. Over de periode 2003 - 2027 zullen de geschatte kosten voor groot onderhoud per kilometer netlengte in Amsterdam circa 85% hoger liggen dan in Rotterdam. Dit is weergegeven in onderstaande grafiek. Let wel: het gaat hier om de kosten van het *groot* onderhoud, niet om het dagelijks onderhoud.

FIGUUR 7-A METRO: KOSTEN GROOT ONDERHOUD OVER DE PERIODE 2003 - 2027

Prijspeil 2003

Kosten groot onderhoud baan per km netlengte (bron: Metromorfose, 2003)



In de studie Metromorfose wordt de volgende verklaring voor het verschil aangegeven: "Het grootste deel van het verschil wordt veroorzaakt door het onderscheid tussen de toegepaste spoorconstructies. De Rotterdamse constructie op een doorgaande betonnen plaat maakt dat het onderhoud sneller en goedkoper uit te voeren is". Er wordt ook geconcludeerd dat, "rekening houdend met de verschillen in constructie en met de specifieke karakteristiek van het werken aan metrospooren, de gehanteerde eenheidsprijzen alleszins redelijk en marktconform zijn".

¹⁹ Project metromorfose, inhoudelijke vergelijking van beheer en groot onderhoudskosten metrosystemen RET en GVB, Holland Railconsult, 2003

De in het verleden bij de aanleg van de metro gemaakte keuzes ten aanzien van investeringen en onderhoud zijn in Metromorfose niet beoordeeld. Het is zinvol bij investeringen de kosten over de totale levensduur van de investering te hanteren. Hiermee wordt voorkomen dat relatief lage kosten bij de investering leiden tot hoge onderhoudskosten.

Een tweede oorzaak is volgens Metromorfose dat “GVB een kortere levensduurverwachting hanteert voor wissels dan RET”. Hetzelfde geldt voor de levensduur van bovenleidingsconstructies: in Amsterdam wordt uitgegaan van vervanging elke 12 jaar, in Rotterdam wordt deze eenmaal in de 25 jaar vervangen. Holland Rail Consult geeft aan dat deze verschillen samenhangen met verschillend in ontwerp en constructie en verschillen in gebruiksintensiteit.

De belangrijkste aanbevelingen die in Metromorfose worden gedaan zijn:

1. “De bekostiging van groot onderhoud op basis van kilometers in exploitatie zijnde netlengte moet worden gebaseerd op het toegepaste type spoorbevestiging. Voor spoor in ballast betekent dit een hoger bedrag dan voor spoor op een doorgaande betonnen plaat.”
2. “Voor de bekostiging moet voor alle elementen een levensduurverwachting van 25 jaar worden gehanteerd. Slechts voor aantoonbaar zwaarder gebruikte elementen zou een levensduur van 12,5 jaar aangehouden kunnen worden. Zwaar gebruik kan hierbij worden gekwantificeerd aan de hand van het tonnage dat per jaar van het element gebruik maakt.”

8 Marktconformiteit

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de best practices bij metro, tram en bus. Daarna wordt nader ingegaan op de vraag hoe de marktconformiteit van de stedelijke vervoerbedrijven zich ontwikkelt.

Best practice

Per vervoerstechniek is voor zover mogelijk een best practice bepaald. Onder 'best practice' wordt hier verstaan: per kostensoort de laagste kosten per DRU in het jaar 2005. Daarmee wordt als het ware een fictief bedrijf opgebouwd uit de meest efficiënte onderdelen van de vergeleken bedrijven. Per vervoerstechniek zijn twee best practices opgebouwd:

- 'Best 1': dit is de onderlinge best practice van de drie bedrijven, opgebouwd door per kostensoort het laagste kostenniveau van de drie bedrijven te nemen. Bij het materieel zijn de capaciteits- en kilometerkosten niet los van elkaar maar tezamen beschouwd bij het bepalen van de best practice; deze kosten hangen immers direct samen met de leeftijd van het wagenpark.
- 'Best 2': deze is gebaseerd op 'Best 1', waarbij voor de kosten rijdend personeel is uitgegaan van de productiviteit die gangbaar is bij het aanbestede streekvervoer. Het gaat hierbij om de productiviteit van het rijdend personeel, uitgedrukt in het aantal dienstregelingen per mensjaar. Het salarisoniveau is in 'best 2' niet gewijzigd.

Een best practice is vooral bedoeld om een spiegel voor te houden. Het is een ideaalbeeld en het niveau dat een vervoerbedrijf daadwerkelijk kan bereiken ligt lager. Sommige zaken kan het vervoerbedrijf immers niet zelf beïnvloeden, zoals een door de gemeente vastgesteld regime voor sociale veiligheid. Andere zaken zoals de locatie van garages en remises zijn alleen op lange termijn en tegen hoge kosten te wijzigen. Een bedrijf kan daarentegen wel zelfstandig maatregelen nemen om de efficiëntie van de organisatie te vergroten.

Een belangrijke vraag is of de productiviteit van het rijdend personeel in de stad even hoog zou kunnen zijn als in het streekvervoer. We noemen een aantal zaken die hierbij een rol spelen:

- Efficiency van rooster, dienstregeling en organisatie: deze hoeft voor stad en streek niet structureel te verschillen.
- Standplaatstijd (tijd op het eindpunt): de stad kent kortere lijnen dan het streekvervoer en daardoor zal het aandeel van de standplaatstijd in de totale omlooptijd in de stad hoger liggen dan in het streekvervoer. Dit leidt in de stad tot een lagere productiviteit aangezien de standplaatstijd geen onderdeel uitmaakt van een dienstregelingsuur.
- Werkbelasting en ziekteverzuim: het stadsvervoer kent van oudsher een hoger ziekteverzuim dan het streekvervoer. Dit hangt deels samen met een zwaarder geachte werkbelasting.
- Metrobestuurders hebben meer opleiding en veiligheidsinstructie nodig dan buschauffeurs en kunnen daardoor niet dezelfde productiviteit halen.

Nader onderzoek is noodzakelijk om te bepalen welke productiviteit in het stadsvervoer haalbaar is. Niettemin lijkt het verschil in productiviteit tussen stads- en streekvervoer (geschat op 20%) op dit moment hoger dan gerechtvaardigd wordt door bovengenoemde structurele factoren.

8.2 Best practice metro

We vergelijken allereerst GVB en RET met elkaar. Per kostenpost is in onderstaande tabel aangegeven welk bedrijf de best practice laat zien.

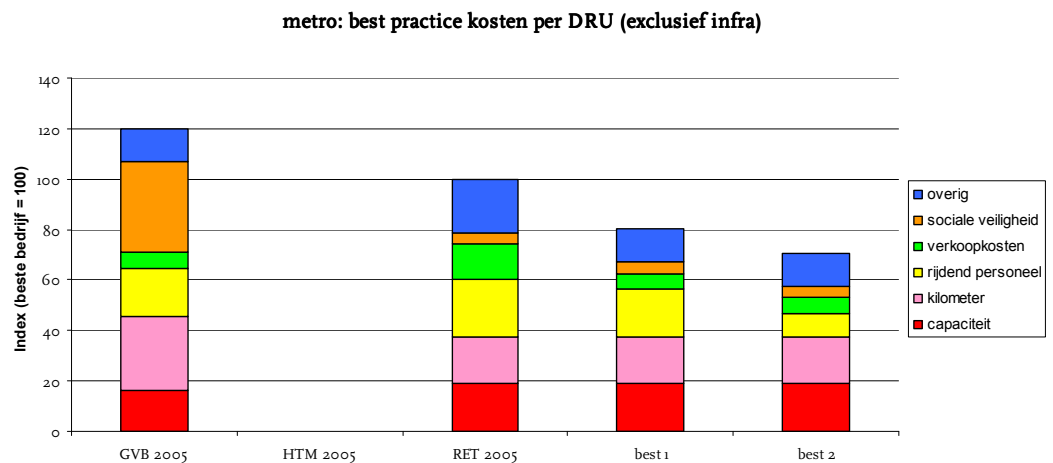
TABEL 8-A METRO: BEST PRACTICE KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Best practices metro 2005	GVB	RET
Beheer wagenpark ²⁰		x
Kosten rijdend personeel	x	
Verkoopkosten	x	
Sociale veiligheid		x
Overige kosten	x	

In onderstaande grafiek is het kostenniveau van GVB en RET in 2005 weergegeven, met daarbij de twee best practices zoals hierboven omschreven.

FIGUUR 8-A METRO: BEST PRACTICE KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



Als we de kostprijs van RET-metro op 100% stellen dan ligt de kostprijs van GVB-metro op circa 120%, van best 1 op circa 80% en van best 2 op circa 70%.

²⁰ Beheer wagenpark = capaciteitskosten + kilometerkosten. De capaciteitskosten omvatten de kapitaalslasten van de aanschaf. De kilometerkosten omvatten energie- en onderhoudskosten.

Hierbij passen twee nuanceringen:

- De toedeling van de kosten van sociale veiligheid aan metro respectievelijk tram verschilt per bedrijf. Bij de tram komt het GVB qua kostenniveau lager uit dan RET. Bij een andere toedeling zou het kostenniveau van GVB-metro lager uitvallen en van GVB-tram hoger.
- Metrobestuurders hebben meer opleiding en veiligheidsinstructie nodig dan buschauffeurs en kunnen daardoor niet dezelfde productiviteit halen als in het streekvervoer.

De grootste opgave voor beide bedrijven ligt in het verder verhogen van de productiviteit van het rijdend personeel. Het aantal dienstregelingen dat per fte wordt gereden ligt aanzienlijk lager dan het aantal uren dat gebruikelijk is in het streekvervoer. Bij de interpretatie van dit gegeven moet rekening worden gehouden met het feit dat metrobestuurders meer uren opleiding, veiligheidstraining en bijscholing hebben dan buschauffeurs. Ook wanneer daarmee rekening gehouden wordt, moet het mogelijk zijn de productiviteit van metrobestuurders substantieel te verhogen.

Daarnaast ligt er voor GVB de uitdaging om de kilometerkosten en de kosten voor sociale veiligheid bij de metro terug te dringen.

8.3 Best practice tram

We vergelijken GVB, HTM en RET met elkaar. Per kostenpost is in onderstaande tabel aangegeven welk bedrijf de best practice laat zien.

TABEL 8-B TRAM: BEST PRACTICE KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Best practices tram 2005	GVB	HTM	RET
Beheer wagenpark ²¹	x		
Kosten rijdend personeel	x		
Verkoopkosten	x		
Sociale veiligheid		x	
Overige kosten	x		

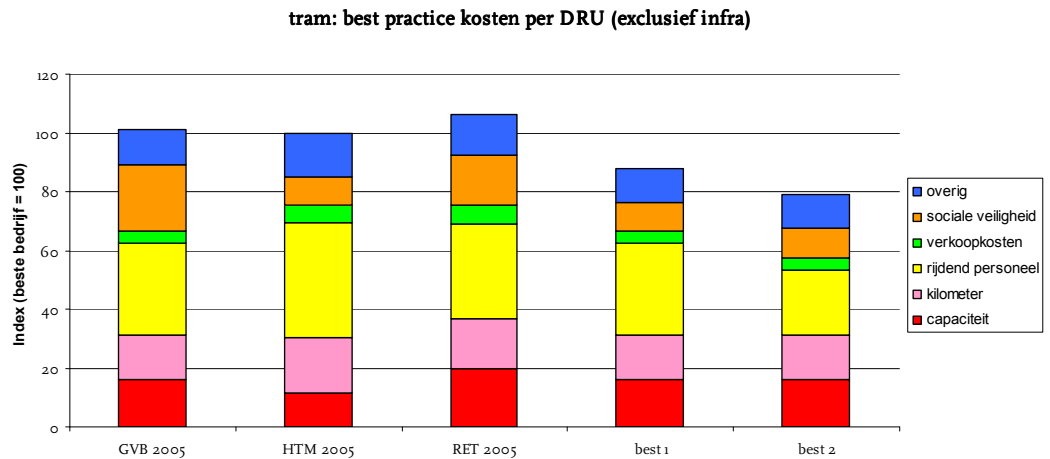
De kosten van het wagenpark (capaciteits- en kilometerkosten) liggen het laagst bij HTM dat in 2005 over een relatief oud wagenpark beschikte. Voor de best practice m.b.t. materieel is daarom uitgegaan van het GVB dat beschikte over een wagenpark van gemiddelde leeftijd. Op deze keuze valt af te dingen en dat heeft te maken met het feit dat de snelheid van de tram in Amsterdam lager ligt dan in Den Haag en Rotterdam; dit heeft als consequentie dat de kilometerkosten, die louter afhangen van de afgelegde afstand, minder zwaar meetellen in de kosten per DRU. Met dit effect is hier geen rekening gehouden.

²¹ Beheer wagenpark = capaciteitskosten + kilometerkosten. De capaciteitskosten omvatten de kapitaalaanslasten van de aanschaf. De kilometerkosten omvatten energie- en onderhoudskosten.

In onderstaande grafiek is het kostenniveau van GVB, HTM en RET weergegeven, evenals de beide best practices.

FIGUUR 8-B TRAM: BEST PRACTICE KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



De kostprijs inclusief sociale veiligheid en exclusief infrastructuur lag in 2005 het laagste bij de HTM. Als we de kostprijs van HTM-tram op 100% stellen, dan ligt de kostprijs van het GVB op ongeveer hetzelfde niveau, van de RET op circa 105%, van Best 1 op circa 90% en van Best 2 op circa 80%.

Net als bij de metro geldt ook hier: bij een andere toedeling van de kosten van sociale veiligheid zou het kostenniveau van GVB-metro lager uitvallen en van GVB-tram hoger.

De belangrijkste uitdaging is gelegen in het verhogen van de productiviteit. Er is geen doorslaggevende reden waarom de productiviteit van een trambestuurder lager zou liggen dan die van een busbestuurder.

Daarnaast is het aan de stadsregio's en gemeenten van Amsterdam en Rotterdam om de kosten voor sociale veiligheid te beschouwen in relatie tot het controle- en instapregime.

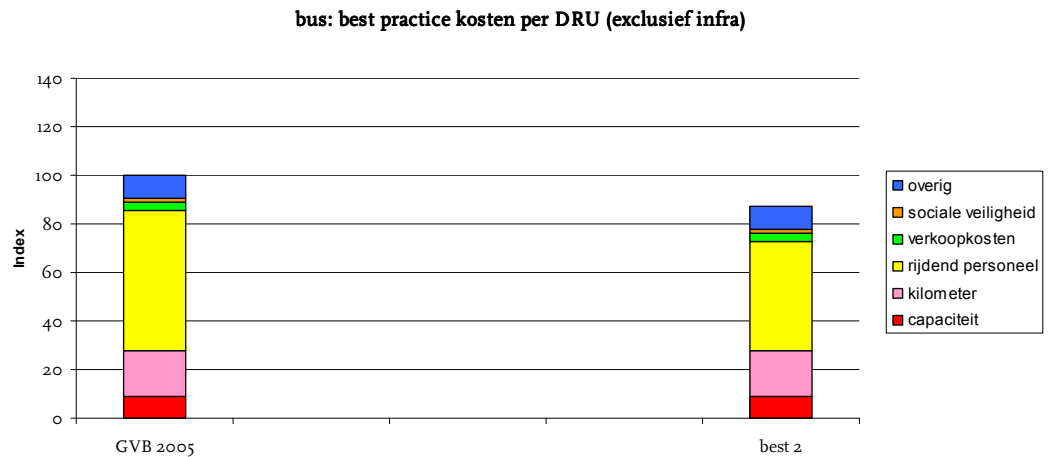
8.4 Best practice bus

Voor de best practice bus kan GVB alleen met aanbestede streekconcessies worden vergeleken. HTM en RET bus maken immers geen deel uit van de benchmark.

In onderstaande grafiek is weergegeven wat het effect op de kosten is wanneer de productiviteit van het rijdend personeel op het niveau van het aanbestede streekvervoer zou liggen.

FIGUUR 8-C BUS: BEST PRACTICE KOSTEN PER DIENSTREGELINGUUR

Prijspeil 2005



Uit de grafiek blijkt dat de kosten per DRU van GVB-bus bij een marktconforme productiviteit circa 15% lager zou liggen.

Uit de integrale kostenvergelijking met Waterland en Zaanstreek, gepresenteerd in paragraaf 6.3, is gebleken dat het verschil tussen GVB en genoemde concessies is toegenomen tot naar schatting 30 à 40%.

Ter nuancering moeten we opmerken dat de efficiencywinst niet bij alle aanbestede streekvervoerconcessies in Nederland even groot is. Ook is het mogelijk dat bedrijven om strategische redenen biedingen doen die onder de kostprijs liggen. Bij de evaluatie van de Wet Personenvervoer is geconcludeerd dat de gemiddelde efficiencywinst na aanbesteding 15 à 20% bedraagt.

Naast de productiviteit van het rijdend personeel spelen hierbij ook de onderhoudskosten van het materieel en de omvang van de overhead een rol.

8.5 Op weg naar marktconformiteit

Na deze kwantitatieve vergelijking blijft de vraag hoe 'marktconform' GVB, HTM en RET nu zijn. Marktconformiteit is hier gedefinieerd als:

"Het verrichten van vooraf beschreven prestaties tegen een prijs- en kwaliteitsniveau dat vergelijkbaar is met het niveau dat bij een openbare aanbesteding van hetzelfde servicepakket zou worden geboden."

De competitieve markt van vervoerconcessies is echter nog jong en sterk in beweging. 'Marktconform' in termen van een concurrerend prijsniveau is derhalve een bewegend doel en als zodanig moeilijk in getallen te vangen. Concrete prestaties zijn daarentegen wel meetbaar. Het zicht op marktconformiteit wordt scherper als we niet kijken naar de prestaties op zich maar naar de *ontwikkeling* van deze prestaties. Hieronder bespreken we de ontwikkeling in klanttevredenheid en in productiviteit.

Productiviteit

Het verschil in bruto DRU-prijs tussen GVB-bus en aanbesteed streekvervoer wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het feit dat de productiviteit van het rijdend personeel bij het aanbestede streekvervoer naar schatting circa 20% hoger ligt. Daarbij moet worden opgemerkt dat de exploitatie van relatief korte stadslijnen een lagere productiviteit met zich meebrengt dan bij lange streeklijnen. Dat komt omdat kortere lijnen naar verhouding meer tijd op eindpunten kwijt zijn en die tijd telt niet mee in de dienstregelingen. Maar dat verklaart slechts een deel van het verschil. De productiviteit van het rijdend personeel (en van het onderhoudspersoneel) wordt mede bepaald door CAO-regels (waaronder arbeidsduur en verlofregelingen), bedrijfsregels, roosterefficiëntie en ziekteverzuim. De productiviteit bij GVB, HTM en RET is toegenomen, maar dit geldt in nog sterkere mate voor de productiviteit in het streekvervoer. Met betrekking tot de productiviteit bij de metro past een nuancering: metrobestuurders hebben meer opleiding en veiligheidsinstructie nodig dan buschauffeurs en kunnen daardoor niet dezelfde productiviteit halen als in het streekvervoer. Zie paragraaf 6.3.

Nader onderzoek is noodzakelijk om te bepalen welke productiviteit in het stadsvervoer haalbaar is. Toch is het verschil in productiviteit tussen stads- en streekvervoer op dit moment hoger dan gerechtvaardigd wordt door bovengenoemde structurele factoren.

Daarnaast spelen verschillen tussen de CAO-salarissen een rol en hebben de streekbedrijven fors gesneden in de overhead. Tot slot hebben de streekvervoerders nieuw materieel en onderhoud scherp ingekocht. De aanbestedingen hebben ook bij de toeleveranciers, zowel bij busfabrikanten als onderhoudsbedrijven, tot meer concurrentie en lagere prijzen geleid.

Bovenstaande vergelijking met aanbestede streekconcessies is weliswaar alleen uitgevoerd voor GVB-bus maar het beeld dat er uit naar voren komt is waarschijnlijk in grote lijnen ook van toepassing op tram en metro en op HTM en RET.

Klanttevredenheid

De klanttevredenheid heeft zich in de periode 2000 - 2006 in de hele OV-sector positief ontwikkeld, zowel bij aanbestede als niet-aanbestede concessies. Toch zijn er verschillen te zien. Aanbestedingen leiden niet tot een sprong in klanttevredenheid maar wel tot een iets sterkere positieve ontwikkeling dan bij de niet-aanbestede concessies waaronder het stadsvervoer in de vier grote steden. Dit verschil in ontwikkeling is groter voor de meer recente aanbestedingen, die er kennelijk beter in slagen om de klanttevredenheid te bevorderen. Een en ander is toegelicht in paragraaf 3.3.2.

Toch ligt de klanttevredenheid in de stad niet per definitie lager dan in het streekvervoer. HTM had in 2005 een score van 7,8 en GVU in 2006 een score van 7,3.

De hardheid van de cijfers

De berekende potentiële efficiencywinsten moeten met de nodige zorgvuldigheid worden gehanteerd. Qua methodiek kan een combinatie van best practices tot een onderschatting van de kosten leiden; de reden is dat de kostensoorten niet bij ieder bedrijf exact dezelfde definitie kennen. Daarnaast kan er sprake zijn van kruissubsidiëring; hetgeen bij de ene vervoerstechniek leidt tot een *onderschatting* van de kosten en bij de andere techniek tot

een *overschatting*. Ook de wijze waarop de bedrijven de kosten van sociale veiligheid toedelen aan tram respectievelijk metro speelt hierbij een rol.

Niettemin blijft het beeld overeind staan dat een substantiële verlaging van de kostprijs mogelijk moet zijn. De vraag is onder welke voorwaarden.

Is de 'best practice' haalbaar?

Een best practice is allereerst bedoeld om een spiegel voor te houden. Daarbij is het per bedrijf de vraag of dit niveau kan worden gehaald, op welke termijn en welke partijen daarbij nodig zijn. We geven hier enkele voorbeelden:

- Een bedrijf kan zelfstandig maatregelen nemen om de efficiëntie van de organisatie te vergroten. Het gaat dan met name om verhoging van de productiviteit en verkleining van de overhead. Huisregels en verworven rechten zullen ter discussie moeten worden gesteld. Dat is pijnlijk maar noodzakelijk. De praktijk leert dat politiek/bestuurlijke steun hierbij onontbeerlijk is en dat de druk van concurrentie hierbij een belangrijke rol speelt. Met betrekking tot de productiviteit is hiervoor onder 'efficiency' aangegeven welke factoren hierbij een rol spelen.
- De CAO's van de stedelijke bedrijven verschillen zowel onderling als met het streekvervoer. De eerste stap is de totstandkoming van een gezamenlijke CAO voor het stedelijk vervoer. Op termijn ligt één CAO voor het gehele personenvervoer voor de hand.
- Sommige zaken kan het vervoerbedrijf niet zelf beïnvloeden, zoals een door de gemeente vastgesteld regime voor sociale veiligheid of doorstromingsmaatregelen en de mate waarin het openbaar vervoer prioriteit wordt gegeven in het verkeer. Medewerking van gemeente en stadsregio zijn vereist om op dit front stappen te kunnen zetten.
- Ook de stedelijke vervoerbedrijven kopen hun materieel middels aanbestedingen marktconform in..
- De locatie van garages en remises is alleen op lange termijn te wijzigen, vereist de medewerking van de gemeente en kan hoge (eenmalige) kosten met zich meebrengen.

Benchmarking komt pas echt tot zijn recht als de betrokken bedrijven van elkaar leren. Op basis daarvan kunnen bedrijven en stadsregio's bepalen wat haalbaar is en op welke termijn. Dit proces van leren en verbeteren vereist transparantie en doorzettingsvermogen en een zakelijke relatie tussen decentrale overheden en vervoerbedrijven, waarbij een evenwicht moet worden gevonden tussen de harde en de zachte kanten.

De verhoudingen tussen opdrachtgevers en vervoerders zijn nog in ontwikkeling. Dit geeft soms spanningen, bijvoorbeeld als voor de eerste maal een boete wordt gegeven. Succesvolle voorbeelden in het buitenland geven echter aan dat succes mede afhankelijk is van samenwerking, van 'trusted partnership' waarin transparantie, zakelijkheid, erkenning van elkaars belangen en zoeken naar win-winoplossingen centraal staan. Daar waar transparantie ontbreekt is er ruimte voor wantrouwen, worden zakelijke afwegingen bemoeilijkt en is er onvoldoende basis voor succesvol partnership. Transparantie is daarom een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van het stedelijk vervoer.

Ontwikkelingstempo

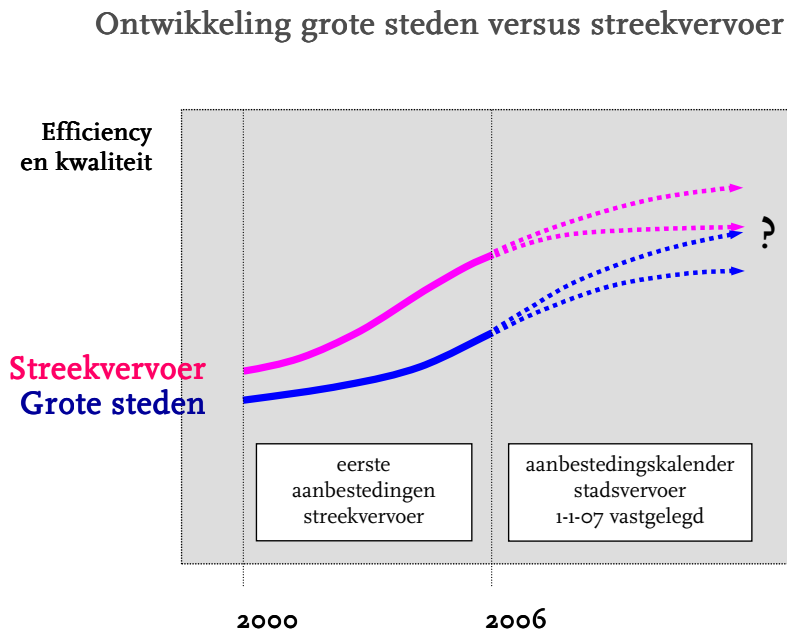
Het concurreren om concessies heeft bij de streekvervoerbedrijven een sterke ontwikkeling te weeg gebracht. De stedelijke vervoerbedrijven kennen deze druk niet en maken daardoor een minder snelle ontwikkeling door.

Het verschil in ontwikkelingstempo is zichtbaar in reizigersgroei, klanttevredenheid, productievolume, materieelvernieuwing en productvernieuwing. Dit blijkt ondermeer uit de ontwikkeling van de kosten van het busvervoer in Amsterdam, Waterland en Zaanstreek zoals gepresenteerd in paragraaf 6.3.

Het verschil in ontwikkelingstempo is symbolisch weergegeven in onderstaande figuur. De belangrijkste conclusie luidt dat de verschillen tussen stedelijke vervoerbedrijven en het streekvervoer in de onderzochte periode niet zijn af- maar toegenomen.

FIGUUR 8-D ONTWIKKELING STEDELIJKE VERVOERBEDRIJVEN VERSUS STREEKVERVOER

Schematische weergave van de gesignaleerde ontwikkeling. Bron: teamanalyse.



De vraag is waarom dit verschil in dynamiek zich voordoet. De belangrijkste oorzaken zijn de volgende:

- De aanbestedingsplicht voor de stedelijke vervoerbedrijven is pas begin 2007 van kracht geworden. Dit heeft mede invloed gehad op het tempo waarmee de stedelijke bedrijven maatregelen hebben genomen die noodzakelijk zijn om marktconform te worden.
- De streekvervoerbedrijven daarentegen zijn al enkele jaren onderworpen aan de druk van de aanbesteding. De concurrentie dwingt tot scherpe aanbiedingen. Het winnen van een concessie dwingt vervolgens tot harde maatregelen om het aanbod waar te kunnen maken en te voldoen aan de contractvoorwaarden.

Anders gezegd: een bedrijf wordt pas marktconform dóór aanbesteding, niet vóór aanbesteding. Niettemin hebben de stedelijke bedrijven stappen in deze richting gezet.

Vervolgens is het de vraag hoe het stedelijk en het streekvervoer zich in de komende jaren zullen ontwikkelen. Bij de stedelijke bedrijven zijn in 2006 en 2007 verdere stappen gezet²² en onder invloed van de in werking getreden aanbestedingsplicht mag verwacht worden dat deze trend zich doorzet. Bij het streekvervoer is het de vraag of de prijsdaling zich nog verder zal doorzetten of dat de maximaal haalbare efficiencywinst al grotendeels behaald is.

²² GVB voorziet een verdere daling van de kostprijs in haar Businessplan 2007-2010. HTM heeft in 2006 haar CAO vernieuwd en dit jaar het traject 'HTM naar 2007' afgerond. Bij een onafhankelijk onderzoek naar de HTM-concessie 2007-2016 van tram en RandstadRail is geconstateerd dat HTM een 'marktconforme' aanbieding aan het stadsgewest Haaglanden heeft gedaan.

Deel B Beschrijving ontwikkelingen 2000-2006

- Periode: 2001 - 2006
- Vergelijking: GVB, HTM, RET en GVU

9 De weg naar marktconformiteit

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst een beoordelingskader om ontwikkelingen per gebied te beschrijven en te vergelijken. Op basis van het wettelijke kader van de Wet Personenvervoer 2000 worden in dit hoofdstuk de begrippen ontvlechting en verzakelijking nader geoperationaliseerd en wordt er aandacht geschonken aan de in stedelijk omgeving belangrijke strategische activa voor tram- en metro-exploitatie, en aan het beheer en het onderhoud van de railinfrastructuur. Dit leidt tot het opstellen van een tabel van stappen op weg naar marktconformiteit in het laatste gedeelte van dit hoofdstuk.

Na dit hoofdstuk volgt een presentatie van de ontwikkelingen bij de vier stadsvervoerders, (inclusief GVU) telkens in een afzonderlijk hoofdstuk. In hoofdstuk 14 worden de vigerende concessies met elkaar vergeleken. In hoofdstuk 15 worden de conclusies van dit deel gepresenteerd.

9.2 Wettelijk kader

In 2001 is de Wet Personenvervoer 2000 van kracht geworden, die het kader vormt voor de aanbesteding van vervoerconcessies in het stads- en streekvervoer. De invoering van de Wet Personenvervoer 2000 heeft grote betekenis gehad voor alle actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van openbaar-vervoerdiensten in de vier grote steden. Daarbij gaat het met name om:

- de overdracht van het opdrachtgeverschap voor de vervoerconcessie van de gemeenten aan de stadsregio's;
- de ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen stadsregio's, gemeenten en stedelijke vervoerbedrijven;
- de interne reorganisatie van de stedelijke vervoerbedrijven en (bij GVB en RET) hun verzelfstandiging.

Tevens hebben consumentenorganisaties in de wet een positie gekregen.

In vergelijking tot het streekvervoer was en is de situatie in de vier grote steden complexer. Dit heeft niet alleen te maken met de aanwezigheid van gemeentelijke vervoerbedrijven op zich, maar ook met de gebruikte vervoermodaliteiten. De aanwezigheid van vaste infrastructuur en railgebaseerde exploitatie maakt de invoering van de concessie-systeem van de Wet Personenvervoer 2000 complexer dan in het streekvervoer.

Met ingang van 2007 is de aanbestedingsverplichting in werking gesteld en in het uitvoeringsbesluit is voor de grote steden vastgelegd wanneer de aanbesteding van het stadsvervoer moet hebben plaatsgevonden. Het besluit biedt voor marktwerking bij de stedelijke vervoerbedrijven drie mogelijkheden:

- aanbesteding bus per 1 januari 2009 en rail per 1 januari 2017;
- gelijktijdige aanbesteding van bus en rail per 1-1-2012 onder de voorwaarde dat het bedrijf op 1 januari 2007 is verzelfstandigd;
- aanbesteding per 1-1-2012 onder de voorwaarde dat de gemeente per 1 januari 2007 geen invloed meer heeft op het bedrijf.

Inmiddels hebben gemeenten en stadsregio's hun keuzes bepaald:

- voor HTM en RET zal de eerste weg worden bewandeld;
- voor het GVB is de tweede optie gekozen;
- voor GVU, inmiddels verkocht aan Connexxion, is de derde optie van toepassing.

9.3 Ontvlechting, verzakelijking en aanbesteding

De weg naar een marktconforme dienstverlening in de OV-branche omvat vele stappen, op zowel bestuurlijk, gemeentelijk als bedrijfsniveau. Stappen die te maken hebben met ontvlechting, verzakelijking en de aanbesteding van vervoerconcessies. De meeste stappen zijn er op gericht om vervoerbedrijven in een gelijke positie te brengen en aanbesteding mogelijk te maken. Daarnaast vraagt het tram- en metrovervoer om specifieke oplossingen met betrekking tot materieel en infrastructuur.

Maar ook na de introductie van aanbestedingen gaat de ontwikkeling verder. Door ervaring en verdere professionalisering leren overheden en vervoerders gaandeweg hoe ze aanbestedingen en aanbestede concessies tot een succes kunnen maken.

In het streekvervoer is de marktwerking al ingevoerd en concurreren bedrijven om vervoerconcessies. Een groot deel van de concessies is al aanbesteed. Voor de invoering van marktwerking in het stadsvervoer wordt, gezien de complexiteit, meer tijd genomen. Vergelijken we het vervoer in de stadsregio's met het streekvervoer dan springen de volgende verschillen in het oog:

- In de vier stadsregio's gaat het om gemeentelijke bedrijven.
- Drie van de vier stadsregio's kennen naast busvervoer ook railvervoer (tram, sneltram en/of metro) waarbij infrastructuur een belangrijke rol speelt.
- Tram- en metromaterieel is nauwelijks verhandelbaar, in tegenstelling tot het busmaterieel.
- OV-exploitatie en -infrastructuur zijn sterk verweven met het stedelijke verkeer en de stedelijke (wegen-)infrastructuur.

Met name de transformatie van de gemeentebedrijven en de vormgeving van marktwerking bij tram en metro vergen bijzondere aandacht. Daarnaast geven de betreffende stadsregio's zelf aan dat zij de komende jaren vooral een ontwikkeling noodzakelijk achten op het gebied van beheer en onderhoud van railinfrastructuur en het beheer van de overige strategische activa.

Ontvlechting

In de periode voorafgaande aan de komst van de stadsregio's waren de gemeente verantwoordelijk voor het openbaar vervoer. Hierbij combineerden zij verschillende rollen met betrekking tot het openbaar vervoer:

- Verantwoordelijk voor het verkeer- en vervoerbeleid binnen de gemeente;
- Eigenaar van het gemeentelijk vervoerbedrijf en werkgever;
- Opdrachtgever voor de openbaar-vervoerexploitatie;
- Eigenaar van de tram- en metro-infrastructuur;
- Wegbeheerder.

Om tot een marktconforme setting te komen moeten deze rollen worden onderscheiden en ontvlochten. De oprichting van de stadsregio's (WGR+-regio's) heeft hierbij een belangrijke

rol gespeeld. In de grote steden hebben de stadsregio's in 1996 het opdrachtgeverschap voor OV-exploitatie van de gemeenten overgenomen. Dit heeft een impuls gegeven aan zowel ontvlechting als verzakelijking.

De volgende stap is de verzelfstandiging van de stedelijke vervoerbedrijven waarbij de gemeentelijke dienst overgaat in een zelfstandig bedrijf waarvan de gemeenten eigenaar is. De HTM was al een zelfstandig bedrijf, GVB en RET zijn per 1 januari 2007 verzelfstandigd en GVU is verkocht aan Connexxion.

Verzakelijking

Met de overdracht van het opdrachtgeverschap van de gemeenten aan de stadsregio's is ook de relatie tussen vervoerbedrijf en opdrachtgever zakelijker geworden. Afspraken over prijs en prestaties zijn in contracten vastgelegd. Er zijn meerjarenafspraken gemaakt over verbeteringen van de efficiëntie en daarmee van de prijs/prestatieverhouding.

Strategische activa en aanbesteding van tram- en metro-exploitatie

Bij reguliere aanbestedingen van het busvervoer worden de bussen niet als strategische activa aangemerkt. Bussen zijn relatief eenvoudig en snel te kopen, nieuw of tweedehands. Dat ligt anders bij de aanbesteding van een tram- of metroconcessie. Tram- en metromaterieel is nauwelijks verhandelbaar en heeft een levensduur die de concessieduur overstijgt.

De zittende vervoerder zou een te groot concurrentievoordeel hebben als hij wel strategische activa mocht inzetten in zijn bieding en nieuwkomers op de markt niet. Datzelfde geldt ook voor de remises en systemen van de centrale verkeersleiding die ook zijn aan te merken als strategische activa. Het ligt daarom voor de hand dat dit in handen van de overheid zal blijven.

Om die reden zullen deze activa door de eigenaar (in concreto de gemeenten) zonder discriminatie naar biedende partijen moeten worden aangeboden in een aanbesteding. De Stadsregio zal daartoe logischerwijs een overeenkomst met de gemeente sluiten. Daarin kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat de activa wordt opgenomen in het bestek van de aanbesteding en dat voor alle partijen een gelijke prijs per periode geldt als huur van een metrostel of tramstel.

Om de aanbesteding van tram- en metro-exploitatie mogelijk te maken moeten bij de verzelfstandiging van de bedrijven het materieel en de infrastructuur in één of meerdere aparte entiteiten worden ondergebracht, gescheiden van de exploitatie. De komende jaren zullen gemeenten derhalve het eigendom van deze activa juridisch moeten gaan vastleggen. Met de Stadsregio zullen zij moeten beschrijven hoe deze activa kan worden ingezet en of en welke vergoedingen daarbij horen. Het beheer van deze activa zal voor de meeste gemeenten een nieuwe activiteit zijn. Voorheen gebeurde dit immers impliciet of door het stedelijke vervoerbedrijf als tak van dienst of als (100%) dochter van de gemeente. De waarde van de activa kan oplopen tot wel enkele honderden miljoenen euro's.

Verder geniet het directe personeel, net als bij de bus, wettelijke bescherming: een nieuwe concessiehouder neemt het directe personeel over van de vorige concessiehouder. Dit betekent dat de aanbesteding van tram- of metro-exploitatie een beperkte impact heeft. Als een nieuwe partij een tram- of metroaanbesteding wint blijft de wisseling voornamelijk beperkt tot het management en het indirecte personeel.

Beheer en onderhoud railinfrastructuur

Alhoewel er grote sommen geld met beheer en onderhoud van railinfrastructuur gemoeid zijn, is het contractbeheer nog lang niet zo geprofessionaliseerd als het beheer van de exploitatiecontracten. Hoewel opdrachtgevers reeds jaren ervaring hebben in het beheer van exploitatiecontracten – men weet welke prijzen marktconform zijn en op welke indicatoren (zoals uitval, punctualiteit, opbrengsten) vervoerders kunnen worden aangestuurd – zijn deze indicatoren bij beheer en onderhoud van de infrastructuur nog in ontwikkeling.

De prijzen van onderhoud (van bijv. 1 km spoor) worden beïnvloed door vele factoren zoals de staat van de infrastructuur, of er overdag of 's nachts gewerkt moet worden en of het spoor midden in het drukke stadscentrum ligt of daarbuiten. Hierdoor is de kennis over prijzen voor opdrachtgevers minder transparant en bekend.

Een complicerende factor is dat de onderdelen van de stedelijke vervoerbedrijven die beheer en onderhoud uitvoerden lange tijd min of meer opdrachtgever en opdrachtnemer waren. Pas de laatste jaren worden deze rollen uiteengerafeld. Ook het afleggen van verantwoording met kwartaalrapportages op basis van KPI's (key performance indicators) wordt nog niet zo lang en overal toegepast. Het goed en eenduidig definiëren van indicatoren (zoals: "beschikbaarheid van railinfrastructuur") is nog in ontwikkeling, zo ook de normstelling van deze indicator.

Naast deze basale vormgeving van contracten zullen opdrachtgevers ter voorbereiding van de komende aanbestedingen van het spoorvervoer ook de onderlinge contractrelaties tussen beheer en onderhoud en exploitatie verder moeten ontwikkelen. Het beantwoorden van dit vraagstuk is onafhankelijk van de vraag of beheer en onderhoud wordt gegund aan de vervoerder, uitgevoerd gaat worden door de gemeente of dat het werk apart wordt gegund aan een andere beheerder (zoals in de constructie met NS en ProRail).

9.4 Stappen naar marktconform openbaar vervoer in de grote steden

Onderstaande tabel geeft een overzicht van stappen richting marktconformiteit met een korte toelichting. Dit biedt een referentie en wordt gebruikt om de in dit rapport beschreven ontwikkelingen in een kader te plaatsen en de ontwikkelingen in de vier steden met elkaar te kunnen vergelijken.

Stap	
ONTVLECHTING	
Stadsregio's zijn opdrachtgever	Het opdrachtgeverschap van de stedelijke vervoerbedrijven is overgegaan van de gemeenten op de stadsregio's.
Ontvlechting binnen het gemeentebestuur	In het gemeentebesturen zijn er aparte wethouders voor het verkeer- en vervoerbeleid en voor het beheer van gemeentelijke bedrijven.
Geen vetorecht gemeente	Het vetorecht van de gemeente, als eigenaar van het stedelijke vervoerbedrijf, over beslissingen van de Stadsregio wordt beperkt tot hun directe belang als eigenaar van materieel, infrastructuur en bedrijf; met uitzondering van beslissingen van de Stadsregio aangaande concessieverlening.

Stap	
Interne verzelfstandiging	Qua boekhouding en financiering is het stedelijke vervoerbedrijf gescheiden van de gemeente.
Externe verzelfstandiging	Het stedelijke vervoerbedrijf is een zelfstandig bedrijf geworden waarvan de gemeente enig aandeelhouder is.
Ontvlechting exploitatie, railmaterieel en -infrastructuur	Bij tram en metro (eventueel ook bus) zijn exploitatie, materieel en infrastructuur in gescheiden entiteiten ondergebracht. Railmaterieel en -infrastructuur blijven in handen van de (locale) overheden.
Ontvlechting van investeringen in infrastructuur	De bekostiging van railmaterieel en -infrastructuur is ontvlochten (scheiding tussen vervoerexploitatiebedrijf en overheid/beheerder van de infrastructuur).
Privatisering	De gemeente verkoopt zijn (meerderheids-)belang in het bedrijf.
Kennisopbouw OV en contractering	De stadsregio's hebben de kennis in huis om het OV aan te sturen en contracten / concessies op te stellen en te beheren.
Kennisopbouw aanbesteding	De stadsregio's hebben de kennis in huis om concessies in het stadsvervoer met succes te kunnen aanbesteden en beheren.
VERZAKELIJKING	
Zakelijke concessie-overeenkomst exploitatie	In de concessieovereenkomst m.b.t. de exploitatie zijn over prijs en prestatie (kwantiteit en kwaliteit) harde, controleerbare afspraken vastgelegd.
Zakelijke concessie-overeenkomst B&O infra	In de concessieovereenkomst m.b.t. het beheer en onderhoud van de infrastructuur zijn over prijs en prestatie (kwantiteit en kwaliteit) harde, controleerbare afspraken vastgelegd.
Heldere afbakening ontwikkelfunctie en opbrengst-verantwoordelijkheid	In de concessieovereenkomst is helder afgebakend welke ontwikkelvrijheden het bedrijf heeft, in samenhang met de mate van opbrengstverantwoordelijkheid.
Meerjarenafspraken efficiëntieverbetering	In de concessieovereenkomst zijn meerjarenafspraken opgenomen over de verbetering van efficiëntie en prijs/prestatieverhouding.
Onderhouds-contracten	De overheid heeft contracten met de beheerder afgesloten voor railmaterieel resp. railinfrastructuur.
Asset management	De overheid/beheerder heeft asset management van railmaterieel en -infrastructuur geïmplementeerd.
Aanbesteding vervoersconcessies	De stadsvervoerconcessies zijn openbaar aanbesteed.
ONTWIKKELING BEDRIJF	
Bedrijfsmatige aansturing	Het bedrijf wordt uitsluitend aangestuurd op basis van bedrijfsplannen en bedrijfsmatige criteria, uitgaande van de concessieovereenkomst.

Stap	
Financiële ontvlechting van modaliteiten	Binnen het bedrijf is de exploitatie van tram, bus en metro financieel ontvlochten met het oog op gescheiden aanbestedingen van bus en railmodaliteiten en de plicht per 1-1-2007 (volgens WP2000) om gescheiden financiële informatie te kunnen leveren.
Marktconforme prijs	Productiviteit, arbeidsvoorwaarden en kosten zijn op een marktconform niveau gebracht.

10 GVB

10.1 2000-2001: Interne verzelfstandiging en de 'deal'

In 2001 werd het GVB 'intern' verzelfstandigd als eerste stap in de richting van een externe verzelfstandiging waartoe de gemeenteraad had besloten (Gemeentebld 2001, nr. 883). Hierop is op 11 juli 2001 tussen het College van B&W van Amsterdam, de directie van het GVB en de ondernemingsraad van het GVB een afspraak gemaakt over de reductie van de exploitatiekosten van het OV in Amsterdam in de periode 2002-2005 en de wijze waarop het OV zou worden aanbesteed in de daaropvolgende concessieperiode. Deze afspraak, ook wel '**de deal**' genoemd, hield in:

- Dat het gemeentebestuur zich zou inspannen om aanbesteding te voorkomen en om het Amsterdams vervoer in een ongedeelde concessie bij elkaar te houden.
- In ruil daarvoor beloofde het GVB een efficiëntieslag te maken in de periode 2002-2005. Deze zou oplopen tot een besparing op de exploitatiekosten van € 31,7 miljoen/jaar in 2005 (prijsspeil 2000). Het doel van de kostenreductie was het realiseren van een marktconforme kostprijs ultimo 2005. Hiernaast is overigens tijdens deze periode een 'transformatiebijdrage' van circa € 5 mln/jaar aan het GVB betaald. Tevens is een personeelsvoorziening van € 98 miljoen opgebouwd, bedoeld voor overtollig personeel en pensioenvoorzieningen (FLO en FPU); de kapitaalslasten hiervan, circa € 11 miljoen per jaar, komen voor een periode van 10 jaar ten laste van het OV-budget van de stadsregio.
- Het netto effect op het budget van de stadsregio van genoemde kostenreductie en financieringen is een bedrag dat opliep tot circa € 16 miljoen per jaar.
- Er werd een kostenreductie-barometer ontwikkeld, die gebaseerd was op relevante door het bedrijf te beïnvloeden kosten en op de geproduceerde DRU's in het betreffende jaar. Het te besparen bedrag was gebaseerd op een onderzoek (sept. 2001) naar mogelijke kostenreducties van bureau Deloitte&Touche Bakkenist.
- De deal voorzag ook dat de partijen (m.n. de gemeente Amsterdam) gingen werken aan de verbetering van het Programma van Eisen voor beheer en onderhoud van de infrastructuur en/of het bijbehorende contract. Dit is overigens niet gebeurd waardoor het contract vier jaar lang een vrijwel lege huls is gebleven.

Bij de interne verzelfstandiging van het GVB zijn een aantal belangrijke stappen genomen, al kon niet altijd, in deze eerste hervormingsperiode, voor de meest vergaande en effectieve oplossingen worden gekozen:

- **Splitsing van de bevoegdheden tussen de Wethouder Bedrijven (controle over het GVB) en de Wethouder Verkeer en Vervoer (opdrachtgeverschap openbaar vervoer)**

De scheiding tussen wethouder Verkeer & Vervoer en wethouder Bedrijven binnen de Gemeente Amsterdam is een eerste stap geweest in het transformatieproces om de tegenstelling te voorkomen tussen het nastreven van het inkopen van goed vervoer tegen een scherpe prijs en het behartigen van de belangen van bedrijf en werknemers. De lokale ervaring is dat veel van de ingezette wijzigingen niet hadden kunnen plaatsvinden zonder deze personele splitsing.

- **De stadsregio werd opdrachtgever**
De SRA (Stadsregio Amsterdam, voorheen ROA) werd opdrachtgever voor het openbaar vervoer. Daarbij is tevens afgesproken dat alle wettelijk overdraagbare bevoegdheden door SRA werden doorgedecentraliseerd naar DIVV (dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer van de gemeente Amsterdam). Tussen beiden werden afspraken gemaakt waarbij DIVV namens SRA taken en bevoegdheden uitoefende om voor de reguliere aansturing van het GVB te zorgen op basis van een bestuurlijk mandaat, een machtiging en een protocol. Een reden voor deze keuze tijdens deze periode was onder andere dat de positie van SRA zwak was door de onduidelijkheid over zijn positie en voortbestaan. Dit mandaat aan de gemeente Amsterdam betekende de facto dat de gemeente zowel opdrachtgever als opdrachtnemer was (i.c. het GVB als gemeentelijke tak van dienst). Pas op 1-1-2006 is een einde gekomen aan genoemde mandatering en werd de bestuurlijke ontvlechting voltooid..
- **Ontstaan van een separaat contract voor de exploitatie.**
Het contract voorzag in een minimum aantal DRU's en DRU-prijzen voor bus, tram en metro met een afspraak voor een daling van 2,7% per jaar. Dit contract liep van 2002 tot 2005 met aanvullende jaarlijkse afspraken. De afspraak was dat elk jaar het OV-aanbod in een deel van de stad zou worden herzien. Het Programma van Eisen bevatte bepalingen over halteafstanden, eerste en laatste ritten, zitplaatskans, uitval (met bonus en malus), kwaliteitsenquête (met bonus/malus) en punctueel vertrekken bij beginpunt (met bonus/malus).
- **Ontstaan van een separaat contract voor beheer en onderhoud van de infrastructuur:**
Tot dan toe was het GVB eigen opdrachtgever voor beheer en onderhoud van de infrastructuur. Vanaf deze hervorming werd DIVV hiermee gemandateerd. De eerste versie van dit contract (2002-2005) was overigens vrij summier en bleek weinig basis te bieden voor een goede sturing (budget van € 51 mln. per jaar).
- **Ontstaan van een separaat contract voor de sociale veiligheid.**
Reden voor het ontstaan van dit contract was dat dit op basis van jaarcontracten apart van de exploitatie bekostigd wordt.
- **Ontstaan van een separaat contract voor de veren.**
Hier zijn er geen kaartopbrengsten en rijksbijdrage. De ware kosten worden gedragen door de gemeente. De reden voor een apart contract is dat de veren vanwege de beperkte snelheid niet onder de definitie van openbaar vervoer vallen. Hierdoor is een aparte boekhouding en contract gewenst, wat overigens door de NMa is afgedwongen.
- **Duidelijkere financiële scheiding tussen het GVB en de gemeente Amsterdam.**
Deze scheiding, die heilzaam bleek te zijn in het indammen om eventuele kostenoverschrijdingen, leidde tot de weigering door DIVV om een aantal kostenoverschrijdingen van het GVB voor bepaalde projecten te betalen. Mede hierdoor ontstond een nieuw besef bij het GVB dat de tijden veranderd waren en dat kostenoverschrijdingen voortaan niet meer getolereerd zouden worden.

10.2 2002: Orde op zaken

In deze periode zijn aan de kant van het GVB een aantal veranderingen doorgevoerd en verschillende zaken op orde gebracht. Dit is gebeurd onder de leiding van een per 1 januari 2002 aangetreden nieuw algemeen directeur. Een eerste prioriteit van de nieuwe directie

was het verbeteren van de administratieve organisatie en het herstel van de hiërarchische verhoudingen in het bedrijf:

- Het GVB was tot dan toe georganiseerd in drie divisies (bus, tram en metro). Deze drie eenheden zijn toen gefuseerd en de managementstructuren zijn gestroomlijnd, wat een deel van de overhead overbodig maakte.
- De personeels- en salarisadministratie van het GVB werd grondig gereorganiseerd om de onbetrouwbaarheid ervan te verhelpen
- Het hoge ziekteverzuim van het GVB werd aangepakt met een palet aan maatregelen (richting leidinggevenden, stafdiensten en medewerkers, maar ook door invoering van goede managementinformatie). Het arbeidsverzuim is zo teruggebracht van 15,5% in 2002 tot 10,5% in 2005.
- Met een herinrichting van het lijngebonden werken, in eerste instantie op de tramlijnen, is de link tussen management en uitvoerend personeel hersteld waardoor de lijnmanagers weer grip op de exploitatie konden krijgen.
- Samen met de medezeggenschap is een veelheid aan projecten opgezet om de productiviteit te verhogen. Dit had te maken met het verhogen van het aantal productieve uren, het verminderen van het aantal halve diensten, het aanpassen van de arbeidsomstandigheden en het vereenvoudigen van de processen (zo zijn, bijvoorbeeld, in 2005, bepaalde kostenverhogende bedrijfsregelingen afgeschaft, zoals de regel dat metrobestuurders naast 45% rijdienst en 20% opleiding/ziekteverzuim ook 35% stationsdiensten hadden vanwege het karakter van het werken in tunnels). Door deze maatregelen is heeft er jaarlijks en zonder stakingen een daling van het aantal werknemers gerealiseerd. Zo is het aantal medewerkers met 365 (7,8%) gedaald, komende van 4640 in 2002 naar 4275 in 2005. Voor een deel is dit te danken aan de daling van het ziekteverzuim met 5%, waardoor minder werknemers nodig waren, nog los van andere efficiëntiemaatregelen.

Het uiteindelijke resultaat van deze veranderingsperiode was een kostendaling van €35,8 mln. over de periode 2002-2005, wat meer was dan de afgesproken €31,7 mln. Het verschil vloeiende niet terug naar de opdrachtgever maar kwam het GVB ten goede.

Op 28 november 2001 had de Gemeenteraad van Amsterdam besloten tot de externe verzelfstandiging van het GVB, gebaseerd op eerdere besluiten van 2000 en de daarbij vastgestelde uitgangspunten voor een externe verzelfstandiging:

- De achtergrond voor de toen voorgenomen verzelfstandiging waren het streven van de gemeente Amsterdam naar een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoerproduct in de stad. Naar oordeel van de gemeente was een verzelfstandigd GVB beter in staat een openbaar vervoerproduct te leveren dat tegemoet komt aan de wensen en behoeften van de reiziger dan een GVB dat opereert onder de gemeentevlag.
- Deze beslissing werd uitgesteld voor het houden van een raadgevend referenduminitiatief dat op 15 mei 2002 gehouden werd, en waarin de inwoners van Amsterdam zich over dit besluit konden uitspreken. Hierdoor kon de externe verzelfstandiging van het GVB niet op 1 januari 2002 plaatsvinden, wat het college van B&W betreunde omdat zij van mening was dat hierdoor de toekomst van het GVB en haar 5000 werknemers op het spel stond.

- In dit referendum hebben de Amsterdammers op 15 mei 2002 te kennen gegeven tegen de externe verzelfstandiging van het GVB en ook tegen de opsplitsing van het bedrijf te zijn.

10.3 2003-2005: Op weg naar een onderhandse gunning

In 2003 was nog sprake van een aanbestedingsplicht voor de stedelijke vervoerbedrijven per 1-1-2007, hoewel dit later wijzigde. Een tweetal onderzoeken zijn toen uitgevoerd ter voorbereiding op deze mogelijke aanbesteding:

- Onderzoek naar marktinteresse van aanbieders voor bieding GVB (Cap Gemini Ernst&Young)
- Onderzoek over aanbestedingsvormen OV Amsterdam (KPMG/Erasmus Universiteit)

Hierop volgden in april 2004 drie consultatiebijeenkomsten over de vraag of en hoe het Amsterdamse openbaar vervoer aanbesteed moest worden.

Maar gelet op de eerder gemaakte afspraken, was een aanbestedingsprocedure in principe uitgesloten. SRA heeft derhalve op 24 juni 2004 een traject van onderhandse gunning aan het GVB in twee fase in gang gezet, gericht op de periode 2006 tot 2009, met een optie voor nog eens drie jaar (tot einde 2011). Voorwaarde was dat het GVB eind 2004 met een marktconform bod zou komen en dat er zou zijn voldaan aan de door de minister van Verkeer en Waterstaat vereiste verzelfstandiging van het GVB. Als terugvaloptie bij het eventueel mislukken van dit onderhandse gunningstraject in een van beide fasen, of bij het niet nakomen van de afgesproken prestaties van het GVB in de periode tot 2009, had SRA zich het recht voorbehouden om desgewenst over te gaan tot openbare aanbesteding.

Dit traject kende twee fasen:

- De eerste fase was ingezet om te bepalen of het GVB tegen marktconforme prijs zou kunnen bieden op basis van het bestaande Programma van Eisen. Uitgangspunt was dat het GVB in 2008 marktconformiteit in prijzen moest hebben bereikt. Dit proces bootste een aanbesteding na in die zin dat het GVB een offerte moest uitbrengen die geëvalueerd zou worden ten opzichte van referentiewaarden, die in wezen een geheime bieding vormde. Het GVB had geen zekerheid op het winnen van deze concessie. Openbaar aanbesteden bleef als terugvaloptie gelden. Het GVB-bod van 1 oktober 2004 werd door SRA geaccepteerd, waarmee de weg vrijgemaakt was om door te gaan naar fase 2 van het gunningstraject.
- De tweede fase van het gunningstraject verliep in 2005 in onderhandeling tussen SRA en het GVB op basis van een aangepaste Programma van Eisen (PvE). Aan het einde van deze fase is gebleken dat het nieuwe, verbeterde PvE kon worden uitgevoerd tegen hetzelfde marktconforme prijsniveau als afgesproken in fase 1. De gevolgde procedure heeft geleid tot een prijsdaling per DRU van circa 12% en het verval van de bijdrage van € 4 mln. per jaar voor reorganisatiekosten. Ook werd een scherper bonus/malusregime ingevoerd. Een en ander betekende dat de uitvoering door het GVB efficiënter moest zonder te bezuinigen op de ontsluitingseisen die in het PvE gedefinieerd staan. Op 7 juli 2005 is overeenstemming bereikt over de voorwaarden waaronder de concessie Amsterdam vanaf 1 januari 2006 aan het GVB wordt gegund voor een periode van 3 jaar (1.1.2006 - 1.1.2009), met een optie tot een uitloop tot eind 2011.

Voor een uitgebreide beschrijving van deze gunningsprocedure zie bijlage D.

In het traject van onderhandse gunning is de verdeling van bevoegdheden tussen Wethouders van de Gemeente Amsterdam en Portefeuillehouders van de Stadsregio Amsterdam van groot belang geweest. De Wethouder Verkeer van Amsterdam was in de bestuursperiode 2002-2005 ook portefeuillehouder OV binnen de SRA, en daarmee verantwoordelijk voor de aanbesteding van de streekconcessies. Ter voorkoming van belangenverstrengeling en omdat de wethouder de handen vrij wou hebben om voor het belang van de gemeente/GVB te kunnen opkomen, is de verantwoordelijkheid voor de onderhandse gunning in januari 2004 overgedragen aan de portefeuillehouder Financiën van de Stadsregio. Ten tijde van de discussie over de aanpassing van de Wp2000 kon de Wethouder van Amsterdam het Amsterdamse standpunt inbrengen en de portefeuillehouder van de Stadsregio het standpunt van de Stadsregio. In de nieuwe bestuursperiode is de portefeuillehouder Openbaar Vervoer bij de Stadsregio geen Amsterdamse wethouder, maar in dit geval een burgemeester van een andere gemeente binnen de Stadsregio. Problemen met belangenverstrengeling ten aanzien van het GVB zijn hiermee structureel niet meer aan de orde.

SRA heeft er voor gekozen om met het begin van de nieuwe concessie (1-1-2006) het gemandateerde opdrachtgeverschap van Amsterdam (dIVV) niet te verlengen. Hierdoor komt het bestuurlijke primaat en de regie die hoort bij het opdrachtgeverschap voor de concessie Amsterdam bij SRA te liggen, overeenkomstig de aansturing van de overige SRA-concessies. De juridische constellatie waarbij de gemeente Amsterdam zowel opdrachtgever als opdrachtnemer is, kwam daarmee ten einde. Een verder voordeel van deze herinrichting is dat thans de vier concessies beheerd worden vanuit één punt, wat de vergelijking van prijs en prestaties tussen deze concessies mogelijk maakt, in het bijzonder ook tussen stad en streek. In aanvulling hierop is ook de klanteninspraak gereorganiseerd. Tot dan toe waren er twee reizigersadviesraden (RAR), één voor de concessie Amsterdam en één voor de hele Stadsregio, dus inclusief de regionale concessies. Dat gaf steeds vaker dubbele advisering over dezelfde onderwerpen of de vreemde situatie dat de Amsterdamse RAR adviseerde over de plaatsing van toegangspoortjes in de metro in verband met de chipkaart en de regionale RAR adviseerde over de invoering van de chipkaart in het hele gebied van de stadsregio. Eind 2005 is daarom besloten nog slechts één Reizigersadviesraad te hebben voor de hele Stadsregio.

In 2005 beschikte de SRA over €270 mln./jaar aan BDU-gelden. Hiervan ging €222 mln. naar het GVB in de vorm van meerdere contracten (situatie 2005):

- Exploitatie: € 118,8 mln.
- Beheer en Onderhoud: € 51,6 mln. (inclusief meerjarenplan vervanging metro-infrastructuur, uitgekeerd via dIVV)
- Sociale Veiligheid: € 47,0 mln. (inclusief de conducteur op de tram)
- Transformatie € 5,2 mln.

Deze onderhandse gunning heeft opgeleverd:

- De bijdrage van € 4 mln/jaar in de reorganisatiekosten (transformatie) vervalt met ingang van 2006 (wat een besparing van € 24 mln over de zes jaren van de concessies oplevert).
- Daarnaast daalt de subsidie, ten opzichte van het voormalige subsidiebedrag, met circa € 4,5 mln in 2006 en met € 9 mln in 2007. De daling wordt daarna € 14,2 mln

voor alle jaren van 2008 tot 2011. Dit levert een additionele totale besparing over de concessieperiode van circa € 70 mln.

- Naar de mening van de SRA heeft deze gunning ook geleid tot een veel beter gedefinieerde concessie en uitvoeringsovereenkomsten dan voorheen. Ook is er thans zwaardere monitoring en handhaving mogelijk ten opzichte van de voorgaande periode. Het GVB heeft ingestemd met een bonus-malusregeling. Deze teksten geven nu ook de mogelijkheid om eventueel straffend op de treden richting het GVB bij achterblijven van de afgesproken prestaties. Als uitloei van hiervan is in 2006 voor het eerst een boete ter hoogte van € 1,4 mln. aan het GVB opgelegd. SRA heeft een innovatiefonds opgezet waarin deze boete (en latere boetes van andere vervoerders) is gestort. Dit fonds is bedoeld om voorstellen vanuit reizigers en bedrijven, regiobreed, te financieren.
- Er ontstaat nu ook in toenemende mate inzicht in de financiën en in de kwaliteit van de uitvoering. Voorts is vergelijking met het streekvervoer mogelijk geworden waardoor de prestaties van het GVB, met name voor het busdeel, beter kunnen worden beoordeeld. Echter, er bestaat bij de Stadsregio Amsterdam weinig zicht op de totstandkoming van de kostprijzen en toedelingen tussen bus, tram en metro. De Stadsregio Amsterdam heeft in 2007 geconstateerd dat er in 2005 sprake is geweest van kruissubsidiëring van het railvervoer naar het busvervoer.

Voor Beheer en Onderhoud van infrastructuur werd gekozen voor een regeling waarbij de uitoefening van de bevoegdheden en het toezicht voor beheer en onderhoud wordt ingebracht in een convenant met de gemeente Amsterdam (met DIVV als dagelijkse opdrachtgever):

- Redenen hiervoor zijn dat Amsterdam eigenaar is van de OV-infrastructuur, dat de benodigde kennis bij DIVV zit en dat deze handelwijze de afstemming met andere stedelijke (verkeerskundige) projecten vergemakkelijkt.
- Ter voorbereiding op de nieuwe concessie heeft het college van Amsterdam en de SRA op 3 november 2005 een PvE Beheer en Onderhoud Railinfrastructuur vastgesteld waarin aangescherpte eisen zijn vastgesteld tussen SRA, de gemeente Amsterdam als beheerder van de infrastructuur en het GVB. Deze afspraken gaan o.a. over de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en intensiteit van het gebruik van de OV-infrastructuur. Ook zijn afspraken gemaakt over ontwikkelingen in deze prestaties. Het contract waarin deze afspraken voor de periode 2006-2011 worden vastgesteld is nog niet gesloten.
- Hoewel ook dit een forse verbetering is ten opzichte van het verleden, zijn hiermee nog niet alle vraagstukken opgelost. Zo begint pas nu de behoefte aan groot onderhoud van de metro (gelet op de leeftijd van deze installaties). Omdat de metro nog jong is, is er nog geen kennis voorhanden over de daadwerkelijke behoeften. Het groot onderhoud aan de metro wordt apart gefinancierd.

10.4 2007: Externe verzelfstandiging

Op 1 februari 2006 heeft de gemeenteraad zich voorgenomen het GVB per januari 2007 extern te verzelfstandigen waarmee een gelijktijdige aanbesteding per 2012 voor bus, tram en metro mogelijk bleef:

- De redenering hierbij is dat op deze manier het bedrijf en haar personeel de meeste zekerheid geboden wordt. Ook kon het bedrijf zich zo optimaal voorbereiden op de komende aanbestedingen. Amsterdam zegt hierbij te kiezen voor twee dingen: het

bijeenhouden van GVB en het creëren van een betere uitgangspositie voor het bedrijf bij de door het Rijk verplichte aanbesteding van het openbaar vervoer. Door de verzelfstandiging verwachtte de gemeente te kunnen voldoen aan de voorwaarden van het Ministerie, zodat een openbare aanbesteding van het busvervoer per januari 2009 niet verplicht is.

- In de door het college gekozen uitwerking van de verzelfstandiging krijgt het GVB zoveel mogelijk de ruimte om als bedrijf te functioneren. Als enige aandeelhouder houdt de gemeente wel invloed op het GVB. De gemeente benoemt de Raad van Commissarissen en daarnaast heeft de directie van het GVB goedkeuring van de gemeente nodig voor enkele (strategische) beslissingen, bijvoorbeeld de strategische visie van het bedrijf. Ook zijn het nemen van deelnemingen, het aangaan van duurzame samenwerking en het wijzigen van statuten aan goedkeuring van de gemeente onderhevig. De arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd in een eigen nieuwe ondernemings-CAO, waarbij de een-op-een overgang van het personeel het uitgangspunt is. Het personeel verliest hierbij zijn ambtenarenstatus.
- De gemeente blijft een toezichthoudende rol houden bij het beheer van strategische eigendommen, zoals materieel en gebouwen.

De nieuwe GVB Holding NV heeft dan vijf dochters:

- GVB Exploitatie-BV waarin vervoergebonden personeel en de concessies is ondergebracht, met als dochter bedrijf GVB Infra BV, die belast is met het beheer en onderhoud van infrastructuur en voertuigen.
- GVB Activa BV, waarin het eigendom van de strategische activa (voertuigen, garages, depots en andere systemen waaronder de chipkaart) wordt ondergebracht.
- GVB Veren BV, die vanwege juridische eisen afzonderlijk moet bestaan.
- MEA BV voor overige activiteiten, zoals Tours.

De gemeente blijft 100% aandeelhouder van GVB Holding NV en behoudt daarmee strategische invloed op het verzelfstandigde GVB. Het GVB heeft de strategische activa onder voorwaarden in eigendom gekregen. De belangrijkste voorwaarde hierbij is dat de aandelen in de Activa BV (en daarmee zowel de zeggenschap over als het gebruik van de strategische activa zelf) tegen een vooraf bepaalde prijs en in goede staat aan de gemeente worden overgedragen, indien dit wenselijk is in verband met de openbare aanbesteding van (delen van) het openbaar vervoer in de concessie Amsterdam. Hiermee is zowel het 'publieke deel' (de infrastructuur en rollend materieel) als het 'private' deel (exploitatie) binnen het GVB.

Doelstelling van deze constructie is onder andere het creëren van een level playing field en van markttransparantie. Na teruglevering van de aandelen in de Activa BV zijn alle investeringmiddelen die nodig zijn om in 2012 te kunnen aanbesteden en van waaruit op basis van marktconforme gebruiksvoorwaarden op termijn een open inschrijving bij openbare aanbestedingen kan plaatsvinden, in het bezit van de gemeente Amsterdam. Dit bevat in eerste instantie ook de bussen, om de marktwerking te bevorderen.

In 2006 is er een aanvang gemaakt met het contract voor Beheer en Onderhoud van de infrastructuur. Dit doet de gemeente Amsterdam. Dit contract is nog niet gereed.

10.5 Toekomstige ontwikkelingen

Er lopen thans nog een aantal vervolgstappen:

- De Stadsregio zal in samenwerking met de gemeente Amsterdam een systeemanalyse van beheer en onderhoud van de infrastructuur uitvoeren, wat moet leiden tot de invoering van kwaliteitscontract(en) en ook zorgen voor samenhang tussen de exploitatie en het beheer en onderhoud van de infrastructuur. Nader te bestuderen aspecten in dit kader zijn de benodigde indicatoren, prikkels en de vraag of het geheel aanbesteedbaar is.
- De concessie van het GVB loopt eind 2008 af. Binnenkort zal de Stadsregio een beslissing nemen over het wel, niet of gedeeltelijk verlengen van deze concessie. De concessietekst voorziet in voorwaarden voor de verlenging van de concessie, dit zijn de verzelfstandiging van het GVB en het behalen van bepaalde prestaties.
- De Stadsregio zal analyseren wat de gevolgen zijn van de exploitatie van de nieuwe Noord/Zuidlijn (op te nemen in het PvE 2012 die in 2009-2010 klaar moet zijn).
- Van de kant van de gemeente zal de bestelling van rollend materieel zowel voor de Oostlijn als voor de Noord/Zuidlijn worden geïnitieerd.
- Verder heeft de Stadsregio een studie geïnitieerd naar de meest geschikte concessie-indeling voor het gehele Amsterdamse gebied, waarbij in principe in 2012 bus, tram en metro aanbesteed worden. Niet noodzakelijkerwijs blijft de concessie-indeling in de stadsregio gebaseerd op gemeente grenzen; reizigersstromen en de metropolitane ontwikkeling van de stadsregio kunnen daarbij ook maatgevend zijn.

11 HTM

11.1 1997-2000: Ontstaan OV-opdrachtgeverschap

In 1999 startte de nieuwe afdeling verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het OV, belast met het OV-opdrachtgeverschap bij het Stadsgewest Haaglanden. Haar personeel was deels afkomstig van verschillende vervoerbedrijven. Het is een gewone afdeling van het Stadsgewest (en dus geen aparte juridische entiteit in tegenstelling tot het later opgerichte OV-Bureau in Groningen/Drenthe). De OV-bevoegdheden van het Stadsgewest Haaglanden werden sinds haar oprichting door het Stadsgewest Haaglanden uitgeoefend, zonder uitbesteding aan of inmenging van de gemeente. De gemeente Den Haag heeft overigens wel een vetorecht bedongen voor het College inzake effectuering van besluiten van het (dagelijks) bestuur van Haaglanden die gevolgen hebben voor de waarde van de HTM. Overigens is van dit vetorecht geen gebruik gemaakt.

De aandacht van Haaglanden als opdrachtgever ging in eerste instantie meer naar de ontwikkeling van het vervoer maar ook naar financiële zaken. Met het saneren van dubbelingen en ongewenste parallelliteit nam Haaglanden langzamerhand een duidelijke rol in de ontwikkelingsfunctie van het OV-aanbod. Vervolgens werd er meer inhoudelijke en financiële verantwoording van de HTM gevraagd en ontstonden er ook interne benchmarking-activiteiten door het vergelijken van de prestaties van de HTM met die van het streekvervoer in het eigen gebied en die van andere stedelijke vervoerbedrijven in Nederland door middel van vergelijking van jaarrekeningen.

11.2 2000-2005: Eerste concessie

In het kader van het in 2001 afgesloten contract voor de periode 2002-2006, is de volgende taak- en bevoegdhedenverdeling afgesproken tussen Haaglanden en de HTM betreffende de aan te bieden diensten:

- Haaglanden bepaalt het minimumvoorzieningsniveau maar de vervoerder heeft de vrijheid om versterkingsritten of verdichtingsritten aan te bieden. Bij verzoeken om wijzigingen in de dienstregeling door de opdrachtgever wordt de volgende volgorde gehanteerd: ambtenaren, portefeuillehouders, commissie en uiteindelijk vaststelling door het DB van Haaglanden.
- Verdere integratie van het lijnennet, betere afstemming en voorbereiding van concessie voor RandstadRail tot 2017 (contractonderhandelingen vanaf 2003).
- De afzonderlijke gemeenten kunnen ook zelf aanvullende OV-diensten inkopen. Er geldt hier een kostendeckingsgraadeis van 40%, halen aanvullende bus/tramplannen deze eis niet, dan leggen de betrokken gemeenten het verschil bij.
- Er zijn kwaliteits- en efficiëntiedoelstellingen opgelegd aan de HTM, meer kwaliteit voor hetzelfde geld, inzet van aanvullende trams, overgenomen uit Hannover, extra ritten ten opzichte van het minimumniveau op de pas geopende tramlijnen naar de VINEX-locaties en investeringen in traminfrastructuur (zoals in de Loevesteinlaan).
- Efficiëntieslag infrastructuur.

Vergeleken met de andere grote steden, gingen de discussies in Haaglanden weinig over herstructurering structuur van het vervoerbedrijf. De NV-structuur van de HTM bleek voor

de partijen voldoende werkbaar. HTM is sinds 1926 een structuur NV, maar met een financiële navelstreng aan de gemeente verbonden. De Gemeente staat tot op heden financieel garant voor de tekorten op de exploitatie en kan ook leningen verstrekken.

De discussies gingen derhalve meer over marktwerking en de (on-)mogelijkheden voor de HTM om daaraan mee te doen gezien de nog lange tijd afgeschermd thuismarkt.

De HTM was en is een voorstander van marktwerking maar kampte met een aantal tegenslagen. Dit had te maken met het verlies van de concessie Dordrecht aan Arriva, het gebrek aan succes van ‘Stadsvervoer Nederland’, de moeilijkheden bij de overname van Novio en het hebben van het contract voor RandstadRail tot het jaar 2017. HTM heeft deelgenomen aan ‘Stadsvervoer Nederland’, dat als samenwerkingsverband met Novio en GVU moest dienen om niet te vallen onder de definitie van GVB. Na aanpassing van de wet mochten stedelijke vervoerbedrijven bij dergelijke bedrijven geen meerderheidsbelang hebben. Hierop is bouwbedrijf Volker Wessels toegetreden als meerderheidsaandeelhouder; GVU had zich al teruggetrokken. Onder druk van de minister is uiteindelijk toestemming gegeven voor de railconcessie in Haaglanden onder voorwaarde van het opgeven van het belang in Stadsvervoer Nederland. Uiteindelijk is de wet veranderd zodat participatie van een GVB volledig uitgesloten werd.

11.3 2006-2009-2017: Voorbereiding op de aanbesteding

In 2004 is door HTM een offerte ingediend voor de exploitatie vanaf 1-1-2007. Dit hield een jaarlijkse opbrengstgroei in. Deze offerte is in onderhandeling ontstaan, gebruik makend van eigen referentietarieven per DRU, voornamelijk afkomstig uit de praktijk in de streekconcessies. Dit leidde tot een besparing van 11% netto, hoofdzakelijk door kostenbesparing en reizigersgroei.

In 2005 is de discussie afgerond over het wel of niet aanbesteden. De keuze viel voor het aanbesteden van de bus in 2009 en de tram in 2017. In datzelfde jaar zijn de concessies met de HTM opgesteld:

- De stadsbusconcessie is op zich al een feit, al moeten er nog enkele zaken betreffende de verhouding HTM/Gemeente worden geregeld (voor Delft en Zoetermeer bezit Connexxion de concessie). In de huidige afspraken hebben de bedrijven opbrengstverantwoordelijkheid met groei doelstellingen van 1% per jaar. De ontwikkelingsfunctie (netwerk) ligt primair bij het stadsgewest Haaglanden, die ook de basisfrequenties bepaalt. Er gelden bepaalde kwaliteitseisen, met een bonus-malusregeling. Daarnaast worden aparte afspraken gemaakt voor specifieke onderwerpen, zoals de chipkaart, veiligheid en toegankelijkheid. Het einde van de busconcessie van de HTM is vastgesteld op 1-1-2009, en op 1-1-2007 voor Connexxion in Delft en Zoetermeer. Deze laatste concessie wordt tijdelijk verlengd om alle betreffende gebieden gelijktijdig per 1-9-2008 te kunnen aanbesteden.
- Voor de tram loopt de concessie tot einde 2016, eveneens met een groei doelstelling. Deze groei doelstelling zal overigens zwaarder zijn voor RandstadRail. Ook voor de tram heeft Haaglanden het primaat op het bepalen van de lijnvoering vanuit de gedachte dat dergelijke infrastructuur structurerend is in grote steden.

Ondanks de plaatsing van de ontwikkelingsfunctie aan de kant van de overheid, blijft er in Haaglanden de komende jaren een grote rol weggelegd voor de vervoerders om met behulp van marktwerking opbrengstgroei te realiseren.

Financiële afspraken zijn tot 2010 vastgelegd. De kostenontwikkeling verloopt als volgt:

- De kostenontwikkeling per DPRU in de bussector tussen 2001 en 2006 daalt van index 100 naar index 89. Voor de concessie van Connexxion geldt een reductie van index 100 in 2001 naar index 78 in 2008. De bijdrage van Haaglanden aan de bus is tussen 2001 en 2007 gedaald met 24%. Het aantal DPRU's is bij bus in deze periode gedaald met 5% en bij tram met 11%. Gemiddeld daalde het aanbod met 8%.
- Onbekend is hoe groot de efficiëntiewinst van HTM is geweest in deze periode, omdat pas vanaf 2007 bekend is hoe groot het aantal aangeboden DRU's is geweest. De bijdrage per DPRU is tussen 2001 en 2007 gedaald met 17%.
- HTM moet een opbrengstgroei realiseren van € 1,5 mln/jaar voor 2001/2006; met vanaf 2007 een groei-doelstelling van 1% per jaar.
- HTM moet kosten besparen ter hoogte van € 5 mln. in 2006 en vanaf 2007 nog eens € 5 mln, tezamen € 10 mln. Dat niveau moet behouden blijven tot 2010. De verdeling is: € 3,3 mln bus, € 3,3 mln tram en € 3,4 mln infrastructuur.

Rond 1 juli 2007 zal het bestek voor de busconcessie Haaglanden op de markt komen. De gunning vindt in 2008 plaats. Dit is, naar de mening van Haaglanden, de beste benchmark om straks te zien hoe de HTM in de aanbesteding zal scoren.

De verdere ontvlechting HTM/Gemeente moet binnenkort worden vormgegeven, hoewel HTM op zich al verzelfstandigd was, met de gemeente Den Haag als 100 procent aandeelhouder. Punten die hierbij aan de orde komen zijn:

- Om te voorkomen dat Den Haag als aandeelhouder en als opdrachtgever via Haaglanden een pettenprobleem krijgt, zal de Gemeente haar vetorecht in Haaglanden opgeven (dit proces is gestart), haar financiële garantstelling richting HTM beëindigen en tevens geen commissarissen meer leveren aan de HTM.
- Daarnaast zou een Infra BV worden opgericht, die voorlopig nog wel onder HTM zou vallen. Er bestaat er een verplichting richting HTM om mee te werken aan een ontvlechting van de infrastructuur. De verwachting is dat dit thema de komende jaren nog intensief onderwerp van gesprek zal zijn.
- Het materieel zou in de boeken van de HTM blijven. Voor het nieuwe materieel van RandstadRail is afgesproken dat het in eigendom komt van HTM onder de conditie dat ze tegen boekwaarde beschikbaar worden gesteld aan een eventuele nieuwe vervoerder na afloop van de concessie (met garanties over de onderhoudsstaat). Dit geldt niet voor de huidige 147 trams omdat de kans groot is dat er 100 al worden vervangen vóór 2017. Voor nieuw materieel bestaat wel het voornemen om dezelfde afspraken te maken als voor RandstadRail. Voor remises (etc.) moet een en ander nog in de concessieteksten worden geregeld. Voor bussen is niets afgesproken vanwege hun verhandelbaarheid. De tramremises zullen waarschijnlijk bij de aanbesteding van de tramconcessie in 2017 ter beschikking moeten worden gesteld tegen een reële prijs.
- Gemeenten zijn juridisch eigenaar van de railinfrastructuur in Den Haag, de Zoetermeerlijn en de Hofpleinlijn, daarentegen, blijven onder de hoede van Railinfratrust, met uitzondering van de nieuwe tak van de Zoetermeerlijn (Oosterheemlijn). De HTM is economisch eigenaar van (bijna) alle railinfrastructuur (excl. kunstwerken). Via financiële koorden met Haaglanden is de waarde van het begrip 'economische eigendom' sterk uitgehold en de nadelen en macht die aan die eigendom vastzit sterk gereduceerd. Voor het onderhoud van de

infrastructuur is Haaglanden voornemens dit door de HTM te laten doen voor heel Haaglanden.

Deze herstructurering van HTM Personenvervoer BV zal op 29 juni 2007 worden afgerond.

12 RET

12.1 1998-2001: Ontstaan opdrachtgeverschap en bezuiniging

De stadsregio Rotterdam (SRR) heeft vanaf het begin van zijn bestaan gekozen voor een rolverdeling waarbij SRR zich, als opdrachtgever, concentreert op de strategische beslissingen.

- De afdeling Verkeer en Vervoer van de Stadsregio functioneert als een bestuurskern voor strategische keuzes en bestuurlijke besluitvorming. Tot 2000 is de formatie 4 fte's, waarvan 1 fte voor exploitatie openbaar vervoer. De voorbereiding van beleid en projecten wordt opgedragen aan gemeentelijke diensten van Rotterdam, zoals de gemeentelijke dienst RET (Tak van dienst - TvD RET), onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Stadsregio. Voor de dienstverlening maakt de stadsregio jaarlijks afspraken met diensten van de in de gemeente Rotterdam (die in de gemeenschappelijke regeling SRR deelneemt).
- Het ontwerpen van het lijnennet hoort in de visie van de SRR tot de taken van de vervoerder, niet bij die van de overheid. SRR bewaakt een zekere afstand tot de vervoerders. De vervoerders als opdrachtnemers (Connexxion en RET) dienen zich in dit model bezig te houden met zowel het tactische als het operationele niveau. De SRR baseert deze handelswijze op de overtuiging dat het tactische niveau veel consequenties heeft voor de operationele uitvoering, en in het bijzonder op de kosten.
- Het opdrachtgeverschap voert SRR volledig zelfstandig uit. In de beginjaren maakt men intensief gebruik van de expertise van de TvD RET die als huisadviseur van de Stadsregio optreedt.
- De Stadsregio heeft in de jaren 1998-2001 nog geen PvE op basis waarvan deze voorstellen werden getoetst. Bedrijven dienen op basis van ontwikkelingen in het vervoer en het beschikbare budget ieder jaar wijzigingsvoorstellen in. Toetsing vindt hierdoor achteraf op bestuurlijk niveau plaats. De RET bepaalt daarmee in grote lijnen de lijnvoering en dienstregeling van de bus-, tram- en metrolijnen in de stad. De kennis over openbaar vervoer zit vrijwel volledig bij de TvD RET.
- De stadsregio draagt de ontwikkeling van strategische projecten als TramPlus en RandstadRail op aan de RET die hiervoor een directie Strategische Projecten heeft ingericht. Deze directie voert de studies naar de TramPlus-lijnen en studies met betrekking tot aanleg en ontwerp van deze infrastructuur uit in opdracht van de Stadsregio. Voorstellen van de TvD RET voor de railprojecten die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op Rotterdams grondgebied worden ook in de gemeenteraad van Rotterdam behandeld.

De Wethouder Verkeer, Vervoer en Organisatie van de gemeente Rotterdam is sinds het ontstaan van de stadsregio tevens portefeuillehouder Verkeer en Vervoer van de Stadsregio

waarbij hij (en dit tot de verzelfstandiging van de RET per 1.1.2007) ook verantwoordelijk bleef voor alle facetten van het gemeentelijke vervoerbedrijf RET²³.

De Stadsregio zag zich in deze periode ook geconfronteerd met de voor de Stadsregio Rotterdam ongunstige gevolgen van de subsidieregeling van het Rijk voor het openbaar vervoer (de zogenaamde ‘Regiobekostiging’, gebaseerd op opbrengstensuppletie):

- Door de verandering van verdeelsleutel (van reizigerskilometers naar opbrengsten) viel de rijksbijdrage voor de exploitatie aan SRR in het nieuwe stelsel *f* 30 miljoen (€ 13,6 miljoen) per jaar lager uit. Middels een overgangsregeling is de bijdrage van 1998-2001 jaarlijks met circa *f* 7 miljoen (€ 3,2 miljoen) verlaagd.
- Dit leidde tot een sanering van laagbezette ritten die veelal in de streek worden gereden bij Connexxion waarbij buiten de spitsuren (vooral in avonduren en op zondag) ritten werden opgeheven.
- Bij de RET vond een eerste efficiëntieslag plaats zonder dat dit gevolgen had voor het voorzieningenniveau. Voorzover het handhaven van het voorzieningenniveau niet uit doelmatigheidsverbetering kon worden gedekt, ging dit bij de RET, onder invloed van de gemeente Rotterdam, vooral ten koste van het eigen vermogen. In de jaren 2001, 2002 en 2003 heeft de RET bij elkaar € 20 mln. uit haar eigen vermogen bijgedragen aan de exploitatie.
- Bij de voorbereiding van de ingebruikname van de verlengde Calandlijn van de metro is de RET uitgegaan van inpassing van deze uitbreiding met hetzelfde personeel en materieel. De uitbreiding van de exploitatie is vooral bekostigd uit doelmatigheidsverbetering. Deze synergie-effecten zijn voor het rijk een belangrijk argument geweest bij het verlenen van financiële bijdrage voor de Beneluxmetro.

12.2 2001-2005: Eerste concessie en verbetering van de efficiëntie

Vanaf 2001 richtte de Stadsregio zich op de implementatie van de WP2000. Daarbij werd de wijze van aansturing fundamenteel gewijzigd van toetsing van de dienstregeling achteraf naar sturing op basis van een Programma van Eisen vooraf. Hierin werden eisen beschreven ten aanzien van ontsluitingsniveau (bedieningstijden en dekkingsgebied) en de te bieden kwaliteit. Daarmee werd de sturing achteraf vervangen door sturing vooraf.

In 2002 heeft de Stadsregio ervaring opgedaan met de Europese aanbesteding van het openbaar vervoer in het concessiegebied Voorne Putten Rozenburg.

De Stadsregio zag zich in 2002 geconfronteerd met een tweede saneringsronde:

De exploitatiebijdrage van het rijk voor 2002 en verder viel aanzienlijk lager uit dan werd verwacht op basis van de ontwikkeling in reizigersaantallen. De opbrengsten over de periode 2000/2001 bleken veel lager uit te vallen. De Stadsregio gaf opdracht voor een gezamenlijke analyse met de vervoerbedrijven RET en Connexxion om hiervan de oorzaken te achterhalen en maatregelen voor te stellen om het tij te keren. De oorzaken van de lagere opbrengsten waren vooral de uitgestelde herzonering, het uit de hand lopen van het zwartrijden en inkomstenderving door nadelige effecten van weekend- en winkelkaartjes.

²³ Sinds het aantreden van het nieuwe college in Rotterdam is er nu een aparte wethouder voor Bedrijven en deelnemingen.

Op basis van dit onderzoek is het zwartrijden aangepakt en is een herzonering uitgevoerd; dit laatste was van essentieel belang voor de inkomsten van de nieuwe Beneluxlijn. Door aanpassing van de zones is in 2004 een opbrengststijging van € 2,5 mln gerealiseerd.

In het najaar van 2002 kondigde het eerste kabinet Balkenende grootscheepse bezuinigingen aan op rijkssubsidies, waaronder die op exploitatie OV. Voor de RET betekende dit een bezuinigingsoperatie van € 50 miljoen over de periode 2003-2006. Door de omvang en het tempo van de bezuinigingen waren forse ingrepen in het voorzieningenniveau onvermijdelijk. Temeer omdat in de voorgaande jaren al diverse doelmatigheidsmaatregelen waren uitgenut voor eerdere kortingen op de bijdrage aan de RET.

Eind 2002 werden door RET, samen met de Stadsregio Rotterdam en de gemeente Rotterdam een pakket maatregelen en afspraken vastgesteld om de RET weer financieel gezond te krijgen. Dit zogenaamde Financieel Arrangement rustte op vier pijlers: besparingen, verhoging van de opbrengsten, meerjarenafspraken over groot onderhoud en aanpassing van het voorzieningenniveau door invoering van een herontwerp van het OV-aanbod.

In de periode 2002-2005 is sterk ingezet op verbetering van de sociale veiligheid door het aanstellen van vaste conducteurs op de tram. Deze worden vanuit het sociale veiligheidsbudget betaald. Hiervoor bestaat, net als bij de andere stadsregio's een apart contract. In de concessionering wordt onderscheid gemaakt tussen budget voor exploitatie, beheer en onderhoud van de infrastructuur en sociale veiligheid.

RET had op verzoek van SRR een robuust plan gemaakt voor het opvangen van deze bezuinigingen met zo min mogelijk nadeel voor de reizigers:

- De kern van dit 'Herontwerp aanbod OV' was het later beginnen en eerder eindigen (kortere bedieningsperiode van metro, tram en bus tot circa 7-23 uur, waarbij overigens ook buiten deze uren diensten bleven bestaan) waardoor de exploitatie met twee diensten kon worden uitgevoerd. Vooral het beperken van de bedrijfstijd in de metro, waar tijdens exploitatietijden behalve rijdend personeel ook verkeersleiding en toezicht op alle stations actief is, maakte aanzienlijke besparingen mogelijk. Dit paste binnen het Programma van Eisen dat tot 23 uur vervoer eiste. Er zouden volgens de RET relatief weinig reizigers gedupeerd worden omdat het vervoer buiten deze tijden gering is. Het vervoer overdag zou op deze manier overeind kunnen blijven.
- Nadat de bestuurlijke besluitvorming over het voorstel was afgerond is twee maanden voor de invoering alsnog grote commotie ontstaan over het voorstel, aangezwengeld door individuele passagiers uit de vroege ochtend en avondritten die zouden vervallen. Ook organisaties als de KvK, de Schouwburg, AHOY en bioscopen startten met een lobby tegen de plannen omdat zij bang waren dat hen dit bezoekers zou kosten.
- Onder druk van de publieke opinie is alsnog besloten het plan niet uit te voeren. Vervolgens is in korte tijd in 2004 door een extern bureau een Alternatief Ontwerp gemaakt dat vrijwel dezelfde besparingen moest opleveren. Hierin werd het tram- en busnet overdag deels gesaneerd en werd voorgesteld al vroeger op de avond met minder metro's te rijden. Ook zijn er verschillende bus- en tramlijnen opgeheven. Dit net is begin 2005 ingevoerd. Ook hiertegen zijn veel protesten geweest, omdat de gevolgen van dit pakket voor veel meer reizigers voelbaar waren: minder

rechtstreekse verbindingen en vaker overstappen. Een van de opgeheven traject van tramlijn 4 is onder druk van de gemeente Rotterdam en winkeliers heringevoerd.

- Door de vele wijzigingen van tram en bus en de doorgevoerde frequentieverlagingen zijn uiteindelijk toch veel reizigers weggelopen. De introductie van nieuwe lijnen, waaronder de Beneluxmetro, heeft het verlies maar gedeeltelijk gecompenseerd. Ook het imago van de RET heeft in deze jaren duidelijk geleden onder een negatieve beeldvorming over lijnvoering, voorzieningenniveau, sociale veiligheid en kwaliteit. In 2005 werd wat dat betreft het dieptepunt bereikt. In de eerste helft van 2006 is de opgaande lijn weer hersteld; de opbrengsten van de RET stegen toen met 3,5% ten opzichte van dezelfde periode in 2005.

In 2003 werd ook € 6 mln. bespaard met een honderdtal bezuinigingsmaatregelen. Stafafdelingen werden met 10% ingekrompen. In de jaren tussen 1999 en 2003 was het aantal personeelsleden al in 3 jaar tijd met ruim 5% afgenomen. Vanaf 2004 zette een sterkere daling in. Vergeleken met 2002, zijn er in 2005 12% minder personeelsleden in dienst bij de RET. Het arbeidsverzuim werd ook aangepakt om de productiviteit te verbeteren. Dit is gedaald van 15,2% in 2000 tot 9,8% in 2004. Dit is in 2005 helaas weer gestegen naar 11,3%; als mogelijke verklaring ziet de RET de onzekerheid over de verzelfstandiging en de opdracht om marktconform te werken. In 2005 boekte de RET, voor het eerst sinds 2001, een operationele winst van circa € 2,6 mln. Op een omzet van € 301,1 miljoen gaat het om een rendement van 0,9%.

Vanwege alle commotie over de effecten van de bezuinigingen heeft McKinsey in opdracht van het college van B&W van Rotterdam, in 2004 onderzoek gedaan naar besparingsmogelijkheden bij de RET. Dit onderzoek heeft maatregelen beschreven die in beginsel binnen enkele jaren konden worden doorgevoerd. Hieruit kwam een maximale besparing van € 60 mln naar voren (waarvan max. € 20 mln op exploitatie en max. € 40 mln aan efficiëntiemaatregelen die binnen enkele jaren te halen zouden zijn). Daarmee zou de RET een gemiddelde performance halen, afgezet tegen Europese branchegenoten. In het bijzonder bij de bus zou veel moeten gebeuren, zowel qua voorzieningenniveau als qua kostenniveau. De modaliteit tram scoorde gemiddelde en de metro zelfs iets gunstiger dan gemiddeld. De gemeente zette op basis van dit rapport in op een besparing tot 2006 van € 25-30 mln²⁴. Eind 2006 zijn deze besparingen gerealiseerd. Ten opzichte van andere bedrijven is er nog een productiviteitsverschil (DRU's per chauffeur) van circa 20%.

12.3 2005: Overgangsconcessie 2006 op weg naar 2007

Eind 2004 heeft het ministerie de evaluatie van de Wet personenvervoer 2000 afgerond. Dat leidde in november 2004 tot een kabinetsstandpunt inzake de aanbestedingsplicht met ingang van 2007 voor het streekvervoer en het vervoer in middelgrote steden. Daarbij is ook een ontheffingenregime voor bijzondere situaties aangekondigd. In maart 2005 kwam het kabinetsstandpunt over de marktwerking bij de gemeentelijke vervoerbedrijven. Het kabinet stelde daarbij voor om voor het busvervoer de aanbestedingsplicht in te voeren per 2009 en voor het railgebonden vervoer per 2017. Tijdens de behandeling van deze voorstellen zijn op verzoek van de Tweede Kamer twee varianten op het kabinetsstandpunt

²⁴ Bron: jaarverslag RET 2004

aan het wetsvoorstel toegevoegd, te weten bus en rail integraal aanbesteden per 2012 en ingeval van verkoop van (een meerderheid van het eigendom van) het busbedrijf vóór 2007, uitstel van aanbesteding voor de bus tot 2012.

Op basis van het kabinetsstandpunt heeft de stadsregio medio 2005 een meerjarige aanpak voor de verlening van openbaar-vervoerconcessies ontwikkeld. Uitgangspunt daarbij is geweest dat per 2009 alle concessies worden uitgevoerd tegen marktconforme tarieven. Bij de busconcessies wordt dit geregeld door deze in 2009 allemaal te hebben aanbesteed, bij de railconcessie, inclusief RandstadRail wordt de marktconformiteit van de kostenstructuur beoordeeld aan de hand van benchmarking.

De Stadsregio heeft op 11 mei 2005 de Kadernota Openbaar Vervoer vastgesteld. Daarin werden nieuwe beleidsregels vastgelegd voor het voorzieningenniveau met het oog op de bereikbaarheid van de regio en de sociale functie van het openbaar vervoer. Daaruit bleek dat voor de nieuwe OV-concessies een geheel te herzien programma van eisen diende te worden opgesteld. Dit zou niet gereed kunnen zijn voor de verlenging van de concessies die na 2005 zouden aflopen. Daarom is besloten om deze herziening te richten op nieuwe concessies vanaf 2007 en 2006 te beschouwen als een overgangsjaar.

De volgende OV-concessies voor de RET zijn in 2005 in voorbereiding genomen:

- Overgangskoncessie 2006, als integrale concessie voor bus, tram en metro;
- Railconcessies voor tram en metro (inclusief RandstadRail) 2007 t/m 2016;
- Busconcessie 2007 en 2008 (daarna, na herindeling van concessiegebieden per 2009, aanbesteding)

Voor de overgangskoncessie 2006 zijn de richtlijnen van de Kadernota toegepast. Als gevolg van de bezuinigingen voldeed het voorzieningenniveau om een aantal plaatsen niet meer aan de nieuwe minimumeisen. Doordat in 2006 de eerste besparingen als gevolg uit het McKinsey-programma beschikbaar kwamen, zijn diverse kleine uitbreidingen gerealiseerd. De meest opvallende daarvan waren de verbetering van de avondbediening op de metro en de verbetering van de lijnvoering in Capelle. De RET heeft dit uitgewerkt in een transparante bieding voor het vervoerplan 2006, waarvan de kosten zijn uitgesplitst naar werksoort (exploitatie, beheer en onderhoud en beheer infrastructuur) en naar vervoertechniek (bus, tram metro), uitgedrukt in dienstregelingen (DRU's), inclusief tarieven voor meer- en minderwerk. Daarmee is het kostenniveau inzichtelijk gemaakt en voor zowel directie als opdrachtgever zichtbaar hoe het vervoerbedrijf presteert op marktconformiteit en hoe die prestatie zich ontwikkelt. Het volgen van deze ontwikkeling is van belang om het bedrijf voor te bereiden op het concurrerend kunnen meedingen bij de aanbesteding van het busvervoer. Tevens levert het inzicht op voor de benchmark van het railvervoer, dat in 2009 ook een marktconform kostenniveau moet hebben bereikt.

12.4 2006: Op weg naar nieuwe OV-concessies 2007

Medio 2005 zijn de voorbereidingen gestart voor de concessies 2007 op basis van een geheel herzien Programma van Eisen. Het betrof drie onderhands te verlenen concessies, een railconcessie 2007 t/m 2016 en een busconcessie 2007-2008 aan de RET, en een concessie Streekbus-Overig aan Connexxion. Vanwege de voorgenomen concessieherindeling in 2009, en de invoering van de chipkaart in deze pilot-concessiegebieden heeft het DB van de Stadsregio gebruik gemaakt van het nieuwe ontheffingen regime op grond van artikel 61 van de Wet personenvervoer 2000 om met Connexxion nog twee jaar onderhands verder te gaan. Van deze gelegenheid is gebruik

gemaakt om betere prestaties en lagere kosten bij Connexxion te bedingen. De Stadsregio heeft nu 7 fte beschikbaar voor de aansturing (concessieverlening en monitoring) van het openbaar vervoer.

Het nieuwe Programma van Eisen beschrijft in hoofdlijnen het OV-netwerk voor alle drie concessies gezamenlijk. Het stelt minimumeisen ten aanzien van de vervoerkundige kwaliteit: dekking en bedieningstijden, hoofdverbindingen en knooppunten en uitvoeringskwaliteit. Het Programma van Eisen is tot stand gekomen na intensieve consultatie van de inliggende gemeenten en de consumentenorganisaties.

De onderhandse concessieverlening aan de RET in 2006 is een onderhandelingsprocedure gevolgd die vergelijkbaar is met het uitvragen en beoordelen van inschrijvingen bij een aanbesteding. Op basis van het Programma van Eisen is per concessie een uitvraag (vergelijkbaar met een bestek) opgesteld. Daarin heeft de stadsregio aangegeven op welke wijze de RET een bieding diende uit te brengen, aan welke eisen deze diende te voldoen en op welke wijze de biedingen beoordeeld zou worden. Vervolgens heeft de RET binnen acht weken een bieding uitgebracht (vergelijkbaar met een inschrijving). De Stadsregio heeft de biedingen zowel vervoerkundig als financieel beoordeeld (vergelijkbaar met een gunningsbeoordeling). De opmerkingen op beide aspecten heeft de Stadsregio met de RET uitonderhandeld in een bijgestelde bieding en een aangepast vervoerplan:

- Deze bieding, gebaseerd op het herziene PvE van SRR, voorziet in separate contracten voor de exploitatie, infrastructuur en sociale veiligheid. Het geheel is te produceren onder een vastgesteld subsidieplafond van productie, kostprijs en opbrengsten. Ook is er voor het eerst sprake van een bonus, gebaseerd op groei van de klanttevredenheid (bus: € 100 000, tram en metro elk € 200 000). Om calculerend gedrag bij problemen bij de dienstuitvoering te voorkomen zijn er geen vaste malussen gedefinieerd.
- In dit kader zijn de wensen van de Stadsregio gehonoreerd om duidelijk herkenbare dienstregelingspatronen te gebruiken (ma-vr overdag elke 10 minuten een tram) en langere bedieningsperioden te bieden.
- Het resultaat van dit traject is dat de RET de Stadsregio een kwalitatief zeer goede bieding heeft voorgelegd en meer DRU's geboden heeft voor minder budget. De Stadsregio schat de efficiëntiewinst voor het dienstregelingsjaar 2006/2007 op ongeveer 20% ten opzichte van de dienstregeling 2005/2006²⁵. Deze verbetering is, volgens de Stadsregio, ontstaan als gevolg van de toegenomen transparantie en de zakelijke onderhandelingen die in de onderhandse procedure is georganiseerd. De indruk van de Stadsregio is dat de RET doordrongen was van het belang van deze operatie en zeer serieus en betrokken geboden heeft.
- Deze gang van zaken heeft de RET intern geleid tot het herontwerpen van bepaalde delen van het productieproces waardoor substantiële productiviteitswinsten konden worden gerealiseerd. De meest in het oog springende daarvan is de introductie van 'slip'-besturing in het trambedrijf en van 'interlinen' in het busbedrijf.. De DRU-prijs bij tram en metro is meer gezakt dan de DRU-prijs van busexploitatie.

²⁵ Volgens opgave van RET is eind 2006 € 25-30 miljoen bespaard en komt daar in de periode 2007-2008 nog € 14 miljoen bij.

- De bedrijven (RET en Connexxion) hebben op basis van het PvE een vervoerplan voor 2007/2008 ingediend dat nu door hen wordt uitgevoerd.

12.5 2007: Verzelfstandiging RET

Het verzelfstandigingsproces van de RET is in 2004 door de gemeente Rotterdam in gang gezet. Een belangrijke stap was de wijziging van de divisiestructuur bij RET in 2004. De afstemming tussen de divisies was van oudsher matig: er was sprake van eilandjes in plaats van samenhang. Naar buiten was het wel één bedrijf, maar intern was de scheiding tussen de divisies prominent aanwezig:

- Het oorspronkelijk doel was het oprichten van een overheids-NV per 1.1.2006.
- De gemeenteraad maakt kort na het in gang zette van dit proces een 'pas op de plaats' door het voorstel van de wethouder om het gemeentelijk vervoerbedrijf op 1 januari 2006 op eigen benen te laten staan medio november 2004 als 'onrijp' te beoordelen.
- Bij de RET trad een nieuwe algemeen directeur aan.

De RET is per 1 januari 2007 verzelfstandigd in:

- RET NV,
- RET Materieel BV, als dochterbedrijf van RET NV, voor het eigendom van alle voertuigen (metro's, trams, bussen, etc.) waarbij SRR de terugkoop van de bussen heeft geregeld in de eventualiteit van een verlies van de concessie door de RET.
- RET Infrastructuur BV als dochterbedrijf van RET NV (rails, bovenleidingen, stations, etc.) als economisch eigenaar van de railinfrastructuur, met instemming van de betreffende gemeentebesturen ook buiten de gemeente Rotterdam.

Het personeel heeft in deze nieuwe structuur een nieuw arbeidscontract gekregen en is niet langer ambtenaar. De exploitatie-NV, de RET Infra BV en de Materieel-BV hebben dezelfde directeur. Er is één directie voor dit geheel om het 'naar elkaar wijzen' bij problemen te voorkomen. De drie delen van RET NV zijn voor 100% eigendom van de gemeente Rotterdam. De uitvoering van activiteiten zijn door RET Materieel BV en RET Infra BV contractueel opgedragen aan RET NV, zodanig dat tegelegenertijd, bijvoorbeeld bij verlies van de railconcessie, de BV's direct kunnen worden afgekoppeld van de RET NV.

De inzet van de gemeente Rotterdam was om de RET als één geheel te behouden. In een later stadium is overwogen om RET-bus te laten samengegaan met Connexxion in RandstadBus, waar RET een belang van 49 procent in zou krijgen en Connexxion 51 procent. Hierdoor zou de bussector formeel voldoen aan eisen die een uitstel van de aanbestedingseis tot 2012 mogelijk maken. De vorming van de nieuwe busonderneming, in mede-eigendom tussen Connexxion en RET, is echter in december 2006 door de gemeenteraad verworpen. Als Randstadbus was doorgestaan, zou de busconcessie pas in 2012 aanbesteed worden; dit wordt nu 2009. Metro en tram worden in 2017 aanbesteed.

12.6 Toekomstige ontwikkelingen

Per 1-1-2007 heeft de Stadsregio het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur op basis van een voorlopig contract met RET NV geregeld. Dit contract zal in 2007 naar een lange termijn contract worden doorontwikkeld.

In 2007 zal het Nationaal Vervoerbewijzen systeem in de Stadsregio worden afgeschaft. Naar verwachting zal het gebruik van de NVB²⁶ in de metro medio 2007 en per oktober 2007 op bus en tram worden beëindigd.

Per 2009 is door de Stadsregio een herindeling van de huidige busconcessiegebieden tot twee beter samenhangende gebieden voorzien.

²⁶ NVB: Nationale Vervoerbewijzen (strippenkaart en abonnementen)

13 GVU

13.1 1996-1999: Ontstaan OV-opdrachtgeverschap

In 1996 heeft het BRU (Bestuur Regio Utrecht) de bevoegdheid gekregen over het stads- en streekvervoer in de Regio:

- Aanvankelijk had het ambtelijke apparaat van BRU weinig kennis, waardoor het geen volwaardige tegenspeler was voor de vervoerbedrijven. Bestuurlijk stelde zich men aanvankelijk ook eerder op als ‘afnemer’ dan als ‘opdrachtgever’. De traditionele rol van de gemeente Utrecht, als eigenaar in GVU, bleef in eerste instantie ook ongewijzigd: BRU nam over wat de gemeente besliste.
- De verhouding tussen de toenmalige vervoerders (GVU, Midnet, West-Nederland en NZH) en het BRU, werd in 1996 en 1997 in formele zin bepaald door een tussen partijen afgesloten convenant. De vervoerders namen op zich het openbaar vervoer in de regio te ontwikkelen en het BRU zou de rijksbijdrage in zijn geheel doorschuiven naar de vervoerders onder de verhoudingen van de vroegere rijksbijdrageregeling
- De uitvoering van deze afspraak verliep echter minder soepel dan aanvankelijk gedacht. Toen de ontsluiting van nieuwe woonwijken aan de orde kwam bleken de vervoerders daar geen oplossing voor te kunnen vinden. Hierdoor werd het BRU verplicht om een actievere rol te spelen. Vanaf eind 1997 manifesteerde BRU zich nadrukkelijk als regievoerder. De gemeente Utrecht werkte er aan mee, dat BRU ook feitelijk zijn verantwoordelijkheid voor het lokale openbaar vervoer kon nemen. De daarvoor bepalende factor was, dat het BRU in staat bleek een einde te maken aan de jaarlijkse inkrimpingen van het voorzieningenniveau door GVU. (Deze inkrimpingen hingen deels samen met de arbeidsduurverkortung van 38 naar 36 uur per week die GVU zelf moest financieren.)

De kracht van de positie van het BRU als regievoerder werd bepaald door met name de volgende maatregelen:

- De subsidierelatie werd publiekrechtelijk en niet privaatrechtelijk bepaald. In essentie werd de vervoerder na een onderhandelingsronde de keuze gelaten de uiteindelijk door BRU aangeboden subsidievoorwaarden te accepteren of te stoppen met de exploitatie.
- Vanaf 1998 hadden de vervoerders geen “natuurlijk” recht meer op het door hen geëxploiteerde vervoer. Het BRU had juridisch vastgelegd dat het vervoer aan een andere dan de traditionele vervoerder vergeven kon worden.
- Traditioneel lag het niveau van bekostiging van GVU substantieel hoger dan het niveau bij de streekvervoerbedrijven. In 1998 werd dit niveau gelijk getrokken. Naast een generieke verlaging van de erkende kostenniveaus van 3% voor alle vervoerders werd daarom het kostenniveau bij GVU structureel met f8,5 miljoen verlaagd (circa 10% van de totale kosten van GVU op dat moment). Dit bedrag kwam overeen met een bedrag dat door GVU plande jaarlijks opzij te zetten voor de financiering van zijn verzelfstandiging. BRU stelde zich op het standpunt, dat de voorgenomen verzelfstandiging door de aandeelhouder zijnde de gemeente Utrecht, en niet door de opdrachtgever BRU zou moeten worden gefinancierd. De kostenverlagingen

resulteerden in overeenkomstige verminderingen van de subsidie, waarbij overigens het voorzieningenniveau wel in stand bleef.

- Op 1 januari 1998 ging de regiobekostiging (rijksbijdrage afhankelijk van de gerealiseerde opbrengsten in het voorafgaande jaar) in. Dit leidde na jaren van bezuiniging tot een groei van de Rijksbijdrage van f100 mln naar circa f120 mln/jaar. Van dit geld werd na de tegelijkertijd doorgevoerde verlaging van de subsidies aan de vervoerders echter maar f95 mln gebruikt voor de exploitatiebijdragen. Het verschil (f25 mln) werd niet alleen gebruikt voor extra zaken als het opknappen van de sneltram en de introductie van de Regiotaxi, maar ook voor het sterk uitbreiden van het voorzieningenniveau; waaronder het terugdraaien van bezuinigingen op de dienstregeling in de voorafgaande jaren. Voor de vervoerders werd dit aantrekkelijk gemaakt door bovenop de suppletierегeling ook nog een éénmalige subsidie van 100% van de extra kosten gedurende één jaar te geven.
- De verhouding met de vervoerders was in sterke mate gebaseerd op de verwachting dat het vervoer door uitbreidingen zou groeien en dat de vervoerders via de suppletierегeling daardoor ook een beduidende omzetstijging zouden kunnen realiseren. Maar de feitelijke groei bleef ver achter bij de door de vervoerders gekoesterde verwachtingen. Het BRU had als subsidiebepaling opgenomen, dat tegenvallende opbrengsten niet gecompenseerd mochten worden door vermindering van het voorzieningenniveau. Met name ook door deze omstandigheid is in de periode 1998-2000 de subsidie per dienstregelingkilometer in totaliteit 15% lager geworden: 20% bij GVU en 10% bij Midnet/Connexion. Deze 20% reductie van de subsidie per DRU bij GVU is inclusief de hiervoor genoemde 10% kostenreductie in 1998. De zogenaamde aanbestedingswinst die bij andere overheden pas na invoering van de Wp2000 werd geboekt werd bij BRU al grotendeels vóór 2000 gerealiseerd.
- De gemeente Utrecht bemoeide zich niet met de door BRU genomen maatregelen jegens GVU. Ook met betrekking tot de ontwikkeling van het voorzieningenniveau in Utrecht respecteerde men de opdrachtgeversrol van BRU, vooral ook omdat BRU een reeks problemen met het voorzieningenniveau in Utrecht tot oplossingen wist te brengen.
- Binnen het dagelijks bestuur werd er voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor OV-exploitatie niet bij een vertegenwoordiger van de gemeente Utrecht te leggen. De gemeente heeft ook nooit geprobeerd via het dagelijks bestuur ten gunste van GVU te interveniëren. Aan de GVU-directie werd overgelaten de belangen van het bedrijf bij het BRU te behartigen.

13.2 2000: Besluit tot verzelfstandiging GVU

Al in het middel van de jaren '90 had de GVU-directie de opdracht gekregen het bedrijf voor te bereiden op verzelfstandiging. Hierbij was echter nog weinig voortgang gemaakt. De telkens weer terugkomende ideeën om te komen tot een fusie tussen GVU en Midnet/Connexion hadden in de voorgaande periode wel geleid tot de opzet van een gemeenschappelijk projectbureau van GVU en Midnet/Connexion voor de uitvoering van de HOV-plannen. Beide partijen wilden op deze wijze ook hun aandeel in de exploitatie van het HOV veiligstellen.

Op 1 januari 2000 werd Leidsche Rijn bij de gemeente Utrecht gevoegd. GVU claimde daarop ook het vervoer. Het BRU zelf wilde graag af van de machtspositie die het projectbureau had en wenste beslist geen gemengde exploitatie (streek/stad) vanwege de

slechte ervaringen hiermee in Maarssenbroek. De wens van GVV werd door BRU aangegrepen om tot een bestuurlijke afspraak te komen over de toekomstige positie van GVV. GVV kreeg de concessie voor het vervoer naar Leidsche Rijn en voor de exploitatie van het HOV toegezegd onder voorwaarde van een voortvarende verzelfstandiging door de gemeente Utrecht en het realiseren van een marktconform kostenniveau.

In oktober 2000 nam de Utrechtse gemeenteraad het besluit het proces op weg naar verzelfstandiging in te zetten

13.3 2000-2007: Eerste ervaringen met concessionering

Tot de invoering van de Wp2000 hanteerde BRU het begrip ‘deexploitatie’. In 2001 werden op basis van een ‘Tijdelijke regeling concessionering’ de deexploitaties in juridische zin vervangen door concessies, die in beginsel een looptijd van een jaar kregen. De tijdelijke regeling kenmerkte zich door een beperkte vorm van marktwerking. Weliswaar had een zittende vervoerder een voorkeursrecht op verwerving van de concessie, maar er diende dan wel tijdig een passende aanbieding gedaan te worden. Andere vervoerders konden eveneens inschrijven op de te vergeven concessies. Als aan de voorwaarde van een tijdig passend aanbod niet zou worden voldaan, zou het BRU het vervoer aan een andere vervoerder kunnen geven.

De te plegen jaarlijkse aanbiedingen dienden zich te concentreren op het vervoersplan voor het komende dienstregelingsjaar en de onderbouwing daarvan. Voor de in de regio werkzame vervoerders GVV en (inmiddels) Connexxion betekende dit met name de noodzaak van tijdige indiening op het gevaar af de concessie te verliezen aan een andere vervoerder. Dit was een enorme stap in het verzakelijkingsproces. Voor het eerst moest GVV offerte doen voor het vervoer dat men verrichtte en wilde blijven verrichten.

In 2001 besloot BRU ook tot het starten van een ‘echte’ openbare aanbesteding van een nieuw te vormen concessie Noordwest (het streekvervoer tussen Utrecht, Woerden, Amsterdam en Uithoorn). Medio 2001 werd deze aanbesteding gewonnen door BBA die in december 2001 het vervoer van Connexxion overnam. Een deel van het betreffende vervoer, namelijk de Connexxion buslijnen naar Maarssen, Maarssenbroek en Vleuten werden echter niet ondergebracht in de nieuwe concessie Noordwest, maar in de lijn van de eerder met de gemeente Utrecht gemaakte afspraken overgeheveld naar een vernieuwde door GVV gehouden concessie Stadsvervoer Utrecht. Per december 2002 werd deze aan GVV verleend met een looptijd tot eind 2007. Daarbij werd overigens de subsidiëring volgens het suppletierégime vervangen door een (lagere) vaste bijdrage.

De GVV-directie verzocht het BRU in 2004 om de lopende concessie open te breken om zekerheid te kunnen hebben tot 2009. Voor het BRU speelden daarbij de volgende overwegingen:

- De ontwerp-wetgeving voorzag er in, dat in 2009 het vervoer van GVV zou moeten zijn aanbesteed. De concessie van GVV zou dus toch tot die datum verlengd moeten worden;
- Door openbreking van de concessie zou het BRU eerder verdere verbetering van de concessievoorwaarden kunnen realiseren, zowel op het punt van betere kwaliteit als op het punt van een lager subsidieniveau..

Na moeizame onderhandelingen (door het ontbreken van de stok achter de deur van openbare aanbesteding) werd een nieuwe concessie aan GVV verleend ingaande 1 januari

2006 en een looptijd tot eind 2009. Deze datum was gekozen, omdat ook de in 2004 onderhands aan Connexxion verleende concessies eind 2009 zouden aflopen. Uiteraard was daarbij het voorbehoud gemaakt van het verkrijgen van ontheffing van de aanbestedingsplicht tot eind 2009.

13.4 2004-2007: Verzelfstanding en verkoop van GVU

Het gemeentebestuur had in 2000 besloten tot inzetten van het proces van verzelfstanding van GVU. Per 1 januari 2004 was de verzelfstanding een feit. Per die datum was GVU een NV waarvan de aandelen gehouden werden door de gemeente Utrecht. De gemeente had daarbij de balans van GVU zodanig gereorganiseerd, dat het bedrijf in redelijkheid zelfstandig zou kunnen functioneren.

Het BRU is vrijwel volledig buiten de verzelfstandingsoperatie gebleven. Wel heeft BRU er op aangestuurd dat, voorzover OV-infrastructuur nog in eigendom was van GVU deze aan de gemeente als wegbeheerder werd overgedragen.

In 2005 werd op initiatief van de Tweede Kamer door de Minister toegezegd, dat de openbare aanbesteding van GVU vervoer door het BRU uitgesteld zou mogen worden tot 2012 mits GVU vóór 2007 door de gemeente vervreemd zou zijn. Dit heeft na een biedingsproces geleid tot de verkoop per ultimo 2006 van GVU door de gemeente aan Connexxion. Bij de verkoop heeft een belangrijke rol gespeeld, dat het BRU had toegezegd dat de door GVU gehouden concessie Stadsvervoer die ultimo 2009 zou aflopen, bij verkoop zou worden verlengd tot ultimo 2012 (waarbij nieuwe prijsafspraken worden gemaakt). Deze toezegging is schriftelijk vastgelegd.

14 Concessieovereenkomsten

14.1 Inleiding

In de concessie is de relatie tussen vervoerder (concessienemer) en opdrachtgever (concessieverlener) vormgegeven. De inhoud van de concessie is een aanwijzing voor de manier waarop is omgegaan met de verzakelijking van de relatie tussen concessieverlener en concessienemer en de marktconformiteit van de concessie.

In het kader van de benchmark zijn de vigerende concessies op een aantal punten met elkaar vergeleken. De aspecten die zijn geïnventariseerd zijn gerangschikt naar het niveau waarop ze betrekking hebben, te weten:

- Strategisch niveau (beleidsvoering, vaststellen doelstellingen)
- Tactisch niveau (ontwikkelingsfunctie, bepalen middelen)
- Operationeel niveau (uitvoering van de diensten)

De Stadsregio's Amsterdam en Rotterdam en Stadsgewest Haaglanden hebben onderhands concessies uitgegeven aan de stedelijke vervoerbedrijven. Daarnaast hebben alledrie ervaring met het aanbesteden en beheren van concessies voor streekvervoer.

In Amsterdam gaat het om één integrale concessie voor bus, tram en metro. In Rotterdam zijn er aparte concessies voor het railvervoer (tram en metro) en het busvervoer. In Den Haag zijn er aparte concessies voor tram en bus. Hiermee is door Haaglanden en Stadsregio Rotterdam al voorgesorteerd op het voornemen tot aanbesteding van het busvervoer. Daarnaast zijn er aparte concessies voor Randstadrail, deze zijn niet in de vergelijking betrokken.

14.2 Vergelijking concessies

De concessies zijn op een groot aantal punten vergeleken en in drie schema's vastgelegd. Zie bijlage H. De belangrijkste bevindingen worden hieronder beschreven.

In de concessies is helder beschreven hoe de vervoerbedrijven het te leveren openbaar vervoerproduct moeten invullen en welke kwaliteitseisen ze daarbij moeten hanteren. De concessies wijken daarmee niet wezenlijk af van de aanbestede concessies. De vervoerbedrijven hebben, net als bij de aanbestede concessies, een aanbieding moeten maken die aan de eisen voldoet. Vervolgens is door onderhandelingen een voor beide partijen acceptabel resultaat ontstaan waarbij ook scherp over de prijs is onderhandeld en de bedrijven concessies hebben moeten doen. Stadsregio Amsterdam gaat het meeste ver in het stellen van eisen en het opleggen van boetes en geven van bonus en malus. Haaglanden regelt veel zelf en heeft veel eisen gedetailleerd beschreven waardoor een bonus en malus minder op zijn plaats is omdat de vervoerder minder invloed heeft.

De opmerkelijkste overeenkomsten en verschillen in de concessies zijn:

- HTM heeft de minste ontwikkelvrijheid: het lijnennet en te bieden frequenties worden grotendeels door Haaglanden bepaald. HTM kan wel voorstellen doen voor lijnwijzigingen, maar Haaglanden beslist. RET heeft in principe de vrijheid het lijnennet en dienstregeling zelf te wijzigen. SRR toetst alleen of het voorstel aan de gestelde eisen voldoet. Het hoofdnet is wel vastgelegd. GVB heeft eveneens de vrijheid het lijnennet en dienstregeling aan te passen, de lijnvoering van het tramnet is niet vastgelegd, GVB kan jaarlijks in het vervoerplan wijzigingen voorstellen die door Stadsregio Amsterdam worden getoetst aan de concessievoorwaarden.
- In alle concessies zijn prijzen voor meer- en minderwerk afgesproken en een productievolume uitgedrukt in aantal dienstregelingen (DRU's).
- In de Amsterdamse en Haagse concessies wordt uitgegaan van efficiencywinst waardoor de overheidsbijdrage voor exploitatie in de komende jaren afneemt.
- De railconcessies gelden voor de maximale periode van 10 jaar.
- Afspraken over Beheer en onderhoud van railinfrastructuur worden in aparte overeenkomsten geregeld.
- Voor sociale veiligheid worden meerjarenplannen gevraagd: deze worden in Den Haag en Amsterdam via afzonderlijke contracten bekostigd.
- Haaglanden kent geen specifieke boeteregeling, Stadsregio Rotterdam een algemene boeteregeling tot maximaal 1% van de exploitatiebijdrage, tenzij RET een hoger financieel voordeel kan halen door niet aan de concessie-eis te voldoen. Stadsregio Amsterdam kent een gedetailleerde boeteregeling met hoge boetes.
- Amsterdam en Rotterdam kennen een bonus-malusregeling. De bonussen en malussen in Amsterdam zijn het tienvoudige van die in Rotterdam. Haaglanden kent geen bonus-malusregeling.
- In alle concessies zijn punctualiteitsnormen gedetailleerd vastgelegd. De wijze van meten en rapporteren is in Amsterdam het meest gedetailleerd uitgewerkt. De rolverdeling tussen wegbeheerder en vervoerder bij het halen van de punctualiteitsnormen is in geen van de concessies beschreven.
- De maximaal toegestane rituitval is in Rotterdam voor het hoofdnet tweemaal hoger (0,4%) dan in Den Haag (0,2%), in Amsterdam zesmaal hoger (1,2%). In het geval van Amsterdam gaat het om het totaal van verwijtbare en niet-verwijtbare uitval.

15 Ontvlechting en verzakelijking

De beschrijvingen van de ontwikkelingen 2000 - 2006 zijn samengevat in een tabel die is opgenomen in bijlage I. De tabel geeft een overzicht van de stappen richting marktconformiteit die genomen of in voorbereiding zijn. De conclusies worden hieronder weergegeven.

Conclusies

Ontwikkelingen 2000 t/m 2006: institutioneel kader

De ontwikkeling van de vervoerbedrijven kan niet los worden gezien van de institutionele ontwikkeling. In 1996 hebben de gemeenten het opdrachtgeverschap overgedragen aan de stadsregio's. Dit was een essentiële stap in het proces van ontvlechting en verzakelijking. De institutionele ontwikkeling in de vier stadsregio's gaat redelijk gelijk op, ook al zijn er verschillen. De stadsregio's zijn de afgelopen jaren gegroeid in hun opdrachtgeversrol. De stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Utrecht hebben inmiddels ervaring met het aanbesteden van streekbusconcessies, waarvan sommige van behoorlijke omvang zijn.

De discussies over de aanbesteding van het stadsvervoer hebben geleid tot een vertraging bij het nemen van de noodzakelijke maatregelen. De stadsregio's wilden facultatief aanbesteden, de betrokken gemeenten hebben gepleit voor onderhandse gunning en het personeel van de betrokken bedrijven heeft zich tegen aanbesteding verzet. Met de laatste wijziging van de Wet Personenvervoer (per 1 januari 2007) is de aanbestedingsplicht voor het stadsvervoer een feit geworden. Dit heeft geleid tot de verzelfstandiging van GVB en RET en tot de verkoop van GVU aan Connexxion per 1 januari 2007. Daarmee zijn de voorwaarden gecreëerd om de noodzakelijke vervolgstappen te kunnen zetten.

De financiële en bestuurlijke ontvlechting tussen gemeenten en stedelijke vervoerbedrijven is bijna voltooid. Op het financiële vlak is eerder al afscheid genomen van het bijplussen van tekorten en zijn de boekhoudingen gescheiden. Maar op het terrein van sociale veiligheid is er nog sprake van subsidiëring door de gemeenten, direct dan wel indirect²⁷. Bij het onderhoud en de vervanging van traminfrastructuur is een heldere scheiding tussen wegonderhoud en railonderhoud een punt van aandacht. Op het bestuurlijke vlak hadden de gemeenten Den Haag en Rotterdam nog een vetorecht over sommige beslissingen van de stadsregio maar in beide steden loopt inmiddels een procedure om dit vetorecht af te schaffen.

Ontwikkelingen 2000 t/m 2006: bedrijven

GVB, HTM, RET en GVU hebben de afgelopen jaren hervormingen in de vervoerexploitatie doorgevoerd. Deze hervormingen hebben geleid tot kostenreducties in

²⁷ De bijdrage voor sociale veiligheid van de gemeente Utrecht aan GVU is inmiddels afgebouwd.

de orde van 10 à 15%. Deze hervormingen waren deels noodzakelijk om de bezuinigingen van het vorige kabinet op te vangen. De resterende efficiencywinst is besteed aan uitbreidingen van het lijnennet en de aanpak van sociale veiligheid. De nieuwe concessies van GVB en RET die in 2006 zijn ingegaan voorzien in verdergaande dalingen van de kostprijs per DRU²⁸.

De efficiencywinst bij de bedrijven heeft geleid tot een daling van de overheidsbijdragen voor exploitatie. In dezelfde periode zijn de overheidsbijdragen voor sociale veiligheid toegenomen. Per saldo is het totaal aan overheidsbijdragen min of meer gelijk gebleven. De inzet van de stadsregio's is niet gericht op een reductie van de uitgaven maar op het bereiken van zo goed mogelijk openbaar vervoer voor het beschikbare budget.

De bedrijven laten een verschil in ontwikkelingstempo zien. De HTM was al zelfstandig, de RET en het GVB zijn recent verzelfstandigd en GVU is inmiddels verkocht. Bij GVB en RET is het doorbreken van de divisiestructuur (metro, tram, bus) en de invoering van integraal management een belangrijke stap geweest. Bij het implementeren van efficiencymaatregelen leek RET in de periode 2000 - 2005 achter te lopen bij GVB en HTM, maar in 2006 en 2007 maakte RET een inhaalslag.

Verdere stappen naar marktconformiteit

Voor GVB, HTM en RET is de belangrijkste uitdaging het tijdig bereiken van een marktconform prijsniveau om bij aanbesteding met private partijen te kunnen concurreren. De marktconformiteit van GVU is na de verkoop een zaak van Connexxion geworden; overigens blijft GVU binnen Connexxion voornamelijk een zelfstandige entiteit.

Om dat niveau te bereiken zijn vooral maatregelen nodig om de productiviteit van het rijdend personeel en de werkplaatsen te verhogen en om de overhead te verkleinen. Heilige huisjes zullen ter discussie moeten worden gesteld. De drie bedrijven hebben al stappen in deze richting gezet en de resultaten daarvan zijn zichtbaar in de recente meerjarenafspraken die met de stadsregio's zijn gemaakt. Of die afspraken voldoende zijn om te zijner tijd te kunnen concurreren met private ondernemingen die zich eveneens verder ontwikkelen kan op dit moment niet worden vastgesteld.

Verdere ontwikkeling institutioneel kader

Bij rail (metro en tram) ligt het voor de hand dat het materieel in handen van de overheid blijft en aan de vervoerder ter beschikking wordt gesteld. Ook de infrastructuur blijft in handen van de overheid (gemeente of stadsregio). Aanbesteding van een railvervoerconcessie komt in dat geval neer op een managementaanbesteding.

De gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam spelen een cruciale rol als eigenaar van het vervoerbedrijf en eigenaar van railmaterieel en railinfrastructuur. Voor de aanbesteding van railconcessies en het onderhoud van materieel en infrastructuur moeten gebruiks- en onderhoudscontracten tussen stadsregio, gemeente, vervoerder(s) en eventueel derden worden gesloten.

²⁸ DRU = dienstregelingsuur

Het eigendom en beheer van railmaterieel en railinfrastructuur (inclusief de installaties van de verkeersleiding) brengt voor de gemeenten nieuwe taken met zich mee. Daarbij gaat het om asset management (beheer van kapitaalgoederen), inclusief de monitoring van de conditie en de levensduur van de assets, aan het begin, tijdens en na afloop van een concessie voor railvervoer.

De stadsregio's zullen hun kennis op een aantal terreinen moeten vergroten. Welke terreinen dat zijn verschilt per stadsregio en kan variëren van railexploitatie, beheer en onderhoud van railinfrastructuur tot contractvormen.

Kruissubsidiëring

Binnen de stadsvervoerconcessies is in theorie kruissubsidiëring mogelijk tussen railvervoer en busvervoer. Artikel 69 van de WP2000 stelt dat het een GVB met een nog niet aanbestede railconcessie niet is toegestaan om middelen die bestemd zijn voor het railvervoer te gebruiken voor busvervoer als dit voordelen oplevert die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is²⁹. Daarnaast is ook kruissubsidiëring tussen beheer en onderhoud van infrastructuur en één of meerdere vervoertechnieken denkbaar. Deze laatste mogelijkheid is niet expliciet genoemd in de WP2000.

De Stadsregio Amsterdam heeft voor 2005 geconstateerd dat er sprake is geweest van kruissubsidiëring van het railvervoer naar het busvervoer. Om kruissubsidiëring te kunnen constateren is transparantie en informatie nodig. Deze is niet altijd voorhanden.

De relevantie van kruissubsidiëring schuilt allereerst in het bereiken van een gelijk speelveld bij aanbestedingen. Daarnaast speelt het een rol bij het bepalen van de financiële consequenties van lijnennetwijzigingen, bijvoorbeeld rond de opening van een nieuwe metrolijn en bij het prognosticeren van benodigde overheidsbijdragen voor de toekomst. In al deze gevallen is het van belang dat de prijzen een goede afspiegeling vormen van de feitelijke situatie. Ook deze benchmark is mogelijk door kruissubsidiëring beïnvloed.

Tot slot wordt gewaakt voor kruissubsidiëring tussen openbaar en besloten vervoer. Zo is de HTM vanaf 2004 op dit punt onderworpen aan controles van de NMa.

Trusted partnership

De verhoudingen tussen opdrachtgevers en vervoerders zijn nog in ontwikkeling. In paragraaf 8.5 is toegelicht dat succes mede afhankelijk is van samenwerking, van 'trusted partnership' waarin transparantie, zakelijkheid, erkenning van elkaars belangen en zoeken naar win-winoplossingen centraal staan. Transparantie is een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van het stedelijk vervoer.

²⁹ Voor letterlijke tekst van art. 69 van WP2000 zie bijlage G.