



Internationale benchmark van de Vlaamse Vervoersmaatschappij “De Lijn”

Conclusierapport

Rapport voor de Vlaamse Overheid – Departement MOW

Datum 3 december 2020

Versie 6.2 (finaal)

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Over het onderzoek en dit rapport	7
2 De methode	10
2.1 Het analyseraamwerk en de indicatoren	10
2.2 Gegevensbronnen en conversies	13
2.3 Selectie van casussen	17
3 De 10 casussen en de referentiecasis (De Lijn)	23
3.1 Referentiecasis: De Lijn (Vlaams Gewest)	24
3.2 Noorwegen: Ruter (Oslo e.o.).....	25
3.3 Denemarken: Movia (Kopenhagen e.o.)	27
3.4 Nederland: Noord-Brabant.....	28
3.5 Nederland: Haaglanden (MRDH)	31
3.6 Duitsland: Rhein-Ruhr West (Duisburg e.o.)	34
3.7 België: TEC (Waals Gewest)	37
3.8 Frankrijk: Valenciennes.....	38
3.9 Zwitserland: Regio Zürich (Zürich-Aargau-Zug).....	40
3.10 Oostenrijk: Innsbruck.....	43
3.11 Groot-Brittannië: Scottish Central Belt (Glasgow-Edinburgh)	45
4 De resultaten per indicator	49
4.1 Eenheidsprijzen.....	49
4.2 Kwaliteit middelen	50
4.3 Kostenopbouw	53
4.4 Productiviteit	54
4.5 Gemiddelde kosten.....	59
4.6 Aanbodkwaliteit	64
4.7 Kostendekking.....	69
4.8 Gemiddelde reizigerskosten, -tarieven en -overheidsbijdragen	72
4.9 Dienstkwaliteit	75
4.10 Publiek nut	78
5 De conclusie	82
5.1 Beoordeling productieve efficiëntie	83
5.2 Beoordeling kostenefficiëntie	84
5.3 Beoordeling allocatieve efficiëntie	85
5.4 Beoordeling dynamische efficiëntie	86
5.5 De uitkomsten: totaaloordeel	88
Lijst van afkortingen	89



Samenvatting

Volgens de transitieovereenkomst 2017-2020 en het Vlaamse decreet betreffende de basisbereikbaarheid is De Lijn de interne exploitant van het kernnet en het aanvullend openbaar vervoer netwerk in Vlaanderen tot 2020. Voor verlenging van deze status na 2020 dient De Lijn (conform het Decreet basisbereikbaarheid van 26 april 2019, art. 34, §1, derde lid) te voldoen aan een internationale benchmark.

De beoordeling in deze internationale benchmark betreft een breed scala aan aspecten t.o.v. vergelijkbare situaties elders op één moment in de tijd (2019/2018).

De benchmark is uitgevoerd door een internationaal team van ov-experts onder leiding van inno-V conform het Uitvoeringsbesluit voor de uitvoering van de benchmarkstudie van 21 februari 2020.

Het realiseren van een internationale benchmark en het interpreteren van de resultaten ervan, vergt gepaste voorzichtigheid gelet op verschillen in aanwezigheid, beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens, maar ook gelet op verschillen in organisatievormen en beleidscontext. Daarom dienen de verzamelde gegevens en berekende indicatoren altijd mét kwalitatieve interpretatie te worden gelezen en moet er rekening worden gehouden met een zekere foutmarge. Dit betekent dat de orde van grootte van geconstateerde verschillen relevanter is dan de exacte waarden van de berekende verschillen, met name wanneer deze beperkt zijn.

Deze benchmark is gebaseerd op tien groepen indicatoren die de gehele productieketen van openbaarvervoerdiensten omvatten en ontleden (eenheidsprijzen, kwaliteit middelen, kostenopbouw, productiviteit, gemiddelde kosten, aanbodkwaliteit, kostendekking, gemiddelde reizigerskosten, -tarieven en -subsidie, dienstkwaliteit en publiek nut). De indicatoren worden berekend gebruikmakende van geldbedragen, kwantiteiten en kwalitatieve aspecten. De verzamelde gegevens zijn zo goed als mogelijk vergelijkbaar gemaakt en De Lijn wordt per indicator beoordeeld in relatie tot de andere casussen, kwantitatief en kwalitatief.

De aggregatie van de bevindingen per indicator tot een eindoordeel verloopt in twee stappen en komt via vier efficiëntieconcepten, conform de eisen uit het Uitvoeringsbesluit, tot een totaaloordeel in een gemotiveerde eindconclusie.

De geselecteerde casussen hebben betrekking op een soortgelijke combinatie van geografie en scope van activiteiten als het Vlaams Gewest en De Lijn. Ze zijn geselecteerd in functie van de gestelde sociale en geografische criteria alsmede de medewerkingsbereidheid en beschikbaarheid van data. Als casussen zijn geselecteerd:

- België: De Lijn / Vlaams Gewest (referentiecassus)
- België: TEC / Région Wallonne
- Frankrijk: Valenciennes (e.o.)
- Duitsland: Rhein-Ruhr West
- Nederland: Provincie Noord-Brabant
- Nederland: Haaglanden
- Oostenrijk: Stadt Innsbruck
- Schotland: Scottish Central Belt
- Noorwegen: Oslo en Akershus
- Denemarken: Hovedstaden en Sjælland
- Zwitserland: Regio Zürich (Kantons Zürich, Zug, Aargau)

De bevindingen van de internationale benchmarkstudie, in dit rapport gedocumenteerd en gevisualiseerd aan de hand van teksten en grafieken, worden hieronder summier samengevat. In totaliteit komen we tot:

- Een gematigd negatief oordeel over de productieve efficiëntie van De Lijn: de productiviteit van voertuigen en rijdend personeel is vrij laag, wat ten dele te wijten is aan externe factoren en deels aan factoren die binnen de invloedssfeer van De Lijn zelf liggen.
- Een gematigd negatief oordeel voor De Lijn wat betreft kostenefficiëntie omdat er ruimte voor een betere beheersing van kosten lijkt te zijn. De bepaling van de omvang ervan vergt een nadere analyse, en een verfijning van de interne kostentoerekeningen om beter zicht te krijgen op de daadwerkelijke kosten van de verschillende activiteiten.
- Een gematigd negatief oordeel voor De Lijn wat betreft de allocatieve efficiëntie omdat ondanks de goede bezetting van de voertuigen de kostendekking relatief laag is en de overheidsbijdrage per reiziger relatief hoog, zonder dat hier een bovengemiddeld gerealiseerd publiek nut tegenover staat. Het aandeel van De Lijn in deze negatieve beoordeling is deels terug te voeren op een gebrek aan productieve efficiëntie en kostenefficiëntie zoals eerder beschreven. Echter, gemaakte beleidskeuzes buiten de invloedssfeer van De Lijn spelen hierin eveneens een rol.
- Een neutraal oordeel over De Lijn voor wat betreft de dynamische efficiëntie omdat de kwaliteit van de middelen bovengemiddeld scoort, de dienstkwaliteit neutraal en de aanbodkwaliteit ondergemiddeld waarbij deze laatste De Lijn maar ten dele kan worden aangerekend.

Alles overwegende komen we tot een gematigd negatieve eindbeoordeling. De Lijn presteert niet zonder meer 'slecht', maar op een aantal vlakken wel minder dan het gemiddelde van vergelijkbare gebieden en bedrijven.

Op basis van de verzamelde cijfers lijkt ruimte voor verbetering van de productieve- en kostenefficiëntie zeker aanwezig aan de kant van De Lijn. De achterblijvende performantie van De Lijn op het vlak van de allocatieve efficiëntie is niet alleen De Lijn aan te rekenen. Zo heeft het gekozen tariefbeleid een positieve invloed op betaalbaarheid maar ook een negatieve invloed op de kostendekking, en vervolgens op het vermogen om met een bepaalde overheidsbijdrage kwaliteitsverbeteringen door te voeren. Dit is ook terug te zien in de neutrale beoordeling van de dynamische efficiëntie.

Dit rapport bevat de aanpak en resultaten van de internationale benchmark van VVM De Lijn.

De centrale vraag is of De Lijn voldoet aan een internationale benchmark

Volgens de transitieovereenkomst 2017-2020 en het Vlaamse decreet betreffende de basisbereikbaarheid is De Lijn de interne exploitant van het kernnet en het aanvullend openbaar vervoer netwerk in Vlaanderen tot 2020. Voor verlenging van deze status na 2020 dient De Lijn (conform het Decreet basisbereikbaarheid van 26 april 2019, art. 34, §1, derde lid) te voldoen aan een internationale benchmark.

De beoordeling betreft een breed scala aan aspecten t.o.v. vergelijkbare situaties elders

De regels voor de uitvoering van de benchmarkstudie zijn op 21 februari 2020 door de Vlaamse Regering in de artikelen van een Uitvoeringsbesluit vastgesteld:

- Het Besluit verduidelijkt dat de gevraagde benchmark een berekening, vergelijking en interpretatie van verschillende ratio's moet maken, die bijdragen aan de beoordeling van de prestatie van de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn (art. 1).
- De benchmarkstudie moet worden uitgevoerd op basis van een vergelijking met minimaal vijf en maximaal tien referentiebedrijven, met een aanbod van openbaarvervoerdiensten vergelijkbaar met dat van De Lijn, en gesitueerd binnen een regio met vergelijkbare sociaaleconomische en ruimtelijke kenmerken als Vlaanderen (art. 2).
- De benchmark dient betrekking te hebben op vier efficiëntieconcepten (productieve, kosten, allocatieve en dynamische) aan de hand van tien gedefinieerde indicatoren (art. 3).
- Het benchmarkonderzoek moet de vergelijking zowel kwalitatief als kwantitatief documenteren en visualiseren (met grafieken, schema's, e.d.) en voor elk efficiëntieconcept dient een gedocumenteerde deelconclusie geformuleerd te worden. De vier deelconclusies dienen geïntegreerd te worden in een gemotiveerde eindconclusie (art. 4).

De benchmark is uitgevoerd door een internationaal team van ov-experts

inno-V heeft, als hoofdaannemer en coördinator van dit onderzoek, een team van vier in openbaar vervoer gespecialiseerde adviesbureaus aangestuurd die in combinatie met inno-V goed bekend zijn met relevante gebieden en ruime ervaring hebben met benchmarkstudies.



Het realiseren van een internationale benchmark, maar ook het interpreteren van de resultaten ervan, vergt gepaste voorzichtigheid

inno-V hecht veel waarde aan het leveren van objectieve, genuanceerde en wetenschappelijk gefundeerde resultaten. Het onderzoek is uitgevoerd onder de inhoudelijke en wetenschappelijke leiding van Dr. Didier van de Velde¹, directeur van inno-V en gepromoveerd op het onderwerp van organisatievormen en concurrentie in het openbaar vervoer. inno-V verklaart dat het volledig neutraal is ten opzichte van de opdrachtgever en De Lijn, en het onderzoek zonder vooringenomenheid over de uitkomst heeft uitgevoerd.

Op sleutelmomenten tijdens het onderzoek heeft Dr. Anders Wretstrand, ov-specialist en Associate Professor aan Lund University (Zweden), een wetenschappelijke review van het onderzoek uitgevoerd:

- Voordat werd begonnen met de dataverzameling: welke indicatoren werden opgenomen, welke data hiervoor werden verzameld, en hoe deze werden geanalyseerd;
- Voordat werd aangevangen met de conclusievorming: toetsing van de wijze waarop uit de data conclusies konden worden afgeleid.

Diverse factoren kunnen internationale vergelijkingen tussen bedrijven die openbaarvervoerdiensten produceren, bemoeilijken. Dit betreft vooral:

- De **aanwezigheid van gegevens**: wenselijke gegevens worden door plaatselijke overheden of bedrijven soms niet gemeten;
- De **beschikbaarheid van gegevens**: aanwezige gegevens worden niet altijd – bijvoorbeeld om commerciële redenen – ter inzage van derden gesteld;
- De **vergelijkbaarheid van de beschikbare gegevens**: de plaatselijke definities en/of meetmethoden van bepaalde gegevens verschillen soms aanzienlijk en conversie is niet altijd mogelijk;
- **Verschillen in organisatievormen**: verantwoordelijkheden worden niet overal op gelijke wijze aan actoren (overheden, planningsagentschappen, vervoerders) toegewezen, waardoor kosten elders kunnen komen te liggen; en
- **Verschillen in beleidscontext**: plaatselijke overheden kennen andere beleidsprioriteiten (milieu, bereikbaarheid, betaalbaarheid, enz.) toe aan de door hen bestelde ov-diensten, wat leidt tot andere kostenbasisen voor de plaatselijke vervoerders.

Omwille hiervan dienen de verzamelde gegevens en berekende indicatoren altijd met gepaste voorzichtigheid en mét kwalitatieve interpretatie te worden gelezen en moet er rekening worden gehouden met een zekere foutmarge. Dit betekent dat de orde van grootte van geconstateerde verschillen relevanter is dan de exacte waarden van de berekende verschillen, met name wanneer deze beperkt zijn.

De gemaakte vergelijkingen en conclusies in dit rapport dienen met deze opmerkingen in het achterhoofd te worden gelezen en geïnterpreteerd.

Hoe dit onderzoek hiermee is omgegaan wordt bij de presentatie van de methode in hoofdstuk 2 en bij de bespreking van de verschillende indicatoren in hoofdstuk 4 nader besproken.

¹ D. Van de Velde geeft les op het gebied van ov-governance aan de universiteiten van Delft en van Lyon, maar ook aan praktijkmensen voor de UITP (Internationale Openbaar-Vervoer Vereniging). Hij is auteur van veel rapporten en wetenschappelijke publicaties op relevante ov-thema's.

Leeswijzer

De methode van de benchmark, met presentatie van het analyseraamwerk, de wijze van gegevensverzameling en -vergelijking, de selectie van gebieden en de manier waarop de analyse is uitgevoerd, wordt besproken in hoofdstuk 2. Een beschrijving van de referentiegebieden komt aan bod in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de tien groepen indicatoren. In hoofdstuk 5 tot slot wordt de koppeling met de efficiëntieconcepten gelegd en volgt de eindbeoordeling.

2

De methode

De benchmark is gebaseerd op tien groepen indicatoren die de gehele productieketen van openbaarvervoerdiensten omvatten. De verzamelde gegevens zijn zo goed als mogelijk vergelijkbaar gemaakt en per indicator vergeleken, kwantitatief en kwalitatief. Ze zijn vervolgens gebundeld tot vier efficiëntieconcepten om tot een totaaloordeel in een gemotiveerde eindconclusie te kunnen komen.

We presenteren hieronder het analyseraamwerk, de indicatoren, de gegevensbronnen en hun verwerking, en de selectie van casussen.

2.1

Het analyseraamwerk en de indicatoren

Het gebruikte analyseraamwerk ontleedt de productieketen. Het maakt een onderscheid tussen geldbedragen, kwantiteiten en kwalitatieve aspecten

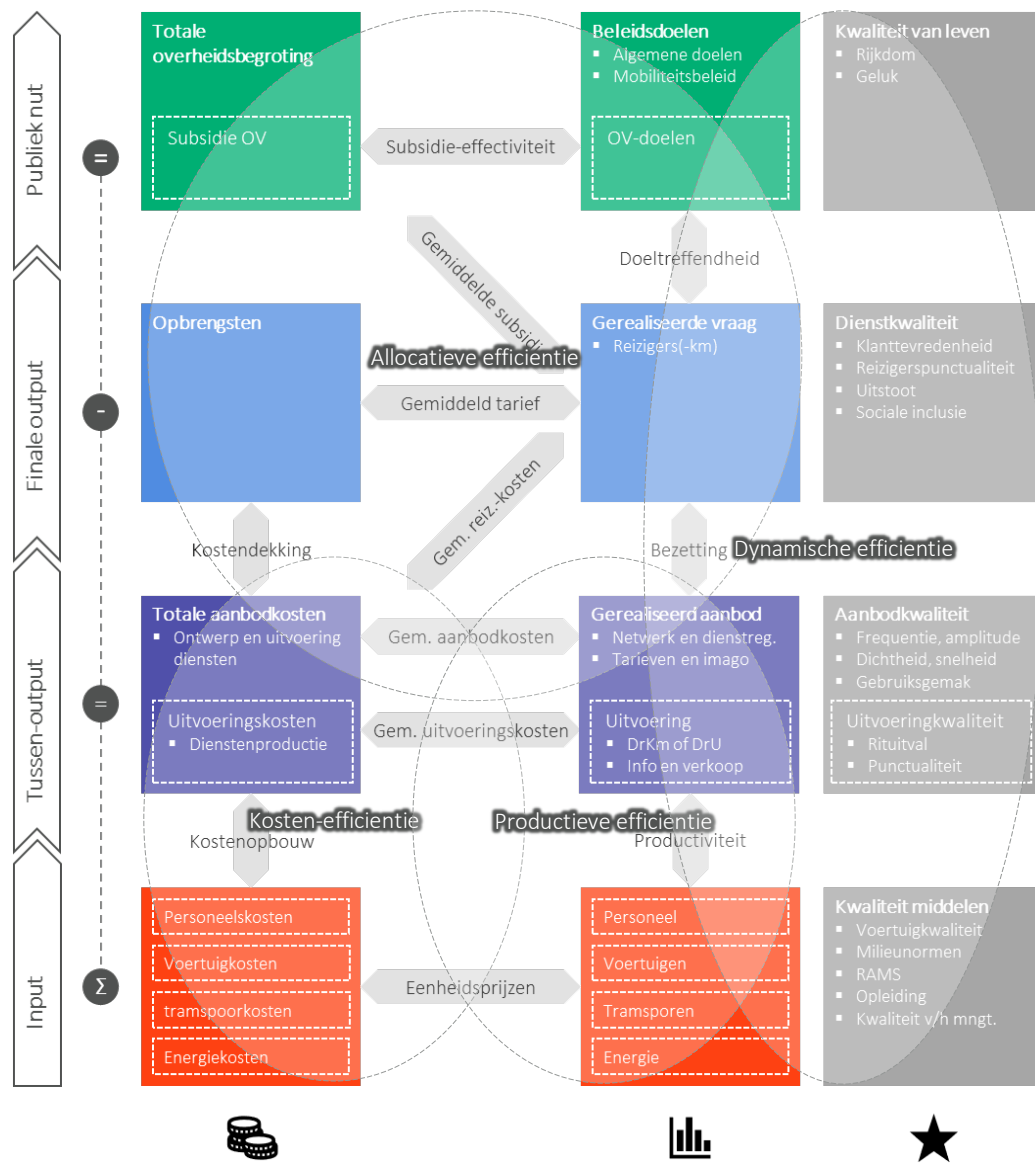
Om de gehele productieketen van openbaarvervoerdiensten in het onderzoek te betrekken is gebruikt gemaakt van tien groepen van indicatoren. Deze zijn bepaald conform de regels voor de uitvoering van de benchmarkstudie die op 21 februari 2020 door de Vlaamse Regering in de artikelen van een Uitvoeringsbesluit vastgesteld zijn:

- **Eenheidsprijzen:** de gemiddelde kosten per eenheid van een kostencomponent (chauffeurskosten, voertuigen, enz.);
- **Kwaliteit middelen:** de kwaliteitskenmerken van de aangewende middelen (leeftijd van de vloot, milieunorm);
- **Kostenopbouw:** de aandelen van de verschillende kostencomponenten in de totale kosten;
- **Productiviteit:** de mate waarin aangewende middelen worden omgezet in output (bijvoorbeeld het aantal geproduceerde beladen dienstregelingsuren per VTE, of per voertuig);
- **Gemiddelde kosten:** de gemiddelde kosten van de productie (zuivere uitvoering) of van het aanbod als geheel (inclusief ontwerp, marketing, etc.) van een dienstregelings-kilometer of -uur;
- **Aanbodkwaliteit:** de kwaliteitskenmerken van het dienstenaanbod qua uitvoering (zoals betrouwbaarheid of stiptheid), of qua ontwerp (zoals dichtheid van het netwerk of commerciële snelheid);
- **Kostendekking:** de mate waarin de opbrengsten de kosten van het aanbod dekken, al dan niet rekening houdend met compensaties voor opgelegde tariefkortingen;
- **Gemiddelde reizigerskosten, -tarieven en -subsidie:** de gemiddelde totale aanbodkosten, het gemiddelde tarief en de gemiddelde overheidsbijdrage, bijvoorbeeld per reizigerskilometer;
- **Dienstkwaliteit:** de kwaliteitskenmerken van de dienstverlening aan de reizigers, te meten bijvoorbeeld aan de hand van reizigerstevredenheid, betaalbaarheid, enz.;
- **Publiek nut:** De mate waarin het openbaar vervoer bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelen van de overheid, wat te interpreteren is aan de hand van de mate waarin de aangeboden diensten gebruikt worden (bezetting), het aandeel van het openbaar vervoer in de totale mobiliteit, de CO₂-uitstoot per reizigerskilometer, enz.

Deze indicatorgroepen zijn zo bepaald dat ze de productieketen van een openbaarvervoerdienst zo goed mogelijk dekken, in de meeste gevallen bevatten elke indicatorgroep meerdere (deel)indicatoren. Ze zijn in essentie ratio's tussen kwantiteiten, tussen geldbedragen, tussen kwantiteiten en geld, of waarderingen in relatie tot bepaalde kwaliteitseisen. Onderstaand raamwerk zet dit uiteen. Het laat zien dat er drie typen grootheden moeten worden gebruikt om tot de benodigde indicatoren te komen: **geldbedragen** (de linker kolom), **kwantiteiten** (de middelste kolom in de figuur) en **kwalitatieve aspecten** (rechter kolom). Als we de productieketen volgen,

spreaden deze grootheden zich van **inputs** (personeel, voertuigen,...) via **tussen-output** (aangeboden vervoer) naar **finale output** (vervoerde reizigers), met in breder verband ook het gegenereerde **publiek nut**.

Figuur 1 Analyseraamwerk en efficiëntieconcepten



Per indicator wordt De Lijn beoordeeld in relatie tot de andere casussen aan de hand van een vijfpuntsschaal

Voor elke indicator wordt De Lijn beoordeeld in relatie tot de andere casussen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een vijfpuntsschaal in de vorm van een pijl- en kleurcodering, zie de figuur hieronder:

- Een positieve score dient te worden geïnterpreteerd als een performantie-overschot ten opzichte van het gemiddelde van andere casussen ('groene pijl', vol of gematigd);
- Een neutrale score dient te worden geïnterpreteerd als een gebrek noch een overschot aan performantie ('grijze bol');
- Een negatieve score dient te worden geïnterpreteerd als een performantie-achterstand ten opzichte van het gemiddelde van andere casussen ('rode pijl', vol of gematigd);

Sommige indicatoren zijn hoofdzakelijk informatief van aard ('blauw informatie-symbool').

Figuur 2 Symbolen voor de beoordelingen

-  Positief
-  Gematigd positief
-  Neutraal
-  Gematigd negatief
-  Negatief
-  Informatieve indicator

Er wordt rekening gehouden met de vergelijkbaarheid tussen casussen en de context

Bij benchmarking, en in het bijzondere bij internationale vergelijkingen, dient op adequate wijze rekening te worden gehouden met een aantal omstandigheden (zoals de aanwezigheid, beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens, maar ook verschillen in organisatievormen en beleidscontext, en verschillen in prijsniveau)².

In deze benchmarkstudie is hier veel aandacht aan besteed. Een volledige “like for like” vergelijking maken is echter onmogelijk. Om die reden is elke benchmarkindicator voorzien van een of meerdere paragrafen ‘duiding’ waarin wordt nagegaan en onderbouwd of sprake is van neutrale, verzwarende of verlichtende factoren waar een eenvoudige absolute benchmarkscore geen recht aan zou doen. Verzwarende of verlichtende factoren kunnen onder meer betrekking hebben op: geografie en ruimtelijke ordening, beleidskeuzen van de opdrachtgevende overheid (zoals een opgelegd tariefbeleid), CAO’s, de aard van de vraag naar vervoer (zoals de mate van verspitsing), functieverdelingen tussen actoren, schaal voor- en nadelen i.r.t. plaatselijke omstandigheden, enz. Dit kan leiden tot het plaatsen van een kanttekening bij een bepaalde score van De Lijn wat op zijn beurt kan leiden tot het naar boven of naar beneden bijstellen van een beoordeling, bijvoorbeeld van ‘negatief’ naar ‘gematigd negatief’.

De aggregatie tot een eindoordeel verloopt in twee stappen

De beoordeling per indicatorgroep is zeer multidimensionaal. Een simpele optelling van scores zou daarom weinig zinvol zijn.

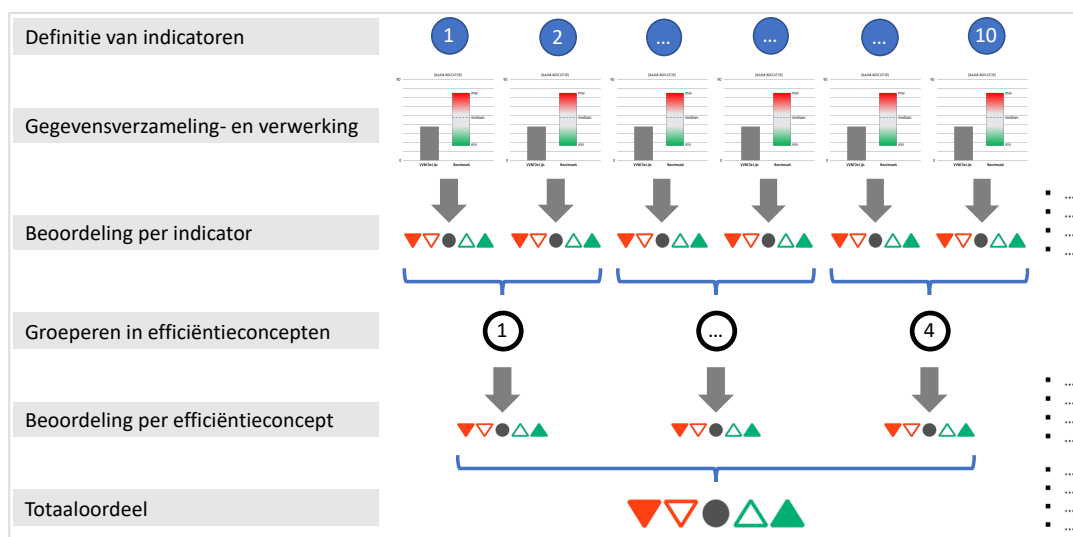
Onderstaande figuur geeft weer hoe de partiële conclusies op indicatorniveau worden geaggregeerd om tot een eindoordeel te kunnen komen. Daar waar meerdere deelindicatoren aanwezig zijn, vindt een eerste aggregatie per indicatorgroep plaats. Elke beoordeling is voorzien van een heldere en eenduidige onderbouwing van hoe tot die beoordeling is gekomen. Vervolgens worden deze beoordelingen, conform de eisen van het Uitvoeringsbesluit, gebundeld tot vier grote efficiëntieconcepten, die geschikt zijn voor de (brede) interpretatie van de meetbare gegevens die voor de benchmark worden verzameld. De vier efficiëntieconcepten zijn:

- **Productieve efficiëntie:** in welke mate wordt maximaal geproduceerd (output) met de aangewende middelen (input)? Of omgekeerd, in welke mate wordt de hoeveelheid gebruikte input geminimaliseerd, gelet op de gekozen output? Een hoge of lage productieve efficiëntie wordt beïnvloed door de aansturing van het productieproces binnen het bedrijf, maar ook door de eisen en beperkingen gerelateerd aan inputs (zoals arbeidsvoorwaarden) en outputs (zoals de te realiseren dienstregeling).
- **Kostenefficiëntie:** in welke mate wordt geproduceerd aan minimale kosten rekening houdend met de gestelde kwaliteitseisen? Een hoge of lage kostenefficiëntie is terug te voeren op de eenheidskosten van inputs enerzijds en de mate van productieve efficiëntie anderzijds.

² Zie volgende sectie in dit hoofdstuk.

- **Allocatieve efficiëntie:** in welke mate dekt de productie de behoefte? Dit is in de basis de verplaatsingsbehoefte van reizigers, blijkend uit hun bereidheid de aangeboden diensten te gebruiken en ervoor te betalen. In ruimere zin is het ook het realiseren van (sociale) beleidsdoelstellingen van diverse stakeholders, waaronder regering en gemeenten.
- **Dynamische efficiëntie:** in welke mate blijft het bedrijf "bij de tijd"? Dit efficiëntieconcept focust op kwaliteit, verandering en aanpassingsvermogen, zoals de implementatie van (technische) innovatie – waar zinvol en kostenefficiënt.

Figuur 3 Stappen voor de aggregatie van bevindingen



De beoordeling van de vier efficiëntieconcepten mondt uit in een gemotiveerd eindoordeel

Elk efficiëntieconcept bestaat op deze manier uit meerdere deelfacetten, die door groepen van indicatoren worden afgedekt. **De groepering van indicatoren in de vier efficiëntieconcepten vertegenwoordigt zo vier invalshoeken en deze benadering geeft als het ware vier verschillende belichtingen aan hetzelfde voorwerp: de performantie van De Lijn.**

Een dergelijke aggregatie van perspectieven kan niet eenvoudigweg wiskundig plaatsvinden, noch binnen elk van de vier efficiëntieconcepten, noch om tot een totaaloordeel te komen. Het is derhalve niet mogelijk en ook niet wenselijk om tot een wiskundig model en oordeel te komen. Daarom zijn, op basis van alle verzamelde gegevens en conform de opdracht, zowel kwantitatief als kwalitatief onderbouwde deelconclusies per efficiëntieconcept geformuleerd, die hier ook weer aan de hand van kleurcodering geïllustreerd zijn. **Het eindoordeel over de performantie van De Lijn is gedaan door de beoordeling per efficiëntieconcept in samenhang te evalueren.**

Een belangrijke opmerking dient hier te worden gemaakt. **Het aggregeren van verschillende perspectieven tot een eindoordeel vereist het afwegen van verschillende en soms tegenstrijdige publieke waarden** (bijv. bereikbaarheid, betaalbaarheid, zuinige omgang met overheidsmiddelen, enz.). **Dit afwegen is een bevoegdheid die in wezen in het politieke domein thuishoort. Het resultaat van dit onderzoek dient tevens in dit licht te worden geïnterpreteerd.**

2.2 Gegevensbronnen en conversies

Zoals ook in hoofdstuk 1 benadrukt, dient bij internationale gegevensverzameling rekening te houden met een aantal bemoeilijkende factoren. Dit betreft vooral:

- De **aanwezigheid van gegevens:** wenselijke gegevens worden door plaatselijke overheden of bedrijven soms niet gemeten;
- De **beschikbaarheid van gegevens:** aanwezige gegevens worden niet altijd – bijvoorbeeld om commerciële redenen – ter inzage van derden gesteld;

- De **vergelijkbaarheid van de beschikbare gegevens**: de plaatselijke definities en/of meetmethoden van bepaalde gegevens verschillen soms aanzienlijk en conversie is niet altijd mogelijk;
- **Verschillen in organisatievormen**: verantwoordelijkheden worden niet overal op gelijke wijze aan actoren (overheden, planningsagentschappen, vervoerders) toegewezen, waardoor kosten elders kunnen komen te liggen; en
- **Verschillen in beleidscontext**: plaatselijke overheden kennen andere beleidsprioriteiten (milieu, bereikbaarheid, betaalbaarheid, enz.) toe aan de door hen bestelde ov-diensten, wat leidt tot andere kostenvoorwaarden voor de plaatselijke vervoerders.

De vergelijkingen zijn grotendeels gebaseerd op publieke data

De dataverzameling voor de geselecteerde gebieden heeft plaatsgevonden door inno-V of via onze onderaannemers in de verschillende landen.

In alle casussen is ruim gebruik gemaakt van publiek beschikbare gegevens zoals vervoersstatistieken en jaarverslagen van vervoerbedrijven en -overheden, maar ook van aanvullende lokale of landelijke bronnen. In veel gevallen bleek de beschikbaarheid van openbare gegevens boven verwachting groot, bijvoorbeeld in Denemarken en Frankrijk.

De samenwerkingsbereidheid van plaatselijke overheden en bedrijven verschilde aanzienlijk van gebied tot gebied. De bereidheid om niet-openbare gegevens ter beschikking te stellen bleek helaas zeer beperkt; ondanks aanbevelingsbrieven van de Vlaamse Overheid en zelfs onder geheimhoudingsafspraken. Wallonië en Frankrijk sprongen er in positieve zin uit, Duitsland en Zwitserland in negatieve zin. In het geval van Duitsland was er zelfs geen enkele bereidheid aanwezig tot het delen van niet-publieke gegevens, een houding die nog versterkt werd door het feit dat het om een benchmark ging.

Wij schatten in dat dit gebrek aan samenwerkingsbereidheid deels beïnvloed werd door de Corona-crisis. Sommige overheden gaven te kennen alsnog weinig tijd aan het onderzoek te kunnen spenderen, ondanks eerdere beloften, of de vervoerders die al veel aan hun hoofd hebben, niet te willen storen met al te veel vragen.

De uiteindelijke verkrijgbaarheid van cijfers verschilde dan ook naar de aard ervan. Zoals verwacht was het in veel gevallen moeilijker (en soms zelfs onmogelijk) om specifieke, met name kosten-gerelateerde, detailcijfers te verkrijgen van vervoerders; zulke cijfers worden vaak als concurrentiegevoelig beschouwd en deze houding is de afgelopen jaren alleen maar versterkt vanwege de toegenomen concurrentiedruk. Daarentegen ontstonden veel minder problemen bij het verkrijgen van cijfers over gebruik of productie.

Om de beperkte verkrijgbaarheid van broncijfers voor enkele indicatoren te verhelpen is, conform de opdracht, in voorkomende gevallen, gezocht naar aanvullende of vervangende cijfers. Voorbeelden zijn gemiddelde cijfers van (groepen) vervoerders die voldoende representativiteit boden voor de te bestuderen vervoerder(s) in het referentiegebied. Bronnen konden onder andere landelijke analyses, branche-analyses of contractuele indexeringsbepalingen zijn. In zulke gevallen, staat dit aangegeven bij de verantwoording van de betreffende indicator in het rapport.

Voor een aantal indicatoren zijn gegevens op voorwaarde van geheimhouding verkregen. Om de geheimhouding te verzekeren moesten de resultaten voor de betreffende indicatoren daarom zowel geanonimiseerd als geïndexeerd weergegeven worden. Op deze manier kon de relatieve positie van De Lijn toch worden weergegeven.

Voor deze benchmark is, na overleg met het Departement MOW, contact opgenomen met De Lijn met het oog op het ter beschikking stellen van de voor de berekening van de benchmarkindicatoren benodigde gegevens. Als onderzoekers constateren we dat De Lijn zeer actief te werk is gegaan in het ter beschikking stellen van de benodigde informatie. Waar nodig is afgesproken dat bepaalde

gevoelige bedrijfsinformatie wel meegenomen kon worden in de berekeningen, maar niet als dusdanig voor publicatie vatbaar was.

Er is bij analyse en interpretatie rekening gehouden met definitieverschillen

Eenduidige internationale data-definities in de sector openbaar vervoer bestaan helaas niet, al wordt er op nationaal niveau soms wel voor nationale standaardisatie gezorgd. Dit betekent, internationaal bekeken, dat achter gelijkkluidende begrippen ('een reiziger', 'de kostendekkingsgraad') soms substantiële verschillen in definitie en verzamelmethode schuilen. Hierdoor kunnen, voor vergelijkbare situaties tussen twee gebieden, soms verschillende waarden worden gevonden. Ter kwaliteitsborging hebben wij daarom 'definitie'-toetsen ingebouwd in de dataverzameling om te voorkomen dat er 'appels met peren' zouden worden vergeleken.

Overgebleven kleine definitieverschillen kunnen echter nooit volledig worden uitgesloten en volledige conversie voor alle mogelijke verschillen in definitie en meetmethoden is niet realiseerbaar. Om die reden dient met een zekere foutmarge rekening te worden gehouden. Wij willen daarom hier de nadruk leggen op het feit dat de orde van grootte van geconstateerde verschillen relevanter is dan exacte waarde van berekende verschillen, met name wanneer deze verschillen beperkt zijn. **De verzamelde gegevens en berekende kwantitatieve indicatoren dienen altijd met gepaste voorzichtigheid en mét de bijbehorende kwalitatieve interpretatie te worden gelezen. De conclusies in dit rapport dienen met deze opmerkingen in het achterhoofd te worden gelezen en geïnterpreteerd.**

Bij de verschillende indicatoren worden alleen de casussen betrokken waarvoor dezelfde data voorhanden is of afgeleid kon worden

Of indicatoren voor een bepaalde casus ook opgenomen konden worden in de analyse was uiteindelijk afhankelijk van de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van data.

Om de lijst van indicatorgroepen, die onderdeel uitmaken van deze opdracht, te operationaliseren konden a priori meerdere indicatoren worden ontworpen. Wij hebben de partners bij het onderzoek, en De Lijn, een overzicht meegegeven van indicatoren die we idealiter in kaart wilden brengen, en hen gevraagd om aan te geven welke indicatoren de meeste kans van slagen hadden om geïventariseerd te kunnen worden.

Na analyse zijn alleen die indicatoren in de benchmark opgenomen waarvoor zowel bij De Lijn als voor een voldoende aantal casussen data voorhanden was. Dit heeft in meerdere rondes plaatsgevonden en heeft geleid tot diverse vragen en overleggen met De Lijn, ter precisering van de gegevens die bij De Lijn voorhanden waren, dit om de vergelijkbaarheid zoveel mogelijk te garanderen. Ook hier constateren wij dat De Lijn zich zeer welwillend en coöperatief heeft opgesteld in het oplossen van voorkomende problemen bij het ontsluiten of vergelijkbaar maken van gegevens.

Het gaat om een vergelijking van benchmarkratio's op één moment in de tijd (2018/2019)

De focus van de studie ligt, conform de opdracht, op het beoordelen van de performantie van De Lijn t.o.v. die van referentiebedrijven op een vast moment in de tijd. De vergelijking vindt voornamelijk plaats op basis van cijfermatige benchmarkratio's, niet op basis van interviews of interne bedrijfsdoorlichtingen. De onderzoeksoopdracht was dus *niet* primair gericht op het verzamelen van tijdreeksen, maar op cijfers uit een recent jaar, die – waar nodig – gekwalificeerd moesten worden met relevante contextinformatie om bij de interpretatie van de resultaten gebruikt te kunnen worden.

Als referentiejaar voor deze benchmark gold in principe het jaar 2019, tenzij daar onvoldoende of geen gegevens voor te verkrijgen waren. In dat geval zijn ook cijfers uit 2018 gebruikt. Dit impliceert ook dat de effecten van de coronacrisis, ontstaan door de uitbraak van de infectieziekte COVID-19 die sinds maart begin 2020 erkend is als pandemie, niet van invloed zijn op de resultaten van deze benchmark.

Alle geldbedragen zijn weergegeven in Euro op het prijsniveau van België

De benchmark diende rekening te houden met verschillen in valuta en koopkracht. Alle niet-Euro bedragen zijn geconverteerd naar Euro. Alle bedragen in Euro zijn vervolgens gecorrigeerd voor verschillen in het prijsniveau op landniveau, waarbij het prijsniveau van België als basis is genomen.

Tabel 1 Gehanteerde prijsindices en wisselkoersen

Land	Valuta	Prijsindex	Wisselkoers	Prijsindex	Wisselkoers
		2018	2018	2019	2019
België	Euro	100	1,00	100	1,00
Denemarken	Deense Kronen	118	0,134	118	0,134
Duitsland	Euro	96	1,00	98	1,00
Frankrijk	Euro	98	1,00	97	1,00
Nederland	Euro	101	1,00	104	1,00
Oostenrijk	Euro	100	1,00	100	1,00
Groot-Brittannië	Britse Ponden	101	1,13	103	1,14
Noorwegen	Noorse Kronen	133	0,104	134	0,102
Zwitserland	Zwitserse Franken	131	0,866	137	0,899

Bron: bewerking op basis van gegevens Eurostat

Om de resultaten te kunnen duiden houden we rekening met de manier waarop het openbaar vervoer georganiseerd is in elke casus

Binnen elke casus houden we rekening met de manier waarop het openbaar vervoer georganiseerd is. Om dit te verhelderen is het behulpzaam om drie soorten activiteiten te onderscheiden die gerealiseerd moeten worden om openbaarvervoerdiensten aan de reiziger te kunnen aanbieden, ongeacht de wijze waarop het openbaar vervoer georganiseerd is:

- **Strategische activiteiten:** het bepalen van beleidsdoelen en van de algemene omschrijving van de vereiste dienstverlening (gebied, doelgroepen, intermodaliteit, enz.) Dit staat ook bekend als de beleidsvoeringsfunctie.
- **Tactische activiteiten:** het ontwerpen van de diensten (lijnvoering, dienstregeling, etc.), het bepalen van de tarieven, het bepalen van de gewenste kwaliteit van de geplande dienstverlening, etc. Dit staat ook bekend als de ontwikkelingsfunctie.
- **Operationele activiteiten:** het realiseren van de diensten (rijden, onderhoud), het verzorgen van de verkoop en het geven van informatie over de diensten. Dit staat ook bekend als de uitvoeringsfunctie.

Om te voorkomen dat er 'appels met peren' worden vergeleken is vervolgens zoveel mogelijk in kaart gebracht welke (delen) van bovenstaande functies aan welk bedrijf of (overheids)actor waren toegewezen.

Zo worden sommige vervoerbedrijven alleen belast met het uitvoeren van diensten die door een vervoersoverheid vooraf gedetailleerd zijn gepland en waarop de vervoersoverheid zelf ook de opbrengstverantwoordelijkheid draagt. Andere vervoerbedrijven zijn daarentegen belast met zowel de uitvoerings- als de ontwikkelingsfunctie (het ontwerpen van de vervoerdiensten), maar ook met het dragen van de opbrengstverantwoordelijkheid over de aangeboden vervoersdiensten. Het geheel vindt dan plaats binnen een strakker of ruimer raamwerk van politieke bedieningseisen waardoor de manoeuvreerruimte van een vervoerbedrijf smaller of ruimer zal zijn. Ten slotte worden sommige bedrijven ook belast met beleidsvoorbereidingstaken voor de overheid en/of met een ruimere rol in het kader van het beheer van de totale regionale mobiliteit of het realiseren van specifieke infrastructuurinvesteringen, waarvan delen soms niet strikt ov-gebonden zijn.

Bovenstaande opmerkingen hebben twee belangrijke implicaties bij de vergelijkingen van gegevens afkomstig uit verschillende bedrijven:

- Een verschil in rollen betekent een verschil in activiteiten, in personeel en dus ook in kosten die het vervoerbedrijf maakt. Al dient hier opgemerkt te worden dat de uitvoeringsfuncties door hun aard (chauffeurs en materieel) vrijwel altijd omvangrijker zullen zijn qua personeel en kosten, dan de tactische en strategische functies die een bedrijf draagt.
- Een verschil in rollen betekent vooral ook dat de mogelijkheden en ruimte die een vervoerbedrijf heeft om tot actie en tot optimalisatie te komen in veel gevallen deels (soms zelfs grotendeels) extern bepaald zal zijn door de keuzes en beslissingen van de opdrachtgevende overheid. Met andere woorden, bepaalde overheidskeuzes kunnen consequenties hebben voor kosten en opbrengsten, zonder dat het vervoerbedrijf hier iets aan kan doen.

Het realiseren van een 'eerlijke' vergelijking vereist dus dat de data die verzameld worden van het te benchmarken bedrijf en de bedrijven waarmee deze vergeleken wordt, zoveel mogelijk op dezelfde scope aan activiteiten betrekking hebben. Dit betekent echter niet dat de scope van activiteiten van de te vergelijken bedrijven zelf te allen tijde volledig overeenkomend moet zijn. Dit betekent wel dat deelactiviteiten in de cijfers zo goed mogelijk geïsoleerd moeten worden (bij zowel het te benchmarken bedrijf als bij de referentiebedrijven, al naar gelang de indicator) om (meerdere) deelvergelijkingen van gelijke scope te kunnen opstellen.

De Lijn vervult³ in Vlaanderen zowel de operationele als de tactische rol in het Vlaamse openbaar vervoer, en ook een groot deel van de strategische beleidsvoorbereidende functies, al is het wat dat betreft ook afhankelijk van de overheid. In deze studie is zoveel mogelijk rekening gehouden met deze drie niveaus, om op deze manier De Lijn in zijn totaliteit te kunnen beoordelen. De benchmarkindicatoren houden waar mogelijk rekening met dit onderscheid. Blijft dat complete informatie over sommige overheidskosten, door verschillen in organisatievormen van het ov in de verschillende landen en door verschillen in boekhoudkundige tradities van overheden, niet altijd volledig te verzamelen is.

2.3

Selectie van casussen

De Lijn / Vlaanderen is vergeleken met tien casussen in Noord- en West-Europa met soortgelijke kenmerken, en met een verscheidenheid aan aanstuuringsvormen en vormen van marktordening (wel/geen concurrentie, wel/geen overheidsbedrijven).

Een casus heeft betrekking op een soortgelijke combinatie van geografie en scope van activiteiten als het Vlaams Gewest en De Lijn

Het doel van de benchmarkstudie is om De Lijn als bedrijf te benchmarken met referentiebedrijven elders. Weinig bedrijven zijn echter qua opzet, activiteiten of markt, rechtstreeks en zonder meer vergelijkbaar met De Lijn.

We weten uit ervaring en uitgebreid wetenschappelijk onderzoek dat er in veel gevallen geen sprake is van 'een enkel bedrijf' dat het openbaar vervoer organiseert en uitvoert binnen een gebied, maar eerder van een collectief van bedrijven, instanties en overheden die dit in gezamenlijkheid doen. Functies, taken, personeel en kosten worden dus ook, afhankelijk van de lokale inrichtingskeuzes, bij verschillende actoren gelokaliseerd (overheid, planningsbedrijf,

³ De taakverdeling tussen De Lijn en de overheid is met de invoering van "basisbereikbaarheid" aan veranderingen onderhevig. Een deel van de taken en kosten die tot op heden door De Lijn waren vervuld zullen hierdoor naar overheden verschuiven.

vervoerder, onderaannemer, ...). Dit betekent dat we het begrip 'referentiebedrijf' per casus, gelet op de lokale omstandigheden, anders hebben moeten operationaliseren.

Verschillen in inrichtingskeuzes

Enkele voorbeelden:

- In Londen, Kopenhagen en Oslo worden alle busdiensten in een veelheid van (kleine) lijnbundelcontracten aanbesteed. De Lijn besteedt maar een deel van haar busdiensten uit.
- In Londen en Oslo worden de metro- en tramdiensten rechtstreeks gegund aan afzonderlijke (dochter) overheidsbedrijven. In Kopenhagen wordt de (automatische) metro aanbesteed door een ander samenwerkingsverband van overheden dan die de busdiensten aanbesteedt. De Lijn rijdt de tramdiensten in eigen regie.
- Een overheidsdienst (TfL in Londen, Movia in Kopenhagen, Ruter in Oslo) doet de planning en marketing, en draagt de opbrengstverantwoordelijkheid. In Vlaanderen is het De Lijn, als overheidsbedrijf maar ook formeel als opdrachtnemer die deze taken draagt.
- In Nederland worden de busdiensten in grote gebiedscontracten in de regel integraal aanbesteed door een decentrale overheid, meestal een provincie. Er rijdt in principe één ov-busvervoerder per concessiegebied, deze doet de planning en marketing, en draagt de opbrengstverantwoordelijkheid. Dit zijn taken die grotendeels overeenkomen met die van De Lijn in Vlaanderen, of de aanbestedende overheidsdienst in Oslo.
- De Nederlandse vervoerders (zowel gemeentelijke vervoerbedrijven als aanbestede vervoerders) voeren de diensten in de regel zelf uit maar sommigen besteden een deel van de (spits)diensten uit. De Lijn besteedt daarentegen circa de helft van de uitvoering van haar busdiensten uit en doet dit door middel van officiële aanbestedingen volgens de regels van de overheidsopdrachten.

Zie ook verderop de casusomschrijvingen voor de in deze benchmark opgenomen gebieden.

Daarom is, in plaats van naar referentiebedrijven, steeds gezocht naar 'casussen' die naar geografie en scope van de activiteiten vergelijkbaar zijn met de casus 'De Lijn / Vlaanderen'. In sommige gevallen betekent dat bijvoorbeeld dat een vervoersautoriteit die verantwoordelijk is voor activiteiten die in Vlaanderen door De Lijn worden uitgevoerd, deel gaat uitmaken van een casus. In andere gevallen kan het nodig zijn om verschillende losstaande vervoerders op te nemen in een casus.

Het Uitvoeringsbesluit verlangt dat De Lijn vergeleken wordt met Europese exploitanten van openbaar personenvervoer die opereren in een vergelijkbare context. Het aanbod van openbaarvervoerdiensten dient daartoe vergelijkbaar te zijn met dat van De Lijn. Onder vergelijkbaar aanbod wordt in het Uitvoeringsbesluit verstaan:

- Reguliere busdiensten op korte en middellange afstanden als dominante vorm van de diensten die door de bedrijven worden geproduceerd;
- Tramdiensten voor ten minste een deel van de te selecteren referentiebedrijven;
- Afwezigheid van metro- en treindiensten tenzij deze diensten makkelijk uit te sluiten zijn van deze diensten of van de verzamelde statistieken.

Het Uitvoeringsbesluit verlangt tevens dat De Lijn vergeleken wordt met Europese exploitanten van openbaar personenvervoer die gesitueerd zijn binnen een regio met vergelijkbare sociaaleconomische en ruimtelijke kenmerken:

- Een bevolkingsdichtheid in de regio als geheel van ongeveer 450 inwoners per km², met een bandbreedte van plus of min 150;
- Een niveau van economische ontwikkeling van ten minste 75% van het BBP (bruto binnenlands product) per inwoner van dat van het Vlaamse Gewest, met ordegrrootte 30.000 euro per inwoner.
- Een ruimtelijke spreiding van de bevolking tussen 200 en meer dan 4500 inwoners per km² voor deelgebieden zoals buitengebied en stedelijk gebied;
- Een ruimtelijke structuur van een polycentrisch gebied met kleinere steden.

De casussen zijn geselecteerd in functie van de gestelde sociale en geografische criteria alsmede medewerkingsbereidheid en beschikbaarheid van data

Rekening houdend hiermee is in eerste instantie een voorstel voor zo'n 15 potentiële referentiebedrijven of -gebieden gemaakt (de 'longlist'): de Nederlandse provincies Noord-Brabant en Limburg, een onderdeel van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, een nader te bepalen gebied in Nordrhein-Westfalen, de Schotse regio Glasgow-Edinburgh, de regio Kopenhagen en omstreken, de regio Zürich en omstreken, Wallonië, een nader te bepalen gebied in Nord-Pas-de-Calais, een nader te bepalen gebied in regionale (tram)steden in Oostenrijk, de regio Oslo en omstreken, de regio Skåne en omstreken, de regio Helsinki en omstreken, een nader te bepalen gebied in de regio Londen, de regio Wenen en omstreken, en Brussel. Dit is besproken met de opdrachtgever, wat heeft geresulteerd in een lijst met 10 voorkeursgebieden. De gebieden Skåne, Helsinki, Londen, Wenen en Brussel zijn daarbij afgekeurd omwille van te afwijkende geografische omstandigheden (te hoge of te lagen dichtheden) of omwille van te verwachten praktische problemen (taalbarrière bij Helsinki).

De lijst van 10 gebieden werd vervolgens, conform de opdracht, verder gepreciseerd qua exacte omvang in functie van de medewerkingsbereidheid en beschikbaarheid van gegevens. De tabel geeft per casus weer welk geografisch gebied het exact betreft en welke concessies/vervoerders in de benchmark zijn betrokken.

In alle gevallen zijn eventueel aanwezige metro- en treindiensten buiten beschouwing gelaten.

Ondanks het voor het onderzoek gestelde minimum van 5 referentiebedrijven, is het streven altijd geweest om op minstens 10 bedrijven of gebieden (plus De Lijn) uit te komen. Aangezien in een aantal gebieden meerdere (kleinere) bedrijven actief zijn en een sommatie vereist is omwille van de wetenschappelijke eerlijkheid van de vergelijking, zijn uiteindelijk de facto méér dan 10 bedrijven in het onderzoek opgenomen.

inno-V heeft zich bij de dataverzameling gericht op de casussen in België en Nederland, KCW op die in Duitsland en Oostenrijk. The TAS Partnership in het Verenigd Koninkrijk is verantwoordelijk voor de casus in Schotland, en Asplan Viak voor die in Noorwegen en Denemarken. Trans Missions tot slot heeft de casus in Frankrijk voor zijn rekening genomen, alsmede die in Zwitserland waar deze partner goed bekend mee is.

Tabel 2 Lijst bestudeerde casussen

Casus	Precisering gebied	Precisering concessie/vervoerder
Nederland: Provincie Noord-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> Gehele provincie 	<ul style="list-style-type: none"> 3 aanbestede busconcessies (West en Oost en ZO-Brabant)
Nederland: MRDH (Haaglanden)	<ul style="list-style-type: none"> Stedelijk gebied rond Den Haag 	<ul style="list-style-type: none"> Focus op de stadstram en -busconcessie
Duitsland: Nordrhein-Westfalen (Rhein-Ruhr West)	<ul style="list-style-type: none"> Stadt Duisburg, Stadt Krefeld, Kreis Viersen, Kreis Kleve, Kreis Wesel 	<ul style="list-style-type: none"> Gebied geselecteerd o.b.v. beste vergelijkbaarheid met Vlaanderen en hoogste kans op beschikbare informatie Tramnetwerk aanwezig in Duisburg en Krefeld
UK: Schotse regio rond Glasgow/Edinburgh ('Central Belt')	<ul style="list-style-type: none"> City of Edinburgh, Glasgow City, East Lothian, Midlothian, West Lothian, Falkirk, South Lanarkshire, North Lanarkshire, East Dunbartonshire, West Dunbartonshire, East Renfrewshire, Renfrewshire, Inverclyde 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse van de 5 belangrijkste commerciële (vrije-markt) busvervoerders (85% van alle diensten) Tramnetwerk in Edinburgh
Noorwegen: Regio Oslo (Ruter)	<ul style="list-style-type: none"> Oslo en Akershus 	<ul style="list-style-type: none"> Al het reguliere openbaar vervoer per bus en tram in dit gebied, zoals aanbesteed (bus) of gecontracteerd (tram) door Ruter
Denemarken: Regio Kopenhagen (Movia)	<ul style="list-style-type: none"> Hovedstad en Sjælland 	<ul style="list-style-type: none"> Al het reguliere openbaar vervoer per bus in dit gebied, zoals aanbesteed door Movia
Zwitserland: Brede regio Zürich	<ul style="list-style-type: none"> Kanton Zürich Kanton Aargau Kanton Zug 	<ul style="list-style-type: none"> ZVV als coördinerende overheid in Zürich, daarnaast veelheid aan vervoerders Tramnetwerk in Zürich Twee aangrenzende kantons Aargau en Zug (busvervoer) meegenomen
België: Wallonië (TEC)	<ul style="list-style-type: none"> Gehele gewest 	<ul style="list-style-type: none"> Al het reguliere openbaar vervoer (bus en tram) in dit gebied zoals uitgevoerd of gecontracteerd door TEC
Frankrijk: Gebied in Département du Nord (Valenciennes)	<ul style="list-style-type: none"> Valenciennes Métropole en CC Portes du Hainaut 	<ul style="list-style-type: none"> Bus- en tramconcessie is aanbesteed Tramnetwerk aanwezig
Oostenrijk: Innsbruck	<ul style="list-style-type: none"> Stadt Innsbruck 	<ul style="list-style-type: none"> Stedelijk openbaar vervoer in Innsbruck (interne operator) waaronder het tramnetwerk

De casussen zijn zo veel als mogelijk vergelijkbaar met Vlaanderen wat betreft geografie en economische ontwikkeling

Onderstaande tabel geeft de dichtheden en economische ontwikkeling in de verschillende referentiegebieden en Vlaanderen weer voor het jaar 2018. Als maat voor economische ontwikkeling maken we gebruik van de Koopkrachtstandaard (KKS EU-27⁴) voor het jaar 2018 die in het Vlaams Gewest 36.300 bedroeg, wat resulteert in een ondergrens van ca. 27.225 (75% van de waarde van het Vlaamse Gewest).

In een aantal gevallen zijn de gestelde grenswaarden niet gehaald. Dit is steeds terug te voeren op praktische overwegingen bij de verzameling van gegevens – vaak bleek het niet mogelijk om data te isoleren voor een groter of kleiner gebied. De gevolgen voor de vergelijkbaarheid van gegevens uit de benchmark zijn echter beperkt.

⁴ De volume-index van het BBP per hoofd van de bevolking in koopkrachtstandaard (KKS, in het Engels: Purchasing Power Standard, PPS) wordt uitgedrukt in verhouding tot het gemiddelde van de Europese Unie dat is vastgesteld op 100. Als de index van een land hoger is dan 100, is het niveau van het BBP per hoofd van dat land (of gebied) hoger dan het EU-gemiddelde en vice versa. Het BBP geeft aan hoeveel er verdiend wordt binnen een land en kan gebruikt worden om de welvaart van een land te duiden. Door de hier vermelde BBP-basiscijfers uit te drukken in KKS, d.w.z. een gemeenschappelijke munteenheid die de verschillen in prijsniveaus tussen landen elimineert, kunnen zinvolle volumevergelijkingen van het BBP tussen landen worden gemaakt. Zie voor meer informatie <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>.

Tabel 3 Gebiedskenmerken

	Oppervlakte (km ²)	Inwoners ('000)	Dichtheid (inw./km ²)	BBP per hoofd (€)	KKS	KKS (Index)
België: Vlaams Gewest	13.626	6.559	481	41.000	36.300	100
België: Région Wallonne	16.901	3.634	215	29.000	25.700	71
Frankrijk: CC Porte du Hainaut, Valenciennes Métropole	635	351	554	33.191	29.860	82
Duitsland: Rhein-Ruhr West (zie tabel 2 voor details)	3.210	1.795	559	32.533	29.867	82
Nederland: Provincie Noord-Brabant	5.082	2.528	497	45.800	39.900	110
Nederland: MRDH (Haaglanden)	199	922	4.633	45.021	39.330	108
Oostenrijk: Stadt Innsbruck	105	132	1.263	45.820	40.652	112
Schotland: Scottish Central Belt (zie tabel 2 voor details)	5.473	2.877	526	35.075	30.787	85
Noorwegen: Oslo en Akershus	5.371	1.287	240	79.269	51.810	143
Denemarken: Hovedstaden en Sjælland exclusief Bornholm en Christiansø	9.194	2.618	285	57.060	43.554	120
Zwitserland: Regio Zürich (Kantons Zürich, Zug, Aargau)	3.371	2.301	683	79.094	50.919	140
EU-27				30.200	30.200	83

Bron: inventarisatie inno-V op basis van Eurostat en nationale statistieken

We lichten de afwijkingen toe:

- Wallonië: de bevolkingsdichtheid is aan de lage kant. Dit is terug te voeren op het grote gebied ten zuiden van de lijn Charleroi – Luik waar de bevolkingsdichtheid laag is en het ov-netwerk dunner. Het isoleren van dit gedeelte van de diensten van TEC was echter niet haalbaar. De lagere koopkrachtstandaard is deels terug te voeren op de economische afhankelijkheid van Brussel waar veel inwoners van Wallonië werkzaam zijn. Gecorrigeerd voor dit grenseffect zou het BBP in Wallonië in 2020 zo'n 14% hoger zijn⁵. Ook Vlaanderen kent een dergelijk effect, maar het is met 7% een stuk kleiner dan in het geval van Wallonië. Het gecombineerde effect brengt Wallonië binnen de gewenste minimale 75% BBP.
- Haaglanden in Nederland kent een zeer hoge bevolkingsdichtheid. Voor dit gebied is echter toch gekozen om het tramnetwerk in de analyse te kunnen betrekken. Trams rijden voornamelijk in stedelijke gebieden, en dit gebied is te vergelijken met Antwerpen, waarmee dit passend is voor de analyse van De Lijn, zij het niet voor De Lijn als geheel.
- In zowel Denemarken als Noorwegen is de bevolkingsdichtheid gemiddeld aan de lage kant. In Denemarken is dit terug te voeren op het bedieningsgebied van Movia dat, naast de agglomeratie Kopenhagen en randsteden ervan, ook de dunner bevolkte eilanden Lolland, Falster en Møn omvat. Deze waren in de data van Movia echter niet te isoleren, maar vormen slechts een beperkt deel van de vervoersactiviteiten. In Noorwegen omvat de analyse de provincie Akershus dat grote delen omvat waar vrijwel niemand woont (en waar ook weinig tot geen vervoersactiviteiten plaatsvinden). Het gehele gebied maakt echter deel uit van het bedieningsgebied van Ruter en is in de data moeilijk te isoleren.

⁵ Bron: Statistiek Vlaanderen, www.statistiekvlaanderen.be/nl/bruto-binnenlands-product-per-inwoner-0

- De bevolkingsdichtheid in Zwitserland in de drie in de analyse betrokken kantons is aan de hoge kant. Uitbreiden met andere kantons zou nieuwe complicaties hebben opgeleverd.
- In Innsbruck is de bevolkingsdichtheid vrij hoog, maar deze casus is mede geselecteerd om te kunnen focussen op de tram, die past bij een gebied met een hogere bevolkingsdichtheid met trambediening, zoals bijvoorbeeld Gent.

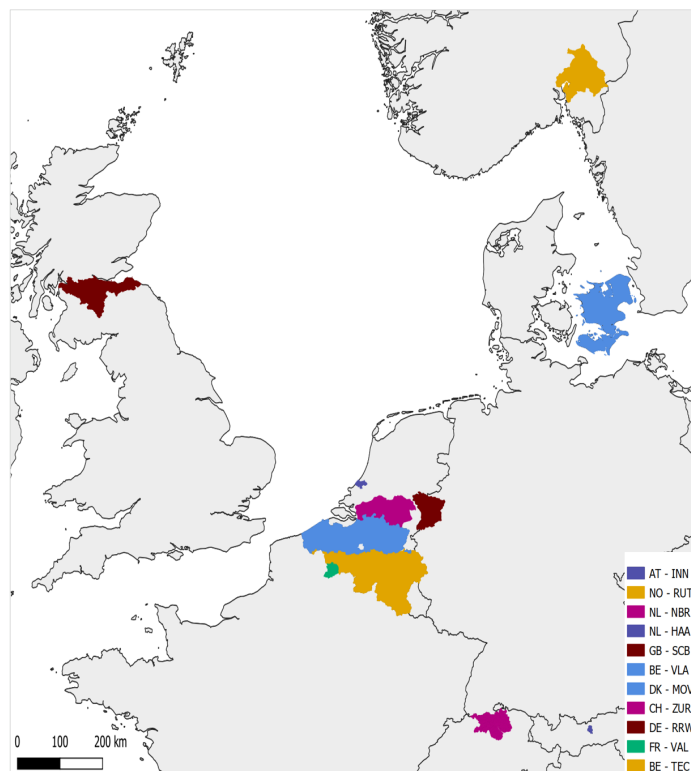
Alle casussen kennen, zoals vereist, deelgebieden die onderling sterk variëren in bevolkingsdichtheid. Den Haag is echter overwegend dichtbevolkt, wat ook terug te zien is in de hoge gemiddelde totale bevolkingsdichtheid.

Het polycentrische karakter van de casussen komt het beste naar voren in Wallonië, dat met zijn lintbebouwingen zeer op Vlaanderen lijkt. Kopenhagen en Oslo strekken zich uit over een relatief groot gebied met daarin naast de steden zelf een aantal kleinere kernen. Ze zijn daarmee polycentrisch, maar niet in de mate zoals de meeste andere casussen. Haaglanden en de stad Innsbruck zijn door hun aard per definitie monocentrisch.

In de analyse is met bovenstaande opmerkingen, waar relevant, rekening gehouden.

Om tot een beter begrip te komen van de situatie in elk gebied waar De Lijn mee vergeleken wordt, bevat deze sectie een beschrijving van de kenmerken en de organisatie van het openbaar vervoer in elk van de 10 casussen. Voor de volledigheid is ook De Lijn als referentiecasi opgenomen.

Figuur 4 Bestudeerde gebieden



Achtereenvolgens wordt per casus ingegaan op:

- Gebiedsbeschrijving (oppervlakte, relevante steden, ruimtelijke verdeling, ov-aanbod, relevante actoren)
- Aansturingsvorm (verantwoordelijke vervoersautoriteit(en), samenwerkingsverbanden, vormgeving van de relaties)
- Taakverdeling tussen de verschillende actoren en onderlinge relaties (type contracten zoals bruto of netto, monitoring van de prestaties, hoe komen contracten tot stand, looptijd en omvang, gebruik van onderaannemers)
- Productiemiddelen (hoe wordt omgegaan met productiemiddelen met een lange levensduur zoals voertuigen en infrastructuur, hoe worden deze gefinancierd en wie is de eigenaar)

De beschrijving van de taakverdeling en relaties wordt in elke casus geïllustreerd aan de hand van een figuur. Daarin wordt de volgende kleurcodering gehanteerd:

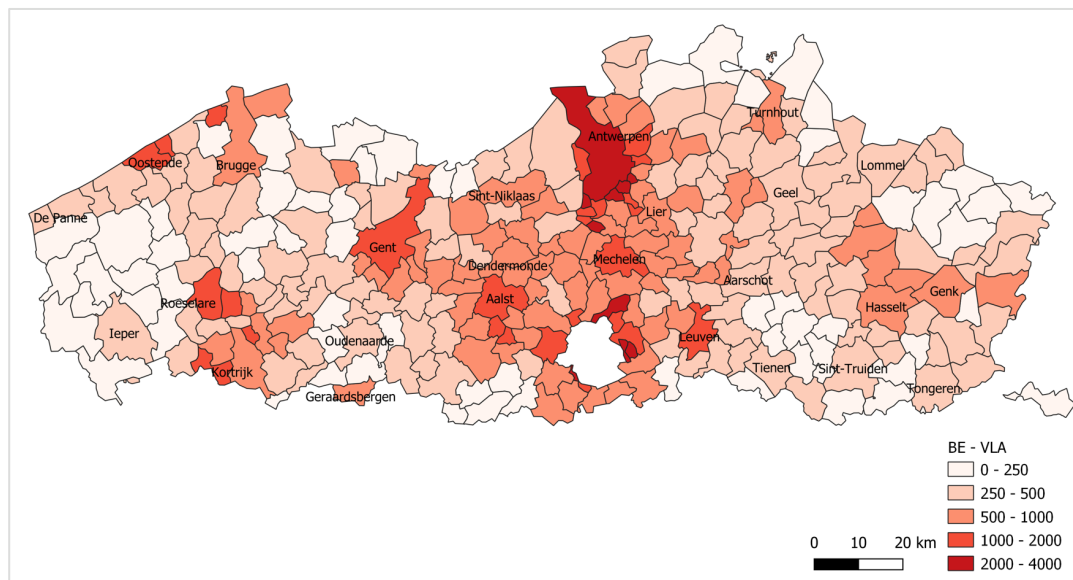
- Grijs: overheden en samenwerkingen tussen overheden
- Geel: overheidsdiensten of -bedrijven die een coördinatie- of planningstaak uitvoeren
- Rood: overheidsbedrijven die ov-diensten uitvoeren als interne operator (onderhandse gunning)
- Groen: ov-diensten die uitgevoerd worden onder aanbestede contracten of concessies
- Blauw: ov-diensten die op de vrije markt worden aangeboden (zonder contracten, concessies of aanbestedingen)

3.1 Referentiecasi: De Lijn (Vlaams Gewest)

Studiegebied

Het Vlaamse Gewest in België heeft 6,6 miljoen inwoners en een oppervlakte van 13.626 km², hetgeen een bevolkingsdichtheid van tegen de vijfhonderd personen per km² maakt. De belangrijkste steden zijn Antwerpen, Gent, Brugge en Leuven. Het openbaar vervoer in het onderzoeksgebied betreft de bussen in het gewest met inbegrip van de lijnen naar Brussel en het tramnetwerk van Antwerpen en Gent, plus de Kusttram.

Figuur 5 Gebied referentiecasi De Lijn

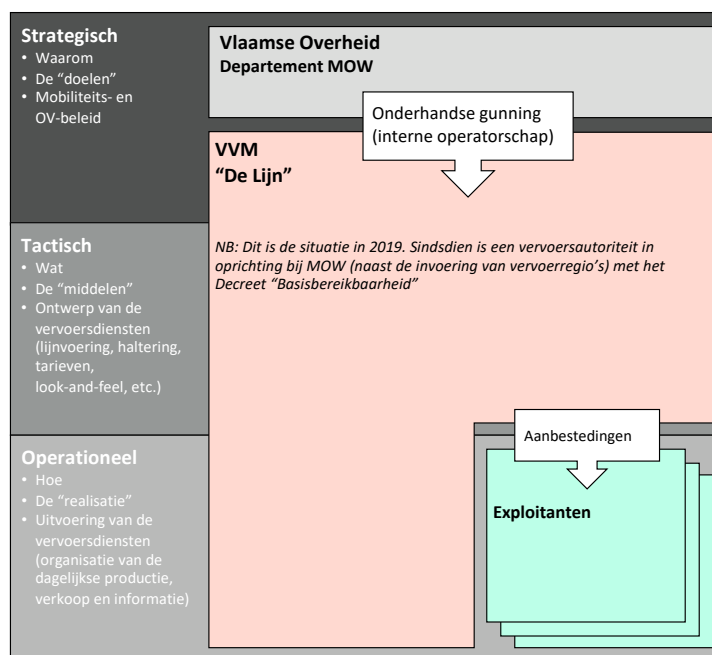


Bestuur

De verantwoordelijkheden voor het openbaar vervoer zijn verdeeld over verschillende niveaus. De verantwoordelijkheid voor de spoorwegen ligt op het federale niveau. De bevoegdheden voor de overige vormen van openbaar vervoer (per bus, tram of metro) zijn belegd bij de gewesten.

Figuur 6 Taakverdeling en relaties referentiecasi De Lijn

Het Vlaamse Gewest heeft de beleidsfunctie: het bepaalt de strategische beleidsdoelen omtrent het openbaar vervoer (in samenhang met thema's als toegankelijkheid, ruimtelijke ordening, milieu, enz.). Het departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) is voor de uitvoering hiervan verantwoordelijk. Een groot deel van de taken op beleidsniveau wordt in het referentiejaar van de benchmark (2019) en thans nog evenwel door de Vlaamse Vervoermaatschappij "De Lijn" uitgevoerd. In de komende jaren zal MOW als volwaardige ov-autoriteit gaan functioneren.



Het Vlaamse Gewest verstrekt een openbare dienstencontract aan de VVM De Lijn, als interne operator van het Gewest. Het huidige openbare dienstencontract loopt tot eind 2020 (verlengd tot 2021).

Taakverdeling en relaties

De Lijn vervult ook de taken op tactisch niveau (de ontwikkelfunctie van het ov) in het kader van het tussen het Gewest en De Lijn gesloten Beheersovereenkomst en de in Vlaanderen geldende richtlijnen voor het aanbod van ov-diensten (eerder "basismobiliteit", thans invoering van "basisbereikbaarheid").

Op operationeel niveau wordt ongeveer de helft van de vervoersdiensten door De Lijn zelf uitgevoerd (regie-diensten), het restant wordt door exploitanten gedaan.

De Lijn heeft thans een publiek dienstencontract als bedoeld onder verordening EU/1370/2007. Dit contract wordt rechtstreeks gegund.

De historisch gegroeide praktijk waarbij exploitanten (de zogenaamde "pachters") gedeelten van het werk van de (destijds nationale) NMVB in onderaanneming uitvoerden, is na de vorming van De Lijn in de jaren '90 in stand gebleven. Vanaf de eeuwwisseling is De Lijn gestart met het aanbesteden van deze exploitantencontracten.

Hiertoe wordt een algemeen geldend 'typebestek' opgesteld, dat om de paar jaar wordt herzien. De Lijn gunt na het doorlopen van de aanbestedingsprocedure een aantal omlopen binnen een dienst aan een exploitant.

De Lijn ontwerpt het vervoersaanbod, de exploitanten zijn uitsluitend verantwoordelijk voor het rijden van de bussen. Dit doen zij onder een, in het internationaal jargon, 'brutokostencontract'⁶: zij ontvangen een vaste som voor het uitvoeren van een overeengekomen aantal ritten, ongeacht het aantal reizigers. Er is een kwaliteitsmanagementsysteem met bijbehorende financiële prikkels.

Activa met langere levensduur

De bussen zijn in bezit van de uitvoerende vervoerders, dus enerzijds De Lijn zelf (voor de regie-diensten) en anderzijds de exploitanten. De Lijn beheert tevens de benodigde tram-infrastructuur.

3.2

Noorwegen: Ruter (Oslo e.o.)

Studiegebied

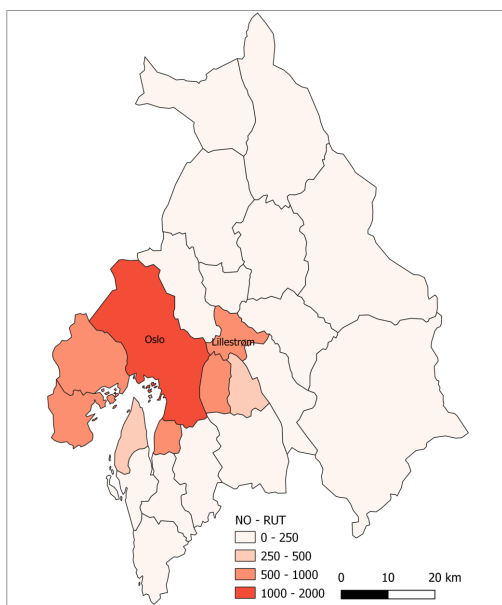
Ruter is de vervoerautoriteit in Oslo en in de regio Akershus (die sinds begin 2020 onderdeel vormt van de nieuwe provincie Viken). De hoofdstad Oslo heeft een netwerk van trein, metro, tram en bus. In de rest van de regio rijden regionale treinen en bussen.

Het gebied is tamelijk divers van karakter. Terwijl Oslo een stedelijk gebied is met 680.000 inwoners op 450 km², heeft Akershus met 630.000 bijna evenveel inwoners, maar in een gebied dat ruim tien maal zo groot is als Oslo. Afgezien van een stedelijke band rond Oslo, is het gebied dunbevolkt.

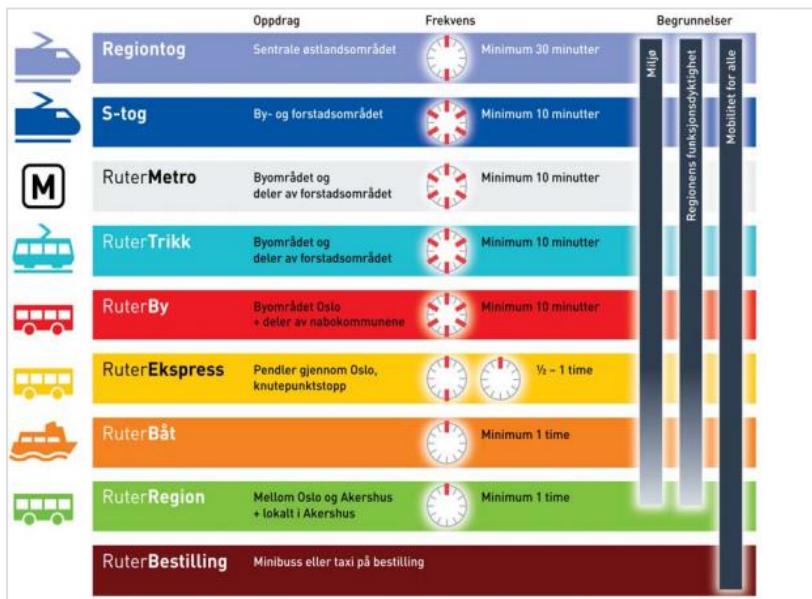
Onderstaand kaartje geeft de indeling van de regio weer. Rechts is te zien welke vervoermodaliteiten aangeboden worden in de regio, met welke aanbestedingsstandaarden.

⁶ In een 'brutokostencontract' ('gross cost contract') draagt de opdrachtnemer de risico's op de kosten van de realisatie van de diensten. Hij krijgt een vergoeding die gebaseerd is op zijn verwachting van de benodigde productiekosten voor de bij hem geplaatste bestelling. De risico's op de opbrengsten blijven daarentegen aan de kant van de opdrachtgevende dienst (de overheid). In een 'nettokostencontract' ('net cost contract') draagt de opdrachtnemer beide risico's. Hij krijgt daarvoor een compensatie van de bestellende overheid. De compensatie (of contractprijs) is gebaseerd op het verwachte tekort tussen kosten en (reizigers)opbrengsten.

Figuur 7 Gebied casus Ruter



Figuur 8 Modaliteiten en minimale bedieningen Ruter



Bron: Ruter (2019)

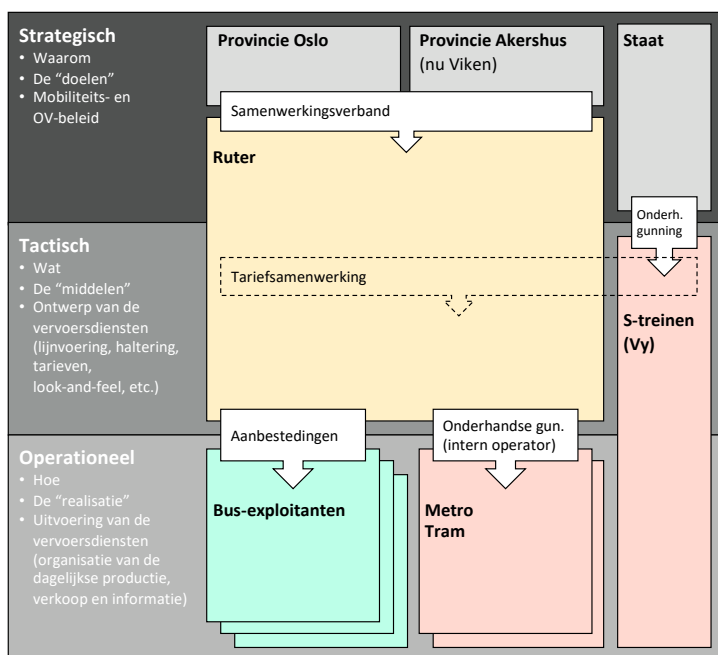
Bestuur

Ruter is de vervoerautoriteit van alle modaliteiten, behalve de trein (Regiontog en S-tog). In deze studie blijven de modaliteiten trein, metro en veerboot buiten beschouwing. Ruter is voor 60% eigendom van de provincie Oslo en voor 40% van de provincie Viken. De financiering vindt plaats volgens dezelfde verhouding.

Taakverdeling en relaties

De strategische taken worden uitgevoerd door de twee eigenaar-provincies Oslo en Viken. De provincies stellen jaarlijks doelen voor het openbaar vervoer aan Ruter. Ruter legt in een jaarverslag verantwoording af over de invulling van de doelen.

Figuur 9 Taakverdeling en relaties casus Ruter



Tactische taken, zoals analyses, netwerkontwikkeling, afstemming met overheden, vervoerplanning, marketing, publicatie van reisinformatie, distributie, inkoop, en aanbesteding van diensten worden uitgevoerd door Ruter, op basis van de gestelde kaders. Alle operationele taken worden uitgevoerd door de vervoerders.

Busdiensten worden aanbesteed en uitgevoerd door vier bedrijven: Nobina Norge, Norgesbuss, Vybuss en Unibuss. Tramdiensten worden uitgevoerd door het gemeentelijk bedrijf Sporveien.

Nobina Norge is in privaat eigendom van de Nobina groep, een Zweeds bedrijf en de grootste busvervoerder in Scandinavië, met vestigingen in Zweden, Finland, Denemarken en Noorwegen. Norgesbuss is ook in privaat eigendom, van de rederij Torghatten ASA, die vervoeractiviteiten over water, weg en door de lucht uitvoert in heel Noorwegen. Vybuss (voorheen Nettbuss) is eigendom van Vy, voorheen de Noorse staatsspoorwegen NSB, en daarmee publiek eigendom, gezien Vy in handen is van het

Noorse ministerie van vervoer. Unibuss is eveneens publiek eigendom, dit is een 100%-

dochteronderneming van Sporveien, vervoerbedrijf van de gemeente Oslo dat de tram- en metrodiensten uitvoert.

Sporveien is verantwoordelijk voor onderhoud aan en investering in de traminfrastructuur. De uitvoering van tramdiensten wordt direct gegund, busdiensten worden aanbesteed.

Voor de aanbesteding van de busdiensten geldt een pre-kwalificatie-proces voorafgaand aan onderhandelingen. Het betreft bruto-contracten. Contracten hebben doorgaans een duur van acht à elf jaar. In het gebied van Ruter zijn zeven stadsbuscontracten, elf streekbuscontracten en veertien contracten voor kleinschalig vervoer op maat (busjes en taxi's).

Activa met langere levensduur

De busvervoerders beschikken over een eigen vloot. De trams zijn in eigendom via de gemeente Oslo, via Sporveien.

Investerings in infrastructuur worden gedaan met gemengde financiering door de provincies, de landelijke overheid en gemeentes. Eén van de inkomstenbronnen voor financiering van het openbaar vervoer zijn de tolgelden van de ringweg rond Oslo.

3.3

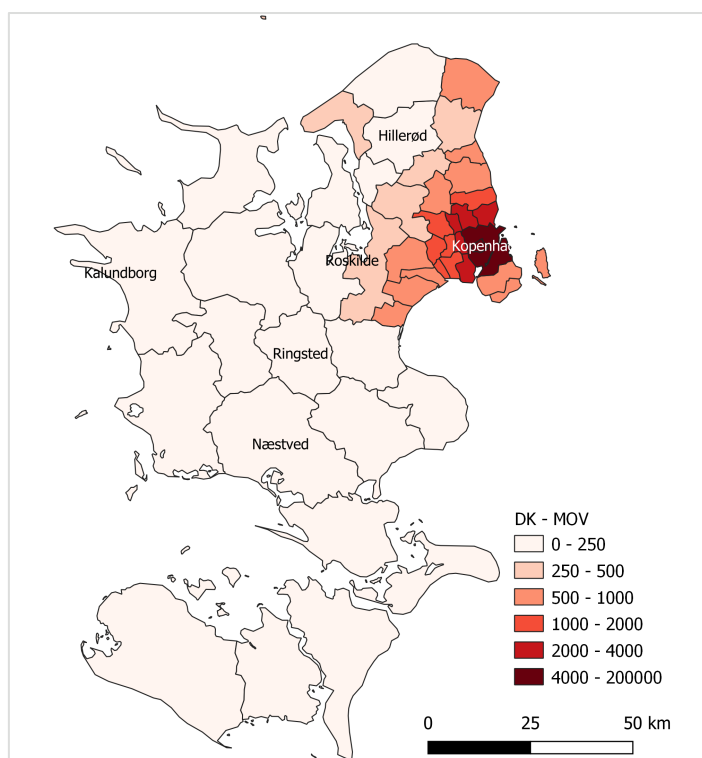
Denemarken: Movia (Kopenhagen e.o.)

Studiegebied

Het onderzochte gebied beslaat twee provincies: Hovedstaden en Sjælland. Dit is een gebied met ongeveer 2,7 miljoen inwoners en een oppervlakte van 9.800 vierkante kilometer. De belangrijkste stad is de Deense hoofdstad Kopenhagen met ongeveer 1,2 miljoen inwoners. Het gebied is polycentrisch met verder relatief kleine (de tweede plaats heeft 47.000 inwoners), maar dicht bij elkaar gelegen kernen.

Het openbaar vervoer in Kopenhagen en directe omgeving bestaat uit een dicht netwerk van bussen, automatische metro's, (snelle) veerboten, een voorstadstrein (S-Tog) op een separaat netwerk met een stamlijn door de stad met een zeer hoge frequentie, en regionale treinen, met onder andere een directe verbinding met Malmö in Zweden dat in feite onderdeel uitmaakt van dezelfde stedelijke regio. Daarnaast neemt de fiets in Kopenhagen een zeer belangrijke plaats in in de stedelijke mobiliteit, op een manier vergelijkbaar met de grote steden in Nederland.

Figuur 10 Gebied casus Movia



Buiten de stedelijke agglomeratie Kopenhagen bestaat het netwerk uit regionale treinen en aansluitende stads- en streekbussen.

Om een indruk te geven van de grootte van de vervoerprestatie: in 2018 werden met busdiensten in opdracht gegeven door Movia 953,5 miljoen reizigerskilometers gemaakt, de metro Kopenhagen was goed voor 352 miljoen reizigerskilometers en het S-Tog-netwerk voor 1.303 miljoen reizigerskilometers.

Bestuur

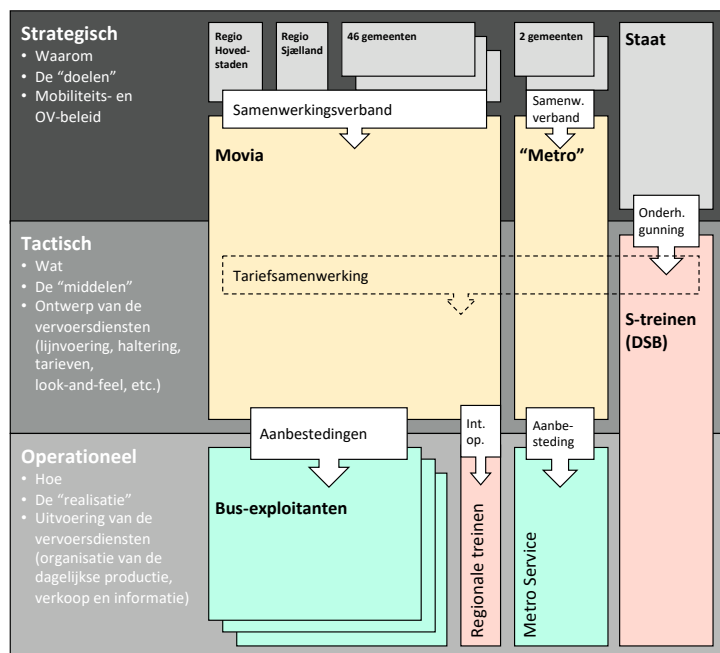
Movia is de vervoerautoriteit voor het busvervoer in het studiegebied. Deze vervoerautoriteit is opgezet als een publiek orgaan van de twee provincies en 46 gemeentes. De financiering van Movia is gebaseerd op de verdeling van het aantal busdienstregeling-uren dat geleverd wordt in iedere gemeente en provincie.

Buiten de scope van deze studie vallen veerdiensten, de metro, de voorstadstreinen en de regionale treinen, aangezien Movia hiervoor (behoudens enkele kleine regionale spoorlijnen) geen opdrachtgever is.

Taakverdeling en relaties

Movia heeft de verantwoordelijkheid voor de bepaling van de beleidsdoelen en voor tactische taken zoals netwerkontwerp, tariefintegratie en marketing.

Figuur 11 Taakverdeling en relaties casus Movia



De busvervoerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van operationele taken volgens de eisen van Movia. De drie grootste vervoerders in het gebied zijn Arriva, Keolis en Nobina, zij produceren momenteel ongeveer 65% van de busdiensten (gemeten in bus-uren).

De contracten tussen Movia en de busvervoerders zijn brutoccontracten. In de lengte van de contracten wordt onderscheid gemaakt naar aandrijvingsvorm. Over het algemeen zijn contracten voor busdiensten uitgevoerd met voertuigen die rijden op gewone diesel en op blauwe diesel 5+2 jaar. Voor contracten voor busdiensten uitgevoerd met elektrische bussen geldt een contractduur van 10+2 jaar.

Movia besteedt veel aandacht aan het monitoren van de contracten. Dit wordt onder andere gedaan door middel van interviews aan boord, over thema's als geluid, stiptheid, rijkwaliteiten van de chauffeur, serviceverlening door de chauffeur en het klimaat aan boord.

Alle contracten voorzien in minimale kwaliteitsdoelstellingen. Als de vervoerders voldoen aan de minimale eisen, komen zij

in aanmerking voor een contractverlenging. Als dit niet zo is, heeft Movia het recht om het contract te beëindigen.

Er zijn geen eisen aan de leeftijd van de busvloot in de contracten, wel worden bepaalde emissienormen vereist.

Activa met langere levensduur

De busvervoerders zijn verantwoordelijk voor het ter beschikking stellen van de bussen.

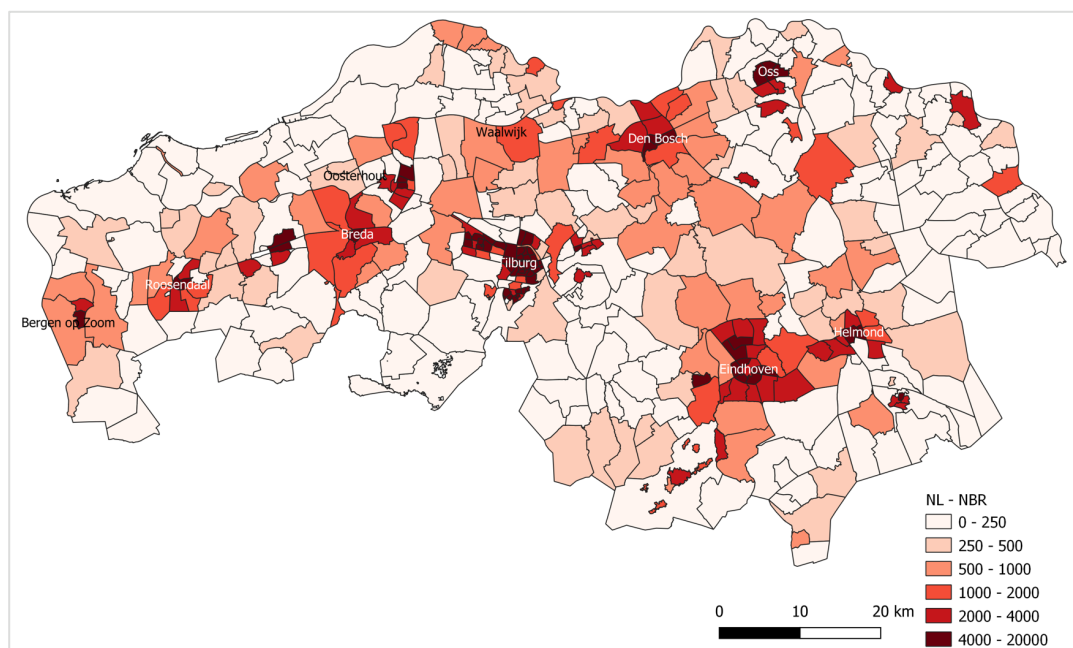
3.4

Nederland: Noord-Brabant

Studiegebied

De provincie Noord-Brabant is ruim vijfduizend km² groot en heeft 2,6 miljoen inwoners, dat maakt ruim 500 inwoners per km². De grootste stad in de provincie is Eindhoven met 235 duizend inwoners, en hierna volgen de steden Tilburg, Breda en 's-Hertogenbosch. Deze steden fungeren als centrum in de omgeving en dit houdt in dat de meeste bussen van en naar deze steden rijden.

Figuur 12 Taakverdeling en relaties casus Noord-Brabant



Bestuur

Het bestuurlijk stelsel in Nederland bestaat in hoofdzaak uit drie bestuurslagen: één rijksoverheid (centrale overheid), twaalf provincies en 355 gemeenten. De configuratie van overheden in het openbaar vervoer in Nederland is geregeld in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). Binnen het in de Wp2000 gecodificeerde stelsel zijn vooral decentrale overheden (dat wil zeggen, de twaalf provincies en de twee overgebleven vervoerregio's) de opdrachtgevers van het openbaar vervoer ("ov-autoriteiten").

De Nederlandse rijksoverheid is in dit stelsel uitsluitend opdrachtgever van het spoorvervoer dat tot het hoofdrailnet behoort. Bij spoorlijnen die niet tot het hoofdrailnet behoren, fungeren decentrale overheden als opdrachtgever voor het reizigersvervoer. De aanleg en instandhouding van deze regionale lijnen wordt wel voor het grootste deel van rijkswege georganiseerd.

De rijksoverheid heeft daarnaast de zogeheten systeemverantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer in Nederland. Dat wil zeggen dat de relevante wetgeving haar taak is, naast het bewaken van de grote lijnen van de uitvoeringskwaliteit en het waar nodig scheppen van voorwaarden om deze te verbeteren. De rijksoverheid heeft, naast haar wetgevende rol, een belangrijk sturingsinstrument voor het openbaar vervoer: de bekostiging. Zij fourneert een generiek bedrag (bekend als de Brede Doeluitkering) aan decentrale overheden, van waaruit onder andere het openbaar vervoer moet worden betaald.

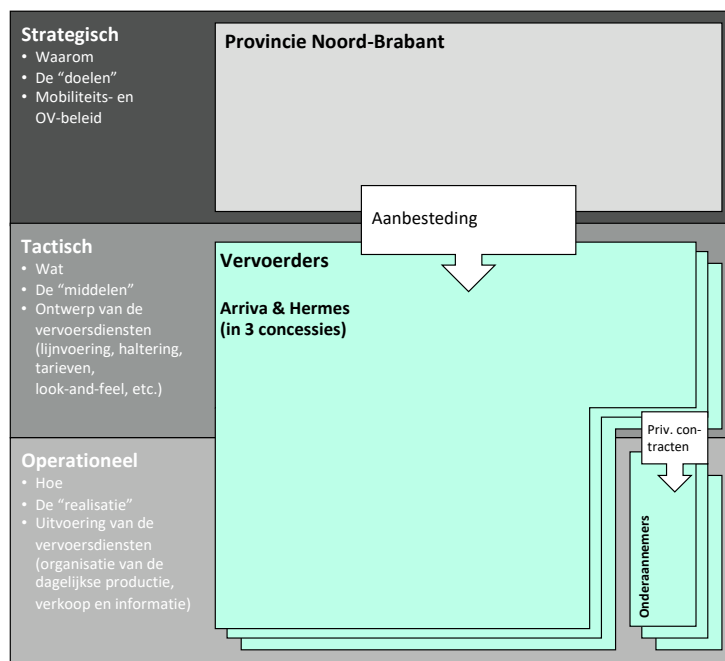
De lagere overheden (provincies en gemeenten) zijn in principe zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de hen bij wet toebedeelde taken. Dit brengt met zich mee dat centrale, landelijke coördinatie van het openbaar vervoer door middel van vrijwillig overleg van actoren tot stand moet komen.

De provincie of vervoerregio fungeert als ov-autoriteit en vervult de beleidsfunctie voor het openbaar vervoer. De (uitvoerende) taken die hiermee gemoeid zijn worden uitgevoerd door ambtenaren binnen de provincie-organisatie. Het hoogste (politieke) orgaan wordt gevormd door de volksvertegenwoordiging, de (Provinciale) Staten. Het dagelijks bestuur van de provincie wordt (doorgaans na coalitievorming door politieke partijen) gedaan door het College van Gedeputeerde Staten met als voorzitter een (van regeringswege benoemde) Commissaris des Konings. Één van de gedeputeerden heeft het ov in zijn portefeuille.

Taakverdeling en relaties

De provincie Noord-Brabant (de ov-autoriteit) heeft haar grondgebied onderverdeeld in drie concessiegebieden: West-Brabant, Oost-Brabant en Zuidoost-Brabant. Voor de uitvoering van de openbaarvoerdiensten in elk van deze drie gebieden zoekt zij een exploitant aan om de concessie uit te baten. Ten eerste formuleert ze voor het openbaar vervoer in haar gebied een visie (gerelateerd aan thema's zoals ruimtelijke ordening, woningbouw en milieu), die doorgaans in een Nota van Uitgangspunten vervat wordt.

Figuur 13 Taakverdeling en relaties casus Noord-Brabant



In het geval van Noord-Brabant geldt (op dit moment) één en dezelfde visie voor de drie concessiegebieden die deze ov-autoriteit heeft ingesteld. Met deze visie als vertrekpunt wordt per concessiegebied een (wettelijk verplicht) Programma van Eisen opgesteld, waaraan het openbaar vervoer in de concessieperiode moet voldoen.

In een aanbestedingsprocedure wordt vervolgens aan geïnteresseerde bedrijven de mogelijkheid geboden om een inschrijving te doen. Na het vergelijken van de verschillende offertes kiest de ov-autoriteit de inschrijver met het beste aanbod. Deze exploitant baat vervolgens, na een implementatieperiode, de concessie voor eigen rekening en risico uit, onder een zogeheten netto-kostencontract. Hij ontvangt hiervoor een concessievergoeding naast de opbrengsten die hij van de reizigers ontvangt (waarvoor hij het opbrengstenrisico draagt).

Naast inkomsten uit kaartverkoop en een concessievergoeding, ontvangt de vervoerder ook een

vergoeding voor het vervoer van studenten die voor een gereduceerd tarief of gratis reizen met een studenten-ov-kaart. Op landelijk niveau zijn er afspraken over bekostiging (met het ministerie van Onderwijs) en de verdeling van deze gelden over de vervoerders.

De Provincie Noord-Brabant heeft gekozen voor een concessiestelsel waarin de vervoerder (concessiehouder) de ontwikkelfunctie draagt: hij is verantwoordelijk voor het ontwerp en de planning van de vervoerdiensten. Hij heeft zich daarbij te houden aan de concessieovereenkomst, waarin minimumstandaarden en streefniveaus zijn opgenomen ten aanzien van frequenties, lijnvoering, bedieningstijden et cetera. De tarieven moeten doorgaans door de ov-autoriteit worden geaccordeerd. Marketing en verkoop behoren tot de verantwoordelijkheden van de vervoerder. De ov-autoriteit heeft evenwel besloten dat de bussen onder de merknaam Bravo rijden (plus enkele hoogwaardige lijnen onder Bravodirect).

In gebieden waar de vraag naar ov gering is, worden vaak buurtbussen ingezet. Dit zijn kleine 8-persoonsbussen die goedkoper zijn in aanschaf en verbruik. De buurtbussen worden door vrijwilligers gereden. Deze factoren maken dat de buurtbus aanmerkelijk goedkoper is qua exploitatie dan een 'normale' bus. In totaal rijden in de drie concessiegebieden ca. 100 buurtbussen.

De drie concessiegebieden zijn qua oppervlakte ongeveer even groot. In West-Brabant rijden 249 bussen, Oost-Brabant heeft 252 bussen en vervoerder Hermes heeft in Zuidoost-Brabant 213 bussen ter beschikking. Van alle bussen in de drie concessies zijn er 60 in exploitatie door onderaannemers van de winnende concessiehouders. Onderaannemers worden voornamelijk ingeschakeld voor piek- en scholierenlijnen. In totaal worden er 714 bussen ingezet (waarvan 60 door onderaannemers), plus 100 buurtbussen.

Voor de openbaarvervoerdiensten baat de winnende vervoerder een concessie uit, die in een concessieovereenkomst met de ov-autoriteit is vastgelegd. Hij verkrijgt met andere woorden een exclusief recht om het vervoer in het gebied te verzorgen. De concessie is een publieke dienstencontract, vallend onder verordening EU/1370/2007. Gedurende de looptijd van het contract heeft de concessiehouder geen concurrentie van andere vervoerders. Tijdens de aanbesteding concurreren doorgaans twee of meer (van de thans in totaal vijf in Nederland actieve) vervoerders om een nieuwe concessie.

In de Wp2000 zijn bepalingen opgenomen om de continuïteit van concessie-overstijgende diensten te waarborgen. Zo zijn ov-autoriteiten verplicht om aangrenzende concessieverleners te consulteren bij het verlenen van een concessie.

Activa met langere levensduur

Voor de uitvoering van de openbaarvervoerdiensten zorgt de ov-autoriteit voor beschikbare wegen en haltes. De bussen zijn eigendom van de vervoerder. Hij verzorgt ook het verwervingsproces en is a priori verantwoordelijk voor het lot van de bussen aan het einde van de concessieperiode. De stallingen, waarover de vervoerder beschikking heeft, zijn bij hem in eigendom of worden door hem gehuurd.

De afgelopen jaren is een tendens te zien dat er overnameregelingen voor de bussen worden getroffen, zodat deze aan het einde van de concessieperiode aan de opvolgende concessiehouder kunnen worden overgedaan. Dit wordt in de hand gewerkt door de introductie van zero-emissie-bussen. Bussen met batterij-aandrijving kennen een hoge initiële investering, die dikwijls niet in één concessieperiode (ca. 7-10 jaar) kan worden afgeschreven.

Daarnaast dient laadinfrastructuur te worden aangelegd die is geënt op het type bus dat wordt ingezet. De thans aanwezige infrastructuur in Oost- en Zuidoost-Brabant is in handen van de vervoerders. In de komende jaren zal duidelijk worden hoe de voorziene verdere grootschalige omslag naar Zero Emissie gefinancierd zal worden. Het ligt in de verwachting dat de ov-autoriteit hierin een rol zal gaan spelen (door bijvoorbeeld garanties, het zelf verstrekken van leningen of het zelf aanschaffen van voertuigen of laadinfrastructuur).

3.5

Nederland: Haaglanden (MRDH)

Studiegebied

De oppervlakte van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) beslaat 1.256 km², die wordt bevolkt door circa 2,4 miljoen inwoners⁷: dit maakt een bevolkingsdichtheid van bijna tweeduizend inwoners per km². De regio wordt gevormd door 23 gemeenten in de provincie Zuid-Holland, in het westen van Nederland. De belangrijkste steden zijn Rotterdam (650.000 inwoners) en Den Haag (540.000). De regio is van Rotterdam naar Den Haag en Zoetermeer zeer sterk verstedelijkt, als gevolg waarvan de dienstensector veruit het grootste is. De casus Den Haag heeft betrekking op Den Haag en omstreken met ruim 900 duizend inwoners op 199 km².

Bestuur

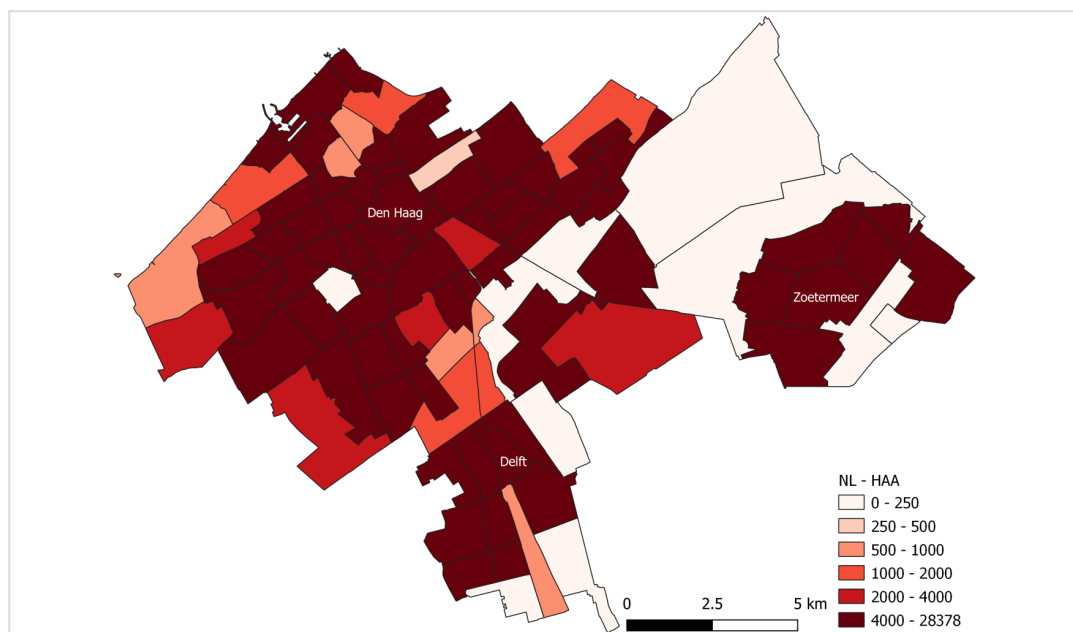
Voor algemene uitleg over het thema bestuur, zie: provincie Noord-Brabant.

In het onderzoeksgebied zijn de gemeenten sinds november 2014 deelnemer in de MRDH, die door de gemeenten en de provincie overgehevelde taken vervult op het gebied van verkeer en vervoer,

⁷ Bron: <https://mrdh.nl/wie-zijn/gemeenten>, geraadpleegd op 4 november 2020. MRDH berekent zelf de bevolkingsdichtheid door inwoners te delen door de bebouwde oppervlakte (dus exclusief water en natuur-, landbouw- en recreatiegebied), terwijl in bovenstaande tekst het gehele territorium als maatstaf is genomen.

ruimtelijke ordening, economie en arbeidsmarkt. De MRDH is een fusie van het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam⁸.

Figuur 14 Gebied casus Haaglanden



De MRDH is opgezet als samenwerkingsverband tussen gemeenten. Uit de bestuurders (burgemeester en verantwoordelijke 'wethouders') van de deelnemende gemeenten wordt een algemeen bestuur en (daaruit verkozen) dagelijks bestuur gevormd, die worden gecontroleerd door leden van de gemeenteraden. De MRDH heeft de beschikking over een bescheiden organisatie van ambtenaren, die het uitvoerend werk verrichten, en wordt gefinancierd door de deelnemende gemeenten. De MRDH bestaat louter voor de behartiging van het algemeen belang (door het uitvoeren van 'bovengemeentelijke' taken) en heeft geen winstoogmerk.

De MRDH vervult de *beleidsfunctie* van het openbaar vervoer. Ten eerste formuleert ze voor het openbaar vervoer in haar gebied een hoofdlijnenvisie (gerelateerd aan thema's zoals ruimtelijke ordening, woningbouw en milieu), die wordt uitgewerkt in de Kadernota OV. Deze nota vormt de beleidsbasis van een Programma van Eisen, waaraan de vervoerder in de concessieperiode moet voldoen. Voor de uitvoering van de openbaarvoerdiensten zoekt de MRDH een exploitant aan om de concessie uit te baten.

Taakverdeling en relaties

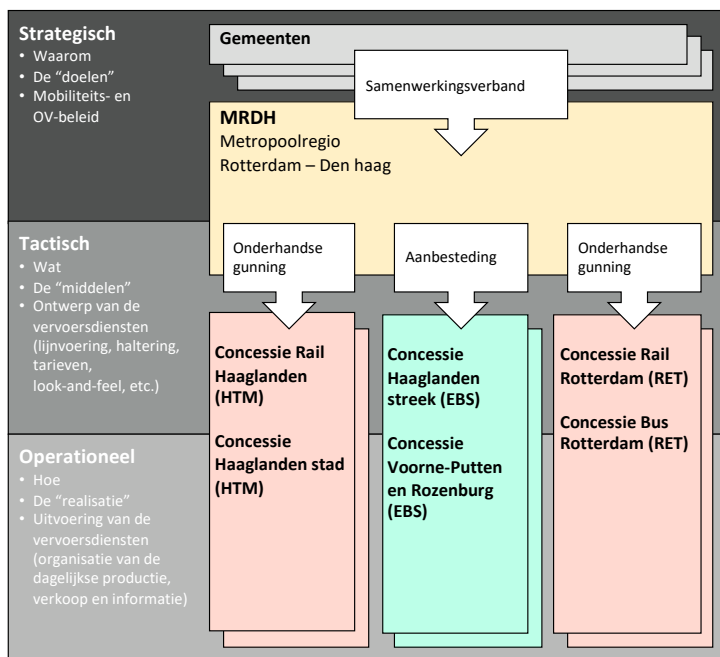
De MRDH heeft gekozen voor een concessiestelsel waarin de vervoerder (concessiehouder) de *ontwikkefunctie* draagt: hij is verantwoordelijk voor het ontwerp en de planning van de vervoerdiensten. Hij heeft zich daarbij te houden aan de concessieovereenkomst, waarin minimumstandaarden en streefniveaus zijn opgenomen ten aanzien van frequenties, lijnvoering, bedieningstijden et cetera. De tarieven moeten doorgaans door de ov-autoriteit worden geaccordeerd. Marketing en verkoop behoren tot de verantwoordelijkheden van de vervoerder.

Hoewel RET en HTM beide twee concessies uitbaten, dienen zij beide één geïntegreerd vervoerplan per jaar in. (Er is immers een substitutie-effect, daar hun beider twee concessies over één

⁸ Tot circa 2012 hebben meerdere samenwerkingsverbanden van (middelgrote en grote) gemeenten als opdrachtgever van het openbaar vervoer gefungeerd. De meeste "wgr-plusregio's" zijn van regeringswege afgeschaft. Momenteel bestaan alleen voor het vervoer rondom Amsterdam en het vervoer in het onderzoeksgebied nog dergelijke, van regeringswege erkende, samenwerkingsverbanden, waarbij de centrumgemeenten met de (kleinere) buurgemeenten een gemeenschappelijk orgaan vormen.

territoriaal gebied gaan.) EBS dient voor beide concessies een separaat vervoerplan in. In deze plannen worden de aanpassingen aan het aanbod voor het komende jaar beschreven. Deelnemende gemeenten en reizigersorganisaties kunnen ter voorbereiding op vaststelling van het vervoerplan commentaren of voorstellen indienen, waarna de ov-autoriteit de vervoerplannen accordeert.

Figuur 15 Taakverdeling en relaties casus Haaglanden



Een belangrijke gedachte bij de invoering van de Wp2000 (bij de centrale wetgever) was dat de ov-concessies op de markt zouden komen via aanbestedingen. In de grote Nederlandse steden bestond hiertegen weerstand van vooral de vervoerbedrijven die in handen van de gemeenten zijn (GVB Amsterdam, RET en HTM, waarvan het personeel een hoge organisatiegraad kent) en van sommige politici. In 2012 is uiteindelijk landelijk besloten dat concessies in de 'G4' blijvend gegund mogen worden aan het gemeentelijk vervoerbedrijf ('inbesteding').⁹

De MRDH geeft zes ov-concessies uit: Bus Rotterdam en Rail Rotterdam (aan vervoerder RET), Haaglanden Stad en Haaglanden Rail (aan HTM), en Haaglanden Streek en Voorne-Putten/Rozenburg (aan EBS). Voor de eerste vier concessies heeft men gekozen voor inbesteding, na vervulling van drie voorwaarden: schone voertuigen, een marktconforme prijs en de invoering van innovaties ter verbetering van de reizigerstevredenheid.

De overige twee concessie zijn na aanbesteding gegund. In procedure wordt aan geïnteresseerde bedrijven de mogelijkheid geboden om een inschrijving te doen. Na het vergelijken van de verschillende offertes kiest de ov-autoriteit de inschrijver met het beste aanbod. Deze exploitant baat vervolgens, na een implementatieperiode, de concessie voor eigen rekening en risico uit met een zogeheten netto-kostencontract. Hij ontvangt hiervoor een concessievergoeding naast de opbrengsten die hij van de reizigers ontvangt. In Nederland zijn thans vijf streekvervoerders actief, naast de drie gemeentelijke vervoerbedrijven.

De winnende vervoerder – die een concessieovereenkomst met de ov-autoriteit heeft gesloten – verkrijgt een exclusief recht om het vervoer in het gebied te verzorgen. De concessie is een publieke dienstencontract, vallend onder verordening EU/1370/2007. Gedurende de looptijd van het contract heeft de concessiehouder geen concurrentie van andere vervoerders.

In het onderzoeksgebied draagt de vervoerder het opbrengstenrisico. Naast inkomsten uit kaartverkoop en een concessievergoeding, ontvangt de vervoerder ook een vergoeding voor het vervoer van studenten die voor een gereduceerd tarief of gratis reizen met een studenten-ov-kaart. Op landelijk niveau zijn er afspraken over bekostiging (door het ministerie van Onderwijs) en de verdeling van deze gelden over de vervoerders.

In de Wp2000 zijn bepalingen opgenomen om de continuïteit van concessie-overstijgende diensten te waarborgen. Zo zijn ov-autoriteiten verplicht om aangrenzende concessieverleners te consulteren bij het verlenen van een concessie.

⁹ Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat van het stad- en streekvervoervolume in heel Nederland grofweg de helft voor rekening komt van vervoer binnen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

Naast contractuele relaties spelen ook eigendomsrelaties in het onderzoeksgebied een belangrijke rol. De gemeente Rotterdam en de gemeente 's-Gravenhage (Den Haag) zijn eigenaar van RET resp. HTM, met de MRDH in beide bedrijven als houder van een klein aandeel. Hoewel het publieke eigenaarschap vanuit perspectief van o.a. leveringszekerheid van het ov en flexibiliteit van het aanbod gepercipieerde voordelen geniet, is er bij overheidsbedrijven immer het risico op het ontstaan van inefficiënties. Bij de inbestede concessies gaat dan ook de nodige aandacht uit naar het bepalen van een 'marktconforme' prijs, door benchmarking en andere onderzoeken. De ov-autoriteit houdt de optie open in de toekomst wél openbaar aan te besteden, als de eigen vervoerder bijvoorbeeld niet marktconform kan werken.

Hoewel beheer, onderhoud en vervanging van de railinfrastructuur de verantwoordelijkheid is van de ov-autoriteit, is dit in het onderzoeksgebied middels convenanten belegd bij de vervoerders RET en HTM (die op dit gebied de expertise in huis hebben).

Activa met langere levensduur

De voertuigen van RET en HTM zijn eigendom van de respectievelijke gemeenten, waarbij MRDH als *asset owner* optreedt. De bussen in beide concessies in handen van EBS zijn eigendom van die vervoerder. Hij verzorgt ook het verwervingsproces en is a priori verantwoordelijk voor het lot van de bussen aan het einde van de concessieperiode. De stallingen, waarover de vervoerder beschikking heeft, zijn bij hem in eigendom of worden door hem gehuurd.

Voor algemene ontwikkelingen omtrent activa, zie: provincie Noord-Brabant.

3.6

Duitsland: Rhein-Ruhr West (Duisburg e.o.)

Studiegebied

Het studiegebied beslaat een gedeelte van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, namelijk de *Kreise* Kleve, Wesel en Viersen en de *kreisfreie Städte* Duisburg en Krefeld. Een *Kreis* is een gebied van minstens meerdere gemeenten en is qua grootte te vergelijken met een arrondissement in een Belgische provincie. Een *kreisfreie Stadt* is een grotere stad, die zelfstandig opereert en geen onderdeel vormt van een *Kreis*.

Het is een gebied in het westen van Duitsland, dat grenst aan de Nederlandse provincies Gelderland en Limburg. De belangrijkste steden in het gebied zijn Duisburg en Krefeld. Het gebied is polycentrisch, met diverse kleinere steden en plaatsen met een centrumfunctie, zoals Viersen, Kleve en Wesel, maar ook een aanzienlijk aandeel landelijk gebied.

Het hele gebied wordt verbonden door regionale treinverbindingen, die de hoofdassen van het openbaar vervoer vormen. Met name in de stedelijke concentraties, die ook onderdeel vormen van de metropoolregio Rijn-Ruhr, is de trein hoogfrequent.

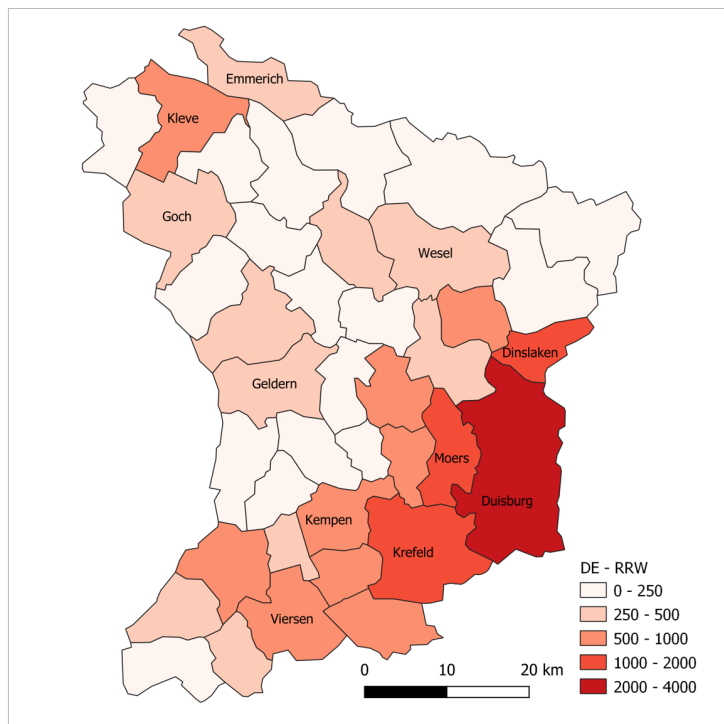
De steden Duisburg en Krefeld hebben elk een tramnetwerk, dat deels bestaat uit een stedelijk net en deels uit vrij liggende (ook interurbane) lijnen. Alle steden van enige betekenis hebben een eigen stadsbusnetwerk, dat naar gelang de grootte van de stad varieert van heel omvangrijk tot zeer klein en voorziet in uitlopers naar omliggende plaatsen. In het landelijk gebied wordt ook voorzien in een busnetwerk naar en tussen de kleine kernen, dat voor een belangrijk deel laagfrequent is. Veel lijnen zijn hier scholierenlijnen. Het busnetwerk wordt aangevuld met belbus- en beltaxisystemen en vervoerdiensten die door burgers worden georganiseerd.

Bestuur

In Duitsland is met de inwerkingtreding van het zogenaamde *Regionalisierungsgesetz* in 1993 de verantwoordelijkheid voor het organiseren van regionaal openbaar personenvervoer gedecentraliseerd van de federale overheid naar de deelstaten. De verantwoordelijkheid is hierbij gesplitst in regionaal vervoer over het spoor en over de weg. Onder spoor moet hier spoorvervoer over het landelijke spoorwegnet verstaan worden, en niet de stedelijke tram- en metronetwerken, deze laatste vallen juridisch onder hetzelfde opdrachtgeverschap als het vervoer over de weg.

In het kader van de decentralisering hebben de deelstaten de verantwoordelijkheid om één of

Figuur 16 Gebied casus Rhein-Ruhr West



meerder ov-autoriteiten te benoemen. Dit resulteert in een vaak complex en zeer divers beeld, zowel door Duitsland heen als binnen een deelstaat, zoals het hier bestudeerde Noordrijn-Westfalen.

Voor het vervoer over het spoor is de rol van ov-autoriteit per deelgebied van de deelstaat belegd bij een *Verkehrsverbund*, in het studiegebied is dat het *Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR)*, dat overigens groter is dan het studiegebied en zestien steden en zeven *Kreise* omvat. Hoewel het regionaal vervoer over het spoor in deze studie buiten beschouwing blijft, is het toch belangrijk om het *Verkehrsverbund* te benoemen, omdat dit behalve voor het opdrachtgeverschap voor spoorvervoer, ook verantwoordelijk is voor tariefintegratie over alle modaliteiten van openbaar vervoer heen en marketingactiviteiten.

Het regionaal vervoer over de weg en de stedelijke spoornetwerken wordt georganiseerd in het kader van het federale *Personenbeförderungsgesetz*, de 'Personenvervoerwet'. Voor deze modaliteiten heeft Noordrijn-Westfalen de steden en de *Kreise* aangewezen

als ov-autoriteiten. De taken die zij uitvoeren zijn planning, organisatie en financiering. In dit kader stellen zij doorgaans een vervoerplan (*Nahverkehrsplan*) op, dat tot stand komt met medewerking van de vervoerders en betrokkenheid van de gemeenschap.

De opdrachtgevende overheden hebben vervolgens de mogelijkheid om zich te verenigen in zogenaamde *Zweckverbände*. Dit zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten of *Kreise* die een eigen rechtspersoonlijkheid en bestuur kennen en bedoeld zijn voor de organisatie van specifieke taken van publiek belang. Zodra voor de uitvoering van een publieke taak een *Zweckverband* aangegaan wordt, wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taak overgedragen aan het *Zweckverband*. De overheden houden een taak in het bestuur van het *Zweckverband*.

De *Kreise* Kleve en Wesel hebben samen het *Nahverkehrs-Zweckverband Niederrhein (NVN)* gevormd. Het *Kreis* Viersen heeft de organisatie van het openbaar vervoer gedelegeerd aan de *Verkehrsgesellschaft Kreis Viersen*, dat ook een *Zweckverband* is. De steden Duisburg en Krefeld organiseren het openbaar vervoer zelf.

Naast de *Zweckverbände* van de *Kreise*, die, net als de steden Duisburg en Krefeld, het openbaar vervoer over de weg en per tram organiseren, is er ook een *Zweckverband VRR*, dat fungeert als opdrachtgever voor de treindiensten.

De gemeenten hebben ook nog een andere rol. Alle steden en plaatsen van enige omvang hebben een eigen vervoerbedrijf, dat een onderdeel is van het *Stadtwerk*, de dienst openbare werken van de gemeente. De *Stadtwerke* zijn zoals gebruikelijk verantwoordelijk voor een veelheid aan taken, waaronder naast vervoer bijvoorbeeld: vuilverwerking, energievoorziening en sportfaciliteiten.

Om de Duitse aanpak van het regionale openbaar vervoer juist te interpreteren, is het belangrijk om te beseffen dat hoewel een deel van de taken van de *Stadtwerke* verlieslatend is, een ander deel wel profitabel is. De winstgevendheid van het *Stadtwerk* wordt doorgaans over het geheel van de activiteiten beschouwd en aan het publiek gerapporteerd.

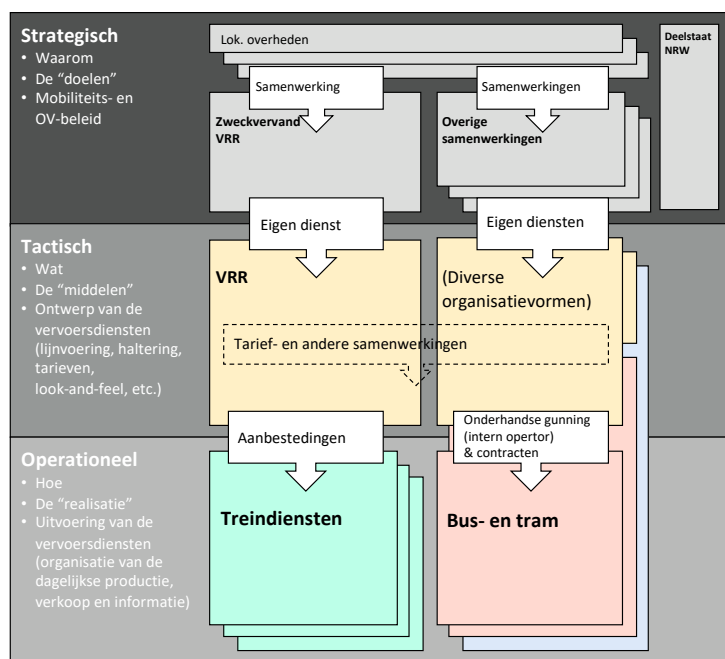
Een per taak gespecificeerde kosten-batenrekening werd in het kader van deze studie, ook op verzoek, niet verkregen. Daardoor is het in dit studiegebied niet mogelijk om inzicht te krijgen in de exacte kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer.

Taakverdeling en relaties

De taken in het studiegebied zijn over meerdere lagen verdeeld. De deelstaat heeft alle taken, behalve de bepaling van algemene beleidsdoelstellingen, gedelegeerd.

Ieder *Zweckverband* en iedere stad stelt een vervoerplan op. Het vervoerplan van de *Zweckverbände* die voortkomen uit de *Kreise* en van de steden behelst het openbaar vervoer over de weg en met de tram, terwijl het vervoerplan van *Zweckverband* VRR over het treinverkeer in de regio gaat.

Figuur 17 Taakverdeling en relaties casus Rhein-Ruhr (vereenvoudigd)



Alle *Zweckverbände* en de steden tezamen geven opdracht aan het *Verkehrsverbund Rhein-Ruhr*, dat de taken uitvoert die verder strekken dan het opdrachtgeverschap van de treindiensten, zoals tariefintegratie en marketingcampagnes over het hele VRR-gebied heen. Het *Verkehrsverbund* verstrekt ook zelf klantenservice en reisinformatie, hoewel dit eveneens door de vervoerders gedaan wordt.

Er is, met name in het verstedelijkte gedeelte van het studiegebied dat onderdeel vormt van de metropoolregio Rijn-Ruhr, een hoge mate van overlap tussen de openbaar vervoernetwerken van de verschillende steden en *Kreise*, waarbij vervoerbedrijven onder de regie van de ene stad of *Kreis* vervoerdiensten uitvoeren van en naar naastgelegen gebieden, die ook vervoerwaarde kunnen hebben in die naastgelegen gebieden.

De ov-autoriteiten in het studiegebied die verantwoordelijk zijn voor het vervoer over de weg en per tram (de twee *Zweckverbände* en de steden Duisburg en Krefeld) beperken

zich tot het opstellen van een Nahverkehrsplan. Voor deze modaliteiten van openbaar vervoer worden in het studiegebied, in tegenstelling tot voor het treinvervoer, geen aanbestedingen georganiseerd.

Vervoerders in het gebied, die voor een deel eigendom zijn van de Stadtwerke, en voor een deel van grotere concerns zoals Deutsche Bahn, voeren het vervoer uit op eigen initiatief en (formeel) op commerciële ("kostendekkende") voorwaarden, waarbij zij een voorstel indienen bij de ov-autoriteit (het *Zweckverband* of de stad), dat getoetst wordt aan het Nahverkehrsplan. Bij hun opbrengsten betrekken ze diverse vormen van compensaties voor opgelegde tariefkortingen. Het vervoer wordt kostendekkend verondersteld door een combinatie van opbrengsten uit kaartverkoop en bijdragen voor doelgroepen zoals scholieren en mindervaliden.

Een deel van het vervoer wordt in opdracht van vervoerders uitgevoerd door onderaannemers, die vaak ook al een lange staat van dienst hebben.

Activa met langere levensduur

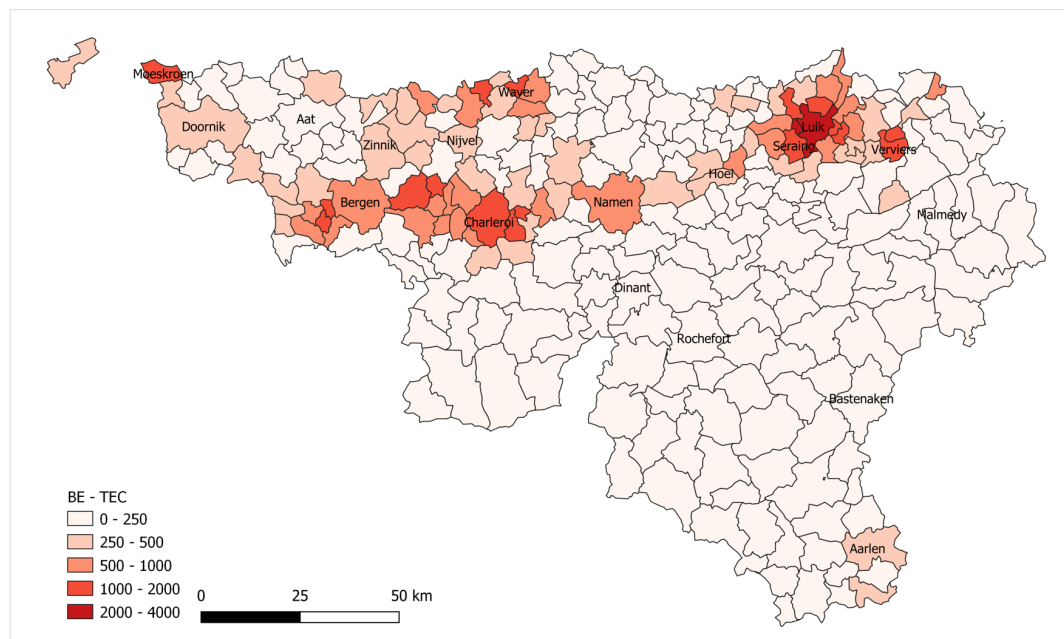
Voertuigen zijn over het algemeen in eigendom van de vervoerders. De trams en tram-infrastructuur in en rond de steden Duisburg en Krefeld is ook eigendom van de respectievelijke vervoerbedrijven. De eigenaars zijn ook verantwoordelijk voor het assetmanagement.

Er worden subsidies verstrekt die vernieuwing van de vloot of van de infrastructuur tot doel hebben. Deze subsidie is doorgaans afkomstig direct van de steden, of van investeringsprogramma's van de deelstaat of de federale overheid.

Studiegebied

Het Waalse Gewest in België heeft 3,6 miljoen inwoners en een oppervlakte van 16.901 km², hetgeen een bevolkingsdichtheid van 215 personen per km² maakt. De belangrijkste steden zijn Charleroi, Luik, Namen en Bergen. Het openbaar vervoer in het onderzoeksgebied betreft de bussen in het gewest plus enkele lijnen naar Brussel en het tramnetwerk ("premetro") van Charleroi.

Figuur 18 Gebied casus TEC

**Bestuur**

De verantwoordelijkheden voor het openbaar vervoer zijn verdeeld over verschillende niveaus. De verantwoordelijkheid voor het spoorwegnet ligt op het federale niveau. De bevoegdheden voor de overige vormen van openbaar vervoer (per bus, tram of metro) zijn belegd bij de gewesten.

Het Waalse Gewest (met regeringszetel in Namen) heeft de beleidsfunctie: het bepaalt de strategische beleidsdoelen omtrent het openbaar vervoer (in samenhang met thema's als toegankelijkheid, ruimtelijke ordening, milieu, enz.). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de Waalse overheidsdienst SPW.

Het opdrachtgeverschap wordt binnen de SPW (sinds een structuurwijzigingen in 2019) formeel uitgevoerd door vervoersautoriteit AOT. Het betreft de vertaling van de strategische doelen naar meer concrete keuzes en maatregelen op het gebied van het ov. Sinds enige tijd is er ook tweemaal per jaar overleg met de zes OCBM's (overlegorganen), waarin relevante actoren zoals gemeenten, gewestregering en de OTW elkaar ontmoeten.

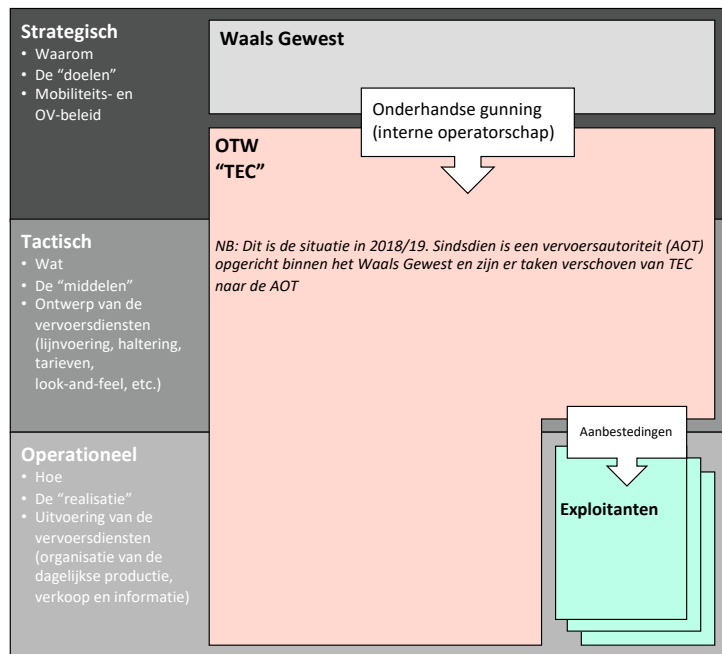
Het Waals Gewest verstrekt een openbaredienstencontract aan de Opérateur de Transport de Wallonie (OTW, voor het publiek handelend onder de naam TEC: Transports en Commun). TEC is in dit kader aangeduid als 'interne operator' van het gewest. Het huidige openbaredienstencontract loopt tot 2023. De AOT staat in voor de sturing van TEC op het gebied van budgetten en aanbod.

Taakverdeling en relaties

De nieuwe TEC-structuur is gevormd door een samenvoeging in 2019 van de toenmalige SRWT (de Société Régionale Wallonne du Transport) en de vijf autonome, regionaal georganiseerde TEC-bedrijven (die grofweg de Waalse provincies beslaan). Tot aan de structuurwijziging van 2019 vervulde de SRWT bepaalde gezamenlijke en strategische functies voor de hele TEC-Groep in Wallonië. Deze rol is overgenomen door de centrale directie van OTW.

Vandaag worden de belangrijkste taken op tactisch niveau (de ontwikkelfunctie van het ov) uitgevoerd door TEC. Dit gebeurt vooral binnen de vijf gebiedsdirecties, die uit de voormalige vijf TEC's voortvloeien, in samenwerking met de centrale directie van OTW en onder aansturing van de vervoersautoriteit AOT (die de eisen aan TEC vaststelt en plannen goedkeurt).

Figuur 19 Taakverdeling en relaties casus TEC



Een gedeelte van de vervoersdiensten wordt door TEC zelf uitgevoerd (regie-diensten) en een gedeelte wordt door onderaannemers (exploitanten) uitgevoerd, net zoals bij De Lijn het geval is. De verhouding van het vervoersvolume in regie/exploitanten is in Wallonië ongeveer 70%/30%.

TEC heeft een publiekedienscontract als bedoeld onder verordening EU/1370/2007.

De historisch gegroeide praktijk waarbij exploitanten gedeelten van het werk van de (destijds nationale) NMVB in onderaanneming uitvoerden, is na de vorming van TEC in de jaren '90 in stand gebleven, net zoals bij De Lijn. In tegenstelling tot de situatie bij De Lijn zijn de exploitantencontracten pas recent herzien en voor het eerst via aanbesteding (sinds 2019) door OTW gegund aan vervoerders.

TEC ontwerpt het vervoersaanbod, de exploitanten zijn uitsluitend verantwoordelijk voor het rijden van de bussen. Dit doen zij onder een brutokostencontract: zij ontvangen

een vaste som voor het uitvoeren van een overeengekomen aantal ritten, ongeacht het aantal reizigers. Wel is er een kwaliteitsmanagementsysteem ingevoerd met bijbehorende financiële prikkels.

Activa met langere levensduur

De bussen zijn in bezit van de uitvoerende vervoerders, dus enerzijds TEC zelf (voor de regie-diensten) en anderzijds de exploitanten. De tram-infrastructuur in Charleroi wordt door TEC beheerd.

3.8

Frankrijk: Valenciennes

Studiegebied

Het geografische gebied van deze casus bestaat uit twee samenwerkingsverbanden van gemeenten, gesitueerd dichtbij de Belgische grens, in de regio Hauts-de-France in Noordwest-Frankrijk: de *Communauté d'Agglomération de Valenciennes Métropole* en de *Communauté d'Agglomération de la Porte du Hainaut*. In het onderzoeksgebied zijn in totaal 81 gemeenten. Valenciennes is met ruim 40.000 de grootste. De grootste gemeente in de Porte du Hainaut is Denain, met ongeveer 20.000 inwoners. Daarnaast zijn er nog acht gemeenten met meer dan 10.000 inwoners.

Het ov-netwerk op het grondgebied van Valenciennes Métropole en de Porte du Hainaut heeft als merknaam *Transvilles*. Het *Transvilles*-netwerk omvat 2 tramlijnen, 40 buslijnen en 3 'shuttles'.

Bestuur

De twee samenwerkingsverbanden hebben in gezamenlijkheid een autoriteit opgericht in de vorm van een 'Syndicat Mixte', dit is een Franse samenwerkingsvorm van verschillende publieke organen, bestuurd door een raad van gedelegeerden. Deze autoriteit draagt de naam SIMOUV (*Syndicat Intercommunal de Mobilité et d'Organisation Urbaine du Valenciennois*).

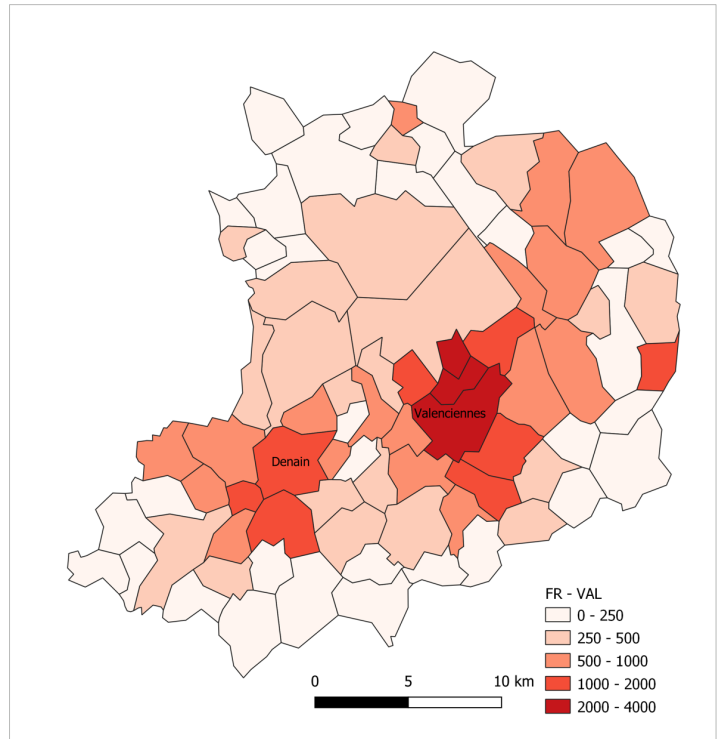
SIMOUV wordt aangestuurd door een raad van 46 vaste leden en 23 plaatsvervangende leden, die gelijkelijk uit de beide samenwerkingsverbanden afgevaardigd worden. Er is een uitvoerend bureau

van tien leden. De projecten die SIMOUV uitvoert, worden in hoofdzaak uitgewerkt door werkgroepen, die invulling geven aan de verschillende doelstellingen en thema's, zoals het opstellen van programma's van eisen of de behartiging van belangen van personen met beperkte mobiliteit.

De twee hoofdverantwoordelijkheden van SIMOUV zijn mobiliteit en ruimtelijke ordening. Op het laatste gebied is SIMOUV verantwoordelijk voor planvorming op het gebied van ruimtelijke ordening op regionaal niveau.

Kijkend naar mobiliteit, is SIMOUV verantwoordelijk voor de organisatie van alle soorten mobiliteit in de regio Valenciennes. Dit behelst ook thema's als: autodelen, carpoolen, actieve mobiliteit (fietsen en wandelen), parkeren, bevoorradingslogistiek en de beperking van congestie en vervuiling.

Figuur 20 Gebied casus Valenciennes



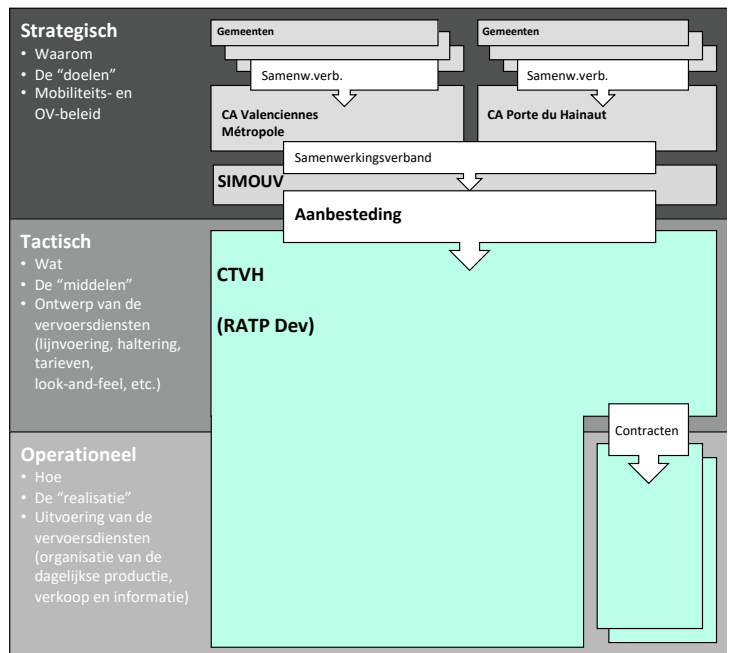
Op het gebied van vervoer zijn taken van SIMOUV: het uitvoeren van verkeerskundige en vervoerkundige analyses, het opstellen van een stedelijk mobiliteitsplan, het laten aanleggen van infrastructuur voor openbaar vervoer, en het opdrachtgeverschap voor het openbaar vervoer.

Taakverdeling en relaties

SIMOUV is opdrachtgever voor het openbaar vervoer in Valenciennes Métropole en de Porte du Hainaut. Zij geven opdracht voor het openbaar vervoer op het netwerk genaamd *Transvilles*.

De uitvoering van het openbaar vervoer op dit netwerk is in handen van de 'Compagnie des Transports du Valenciennois et du Hainaut' (CTVH). Het bedrijf is verantwoordelijk voor het onderhoud en de exploitatie van het ov-netwerk, de marketing van de verkoop en het leveren van expertise aan

Figuur 21 Taakverdeling en relaties casus Valenciennes



SIMOUV voor de verbetering en ontwikkeling van het netwerk.

CVTH is een dochteronderneming van RATP Dev, een afkorting van *RATP Développement*, dat een 100%-dochter is van de Groupe RATP, ontstaan vanuit de kerntaak van uitvoerder van het openbaar vervoer in Parijs en omstreken. RATP Dev is opgericht voor het ontwikkelen van activiteiten op het gebied van ov-netwerken en uitvoering van publieke dienstcontracten in andere gebieden dan Parijs. De Groupe RATP is 100% eigendom van de Franse staat.

SIMOUV is eigenaar van infrastructuur en voertuigen, die in bruikleen worden gegeven aan CVTH voor de exploitatie. CVTH is verantwoordelijk voor het onderhoud aan infrastructuur en voertuigen tijdens de uitvoering van het contract.

SIMOUV is verantwoordelijk voor investeringen in infrastructuur en vloot. CVTH levert hiervoor expertise.

Voor de exploitatie van haar netwerk heeft SIMOUV gekozen voor een zogenaamde “delegatie van de openbare dienst”, wat in essentie een netto-kostencontract is waar de vervoerder het kosten- en opbrengstenrisico draagt. Er bestaat een bonus-malusregeling gerelateerd aan de kwaliteit van de uitvoering door de vervoerder. In geval van slechte prestaties kan SIMOUV (contractuele) boetes opleggen aan zijn exploitant.

Het huidige contract is in 2016 gesloten na aanbesteding en behelst een periode van 7 jaar, die in 2022 afloopt. In het kader van de delegatie van de openbare dienst moet de exploitant aan SIMOUV regelmatig verslagen uitbrengen over de prestaties en de kwaliteit van de dienstverlening.

Activa met langere levensduur

SIMOUV is eigenaar van de infrastructuur, voertuigen en alle andere roerende en onroerende zaken die nodig zijn voor de werking van het systeem. De activa keren na afloop van de vervoerovereenkomst terug naar SIMOUV. Investeringen worden verricht door SIMOUV, maar op basis van advies en expertise van de exploitant. De exploitant draagt hierdoor geen investeringsrisico op voertuigen en infrastructuren.

3.9

Zwitserland: Regio Zürich (Zürich-Aargau-Zug)

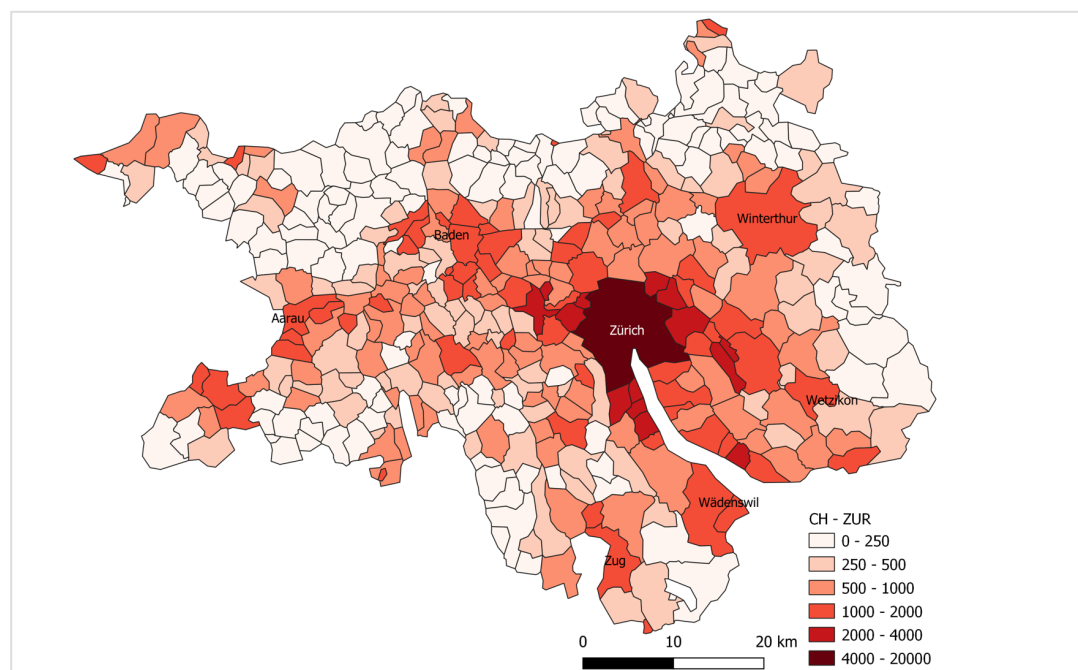
Studiegebied

Het geografische gebied van deze casus bestaat uit drie kantons: Zürich, Aargau en Zug. Het kanton Zürich is het belangrijkste gebied. Het kanton Aargau ligt ten westen van het kanton Zürich, het kanton Zug ten zuiden. Vanwege de demografische en economische dominantie van het kanton Zürich en zijn aanbod aan ov-diensten, zullen we ons in deze beschrijving vooral richten op het in dit kanton voorkomende model.

De structuur van het kanton Zürich is georganiseerd rond de agglomeratie van de stad Zürich. 80% van de bevolking van het kanton woont in de agglomeratie. De stad Zürich speelt een centrale rol in het kanton. Het Kanton Aargau is daarentegen polycentrischer georganiseerd. Het kanton Zug vormt een kleiner gebied.

Verskillende netwerken vormen het ov-netwerk voor Groot-Zürich: een tramnet voor de agglomeratie Zürich (16 lijnen, totaal 112 km) en verschillende stedelijke en regionale buslijnen. Er zijn in totaal 546 buslijnen in het hele gebied: 376 buslijnen voor het kanton Zürich, 43 voor het kanton Zug en 127 voor het kanton Aargau. De treindiensten in de kantons vallen buiten het bestek van deze studie. Verscheidene vervoerders exploiteren de vervoersdiensten in Groot-Zürich, enkele tientallen op het grondgebied van het kanton Zürich (acht hoofdexploitanten, met een aantal kleinere onderaannemers), negen in Aargau en één in Zug.

Figuur 22 Gebied casus Zürich



Bestuur

De belangrijkste actor voor het vervoersbeleid in Zürich is ZVV, het Zürcher Verkehrsverbund. Het is een autonoom openbaar lichaam, gevormd op basis van een samenwerking tussen het kanton Zürich en 162 gemeenten in het kanton. Het is de organiserende vervoersoverheid binnen haar territoriale bevoegdheid. De oprichting van het ZVV in mei 1990 heeft de bouw van een gecoördineerd en geïntegreerd netwerk op kantonnaal niveau mogelijk gemaakt, met inbegrip van de ontwikkeling van een geïntegreerd tarief (tariefgemeenschap). Het ZVV, als enige vervoersoverheid op kantonnaal niveau, heeft eigen personeel om de aan haar toevertrouwde taken uit te voeren. De relatie tussen het kanton en de gemeenten voor de werking van het ZVV is bij kantonale wet- en regelgeving geregeld.

Voor Aargau en Zug zijn het de kantons die zelf hun openbaar vervoer organiseren in samenwerking met verschillende operatoren. Deze vallen dus niet onder de bevoegdheid van het ZVV.

Taakverdeling en relaties

Er is een duidelijke taakverdeling voor het openbaar vervoer in het gebied van Groot-Zürich tussen het ZVV, het kanton, de gemeenten en de vervoerders.

Het kanton blijft sterk betrokken bij de organisatie van het openbaar vervoer op zijn grondgebied, aangezien het verantwoordelijk is voor het vaststellen van de grondbeginselen voor de ontwikkeling van het vervoer, de diensten en de tarieven. Het bepaalt ook de kredieten en het budget van het ZVV.

De gemeenten zijn ook betrokken bij de uitoefening van de vervoersbevoegdheid door het ZVV, aangezien zij worden geraadpleegd over tarieven en dienstregelingen.

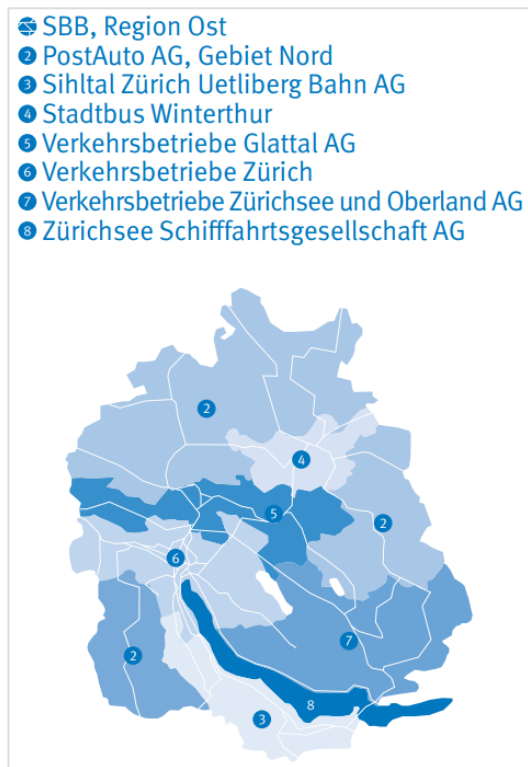
ZVV is verantwoordelijk voor strategische marketing, planning en financiering. Daarnaast is het ook de inkomsten uit de tickets van alle ov-diensten. Het ZVV is ook verantwoordelijk voor de coördinatie van alle vervoersdiensten op haar grondgebied.

ZVV is onderverdeeld in marktgebieden, waarvoor steeds één vervoerbedrijf (een zogeheten 'MVU', Marktverantwortliches Unternehmen) verantwoordelijk is. Zij zijn verantwoordelijk voor de planning van de diensten, de operationele marketing en de productie van een deel van de diensten. Deze acht MVU's zijn te zien in onderstaande figuur. Voor de bus- en trambedrijven betreft dit een geografisch gedeelte van het kanton. Voor SBB betreft het gehele net van S-Bahn Zürich, behalve de

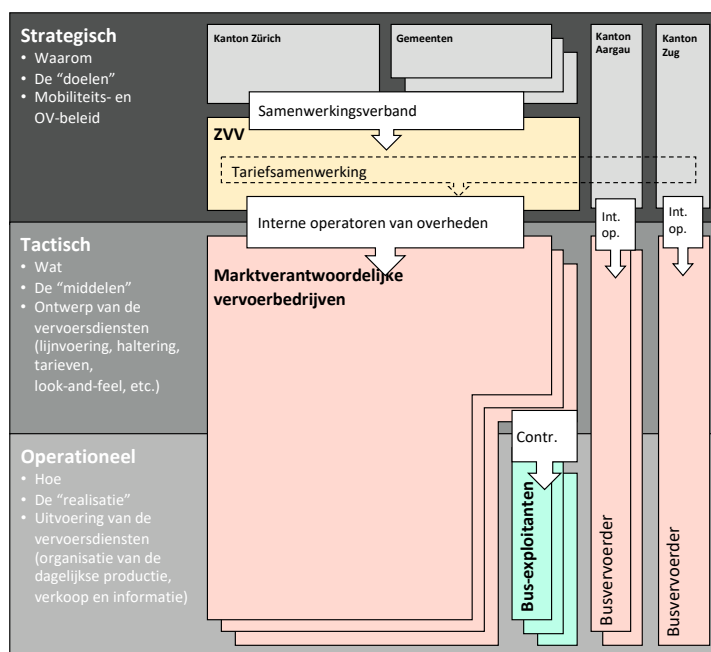
lijnen van Sihltal Zürich Uetliberg Bahn AG. Voor Zürichsee Schifffahrtgesellschaft AG betreft het alle veerverbindingen op de Zürichsee.

Figuur 23 Taakverdeling en relaties casus regio Zurich

Marktgebieden van de marktverantwoordelijke vervoerbedrijven



Bron: ZVV Geschäftsbericht 2019, blz. 22



Naast deze acht MVU's zijn er enkele tientallen middelgrote en kleine bedrijven die alleen verantwoordelijk zijn voor het produceren van vervoerdiensten als onderaannemer van het 'marktverantwoordelijke' bedrijf in hun gebied. Het aantal onderaannemers fluctueert door de jaren heen. In 2019 waren het er 29.

In het verlengde van haar bevoegdheid op het gebied van vervoersplanning is het ZVV ook verantwoordelijk voor de ontwikkeling van infrastructuurprojecten. De exploitanten zijn dan verantwoordelijk voor de uitvoering ervan.

In onderstaande figuur zijn de verantwoordelijkheden schematisch weergegeven:

Het ZVV sluit alleen contracten met de acht vervoersbedrijven die verantwoordelijk zijn voor de (geografische) markten. Deze contracten worden onderhands gegund en zijn onderworpen aan jaarlijkse onderhandelingen om het niveau van de door de organiserende instantie (ZVV) verwachte diensten en de daaraan toegewezen prijs voor elke exploitant vast te stellen. Deze contracten zijn dus de facto 'eeuwigdurende bruto-contracten', waarover jaarlijks wordt onderhandeld.

Het is de vervoerbedrijven verboden om winst te maken op deze contracten: als er aan het einde van het boekjaar winst wordt gemaakt, wordt deze in een reservefonds gestort. Dit moet worden gerelateerd aan het publieke aandeelhouderschap van deze operatoren (ze zijn immers in handen van gemeenten of kanton).

De contracten tussen de acht MVU's en de onderaannemers ('Transportbeauftragte') worden doorgaans rechtstreeks gegund. Deze bedrijven zijn meestal lokaal gevestigde exploitanten, in

openbaar of gemengd eigendom. Er wordt een interne benchmark uitgevoerd tussen de onderaannemers van elk van de MVU's.

Met de benchmark wordt de prijs-kwaliteitverhouding gemeten. Is deze niet naar tevredenheid, dan maakt het MVU verbeterafspraken met de onderaannemer. Als de onderaannemer geen verbeterafspraken wenst te maken, als verbetering uitblijft, of als de samenwerking gedurende langere tijd moeizaam verloopt, dan worden de vervoerdiensten door het MVU aanbesteed. Als een MVU niet zelf in staat is om de aanbesteding uit te voeren, dan kan deze verantwoordelijkheid ook door het ZVV overgenomen worden en uitgevoerd worden volgens federale wet- en regelgeving.

Activa met langere levensduur

De infrastructuur en het rollend materieel zijn eigendom van en worden gefinancierd door de vervoerders. In overeenstemming met de taakverdeling is het ZVV alleen eigenaar van de verkoopinfrastructuur.

Voor elke investering op lange termijn, zoals de vernieuwing van rollend materieel, moeten de exploitanten toestemming krijgen van het ZVV om deze te doen. Zij zullen het rollend materieel dan zelf aanschaffen en financieren met bankleningen of leningen van hun aandeelhouders (meestal overheden). Er bestaat ook een federaal garantieprogramma voor leningen voor de aanschaf van voertuigen of de financiering van infrastructuur. Er wordt dus weinig gebruik gemaakt van leasing, en alleen in ondergeschikte zin, met name door particuliere onderaannemers.

3.10

Oostenrijk: Innsbruck

Studiegebied

De stad Innsbruck, in Tirol, Oostenrijk, bestaat administratief uit een compact stedelijk gebied, een meer landelijk, bergachtig gebied ten noorden daarvan, en enkele kleine kernen aan de zuidkant. Innsbruck heeft in de stad een busnetwerk van 25 reguliere buslijnen en enkele nachtlijnen met een totale netwerklengte van 332 km. Daarnaast zijn er vier tramlijnen, waarvan één naar buiten de stad (Stubaitalbahn), met een totale netwerklengte van 43 km, een tandradbaan en een kabelbaan. Het gebied maakt onderdeel uit van het Verkeersverbund Tirol (VVT).

Bestuur

Innsbrucker Verkehrsbetriebe und Stubaitalbahn (IVB), een vervoerbedrijf, heeft naast de rol van leveren van vervoerdiensten de rol van vervoercoördinator voor de stad en is daarmee ook aangewezen als vervoerautoriteit in de zin van de verordening EU1370/2007. IVB is verantwoordelijk voor het bestellen en financieren van vervoerdiensten in het stadsgebied.

IVB is voor 45% eigendom van de stad Innsbruck, voor 4% van de provincie Tirol en voor 51% van de Innsbrucker Kommunalbetriebe AG (IKB). Deze laatste laat zich het best vergelijken met een Stadtwerk zoals ook te vinden in Duitsland en heeft de verantwoordelijkheid voor levering van water, elektriciteit (met eigen waterkrachtcentrales) en internet, afvalwerking, riolering en zwembaden.

Een stuurgroep met vertegenwoordigers van de stad Innsbruck en IVB is ingesteld om de dienstverlening verder te ontwikkelen. De belangrijkste taken zijn: kwaliteitscontrole, management, het optimaliseren van het aanbod en de diensten en het voorbereiden van beleidsstukken voor behandeling in de gemeenteraad en besluitneming door het stadsbestuur.

Daarmee kan geconstateerd worden dat de verantwoordelijkheid voor de strategie, tactiek en uitvoering van het openbaar vervoer uiteindelijk volledig bij de stad Innsbruck ligt, al dan niet via het eigen vervoerbedrijf IVB. De strategiebepaling en beleidsvoorbereiding vindt immers in gezamenlijkheid plaats. Bovendien is IVB voor het overgrote deel (96%) eigendom van de stad, hoewel met een meerderheidsbelang op een zekere afstand geplaatst via IKB.

Ten slotte zijn er op diverse manieren samenwerkingsverbanden tussen provinciale en stedelijke entiteiten. In 2018 werd de Mobilitätsservice Tirol opgericht (half eigendom van IVB, half van VVT), die als doel heeft om een coherent verkoopsysteem voor het openbaar vervoer te ontwikkelen.

Tussen de stad Innsbruck en de provincie Tirol vindt afstemming plaats van vervoerplanners en financiële experts in de zogenaamde ÖV-Stabstelle (ov-stafafdeling), waarin IVB, weliswaar niet beslissingsbevoegd, ook betrokken wordt.

Taakverdeling en relaties

In de bestuurlijke analyse valt op dat er een nauwe verwevenheid is tussen de stedelijke overheid en het vervoerbedrijf, dat bovendien als vervoerautoriteit optreedt.

De beleidsdoelen worden bepaald door de stad Innsbruck, in afstemming met de provincie Tirol, maar de stad wordt daarbij door IVB inhoudelijk ondersteund en er is een gezamenlijke stuurgroep.

De tactische functie, waaronder het ontwerpen van het netwerk en de dienstregeling, wordt uitgevoerd door IVB, waarbij via de ÖV-

Stabstelle ook weer inhoudelijke afstemming is met de stad en de provincie. Op dit niveau vindt afstemming plaats met het Verkehrsverbund Tirol.

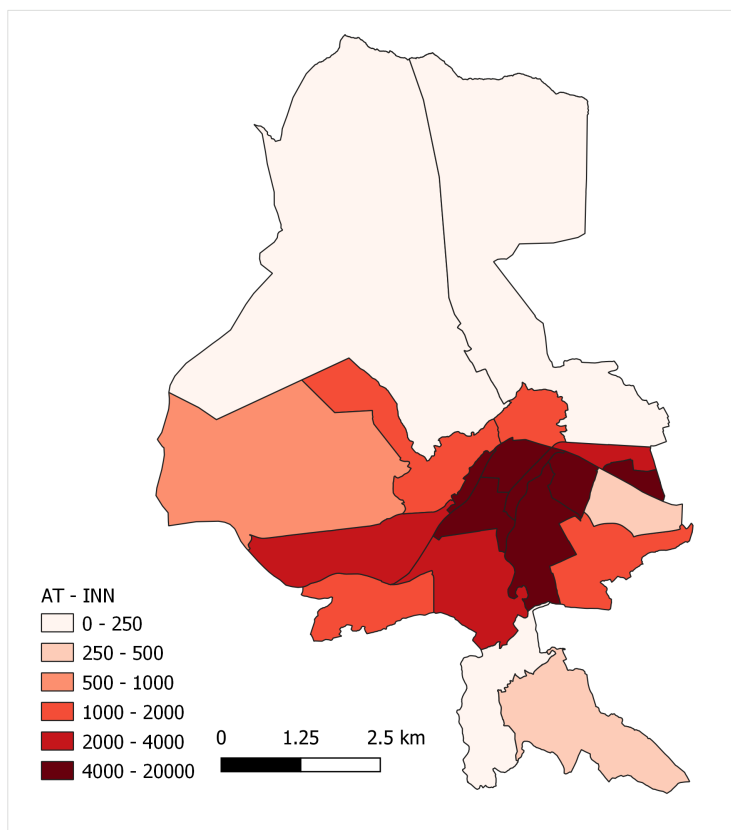
Het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van de tram- en busdiensten ligt ook in handen van IVB in de rol van vervoerautoriteit. De uitvoering van de vervoerdiensten is ofwel belegd bij IVB zelf voor wat betreft de tramdiensten, ofwel bij de 100%-dochteronderneming Innbus (als in-house operator) voor wat betreft de busdiensten. IVB beheert hiervoor zowel de vloot, als ook de traminfrastructuur.

De stad Innsbruck en de provincie Tirol hebben een samenwerkings- en financieringscontract voor het openbaar vervoer in Innsbruck.

De stad Innsbruck heeft een contract aangaande dienstverlening en financiering van regionaal verkeer met het onderdeel van IVB dat de rol van vervoerautoriteit uitoefent en met IKB, het Nahverkehrsdienstleistungs- und Finanzierungsvertrag (ÖPNV-Vertrag).

Het onderdeel van IVB dat de rol van vervoerautoriteit uitoefent, heeft aan de 100%-dochteronderneming Innbus GmbH een bruto-contract met een looptijd van acht jaar tot eind 2025 direct gegund, voor de uitvoering van de stedelijke busdiensten.

Figuur 24 Gebied casus Innsbruck



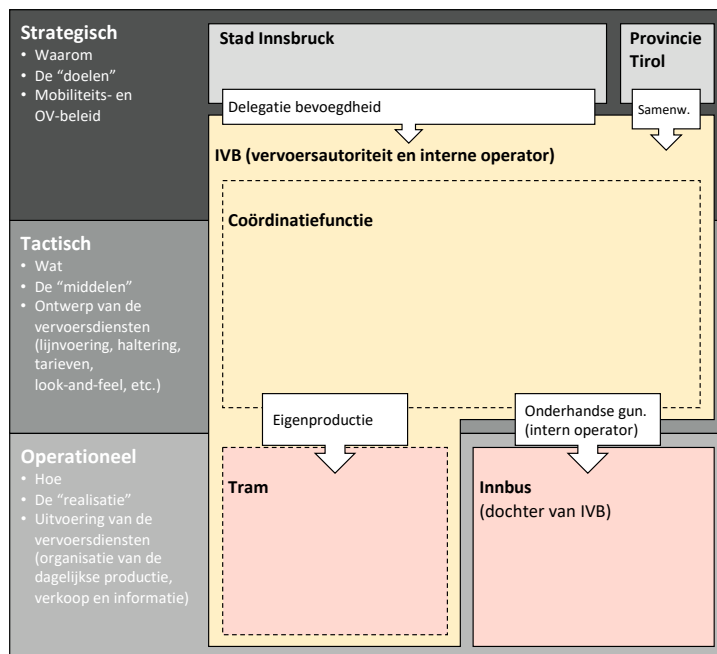
De tramdiensten voert IVB in eigen beheer uit. De ‘afdeling vervoerautoriteit’ heeft hiervoor een interne overeenkomst met de ‘afdeling vervoer’ gesloten, die eveneens loopt tot eind 2025.

Busdiensten tussen Innsbruck en het omliggende gebied vallen buiten de scope van deze casus, maar zijn toch noemenswaardig, enerzijds vanwege de verhoudingen in eigendom en opdrachtgeverschap, anderzijds omdat deze buslijnen ook vervoerwaarde bieden binnen de stad Innsbruck.

Een deel van deze busdiensten, in de richting van Hall en het Stubaital, wordt uitgevoerd door Innbus Regionalverkehr GmbH, dat voor 45% eigendom is van IVB en voor 55% van IKB. Deze diensten worden uitgevoerd

op basis van een contract tussen Verkehrsverbund Tirol, IVB (vervoerautoriteit) en Innbus Regionalverkehr GmbH, met een looptijd tot 1 mei 2025. Een ander deel van de busdiensten wordt uitgevoerd door ÖBB-Postbus GmbH, in opdracht van het Verkehrsverbund Tirol.

Figuur 25 Taakverdeling en relaties casus Innsbruck



Activa met langere levensduur

In 2018 waren ongeveer 112 bussen en 26 trams in de inventaris van IVB aanwezig. Alle assets (voertuigen, traminfrastructuur en stallingen) worden beheerd en onderhouden door IVB.

Naast inkomsten uit kaartverkoop en adverteren, verloopt de financiering van IVB primair via het bruto-contract, waarmee geborgd wordt dat tekorten van IVB gedekt worden door IKB uit winst op andere activiteiten, zoals energievoorziening. De dekking wordt conform EU-verordening 1370/2007 vooraf gemaximeerd.

Een tweede financieringsstroom bestaat uit investeringssubsidies van de republiek Oostenrijk en van de stad Innsbruck, ten behoeve van voertuigen, depots en overige infrastructuur.

De derde financieringsstroom is gebaseerd op nationale wetgeving en betreft ritprijscompensatie voor doelgroepen zoals studenten en senioren.

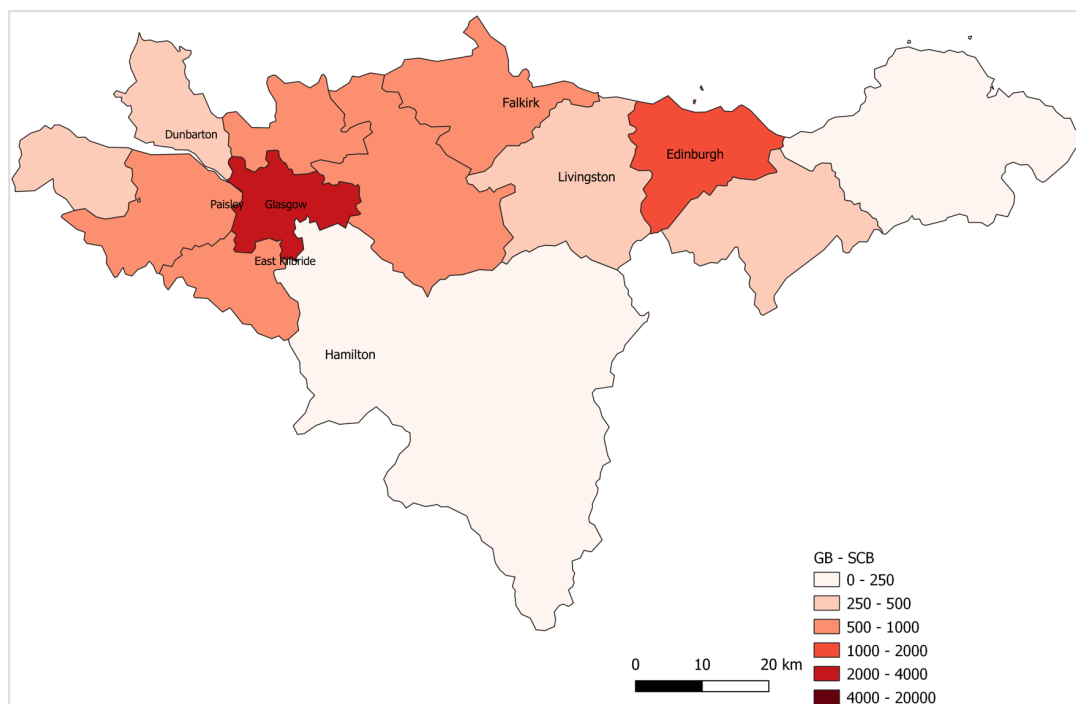
3.11 Groot-Brittannië: Scottish Central Belt (Glasgow-Edinburgh)

Studiegebied

De Central Belt (ofwel Scottish Midlands) is de aanduiding van dat gedeelte van Schotland waar de bevolkingsdichtheid het hoogst is, gelegen tussen de hooglanden in het noorden en de Zuid-Schotse berglanden in het zuiden. Het vormt evenwel geen formeel afgebakend gebied. Zowel de grote steden Glasgow en Edinburgh (en hun voor- c.q. satellietsteden), als enkele meer rurale gebieden liggen in de Central Belt. In deze benchmark is om methodologische redenen voor een onderzoeksgebied gekozen dat wordt gevormd door een combinatie van gemeenten (local authorities) van oost- naar westkust, te weten: East Lothian, Edinburgh, Midlothian, West Lothian, Falkirk, South Lanarkshire, North Lanarkshire, East Dunbartonshire, Glasgow, West Dunbartonshire,

East Renfrewshire, Renfrewshire en Inverclyde. De bevolkingdichtheid in dit onderzoeksgebied bedraagt 526 inwoners per km².

Figuur 26 Gebied casus Scottish Central Belt



Bestuur

De gefedereerde staatsinrichting van het Verenigd Koninkrijk brengt met zich mee dat zijn bestuur voor wat betreft gezamenlijke zaken wordt gevoerd door de centrale Britse regering in Londen. De basis van het wetgevend kader met betrekking tot openbaar vervoer in Schotland bijvoorbeeld wordt gevormd door de in de Britse Transport Act 1985 vastgelegde fundamentele principes, die uitgaan van een minimum aan overheidsingrijpen in de openbaarvervoersector.

Belangrijke bestuurlijke verantwoordelijkheden (waaronder die voor het openbaar vervoer) zijn gedecentraliseerd naar het niveau van de landelijke overheid in Schotland. Omdat de Schotse overheid voor het overgrote deel van haar budget afhankelijk is van de centrale Britse overheid, heeft deze laatste nog steeds een belangrijk beleidsinstrument in handen (naast wetgeving over bijvoorbeeld mededinging, arbeidsvoorwaarden en toegankelijkheid).

De Transportwet 2005 vormt momenteel de vigerende eigen wetgeving in Schotland. Onder deze wet is Transport Scotland opgericht: een uitvoerend orgaan van de Schotse landelijke overheid (het ministerie van Overheidsbedrijven en Transport) dat verantwoordelijk is voor wegaanleg, spoorvervoer (in concessie) en enkele veerboten en luchtvaartverbindingen naar perifere gebieden. Daarnaast heeft Transport Scotland taken op het gebied van busvervoer. Het ministerie van Onderwijs heeft ook een rol in het openbaar vervoer: dat is verantwoordelijk voor schoolbussen.

De onderste laag van het tweelaagse Schotse bestuursstelsel wordt gevormd door de gemeenten. In het onderzoeksgebied zijn er dertien van zulke *local authorities*. Gemeenten kunnen voor het uitvoeren van hun taken op het gebied van mobiliteit samenwerken onder de vlag van een regionaal samenwerkingsverband voor het vervoer. In het onderzoeksgebied zijn er twee samenwerkingsverbanden: SPT en SEStran. SPT (Strathclyde Partnership for Transport) is in feite geëvolueerd uit de oude ov-autoriteit in de agglomeratie Glasgow (en bestrijkt nu ook de omliggende gemeenten). SEStran (South East Scotland Transport Partnership) is in het gebied rondom Edinburgh, maar exclusief de agglomeratie zelf, actief (zie verderop).

Het aanbod van busvervoer in het Verenigd Koninkrijk werd vanaf het moment van inwerkingtreding van de Transportwet 1985 a priori een zaak van marktinitiatief: bedrijven kunnen buslijnen instellen daar waar zij wensen en tegen die tarieven waarmee zij denken dat winst kan worden gemaakt in de exploitatie. De overheid treedt slechts in tweede instantie op.

Dit levert een in Europa in zoverre unieke situatie op, dat er vrijwel geen pro-actief opdrachtgeverschap vanuit de overheid bestaat. De overheid (in de Schotse situatie: de gemeenten of de regionale samenwerkingsverbanden voor het vervoer, aan wie zij hun taken hebben overgedragen) heeft wel als taak om marktdeficiënties te onderkennen. Het gaat dan om de vraag: welke vervoerdiensten komen niet vanzelf tot stand vanuit de markt, die vanuit maatschappelijk oogpunt wel wenselijk zijn? Deze diensten kan de overheid vervolgens zelf produceren of contracteren. Het betreft dan bijvoorbeeld ritten in de avonduren en op zondag. (N.B.: de overheid heeft geen wettelijke *plicht* om, na signalering van marktdeficiënties, deze diensten tot stand te brengen.)

De samenwerkingsverbanden voor het vervoer verschillen onderling aanzienlijk voor wat betreft omvang en taken. SPT is met enkele honderden medewerkers vele malen groter dan SEStran (iets meer dan een tiental medewerkers), en ook in het jaarlijkse budget zit een groot verschil (honderdduizenden versus enkele miljoenen pond sterling). Dit verschil is goeddeels terug te voeren op het ontbreken van ov-taken voor de grote centrumgemeente Edinburgh in het gebied van SEStran.

In de agglomeratie Edinburgh bestaat er namelijk wél pro-actief publiek opdrachtgeverschap, onder de noemer Transport for Edinburgh (TfE). Deze organisatie verzorgt het ontwerp van de vervoerdiensten van bus, tram en regionaal spoor. Dit opdrachtgeverschap hangt samen met het publieke eigenaarschap van de lokale vervoerders, die voor het grootste gedeelte van de uitvoering van deze diensten instaan (zie verderop).

Taakverdeling en relaties

De overgrote meerderheid van de busdiensten wordt uitgevoerd zonder dat bedrijven een formele (contractuele of anderszins) opdracht hebben van (of contractuele relatie met) de ov-autoriteit, namelijk op eigen initiatief. Er is een termijn van 8 weken vastgesteld, die de vervoerder moet hanteren om aan de ov-autoriteit te laten weten dat hij een bepaalde dienst wil starten (om een toets door de ov-autoriteit te doorstaan) of juist beëindigen. Dit laatste biedt gemeenten de mogelijkheid deze dienst eventueel zelf te produceren (zoals SPT in enkele gevallen doet in de regio Glasgow) of te contracteren middels een aanbesteding.

De overheid speelt een belangrijk rol op ov-gebied door de zogeheten *concessionary*¹⁰ fares. Dit systeem houdt een tariefkorting in voor ouderen en gehandicapten (in 2018-2019: 56,8% korting op de volledige kaartprijs) en in sommige gevallen jongeren, en wordt voor zijn rekening genomen en uitgevoerd door Transport Scotland. Dat orgaan stelt vervoerbedrijven schadeloos voor de tariefkortingen die zij moeten verlenen aan hun passagiers. Het aan concessionary fares uit te geven bedrag is echter gemaximeerd op £ 206 miljoen (hierboven wordt niet uitgekeerd), waardoor aan het einde van het (gebroken) boekjaar minder wordt uitgekeerd dan aan het begin.

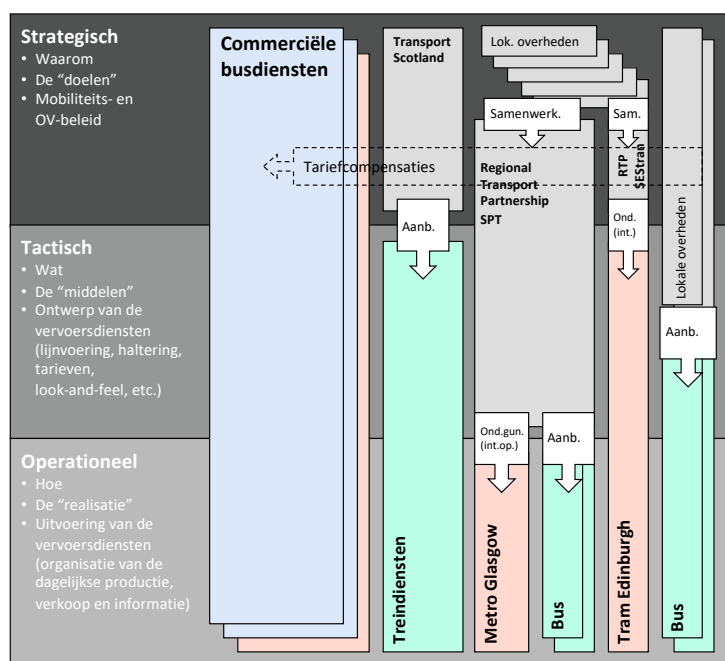
Naast concessionary fares keert de overheid een schadeloosstelling uit die oorspronkelijk ontworpen was als terugbetaling op de brandstofaccijnzen (de Bus Service Operator Grant). Dit is de facto een aanbods subsidie, die proportioneel is aan de hoeveelheid gereden diensten.

¹⁰ Het woord *concessionary* dient hierbij niet verward te worden met het in West-Europa gangbare gebruik van de term *concessie*. In het Britse geval draait het om tegemoetkoming in de kaartprijs voor ouderen of andere gerechtigden.

De vervoerdiensten in het onderzoeksgebied worden in hoofdzaak aangeboden door vier grote exploitanten (McGill's, First Glasgow, First Scotland East en Lothian), aangevuld met vele kleinere ondernemingen. Alle aanbieders, m.u.v. Lothian, zijn in private handen: zo is McGill's eigendom van een bekende Schotse industrieel.

Iedere vervoerder hanteert zijn eigen tarieven en kaartverkoopsystemen en is in de meeste gevallen logischerwijze opbrengstenverantwoordelijk. Er zijn ook enkele kaartsoorten die geldigheid bij meerdere vervoerders hebben (zoals Glasgow Tripper en SPT's ZoneCard). In die gevallen worden de opbrengsten verdeeld volgens een overeengekomen en door de Britse mededingingsautoriteit goedgekeurde verdeelsleutel.

Figuur 27 Taakverdeling en relaties casus Scottish Central Belt



De gang van zaken bij de aanvullende (niet uit marktinitiatief ontstane) diensten verschilt binnen het onderzoeksgebied. In het gebied van de SPT neemt het samenwerkingsverband voor het vervoer het ontwerpen, aanbesteden en contracteren van die diensten voor zijn rekening, waarbij vaak gegund wordt op basis van prijs. SPT draagt de opbrengstenverantwoordelijkheid (bruto-kostencontracten). De vervoercontracten zijn beperkt van omvang (enkele diensten) en kennen een looptijd van één jaar (bijvoorbeeld in geval van budgetonzekerheid) tot ten hoogste acht jaar. Binnen SPT-gebied komen ook zeer korte (zesmaands-) contracten voor, om tijdelijk te voorzien in een gestaakte commerciële dienst. In het gebied van SEStran, met uitzondering van de agglomeratie Edinburgh, vindt contractering (na aanbesteding) vaak plaats op netto-kostenbasis.

In de agglomeratie Edinburgh treedt Transport for Edinburgh als ov-autoriteit op. Hierin heeft de gemeente Edinburgh haar aandelen in Lothian Buses en in het trambedrijf

ondergebracht. Lothian is als één van de weinige ov-bedrijven in het Verenigd Koninkrijk nog in publieke handen (namelijk van vier gemeenten, waarbij Edinburgh met meer dan 90% van de aandelen de meerderheid heeft). Dit maakt dat de lokale overheden zelf een sturende rol kunnen vervullen bij ontwerp en uitvoering van de vervoersdiensten. Dit doen zij door afgevaardigden te laten zetelen in de raad van bestuur. Er is geen sprake van een contractuele relatie met de vervoerder, maar van een eigendoms- en sturingsrelatie.

In het onderzoeksgebied komt onderaanneming bij de gecontracteerde diensten praktisch niet voor.

Activa met langere levensduur

De bussen zijn over het algemeen eigendom van de openbaarvervoerbedrijven. De openbaarvervoerbedrijven bezitten of huren daarnaast de stallingen. SPT bezit voor het uitvoeren van zijn gecontracteerde diensten ook enige eigen bussen.

De benodigde weg- en halte-infrastructuur is voor het grootste deel in handen van de gemeenten. SPT bezit daarnaast enkele busstations, net als de eigenaren van grote winkelcentra en de eigenaren van luchthavens. De vervoerders betalen een heffing voor het gebruik hiervan.

De resultaten per indicator

De resultaten per indicator worden in tien groepen van indicatoren gepresenteerd. Per groep van indicatoren wordt een tussenconclusie getrokken.

De tien groepen indicatoren worden hieronder, in afzonderlijke secties, besproken:

- Eenheidsprijzen
- Kwaliteit middelen
- Kostenopbouw
- Productiviteit
- Gemiddelde kosten
- Aanbodkwaliteit
- Kostendekking
- Gemiddelde reizigerskosten, -tarieven en -subsidie
- Dienstkwaliteit
- Publiek nut

4.1

Eenheidsprijzen

Het gaat hier om de eenheidsprijzen van de gebruikte middelen.

Eenheidsprijzen/-kosten van de productiemiddelen

Definitie

Eenheidsprijzen/kosten van de productiemiddelen (arbeid, voertuigen, energie, enz.)

Berekening en verantwoording

De belangrijkste productiemiddelen bij ov-diensten zijn arbeid (m.n. de chauffeurs), voertuigen (en hun onderhoud), energie (diesel, elektriciteit) en infrastructuren (tramrails, busbanen).

De kosten van een chauffeur kunnen worden berekend als het gemiddelde van alle werkgeverskosten per VTE rijdend personeel, dit dient gecorrigeerd te worden voor verschillen in koopkracht en werkuren per VTE. Ook dient men hier voorzichtig te zijn bij internationale vergelijkingen, gelet op de soms aanzienlijke verschillen in sociale wetgeving. Salarissen van rijdend personeel zijn deels, op de langere termijn, te beïnvloeden door de vervoerder, afhankelijk van CAO's, geldende sociale wetgeving en lokale bedrijfsafspraken.

De beperkte beschikbaarheid van betrouwbare kostencijfers specifiek over chauffeurs (los van de rest van het personeel) maakte dat er (te) weinig observaties overbleven om diepgaande analyses mogelijk te maken.

De prijs van energie wordt bepaald door internationale marktprijzen, lokale taksen en contracten die vervoerders kunnen sluiten om prijsschommelingen te dempen. Het veelal vertrouwelijke commerciële karakter van deze afspraken maakt dat we hier onvoldoende informatie voor een zinnige vergelijking konden verzamelen. Ook een indirecte benadering (totale energiekosten gedeeld door consumptie) leverde te weinig bruikbare gegevens op, mede ook door de verschillen in berekeningsbasis voor deze grootheden.

De prijs van voertuigen is vooral bepaald door de internationale markt, en (overheids)vervoerders, zoals De Lijn, zijn veelal gebonden aan een aanbestedingsplicht. Voor de rest bepalen specifieke eisen (voertuigspecificaties) van vervoerders en opdrachtgevende overheden de uiteindelijke prijs. Dit beperkt de vergelijkbaarheid.

De vergelijking van eenheidsprijzen voor de aanleg van infrastructuur vergt zeer omvangrijke studies, wat de scope van deze benchmark ver te buiten zou zijn gegaan. Infrastructuren kunnen zeer verschillend van aard zijn (maaiveld, ondergronds, viaduct). Het kan gaan om lijninfrastructuur (baanvakken) of garages, remises, e.d. en de kosten ervan worden grotendeels bepaald door lokale omstandigheden (inpassingskosten, verbouwingen, e.d.) en vaak ook verdeeld over meerdere lokale actoren. Over de totale kosten van dergelijke infrastructuur wordt zelden gerapporteerd, laat staan op een internationaal vergelijkbare wijze.

Resultaten

Uit onze analyse blijkt dat de gemiddelde chauffeurskosten per VTE, gecorrigeerd voor het aantal werkbare uren, bij De Lijn op een vergelijkbaar niveau liggen als in de Nederlandse casussen, lager dan Valenciennes maar hoger dan Glasgow-Edinburgh. Dit dient met de nodige voorzichtigheid dient te worden geïnterpreteerd gelet op verschillen in sociale en fiscale wetgeving.

Voor de prijs van "standaard"-bussen constateerden we overigens weinig afwijkingen tussen de vier casussen waarvoor waarden beschikbaar waren (veelal als prijsrange van 200.000 à 250.000 EUR), met als uitzondering goedkopere bussen in de Britse casus (ca. 15% goedkoper). Door mogelijke verschillen in specificaties kunnen uit deze vergelijking geen conclusies worden getrokken.

De prijs van energie en de kosten van infrastructuur konden niet zinvol vergeleken worden.

Tussenconclusie indicator eenheidsprijzen

De beperkt beschikbare informatie rondom **eenheidsprijzen** (gemiddelde chauffeurskosten, infrastructuurkosten en eenheidsprijzen van voertuigen en energie) leidt ons tot een **neutrale** beoordeling betreffende De Lijn.



Deze indicator is hoofdzakelijk informatief van aard.

4.2

Kwaliteit middelen

Het gaat hier om algemene kwaliteitskenmerken van de gebruikte middelen. Dit zijn benchmarkindicatoren voor zover deze binnen de directe invloedssfeer van het te benchmarken bedrijf liggen, m.a.w. als het bedrijf zelfstandig over de investeringen kan beslissen. Zo niet dan kunnen deze gegevens worden gebruikt bij de vergelijking en duiding van verschillende benchmarkindicatoren. Ze zijn dan eerder informatief van aard.

Gemiddelde leeftijd van de vloot

Definitie

Gemiddelde leeftijd van de vloot (bus en tram afzonderlijk), afgerond op hele jaren

Berekening en verantwoording

Over het algemeen is de kwaliteit van het materieel afhankelijk van de leeftijd. Dit geldt niet alleen voor de voorzieningen aan boord zoals (rolstoel)toegankelijkheid (vanwege een lage vloer) en het comfort, maar ook de uitstoot.

Door de schoksgewijze komst van nieuwe voertuigen, bijvoorbeeld bij omvangrijke investeringsprogramma's door overheden of bij vernieuwing van een concessie waarbij een volledig nieuwe busvloot vereist is, kan de gemiddelde leeftijd van een vloot soms in korte tijd sterk dalen. Zo is het in Nederland bij aanbestedingen gebruikelijker om de hele vloot in één keer te vervangen. Hierdoor is de vloot 'jong' als gemeten wordt aan het begin van een concessie, en 'oud' als toevallige tegen het einde van een concessie gemeten wordt. In andere omstandigheden kunnen vervoerders (of overheden) ook kiezen voor meer geleidelijke benaderingen, waarbij voortdurend vervangen wordt en de gemiddelde leeftijd stabiel blijft.

Resultaten

De vloot van De Lijn en onderaannemers was in 2019 relatief oud, maar dit wijkt niet sterk af van de meeste andere casussen. Zo hebben TEC en Ruter ook veel oude trams rondrijden, en is – op Noord-Brabant en Ruter na – de leeftijd van de busvloot van gemiddeld 8-9 jaar oud niet ongebruikelijk. De Lijn investeert momenteel veel in de vernieuwing van de vloot, onder meer om de uitstoot te verlagen. Dit zien we in veel casussen terug (zie ook onder Indicator “Milieunorm van de voertuigen”).

Tabel 4 Leeftijd van de vloot (2018/2019) afgerond op hele jaren

Bus	Tram
<ul style="list-style-type: none"> • Ruter (<5) • Noord-Brabant (6) • De Lijn Exploitanten (8) • Movia (8) • TEC regie (9) • De Lijn regie (9) • Haaglanden (9) • Schotland (10) • Valenciennes (10) 	<ul style="list-style-type: none"> • Edinburgh (11) • Valenciennes (12) • Haaglanden (16) • De Lijn (27) • Ruter (29) • TEC (46)

Bron: inventarisatie inno-V

Milieunorm van de voertuigen

Definitie

Procentueel aandeel van de classificatie naar Euro-emissienorm plus zero emissie (ZE) van de busvloot.

Berekening en verantwoording

De Euro-emissienormen Euro I – Euro VI voor voertuigen zijn Europees geharmoniseerd en stellen maximumwaarden aan de hoeveelheid koolstofmonoxide, stikstofoxides, fijnstof en koolwaterstoffen die voertuigen mogen uitstoten. De Euro VI is de meest recente en meest strenge norm, en is voor zwaardere vrachtwagens en bussen van kracht sinds 2013. Het aandeel van elke Euro-norm is per gebied of operator in kaart gebracht, waarbij als extra de categorie ZE (zero emission, zonder uitstoot) is toegevoegd.

Het gaat steeds om een momentopname in 2018/2019; de samenstelling van de vloot kan door vlootvernieuwing snel veranderen en is ook binnen een jaar niet constant.

Resultaten

Over de gehele lijn gezien doet De Lijn het niet veel beter of slechter dan het gemiddelde beeld. De Lijn heeft in 2019 praktisch geen ZE bussen in de vloot maar was daarin niet de enige. Er is een sterk contrast met de Nederlandse casussen en Ruter waar het aandeel ZE toen al kon oplopen tot 8%. Wat betreft het aandeel Euro VI bussen scoort De Lijn eveneens gemiddeld. Schotland en Valenciennes blijven duidelijk achter, Ruter is veruit koploper.

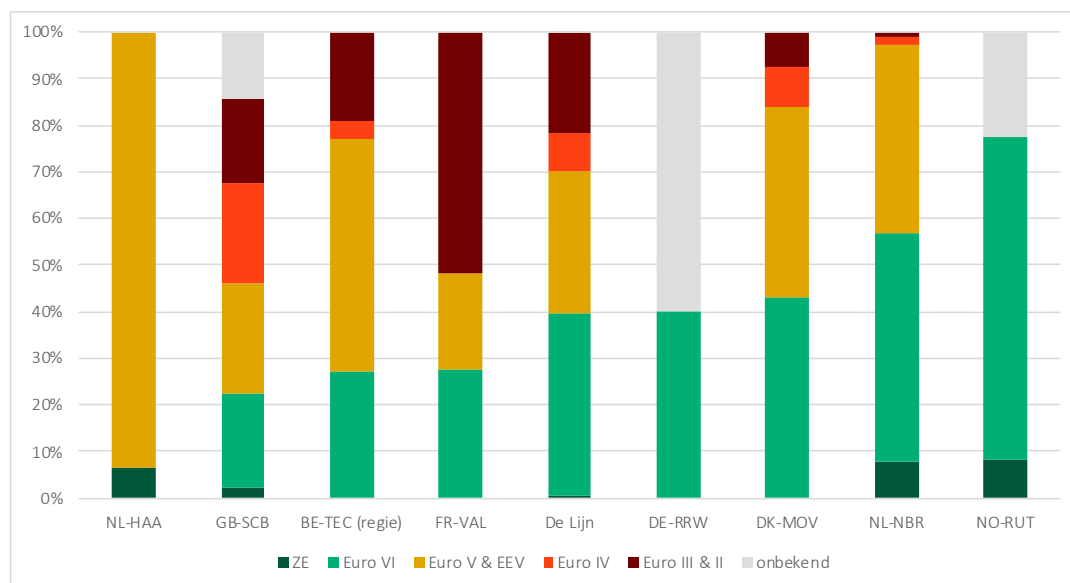
De Lijn investeert momenteel veel in de vernieuwing van de vloot, mede om de impact op het milieu te verminderen. Het doel is om in 2025 alleen met hybride/elektrische bussen in stedelijke gebieden te rijden, en alleen elektrisch in stadscentra. Vanaf 2019 worden alleen nog voertuigen met een alternatieve vorm van aandrijving aangeschaft¹¹.

Dergelijke vernieuwingsinitiatieven vinden elders ook plaats, waarbij soms sprake is van een voorsprong op De Lijn. Deze voorsprong laat daar vaak ook toe scherpere overheidsseisen of doelstellingen naar de toekomst toe te hanteren. Zo was in Noord-Brabant in 2019 8% van de vloot emissievrij (tegen vrijwel geen bij De Lijn) en is het streven om in 2024 volledig emissievrij te

¹¹ Bron: Jaarverslag De Lijn 2019

rijden¹², en zullen bij Ruter in 2020 alle bussen aan de Euro VI norm voldoen¹³. Anderen zoals IVB in Innsbruck lijken minder ambitieus te zijn, door vooral de wettelijke minimumvereisten in het oog te houden.

Figuur 28 Uitstootnorm busvloot



Bron: inventarisatie inno-V

Aandacht voor duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo)

Definitie

Mate waarin overheden en bedrijven duurzaam en maatschappelijk verantwoord te werk gaan

Berekening en verantwoording

De beoordeling op dit punt is gebaseerd op de informatie die hierover door vervoerders en overheden actief naar buiten wordt gebracht. Geraadpleegde bronnen zijn websites, jaarverslagen en andere (online) publicaties van zowel vervoerders als vervoersoverheden. Vrijwel elke actor besteedt aandacht aan dit thema. Het aantal onderwerpen binnen het thema en de mate van detail waarin ze beschreven worden, verschilt van geval tot geval.

De beoordeling van De Lijn heeft plaatsgevonden door steeds een kwalitatieve vergelijking te maken tussen De Lijn en elke casus, waarbij De Lijn steeds beoordeeld als (veel) slechter, (veel) beter of gelijk. De beoordeling van alle casussen samen bepalen vervolgens het totaaloordeel over De Lijn op deze indicator.

Resultaten

De Lijn is zeer transparant en publiceert jaarlijks een uitgebreid duurzaamheidsverslag waarin het ingaat op de Sustainable Development Goals (SDG's), initiatieven en prestaties. Onderwerpen die aan bod komen zijn onder andere medewerkers en organisatiecultuur, sociale veiligheid, verkeersveiligheid, het milieu, reizigerstevredenheid, de samenwerking met stakeholders, toegankelijkheid en initiatieven rond mobiliteitsmanagement. Het verslag geeft de indruk van een goed gestructureerde aanpak van deze thema's en geeft evoluties over de afgelopen drie jaren weer.

In andere casussen is de aandacht voor duurzaamheid in publicaties eerder beperkt, zoals in het jaarverslag van HTM in de casus Haaglanden of IVB in de casus Innsbruck. Arriva dat in Noord-

¹² Bron: <https://www.ovmagazine.nl/2020/07/zero-emissie-geen-wens-maar-een-eis-1053/>

¹³ Bron: <https://ruter.no/en/about-ruter/reports-projects-plans/fossilfree2020/oslo-european-green-capital/>

Brabant een deel van het vervoer uitvoert, gaat op haar website diep in op duurzaamheidsinitiatieven die bovendien concreet zijn, maar vertelt weinig over andere initiatieven rond mvo.

Tussenconclusie indicator kwaliteit middelen

Op het vlak van de **gemiddelde leeftijd van de vloot** beoordelen we De Lijn **neutraal**, omdat die leeftijd in de pas liep met het toenmalige gemiddelde beeld elders in 2018/2019. Ook op het vlak van de **milieunorm van de voertuigen** beoordelen De Lijn **neutraal** omdat het bedrijf gemiddeld scoort op het aandeel van ZE en Euro VI bussen gecombineerd. Intussen observeren we zowel bij De Lijn als elders dat er een verjonging gaande is. De snelheid hiervan is ingegeven door de plaatselijke beleidsprioriteiten, wat deels buiten de invloedssfeer van de vervoerders valt.

Voor wat betreft de **aandacht voor duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen** (mvo) beoordelen we De Lijn **positief** vanwege de, in relatie tot de andere casussen, hoge mate van transparantie en gestructureerde benadering rond dit thema.



In totaal beoordelen we De Lijn voor deze indicator **gematigd positief** omdat het bovengemiddeld aandacht lijkt te geven aan duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen terwijl de leeftijd en uitstoot van de busvloot eerder gemiddeld scoren.

4.3

Kostenopbouw

Het gaat hier om de relatieve omvang van de verschillende kostencomponenten. Deze indicator is vooral informatief van aard.

Kostenaandelen in de totale kosten

Definitie

Procentueel aandeel van de kosten van elke productiefactor in de totale productiekosten

Berekening en verantwoording

De voornaamste kostencomponenten in ov-productie zijn veruit de arbeidskosten, gevolgd door materieelkosten, onderhoudskosten, energiekosten en financiële kosten. In de praktijk wordt vaak gekeken naar de volgende componenten:

- Chauffeurskosten (gerelateerd aan het aantal geproduceerde kilometers of uren),
- Onderhoudskosten (gerelateerd aan het aantal geproduceerde kilometers),
- Energiekosten (gerelateerd aan het aantal geproduceerde kilometers),
- Voertuigkosten (afschrijvingen en andere kosten gerelateerd aan de voertuigen niet zijnde onderhoudskosten),
- Overige kosten (eventueel nader uit te splitsen in garages, overhead, financieringskosten, e.d.)

Verschillen in tradities en boekhouding tussen de casussen bemoeilijken een rechtstreekse vergelijking van deze aandelen. Dit probleem werd versterkt door de commerciële druk (door aanbestedingen) die bedrijven tot het afschermen van deze informatie leidt. Hierdoor konden ook onvoldoende detailgegevens verzameld worden om eventuele definitieverschillen bij wel beschikbare (deel)kosten te achterhalen, laat staan om de schaars beschikbare cijfers hiervoor te corrigeren teneinde een degelijke vergelijking te bewerkstelligen. Internationaal konden alleen cijfers uit één busbedrijf in Glasgow-Edinburgh worden berekend, maar zonder zicht te kunnen krijgen op de gebruikte kostentoerekening.

Om dit gebrek aan adequate broncijfers te compenseren hebben wij diverse alternatieve bronnen aangeboord in een poging om alsnog zicht te krijgen op de gangbare omvang van kostencomponenten elders, en om dit met De Lijn te kunnen vergelijken. Voor Denemarken hebben wij, voor wat betreft bus, nationale afspraken ter indexering van aanbestede buscontracten

gevonden waarmee indirect de in de sector als gemiddeld aanvaarde kostenaandelen achterhaald konden worden. In Nederland waren inschattingen uit 2015 beschikbaar bij het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (samenwerkingsverband van vervoersoverheden). Echter, onoverbrugbare definitieverschillen tussen dergelijke bronnen en cijfers van De Lijn maakten een daadwerkelijke vergelijking ook hier weinig zinvol.

Wat tram betreft, waren er geen bruikbare cijfers voorhanden bij de andere casussen om een betrouwbare vergelijking met De Lijn te realiseren. Ook waren andere bronnen niet beschikbaar.

Resultaten

Uit de beperkte vergelijkingen konden wel gangbare vuistregels, qua omvang van de kostencomponenten, herbevestigd worden: een aandeel chauffeurskosten dat in de regel tussen de 50 en 65% schommelt, en aandelen voertuigafschrijvingen, onderhoud, energie en overige die elk schommelen rond een kwart van de rest van de kosten.

Het onderzoek heeft enig inzicht in de kostencomponenten van de productie van de busdiensten van De Lijn (regie en exploitanten) opgeleverd. Al leken onderhoudskosten bij regie aan de hoge kant, een zinvolle vergelijking van regie en exploitanten, qua kostencomponenten, bleek niet realiseerbaar wegens verschillen in kostentoerekeningen (waaronder i.r.t. afschrijvingen) tussen bedrijfsonderdelen binnen De Lijn. De waargenomen onderlinge verschillen qua kostenaandelen waren, naar onze inschatting, in sterkere mate een weerspiegeling van verschillen in definities en toerekeningen dan dat ze ons in staat stelden om conclusies te trekken over de relatieve omvang van de kostencomponenten.

Tussenconclusie indicator kostenopbouw

Voor deze indicator beoordelen we De Lijn **neutraal**. Op basis van onze waarnemingen, zijn wij van mening dat een diepgaandere analyse van de kostentoerekeningen binnen De Lijn nodig zou zijn om een gedetailleerder beeld te kunnen scheppen over de relatieve performantie van bus (regie), bus (exploitanten) en tram, maar ook om meer helderheid te scheppen in de performantie qua onderhoudskosten.



Deze indicator is hoofdzakelijk informatief van aard. Hoewel we weinig echt vergelijkbare gegevens vinden uit de andere casussen, hebben we wel vastgesteld dat de kostentoedeling tussen de verschillende activiteiten die bij De Lijn aanwezig zijn nauwkeuriger zou kunnen (zie in dit verband ook de sectie over gemiddelde kosten).

4.4

Productiviteit

De sectie bespreekt de mate waarin de aangewende middelen (inputs) worden omgezet in outputs. Er wordt hier gekeken naar de productiviteit van de voertuigen en van het rijdend personeel.

Commerciële productie per voertuig

Definitie

Aantal uren of kilometers per jaar waarin een voertuig reizigers vervoert

Berekening en verantwoording

De onderliggende informatie (aantallen voertuigen, aantal gereden kilometers en aantal dienstregelingsuren afkomstig van overheden en vervoerders) is goed vergelijkbaar tussen casussen.

Zaken als het aantal aangehouden reservevoertuigen hebben invloed op de uitkomsten. Het is, door afwezigheid van detailinformatie, niet mogelijk geweest om hier voor alle casussen op gelijke wijze voor te corrigeren.

Er werd ook gekeken naar de verdeling van de ritten over de dag en de gevolgen hiervan op de productiviteit:

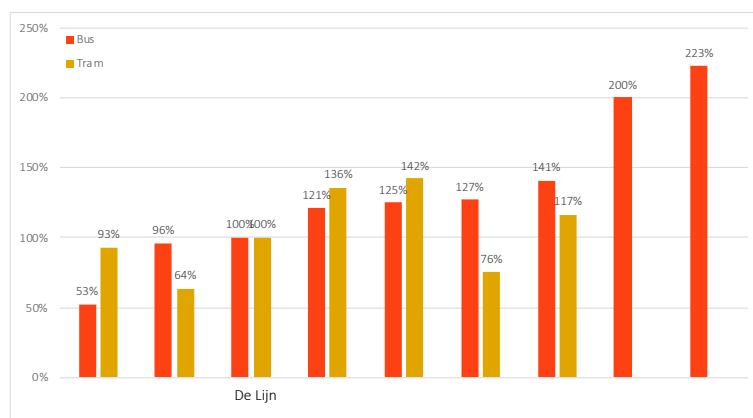
- Zetten we de productie uit in de tijd dan ontstaat een patroon dat eruitziet als het silhouet van een 'paard' met een rechte rug. In andere gebieden waar sprake is van een sterk verspitste dienstregeling ontstaat eerder het silhouet van een 'kameel' met twee bulten. De oppervlakte van het silhouet is een maat van het aantal kilometers dat op een dag wordt verreden. De hoogte van de bult geeft aan hoeveel voertuigen in de spits nodig zijn.
- Regio's met een hoge kilometerproductie per voertuig hebben veelal een gelijkmatige verdeling van de ritten over de dag. De frequentie in de spits wijkt er amper af van de frequentie overdag of in de avonduren. Voertuigen zijn, bij de silhouet van een kameel, in de periode tussen de twee spitsen gemiddeld minder productief. Bij een gelijkmatige verdeling over de dag en het silhouet van een paard wijkt de materieelbehoefte in de spits weinig af van die in het dal.

Resultaten

Bij de bus presteert De Lijn ondergemiddeld voor wat betreft het aantal beladen kilometers per voertuig. Bij de tram presteert De Lijn gemiddeld voor wat betreft het aantal dienstregelingskilometers per voertuig.

Met name bussen rijden dus weinig kilometers per jaar: een bus van De Lijn produceert 46% minder kilometers dan de mediaan. Er zijn regio's waar een voertuig twee maal zoveel kilometers per jaar produceert als in Vlaanderen. Worden deze twee best presterende gebieden buiten beschouwing gelaten, dan presteert een bus van De Lijn nog steeds 23% minder kilometers dan de mediaan.

Figuur 29 Gemiddeld aantal DiRK per voertuig



Bron: inventarisatie inno-V

Een eerste observatie hierbij is dat het percentage reservevoertuigen in Vlaanderen hoger is dan in sommige andere regio's. Dit wordt naar onze inschatting veroorzaakt door een combinatie van factoren:

- De verantwoordelijkheid van De Lijn voor tram- en (in 2019 ook¹⁴) treinvervangend busvervoer. Hiervoor werd door De Lijn een vloot reservebussen aangehouden, die onder andere ingezet konden worden bij werkzaamheden of calamiteiten op het tramnet of op het spoor. In andere regio's waarmee De Lijn vergeleken wordt was veelal geen tramnet en tramvervangend busvervoer aanwezig en, belangrijker nog, was de vervoerder niet verantwoordelijk voor vervangend vervoer bij werkzaamheden of calamiteiten op het spoor.

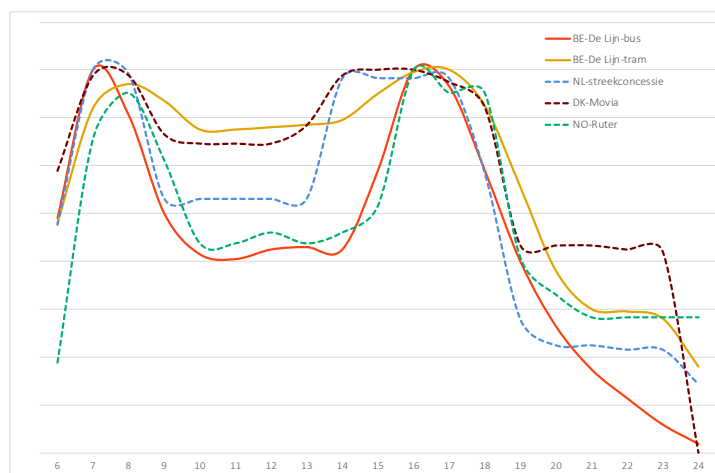
¹⁴ Inmiddels is De Lijn niet meer verantwoordelijk voor het treinvervangend busvervoer. Hierdoor zou De Lijn in staat moeten zijn om het reservepercentage te verlagen.

Hiervoor worden in die gebieden in de regel commerciële touringcarbedrijven ingehuurd. Dit verschil in maatschappelijke taak verklaart naar alle waarschijnlijkheid een deel van de lagere voertuigproductiviteit bij De Lijn.

- Daarnaast hield De Lijn een hoog percentage reservevoertuigen aan, ook wanneer gecorrigeerd wordt voor bovengenoemde verantwoordelijkheid. Een mogelijke uitleg hiervoor zou een suboptimale organisatie van het onderhoud kunnen zijn (dit kon hier niet onderzocht worden).

Een tweede constatering is dat de lage productiviteit van de bussen deels wordt veroorzaakt door de verdeling van de ritten over de dag. In Vlaanderen is bij de bus duidelijk sprake van een silhouet van een 'kameel' met twee bulten. Ter vergelijking is de curve in onderstaande figuur ook bepaald voor een aantal andere casussen¹⁵.

Figuur 30 Verdeling ritten over de dag (illustratief)



Bron: Vlaanderen: De Lijn, overige gebieden: inventarisatie op basis van steekproef inno-V

Wat in de figuur opvalt is dat het patroon in de regio Kopenhagen (Movia) overdag zeer gelijkmatig is en in de avonduren ongeveer 50% van de omvang van overdag omvat. Het aantal kilometers per voertuig is in Denemarken daardoor één van de hoogste van alle regio's. Als de dienstregeling van De Lijn eenzelfde patroon zou volgen als dat van het Deense voorbeeld, dan zouden de voertuigen van De Lijn, naar onze inschatting, ongeveer 15% meer kilometers produceren dan nu het geval is.

Overigens, en ter illustratie van het eerder aangehaalde vraagstuk van de tegenstrijdige publieke waarden, door het lagere aantal kilometers per bus per jaar bij De Lijn wordt een minder uitgebreide dienstregeling aangeboden maar kunnen de voertuigen langer meegaan en in 14 jaar (regie) worden afgeschreven. Dit heeft een gunstig effect op de kosten (afschrijvingen) bij De Lijn maar kan voor de reiziger iets minder aantrekkelijk zijn en betekent indirect dan ook een minder snelle transitie naar zero-emissievoertuigen.

Samenvattend, de relatief lage productiviteit van de bussen bij De Lijn kent oorzaken die De Lijn deels niet in eigen hand heeft. Die liggen in handen van de opdrachtgever (lage bestelde frequentie tussen de spitsen en reserve voor maatschappelijke taken). Het bepalen van onderhoudspraktijken, het al dan niet aanhouden van een hoog reservepercentage voor onderhoud, maar deels ook het aanbieden van een attractievere dienstregeling buiten de spitsuren, heeft De Lijn echter wel in eigen hand.

¹⁵ De curve voor De Lijn is gebaseerd op de daadwerkelijke dienstregeling, voor de andere casussen is gewerkt met een steekproef van lijnen. De resultaten daarvan moeten derhalve als indicatief worden beschouwd.

Commerciële productie per VTE

Definitie
Aantal uren of kilometers per jaar waarin een buschauffeur of trambestuurder reizigers vervoert

Berekening en verantwoording

We maken een onderscheid tussen:

- Contracturen: het aantal contracturen per week vermenigvuldigd met het aantal weken per jaar;
- Diensturen: het aantal dagen dat een chauffeur dienst doet vermenigvuldigd met het aantal contracturen per dag (het aantal diensturen wordt bepaald door onder andere het aantal feest- en verlofdagen, opleidingsdagen, ziektedagen);
- Beladen uren: alle uren dat een chauffeur reizigers vervoert; ook wel dienstregelingsuren genoemd. Dit komt overeen met de optelling van de tijdsduur van alle ritten uit de gepubliceerde dienstregeling.

Hiermee wordt ook rekening gehouden met het verschil in werktijden tussen de casussen (aantal uren per VTE). Door te rekenen met beladen uren en niet met beladen kilometers wordt rekening gehouden met mogelijke verschillen in commerciële snelheid. De beladen uren die door vervoerders worden onderuitbesteed zijn hier buiten beschouwing gelaten wegens afwezigheid van informatie over het gebruikte personeel van de onderaannemers.

Voor meerdere casussen, waaronder De Lijn, is het aantal beladen uren per chauffeur vertrouwelijke informatie. Om die reden moeten de resultaten hier geanonimiseerd gepresenteerd worden. Voor een aantal casussen is gebruik gemaakt van landelijke gegevens of expertise (Movia, Valenciennes, Schotland) om de partieel aanwezige informatie aan te vullen. Door de verscheidenheid aan bronnen moeten de resultaten met een zekere bandbreedte worden beschouwd. Casussen waarvoor het onderscheid tussen beladen en onbeladen uren niet beschikbaar was, of waarvoor het aantal buschauffeurs en trambestuurders niet beschikbaar was (Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland en Noorwegen) konden niet betrokken worden in de beoordeling.

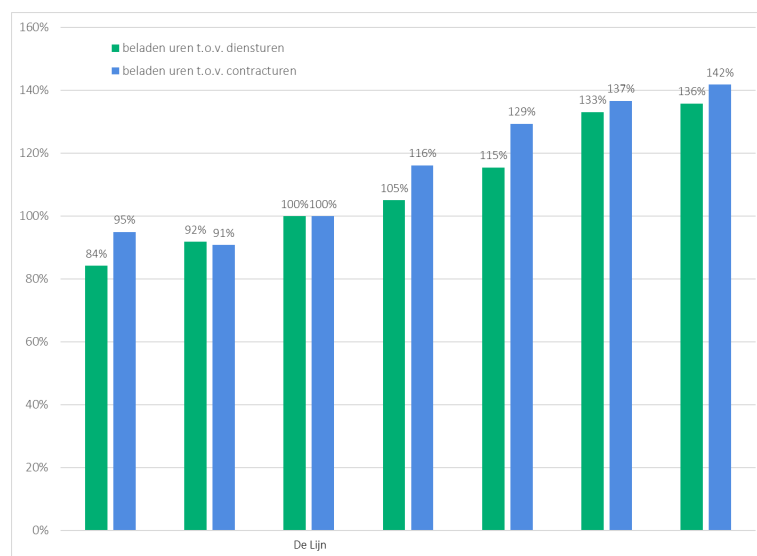
Resultaten

De Lijn presteert lager dan gemiddeld, zowel voor wat betreft het absolute aantal beladen uren per week per chauffeur als voor het aandeel beladen uren t.o.v. de diensturen en t.o.v. de contracturen. In sommige andere gebieden presteren buschauffeurs (bij een vergelijkbaar aantal contracturen) 30 tot 40% meer beladen uren per jaar dan bij De Lijn. Voor een chauffeur van De Lijn is het aandeel beladen uren t.o.v. diensturen 10% lager dan de mediaan en t.o.v. het aantal contracturen 22% lager.

Deze lagere productiviteit dan sommige andere casussen is ook deels het gevolg van de reeds bij de Indicator "commerciële productie per voertuig" aangehaalde argumenten betreffende het relatief verspilde karakter van de dienstregeling van De Lijn. Hier zouden gebroken (of deeltijds)diensten tot een hogere productiviteit kunnen leiden. Dit is echter maar beperkt mogelijk binnen de regie, gelet op CAO of lokale bedrijfsafspraken, wat een deel van de lagere productiviteit verklaart.

Maar ook bij de tram – die een gelijkmatigere verdeling van de ritten over de dag kent – is de productiviteit bij De Lijn lager dan bij vergelijkbare gebieden elders. Dit kan een indicatie zijn dat het productiviteitstekort van personeel niet zuiver en alleen op het karakter van de dienstregeling terug te voeren is.

Figuur 31 Aandeel beladen uren t.o.v. dienst- en contracturen (De Lijn = 100%)



Bron: inventarisatie inno-V

Ten slotte, het ziekteverzuim was bij De Lijn in 2019 relatief hoog ten opzichte van gangbare cijfers bij De Lijn in andere jaren, en ten opzichte van andere casussen. Ook als we dit zien als uitzondering, blijft de productiviteit aan de lage kant¹⁶. We hebben berekend dat bij een ziekteverzuim van 7,5% de productiviteit per chauffeur 3% hoger zou zijn. Bij een ziekteverzuim van 6% (een percentage dat in lijn is met het gemiddelde van de overige bedrijven) wordt de productiviteit per chauffeur 5% hoger. Dit heeft overigens alleen invloed op de variabele 'beladen uren t.o.v. contracturen'. De verhouding tussen beladen uren en diensturen verandert niet bij een lager ziekteverzuim, wel zou men in dat laatste geval met minder chauffeurs kunnen volstaan om hetzelfde aantal beladen uren te produceren – of met hetzelfde aantal chauffeurs meer beladen uren produceren dan nu het geval is).

Tussenconclusie indicator productiviteit

We beoordelen de **productiviteit van de voertuigen** (commerciële productie per voertuig) **negatief voor de bus en neutraal voor de tram**. Trams rijden een aantal kilometers per jaar dat in lijn ligt met de andere casussen. Bussen van De Lijn rijden relatief weinig kilometers per jaar. Dit is deels te verklaren door het hoge reservepercentage, de verantwoordelijkheid voor vervangend tram- en treinvervoer (t/m 2019) en door de verspitste dienstregeling. Ook wanneer daarvoor wordt gecorrigeerd, blijft het aantal kilometers per voertuig laag en het reservepercentage hoog.

We beoordelen de **productiviteit van het rijdend personeel** (commerciële productie rijdend personeel) **negatief**. Een kanttekening en gedeeltelijke verklaring daarbij is dat de dienstregeling van de bus relatief verspitst is, terwijl gebroken diensten bij regie door CAO en bedrijfsafspraken maar beperkt mogelijk zijn.

Samenvattend komen we tot een **gematigd negatieve** beoordeling omdat de productiviteit van voertuigen en rijdend personeel alles bij elkaar lager dan gemiddeld is wat deels toe te rekenen is aan De Lijn.



¹⁶ Er kan overigens worden beargumenteerd dat de hoogte van het ziekteverzuim amper als externe factor kan worden beschouwd maar eerder als intern 'te managen' aspect moet worden gezien.

Deze sectie bespreekt de gemiddelde kosten van het aanbieden van ov-diensten. Het gaat hier zuiver om het aanbieden van diensten, ongeacht de mate van gebruik ervan. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- De **productiekosten** (de kosten van puur het 'rijden' zonder alle kosten van ontwerp en verkoop);
- De **totale aanbodkosten** (de productiekosten en alle overige kosten).

Productiekosten per eenheid commerciële output

Definitie

Gemiddelde productiekosten per eenheid commerciële output: hiermee wordt bedoeld alle kosten die noodzakelijk zijn om een dienst te laten rijden, afgezien van alle kosten die gepaard gaan met de marketing ervan (in de ruimste zin van het woord, zoals verkoopkosten, promotiekosten, marktonderzoek, ontwerp van het netwerk, de dienstregeling en tarieven), gedeeld door het aantal dienstregelingskilometer of dienstregelingsuur.

Berekening en verantwoording

Een berekening op basis van zuivere productiekosten (als de benodigde cijfers beschikbaar zijn), en dan met name in de bussector, moet in principe voor een redelijk probleemloze internationale vergelijking zorgen. Deze vergelijking is met name zinvol en eenvoudiger realiseerbaar daar waar sprake is van afzonderlijke contracten voor deze zuivere uitvoeringsfunctie. Dit is in Vlaanderen het geval in de relatie tussen De Lijn en haar exploitanten. Hetzelfde geldt in Wallonië. Dergelijke relaties kunnen ook aangetroffen worden bij Movia en Ruter, overigens met het verschil dat daar 100% van de busdiensten aanbesteed is, terwijl dit maar ten dele het geval is bij De Lijn (circa de helft) en TEC (circa een derde).

De beschikbare cijfers lieten in principe een vergelijking tussen (delen van) De Lijn, TEC, Movia, Ruter en Valenciennes toe. Voor de andere casussen waren geen afzonderlijke productiecijfers beschikbaar of ze waren niet te berekenen. Bij TEC waren de cijfers voor de regie-diensten niet op een gelijke definitiebasis als die van de Waalse exploitanten beschikbaar en moesten worden uitgesloten van de vergelijking. Bij Valenciennes kon alleen het deel van het vervoer dat onderuitbesteed wordt door de aanbestede vervoerder worden betrokken. De overige cijfers in Valenciennes waren er niet te splitsen tussen bus en tram en er was geen zicht op de precieze waarde of jaarlijkse afschrijvingen op traminvesteringen (ook niet bij de vervoersoverheid die er zelf eigenaar van is, dit wegens reorganisatie van het eigenaarschap enkele jaren geleden). Dit gegeven is bepaald aan de hand van een inschatting door onze Franse onderzoekspartner op basis van bedragen in de overheidsboekhouding, met name de door de overheid daadwerkelijk gedragen financiële lasten en leasing-betalingen.

De vergelijking van tramkosten werd overigens ook bemoeilijkt door een gebrek aan overzicht, ook binnen de verschillende casussen, in de omvang van de totale kosten die gepaard gaan met investeringen in traminfrastructuren en het onderhoud ervan. Meerdere redenen liggen hier aan ten grondslag. Een van de redenen is dat er veelal meerdere wegbeheerders betrokken zijn, naast verschillen in de verdeling van verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud over (meerdere) overheden en vervoerders. Ook zijn er soms (zoals in Oslo) omvangrijke investeringsprogramma's in ov-infrastructuur gaande, met parallelle financieringsstromen. Hierdoor ontbreekt vaak ten enenmale, ook lokaal, het overzicht over de totale kosten, wat de vergelijking van traminfrastructuurkosten zwaar bemoeilijkt of onmogelijk maakt.

De internationale vergelijking van de van De Lijn verzamelde cijfers voor bus en tram riep vervolgens veel vragen op. Sommige deelkosten leken (veel) te hoog, anderen daarentegen (veel) te laag; los van de hoogte van de totale kosten. Dit gaf aanleiding om zeer substantiële

definitieverschillen en verschillen in kostentoerekeningen te vermoeden ten opzichte van de door ons gewenste, of elders gebruikte, definities. Dit betrof enerzijds de intern gehanteerde kostentoerekeningen tussen bus (regie), bus (exploitanten) en tram en, anderzijds, de verschillen tussen wat wij 'productiekosten' en 'overige aanbodkosten' noemen. In een poging dit op te lossen hebben wij een diepere analyse van (een deel van) de cijfers van De Lijn uitgevoerd, met als voornaamste doel om tot principes voor kostentoerekeningen te komen die meer activiteit-gebaseerd zouden zijn, en zo meer in lijn met de door ons gewenste definities en de internationale referenties waarover we konden beschikken.

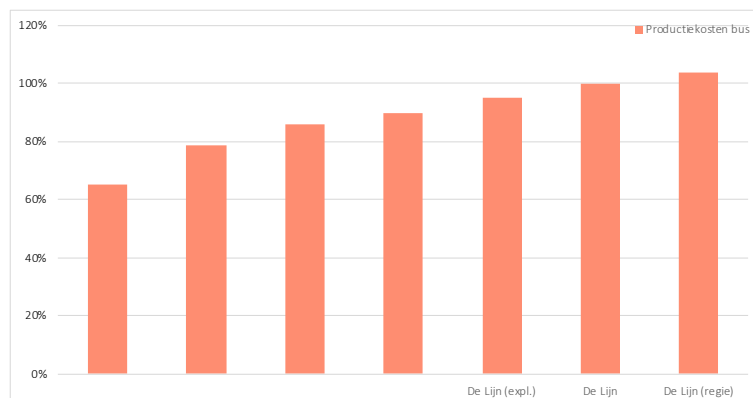
Resultaten

De hier gepresenteerde bevindingen zijn, naar aanleiding van de geconstateerde verschillen in kostendefinities tussen De Lijn en andere casussen, gebaseerd op een door ons ondernomen alternatieve toerekening van kosten binnen De Lijn. Deze is voorgelegd aan De Lijn om nadere toelichtingen te krijgen, om de logica van onze toerekening te toetsen en om verkeerde interpretaties onzerzijds zoveel mogelijk uit te sluiten.

Onderstaande figuur laat zien dat de productiekosten voor bus bij De Lijn aan de hoge kant zijn (dit zowel voor regie als voor exploitanten). De Lijn lag hoger dan de exploitanten van TEC, wat deels verklaard kan worden door het feit dat er in die periode in Wallonië een langere afschrijvingsperiode en minder kwaliteitseisen voor de voertuigen gold dan toen bij De Lijn¹⁷. Valenciennes¹⁸ lag in internationaal opzicht redelijk hoog. Ruter en Movia zaten op een duidelijk lager kostenniveau. Dit heeft, zeker voor wat Movia betreft, veel te maken met de minder verspitste dienstregeling bij Movia waardoor de vaste productiekosten over meer uren (of kilometers) kunnen worden uitgesmeerd (zie ook de Indicator "Productiviteit") dan bij De Lijn. De leeftijd van de busvloot van Movia was eerder vergelijkbaar met die van de exploitanten van De Lijn.

Hoewel deze resultaten plausibel zijn, wensen we te benadrukken dat deze zorgvuldig uitgevoerde exercitie een diepgaandere analyse (of zelfs herziening van het kostentoerekeningsmodel van De Lijn) niet kan vervangen.

Figuur 32 Productiekosten (bus) per dienstregelingsuur



Bron: inventarisatie inno-V

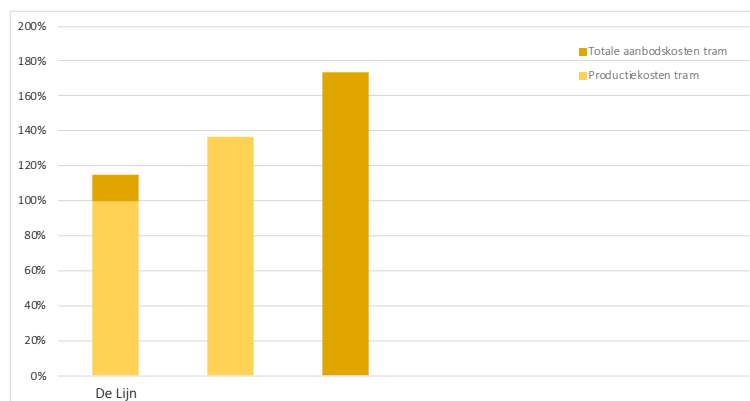
Voor tram konden maar voor drie van de zeven tram-casussen gegevens worden gepresenteerd. Hier valt op dat De Lijn relatief lagere kosten heeft dan de andere casussen. De twee andere

¹⁷ Deze cijfers en analyse betreffen de periode waar bij TEC nog de oude, niet-aanbestede, exploitanten-contracten golden. Afschrijvingsperiodes tot 16 jaar en meer waren toen nog toegestaan. Dit is sinds de recente aanbestedingen in Wallonië veranderd.

¹⁸ Het betreft hier alleen het onderuitbestede deel. Voor het hoofddeel van de exploitatie waren geen cijfers beschikbaar.

casussen liggen duidelijk hoger. Deze beperkte waarneming dient met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Voor één van de twee casussen konden alleen, onder geheimhouding, de totale aanbodsomkosten worden verkregen (zie indicator 'Aanbodsomkosten'). Om hiermee te kunnen vergelijken is een poging ondernomen om ook de totale aanbodsomkosten voor tram bij De Lijn af te leiden. Deze berekeningen berusten op een aantal aannames (zie ook hogerop) en kunnen derhalve uitsluitend als indicatief en niet als absoluut worden geïnterpreteerd. De voorzichtige constatering is dat De Lijn ook dan gunstiger afsteekt ten opzichte van de twee andere hier beschikbare casussen.

Figuur 33 Productiekosten/totale aanbodsomkosten (tram) per dienstregelingsuur



Bron: inventarisatie inno-V

Overkoepelend, als we bus en tram vergelijken, observeren we dat bus bij De Lijn relatief veel lijkt te kosten en tram relatief weinig. Hoewel dit de richting aangeeft, mag de exacte hoogte van de geconstateerde verschillen met andere casussen niet op basis van deze cijfers bepaald worden. Onze constatering dient samen te worden geïnterpreteerd met de eerder gemaakte opmerkingen over kostentoewijzing bij De Lijn, de voor de behoefte van deze analyse gemaakte herberekeningen van de kostentoewijzing, en de daarbij gemaakte aannames. Dit duidt dan ook vooral op de noodzaak om de interne kostentoewijzingen bij De Lijn nogmaals onder de loep te nemen om een gedetailleerder beeld te krijgen van de daadwerkelijke kosten van de verschillende activiteiten.

Aanbodsomkosten per eenheid commerciële output

Definitie

Gemiddelde aanbodsomkosten: hiermee worden alle kosten die gepaard gaan met het ontwerpen, produceren en verkopen van de diensten, gedeeld door het aantal geproduceerde dienstregelingsuren.

Berekening en verantwoording

Een internationale vergelijking op basis van totale aanbodsomkosten lijkt a priori eenvoudig omdat er geen onderscheid lijkt te moeten worden gemaakt tussen kostencomponenten. De werkelijkheid is echter complexer.

Vervoerbedrijven krijgen vaak verschillende taken toebedeeld door hun eigenaar of opdrachtgever die een andere vervoerder elders niet te dragen heeft. Het achterhalen en berekenen van de omvang hiervan is niet altijd mogelijk, soms eenvoudigweg doordat niemand deze cijfers ooit op die manier verzameld heeft, ook niet bij de betreffende lokale overheden en vervoerders. Dit kan te maken hebben met gehanteerde boekhoudkundige principes, met politieke keuzes of andere pragmatische redenen. Vervoerders opereren in eigen context, onder lokale overheidsopdrachten, niet met het oog op het opzetten van een boekhouding die internationale vergelijkingen mogelijk moet maken.

Ons streven was, met het oog op de kwaliteit van de internationale vergelijking, om zoveel mogelijk kosten (en opbrengsten) die niet zuiver te maken hebben met het aanbieden van geregelde vervoerdiensten uit te sluiten van de vergelijkingen. Dit is grotendeels maar vermoedelijk niet geheel gelukt. Zo is Vervoer op Maat en Leerlingenvervoer uitgezonderd van onze berekeningen. Het is echter onmogelijk gebleken om er zeker van te zijn dat alle (in internationaal opzicht) ongebruikelijke investerings- en beheerkosten waar De Lijn mee belast zou zijn uit de cijfers waren uitgesloten. Hierdoor vermoeden we dat de totale kostenbasis van De Lijn in de gepresenteerde cijfers breder is dan wat gewenst om een volledig correcte internationale vergelijking op basis van gelijke taken en bijbehorende kosten te maken.

In dit verband kan in herinnering gebracht worden dat De Lijn (in ieder geval nog in 2019) een beleidsvoorbereidende functie had, naast haar vervoersontwikkeling- en uitvoeringtaken. Bedrijven elders dragen die verantwoordelijkheid vaak niet, maar bijvoorbeeld wel TEC in diezelfde periode. Om deze reden hebben we elders zoveel mogelijk geprobeerd om overeenkomstige sturingskosten aan overheidskant in de vergelijking mee te nemen. Het gaat dan met name over de kosten van overheidsafdelingen bij opdrachtgevende overheden. Daar dit vaak niet op deze wijze door de plaatselijke overheden wordt bijgehouden, is waar nodig gebruik gemaakt van inschattingen op basis van beschikbare informatie (aantal VTE en bijbehorende structuurkosten).

Maar De Lijn is deels ook betrokken of soms zelfs verantwoordelijk bij een aantal taken die in andere casussen rechtstreeks door een overheid zouden zijn bekostigd (zoals bepaalde investeringen in stationsontwikkeling en algemene infrastructuur in het openbaar vervoer) of rechtstreeks door de overheden (regionaal en lokaal) zouden zijn gedragen (planning, overleg met en tussen overheden, e.d.) Welke totale kosten dit bij De Lijn vertegenwoordigt is moeilijk te zeggen daar de boekhouding hier niet op ingericht is¹⁹. Een compensatie hiervoor bij andere overheden berekenen en toevoegen is nog moeilijker of zelfs onuitvoerbaar.

Daar deze problemen zich ook, zij het naar onze inschatting in mindere mate, elders voordoen, dienen de vergelijkingen van totale aanbodkosten in deze sectie met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd in die zin dat de vergelijkbare totale aanbodkosten van De Lijn vermoedelijk iets lager zijn dan wat hier in de vergelijking moest worden meegenomen.

Resultaten

We vergelijken hier de totale aanbodkosten van de bestudeerde netwerken als geheel aangezien een vergelijking per modaliteit hier minder zinvol is; uitgaande van het idee dat een netwerk als één geheel aan de klant wordt aangeboden en ook veel gemeenschappelijke kosten kent (ontwerp, verkoop, enz.)

Het aandeel tram t.o.v. bus verschilt substantieel tussen de in deze benchmark bestudeerde casussen. Aangezien eenheidskosten van tramdiensten hoger zijn dan voor busdiensten, is het daarom noodzakelijk om met het aandeel tram rekening te houden bij de vergelijking.

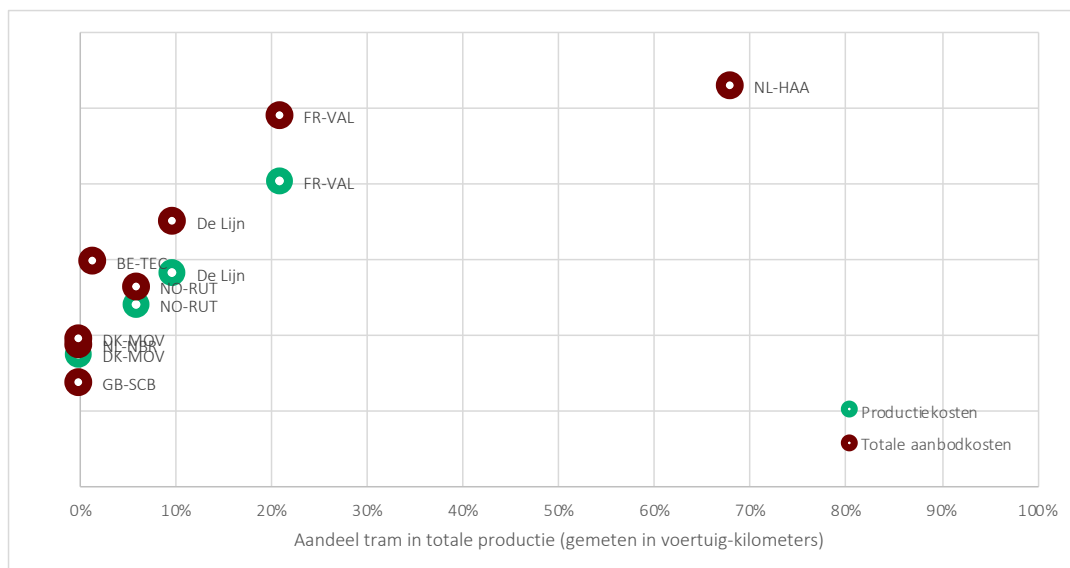
Zo worden in onderstaande figuur de totale aanbodkosten en productiekosten per dienstregelingsuur van de casussen waarvoor bruikbare gegevens beschikbaar waren, uitgezet tegen het aandeel tramproductie in de totale productie (eveneens gemeten in dienstregelingskilometer). Daarin is te zien dat de gemiddelde aanbodkosten toenemen met het aandeel tram, dit langs een denkbeeldige lijn, of kromme. Ook laat de grafiek voor een beperkt aantal observaties de 'opslag' zien voor totale aanbodkosten bovenop de productiekosten. Hier zien

¹⁹ De investeringsdotatie van De Lijn voorziet in de dekking van deze uitgaven maar de beschikbare informatie en boekhouding gaf geen mogelijkheid om met de nodige zekerheid die kosten uit te sluiten van de vergelijkingen.

we dat De Lijn een hogere opslag heeft dan bijvoorbeeld Movia of Ruter, maar lager dan in Valenciennes.

De beschikbare cijfers laten zien dat Ruter relatief goedkoop lijkt te zijn voor wat betreft de totale aanbodkosten. We plaatsen wel als kanttekening dat de overheid in die casus er substantiële ov-infrastructuurinvesteringen realiseert die vermoedelijk buiten deze kosten vallen. TEC lijkt relatief duur. Voor Valenciennes is het beeld minder helder met als kanttekening dat er bij de plaatselijke vervoersoverheid thans geen volledige informatie over de daadwerkelijke infrastructuur- en materieelkosten bestaat.

Figuur 34 Totale aanbodkosten en productiekosten per dienstregelingsuur uitgezet tegen aandeel tram in totale productie



Bron: inventarisatie inno-V

In deze context en uitgaande van de eerder gesuggereerde denkbeeldige lijnen, presteert De Lijn eerder 'gemiddeld' (als productiekosten van bus en tram worden opgeteld) of heeft kosten op of licht boven het niveau dat verwacht zou kunnen worden (totale aanbodkosten). Deze observatie is voor wat betreft de zuivere productiekosten afhankelijk van de wijze van kostentoekening en voor wat betreft de totale aanbodkosten afhankelijk van de vergelijkbaarheid van de kostenbasis van De Lijn ten opzichte van de andere casussen (zie de eerdere opmerkingen hierover).

Wat zuivere busnetwerken betreft kan worden geobserveerd dat Movia en Noord-Brabant vergelijkbaar presteren, maar dat Schotland nog goedkoper is.

Tussenconclusie indicator gemiddelde kosten

De **gemiddelde productiekosten** van De Lijn beoordelen we **gematigd negatief**. Voor het bus-deel is het oordeel eerder negatief en voor het in aandeel van de totale productie kleinere tram-deel eerder positief. Voor beide herhalen we hier de eerder geplaatste opmerkingen over de noodzaak tot een meer diepgravende analyse van de kostentoe wijzingen binnen De Lijn om hier tot een nauwkeuriger oordeel te kunnen komen.

De **gemiddelde aanbodkosten** van De Lijn beoordelen we **neutraal** mede gelet op alle geplaatste kanttekeningen bij de verschillende observaties, waaronder die over de kostentoe rekening en kostenbasis van De Lijn.

Voor de indicator **gemiddelde kosten als geheel** komen we tot een **gematigd negatieve beoordeling**. We plaatsen hier als opmerking dat een diepgaandere analyse van de kostentoe wijzingen nodig is,



zowel binnen De Lijn (tussen bus-regie, bus-exploitanten en tram), als tussen de kosten van De Lijn als vervoersbedrijf en als uitvoerder van bredere taken (afbakening van de kostenbasis).

4.6

Aanbodkwaliteit

Bij deze indicator maken we een onderscheid tussen:

- **De kwaliteit van het aanbod op het tactische niveau:** hoe goed is 'het netwerk' en wat is het gebruiksgemak? Drie indicatoren worden hier behandeld: de dichtheid van het aanbod, de commerciële snelheid van het aanbod, maar ook een meer kwalitatieve indicator over de vervoerbewijzen en informatiesystemen. Voor een deel zijn deze indicatoren informatief van aard omdat de behaalde waarden in voorkomende gevallen het resultaat zijn van beleidskeuzes van de opdrachtgevende overheid (bijvoorbeeld basismobiliteit of basisbereikbaarheid) en van de daartoe ter beschikking gestelde compensaties.
- **De kwaliteit van het aanbod op het operationele niveau:** hoe goed is de uitvoering van de diensten? Dit heeft betrekking op hoe goed de uitvoering van de diensten is. Gebruikte indicatoren zijn de betrouwbaarheid (mate waarin de geplande diensten daadwerkelijk rijden) en stiptheid (mate waarin de geplande diensten 'op tijd' rijden)

Met deze indicatoren kijken we naar kwantitatieve maatstaven van het aanbod. De kwaliteit van het aanbod ten opzichte van de aanwezige en latente vraag naar ov-diensten wordt hier niet gemeten. Dit wordt gemeten door de mate waarin van de ov-diensten gebruik wordt gemaakt (zie hiervoor verderop de indicatoren gerelateerd aan bezetting en gebruik per inwoner).

Dichtheid van het aanbod

Definitie

Berekening en verantwoording

Dichtheid van het aanbod binnen een geografisch gebied

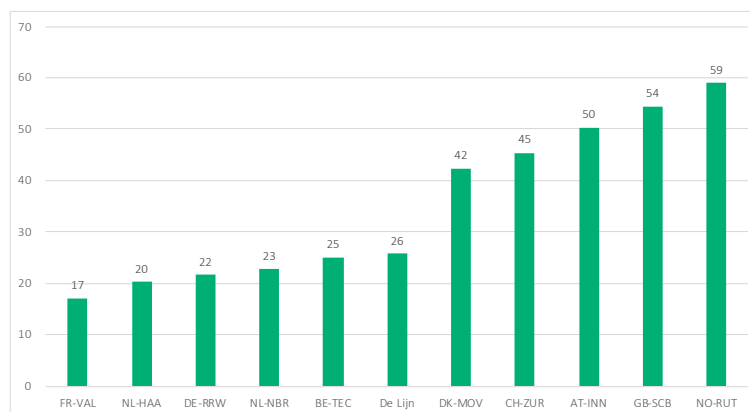
De dichtheid van het aanbod kan feitelijk op verschillende manieren gemeten worden: dienstregelings-km per inwoner, dienstregelings-km per km², haltes per km², enz. Elke meting werpt een ander licht op de aanbodkwaliteit.

Van deze indicatoren kon in de meeste gevallen redelijk makkelijk worden gemeten en vergeleken op basis van het aantal aangeboden dienstregelings-kilometers per km² of per inwoner. De haltedichtheid kon niet tussen gebieden vergeleken worden wegens niet-beschikbaarheid van gegevens, of wegens onoverbrugbare definitieverschillen tussen haltes, halteclusters, e.d.

Resultaten

We beschouwen in de figuur hieronder twee maatstaven (dienstregelings-km per inwoner, dienstregelings-km per km²).

Figuur 35 Dienstregelingskilometer (DiRK) per inwoner

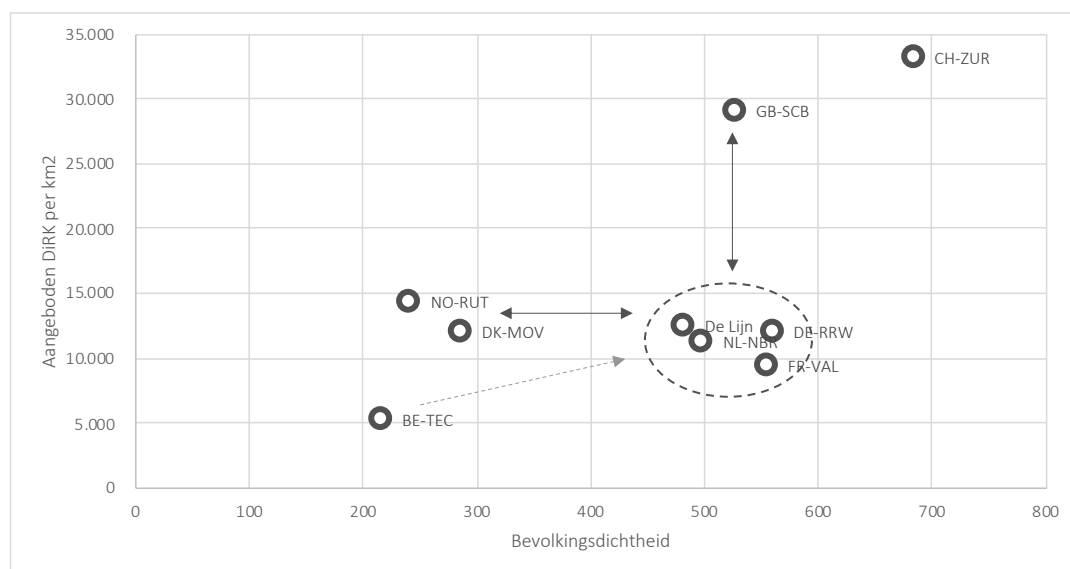


Bron: inventarisatie inno-V

Afgezien van metro en trein wordt in Vlaanderen 25 dienstregelingskilometer openbaar vervoer per inwoner aangeboden. Vlaanderen zit daarmee in een middenpositie, maar we constateren een groot verschil tussen de casussen, dat zelfs kan oplopen tot een factor 3.

Dit beeld is echter partieel. Deze verschillen in aanbodkwaliteit moeten in het licht van meerdere andere zaken worden bekeken, waaronder de bevolkingsdichtheid en het gevoerde (aanbod)beleid. Om de mogelijke relatie met de bevolkingsdichtheid te isoleren is in de figuur hieronder het aantal dienstregelingskilometer per vierkante kilometer uitgezet tegen de bevolkingsdichtheid, waarbij de meer stedelijke casussen Haaglanden en Innsbruck buiten beschouwing zijn gelaten omdat het weinig zin heeft om het aanbod in een strikt stedelijk gebied te vergelijken met Vlaanderen als geheel.

Figuur 36 Aangeboden diensten (in DiRK per km²) in verhouding tot de bevolkingsdichtheid



Bron: inventarisatie inno-V

Deze figuur werpt aanvullend licht op de bevinding hierboven. Het aanbod aan openbaar vervoer in dienstregelingskilometer per km² in Vlaanderen blijkt zich op eenzelfde niveau te bevinden als dat in Noord-Brabant, Rhein-Ruhr West en Valenciennes, allemaal gebieden met een soortgelijke bevolkingsdichtheid. Echter, Movia en Ruter hebben een vergelijkbaar aanbod terwijl ze een lagere bevolkingsdichtheid kennen, daarmee wordt vooral ook het aanbodbeleid van de lokale overheid weerspiegeld. Het Schotse benchmarkgebied, wat vergelijkbaar is qua bevolkingsdichtheid, heeft dan weer een veel hogere dichtheid van het aanbod. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn verschillen in (kosten)omstandigheden waaronder het ov er geproduceerd kan worden, en mogelijk ook het lagere fietsgebruik. Het gebied van Zürich (e.o.) kent ook een relatieve hoge bediening, wat mede veroorzaakt wordt door geografische factoren. En in Wallonië is sprake van een lagere bevolkingsdichtheid, wat met name veroorzaakt wordt door het grote gebied ten zuiden van de lijn Charleroi – Luik waar de bevolkingsdichtheid laag is en het ov-netwerk dunner. Zou dit gebied buiten beschouwing worden gelaten dan zou het resterende Waalse gebied in de grafiek dichter in de buurt van het cluster rond Vlaanderen komen te liggen.

Deze summierende analyse illustreert de complexiteit en mogelijke interactie tussen de besproken factoren, waaronder aanbodbeleid.

Al met al is het niveau van het aanbod in Vlaanderen vergelijkbaar met dat in een aantal vergelijkbare gebieden, maar evenwel niet hoog te noemen.

Commerciële snelheid van de diensten

Definitie

Commerciële snelheid: de gemiddelde snelheid van beladen voertuigen

Berekening en verantwoording

De commerciële snelheid was niet in alle gevallen beschikbaar. Wij konden deze in de meeste gevallen echter alsnog narekenen op basis van andere gegevens, zoals het aantal dienstregelingsuren en het aantal dienstregelingskilometer.

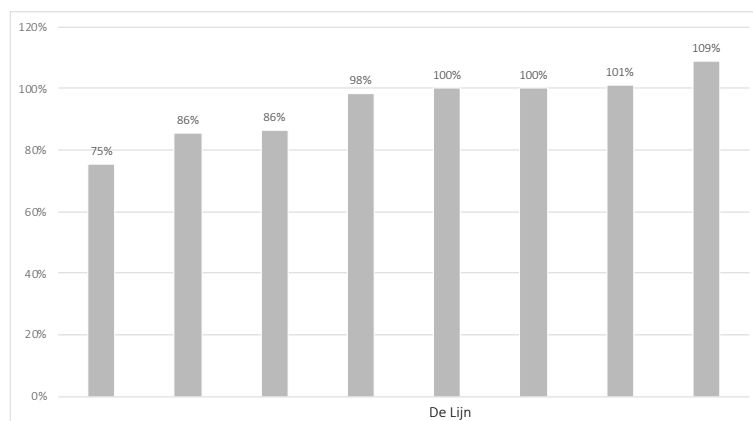
De commerciële snelheid is eerder een ontwerpparameter van het netwerk dan een kwaliteitsindicator voor de uitvoering; hiervoor zijn indicatoren als betrouwbaarheid en stiptheid meer geëigend. Een lage of hoge commerciële snelheid is ook niet per se slecht of goed.

Het is te verwachten dat de gevonden waarden voor gelijksoortige gebieden niet sterk van elkaar afwijken. Waar dit wel het geval is, is dat aanleiding voor nadere analyse. Deze indicator is overwegend informatief van aard.

Resultaten

De commerciële snelheid van De Lijn is vrijwel gelijk aan het gemiddelde van de casussen waar deze informatie voor beschikbaar is. Trams rijden langzamer dan bussen, zowel bij De Lijn als elders, maar dat is te verklaren doordat trams in stedelijk gebied rijden en – ondanks de vaak aanwezige vrije infrastructuur – te maken hebben met veel kruisend verkeer, korte halteafstanden en veel in- en uitstapbewegingen per rit.

Figuur 37 Commerciële snelheid in km/u



Bron: inventarisatie inno-V

Vervoerbewijzen en informatiesystemen

Definitie

De technische geavanceerdheid van ticket- en informatiesystemen, beoordeeld vanuit het perspectief van de gebruiker (gebruiksgemak)

Berekening en verantwoording

Van een hedendaags openbaarvervoerbedrijf mag verwacht worden dat het reizigers elektronische vervoerbewijzen en informatiesystemen aanbiedt die gebruiksvriendelijk zijn en het reizen vergemakkelijken.

Daartoe is op basis van deskresearch nagegaan wat reizigers op dit vlak ter beschikking staat in de verschillende casussen, en hier is een kwalitatieve beoordeling van gemaakt.

Resultaten

De Lijn is bezig afscheid te nemen van het vervoerbewijs op magneetkaart en zal eind 2020 volledig zijn overgestapt op elektronische vervoerbewijzen. Voor occasionele reizigers is er een niet-herlaadbare kaart. Op de MOBIB-kaart kunnen ook abonnementen gezet worden. Op verschillende fysieke locaties kan de kaart worden opgeladen. Voor wie dat wil kan de MOBIB kaart overal worden bijgeladen met de Go easy reader. De MOBIB-kaart is interoperabel met ander vervoerders in

België. Ook in de app van De Lijn kan men tickets kopen. Vanaf 2020 is het mogelijk contactloos te betalen met bankkaart, betaalapps of wearables.

Sommige vervoerders lopen wat voor op De Lijn qua mogelijkheden. Zo kan men bij vervoerders in Schotland al in 2019 contactloos met de eigen bankpas betalen en in Zürich is er de mogelijkheid om bij het instappen in te checken en bij aankomst uit te checken, het tarief wordt dan automatisch berekend en in rekening gebracht. Anderen zijn minder ver. In Valenciennes en in Nederland bijvoorbeeld wordt gewerkt met een systeem met eigen kaarten waarbij men voor aanschaf en opladen meer afhankelijk is van servicepunten van de vervoerder.

In vrijwel elke casus komen we apps tegen die real-time reisinformatie bieden. In Valenciennes ontbreekt deze, in de casus Movia is de info niet real-time. Als voorbeeld van een verder doorontwikkelde app biedt de zeer complete app van tfeapp.com In Edinburgh de mogelijkheid om de voortgang van de reis te delen met anderen.

Betrouwbaarheid

Definitie

Berekening en verantwoording

De mate waarin de geplande diensten daadwerkelijk rijden

De betrouwbaarheid kan gemeten worden als 1 minus het percentage rituitval. Deze maatstaf zou idealiter, waar relevant, beschikbaar moeten zijn naar modaliteit (bus, tram) en/of type vervoergebied (bijvoorbeeld: stedelijk, randstedelijk, landelijk). In de praktijk zijn deze laatste gegevens echter zelden beschikbaar.

Deze eenvoudige definitie doet echter geen recht aan de grote diversiteit onder welke deze indicator in de praktijk gemeten wordt:

- De **definitie** van 'heeft gereden' verschilt aanzienlijk van gebied tot gebied, als deze indicatoren al überhaupt gemeten worden. Zo wordt een busrit wordt in sommige gebieden gezien als 'uitgevallen' als hij niet of niet geheel heeft gereden, in andere gebieden wordt een rit als 'niet uitgevallen' gezien als hij tenminste deels heeft gereden (bij tenminste één halte is waargenomen door de registratiesystemen);
- De **wijze van meten** verschilt ook aanzienlijk tussen gebieden. In sommige gebieden worden in principe alle ritten gemeten door boord-GPSen (en ontstaan er problemen met niet-registratie door verschillende technische oorzaken of menselijke fouten), in andere gebieden wordt steekproefsgewijs gecheckt of een rit, op straat, waargenomen kon worden en op tijd reed.

Deze praktische problemen betekenen dat de verzamelde cijfers niet geconverteerd konden worden tot een eenduidige maatstaf. De beschikbare cijfers moeten derhalve met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Resultaten

Omdat, zoals hierboven uitgelegd, voor betrouwbaarheid geen gestandaardiseerde definitie of manier van meten bestaat, is het niet mogelijk geweest om de verschillende casussen op deze punten rechtstreeks met elkaar te vergelijken. Wel kunnen we een ruwe inschatting maken van niveauverschillen in de prestaties in een aantal casussen.

De relatief lage score op betrouwbaarheid van De Lijn is voor een aanzienlijk deel het gevolg van personeelstekorten (chauffeurs) en stakingen²⁰.

²⁰ Ritten werden onder meer geschrapt omwille van stakingen, 0,83 procent (bron: De Lijn, Duurzaamheidsverslag 2019). Gebrek aan chauffeurs was in 2019 een andere belangrijke oorzaak van niet gereden ritten, zoals ook vermeld in de pers (zie bijv. www.standaard.be/cnt/dmf20191018_04670062).

Tabel 5 Betrouwbaarheid

	Casus (modaliteit)
Hoger	Ruter (bus) Noord-Brabant (bus) Haaglanden (tram)
Lager	Ruter (tram) De Lijn (bus + tram)

Bron: inventarisatie inno-V

Stiptheid

Definitie

De mate waarin de geplande diensten 'op tijd' rijden.

Berekening en verantwoording

De stiptheid kan gemeten worden als het percentage ritten dat 'op tijd' rijdt. Net als opgemerkt bij de indicator "betrouwbaarheid" zou deze maatstaf idealiter, waar relevant, beschikbaar moeten zijn naar modaliteit (bus, tram) en/of type vervoergebied (stedelijk, randstedelijk, landelijk). In de praktijk zijn deze laatste gegevens echter zelden beschikbaar.

De eenvoudige definitie doet ook geen recht aan de grote diversiteit onder welke deze indicator in de praktijk gemeten wordt:

- De **definities** van 'was op tijd' verschillen aanzienlijk van gebied tot gebied. De stiptheid van een busrit wordt in sommige gebieden alleen gemeten bij de vertrekhalte omdat congestie verderop geen zinvolle meting van prestatie mogelijk maakt, in andere gebieden wordt stiptheid meerdere keren bij knooppunten gemeten voor eenzelfde voertuig. In Vlaanderen betekent stipt 'niet meer dan 2 minuut te vroeg of 5 minuten te laat aangekomen bij het *eindpunt*'. In bijvoorbeeld Noord-Brabant betekent stipt 'niet meer dan 3 minuten te laat aangekomen op een eindpunt of knooppunt'.
- De **wijze van meten** verschilt ook aanzienlijk tussen gebieden. Naast de eerder gemaakte opmerkingen (zie betrouwbaarheid) beperkt de officiële meetmethode voor stiptheid in Vlaanderen zich tot metingen in de avondspits. Als gevolg van congestie, die in de spitsuren groter is dan op andere momenten van de dag, leidt deze methode tot een lagere stiptheid dan wanneer gedurende de heel week gemeten zou worden, zoals elders vaak toegepast. Om die reden is De Lijn aan het zoeken naar een meer representatieve registratie.

Deze praktische problemen betekenen dat de verzamelde cijfers niet geconverteerd konden worden tot een eenduidige maatstaf. De beschikbare cijfers moeten derhalve met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Ook dient er bij de interpretatie rekening te worden gehouden met het feit dat bepaalde factoren, die van grote invloed zijn op de prestaties van een bedrijf, buiten de invloedssfeer van het te benchmarken bedrijf kunnen vallen. Dit is m.n. het geval voor de gevolgen van verkeerscongestie. Dit kan een substantiële impact hebben op de stiptheid van de uitvoering, en een forse of cumulatieve dispunctualiteit heeft vervolgens ook een impact op de rituitval (ritten kunnen worden afgeschafte om zo snel mogelijk de stipte dienstregeling te kunnen herstellen).

Resultaten

Omdat, zoals hierboven uitgelegd, voor beide grootheden geen gestandaardiseerde definitie of manier van meten bestaat, is het niet mogelijk geweest om de verschillende casussen op deze punten rechtstreeks met elkaar te vergelijken. Wel kunnen we een ruwe inschatting maken van niveauverschillen in de prestaties in een aantal casussen.

Tabel 6 Stiptheid

Casus (modaliteit)	
Hoger	Regio Zürich
	Haaglanden (tram)
	Movia (bus)
	Noord-Brabant (bus)
Lager	De Lijn (bus + tram)
	Valenciennes (bus + tram)

Bron: inventarisatie inno-V

De lagere stiptheid bij De Lijn is ten dele het gevolg van congestie op de weg en gebrek aan vrije doorgang voor het openbaar vervoer, zoals onder meer in het Duurzaamheidsverslag 2019 van De Lijn wordt toegelicht.

Tussenconclusie indicator aanbodkwaliteit

We beoordelen de **dichtheid van het aanbod** als **neutraal** omdat het aanbod van De Lijn zich rond de typische waarden van vergelijkbare gebieden bevindt, en het daar relatief goed scoort, terwijl in een bredere context casussen met een dichter aanbod bestaan.

De **commerciële snelheid** is eerder een informatieve indicator, want deels afhankelijk van omstandigheden buiten het bereik van De Lijn, we beoordelen het als **neutraal** omdat het niet beter of slechter presteert op dit aspect dan gemiddeld.

Vervoerbewijzen en informatiesystemen beoordelen we als **neutraal** omdat het gebruiksgemak hiervan zich bij De Lijn goed kan meten met andere casussen. De Lijn presteert goed, maar de lat ligt hoog.

De **betrouwbaarheid** van de diensten van De Lijn beoordelen we **negatief** omdat het tot de slechter presterende casussen behoort op dit aspect en er geen strikt externe oorzaken zijn waar de slechtere performantie aan kan worden toegedicht.

De **stiptheid** beoordelen wij **gematigd negatief**. Het behoort tot de slechter presterende casussen op dit aspect, maar de oorzaak van deze feiten ligt voor een aanzienlijk deel buiten de invloedssfeer van De Lijn lijkt.

Samenvattend beoordelen we de indicator aanbodkwaliteit **gematigd negatief**.



4.7

Kostendeckking

Deze sectie bespreekt de kostendeckingsgraad van de aangeboden ov-diensten.

Kostendeckingsgraad

Definitie

De reizigersopbrengsten gedeeld door totale aanbodkosten: Deze indicator geeft aan in welke mate de vervoersopbrengsten de kosten die gepaard gaan met de aangeboden openbaarvervoerdiensten dekt. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- De kostendeckingsgraad **op basis van zuiver en alleen betalingen door reizigers**,
- De kostendeckingsgraad **op basis van deze vervoeropbrengsten aangevuld met overheidscompensaties voor opgelegde tariefkortingen** (en vergelijkbare opbrengstcompensaties).

Berekening en verantwoording

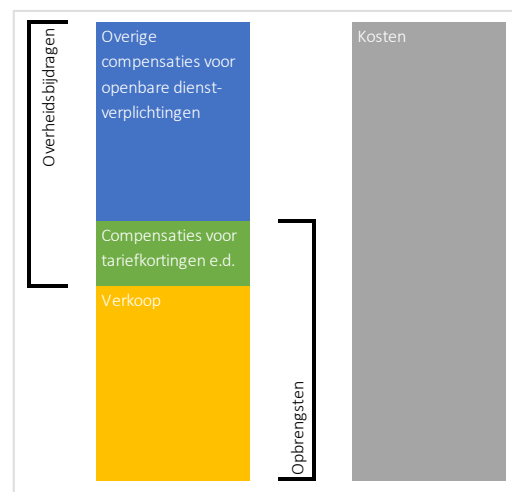
De definitie van deze indicator verschilt aanzienlijk van land tot land en van overheid tot overheid. Hierdoor kunnen in publicaties zeer uiteenlopende waarden gelezen worden, terwijl de achterliggende situaties minder van elkaar verschillen dan op grond van die gepubliceerde waarden zou lijken.

We hebben voor deze benchmark de achterliggende kosten- en opbrengstencomponenten verzameld, om vervolgens met een eenduidige definitie voor alle casussen de twee gewenste indicatoren van kostendekking te berekenen.

Bij de berekening van de opbrengsten dient onderscheid te worden gemaakt tussen de volgende onderdelen om te zorgen voor vergelijkbare indicatoren:

- **Verkoop:** zuivere ontvangsten van reizigers
- **Compensaties voor tariefkortingen (e.d.):** alle mogelijke overheidscompensaties die de vraagkant betreffen, zoals compensaties voor door een overheid opgelegde tariefkortingen en overige overheidsbijdragen die als vervoersopbrengsten voor de vervoerder gezien kunnen worden
- **Overige compensaties voor openbare dienstverplichtingen:** de overige overheidsbijdragen, die niet specifiek de vraagkant betreffen.

Figuur 38 Relatie tussen kosten, opbrengsten en overheidsbijdragen



Bij de berekening van de totale aanbodkosten werd al het mogelijke gedaan om te zorgen voor een integrale kostenberekening, op basis van de bijbehorende afschrijvingen in de boekhouding en zonder aftrek van eventuele overheidssubsidies op de aanschaf van voertuigen of infrastructuur. Een volledige zuivering voor alle mogelijke aanschafsubsidies was echter niet mogelijk daar het een analyse over decennia zou vergen en door de betreffende vervoerders of overheden meestal ook nooit berekend is.

Terwijl “verkopen aan de klant” en “compensaties voor opgelegde tariefkortingen” als brongegevens meestal beschikbaar waren, was de situatie vaak aanzienlijk complexer als het ging om het achterhalen van de totale overheidsbijdragen. In Vlaanderen zien we een splitsing in exploitatie- en investeringsdotaties, in andere casussen zijn er heldere concessie-betalingen te vinden, in andere casussen dient omwille van de vergelijkbaarheid bekeken te worden welke kosten de organiserende en bestellende overheden gezamenlijk maken en óf en hoe investeringen daarin vervat zijn. Het betekent ook dat een investeringsdotatie in een bepaald jaar geen goede indicator is van de behoefte aan overheidsbijdragen op de langere termijn.

Omwille hiervan hebben we voor de vergelijkbaarheid van de resultaten ervoor gekozen om de overheidsbijdrage te berekenen als het verschil tussen totale kosten (inclusief afschrijvingen) en identificeerbare opbrengsten (verkoop plus compensatie van tariefkortingen). Dit garandeert naar onze inschatting de beste vergelijkbaarheid in deze complexe setting. Het veronderstelt wel dat afschrijvingen overal meegenomen worden in de boekhouding. Daar waar dit duidelijk niet het geval was, hebben we ervoor gecorrigeerd (bijvoorbeeld in Valenciennes) door een op basis van expertise getoetste inschatting van de bedragen. Op het vlak van infrastructuur kan geen garantie worden gegeven dat alle kosten op gelijke wijze opgenomen of weggelaten zijn. Dit heeft ook te

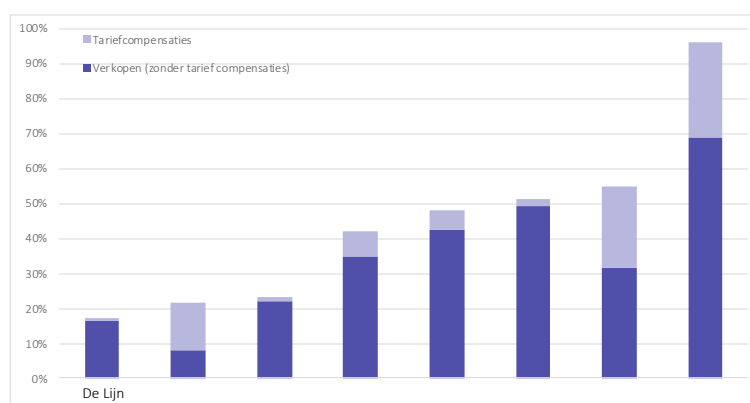
maken met de plaatselijke keuzes betreffende de wijze waarop sommige verantwoordelijkheden al dan niet aan vervoerder of overheden worden toegewezen.

Resultaten

De grafiek laat zien dat de kostendekkingsgraad van De Lijn zonder compensaties (16,4%), zuiver op geregeld vervoer) de één na laagste is, en met compensaties (17,6%) de laagste is van de set gebieden waarvoor waarden verkregen konden worden.

De kostendekkingsgraad van De Lijn ligt op minder dan de helft van die in de meeste andere gebieden, waar het in de buurt van 40 à 50% schommelt, één uitzondering daargelaten (Schotland) dat als minder vergelijkbaar geldt wegens de radicaal andere organisatie van het openbaar vervoer op basis van de zuivere vrije-markt met forse overheidscompensaties voor tariefkortingen.

Figuur 39 Kostendekkingsgraad



Bron: inventarisatie inno-V

Uit deze analyse is ook duidelijk zichtbaar dat De Lijn maar zeer beperkt geniet van expliciete tariefcompensaties van overheidswege. Dit is verrassend aangezien er in Vlaanderen, bijvoorbeeld, ‘bijna gratis’ vervoer wordt geboden voor ouderen (Omnipass 65+). De exploitatiedotatie van De Lijn is destijds verhoogd bij de invoering van gratis vervoer om zulke maatregelen te bekostigen, echter zonder die als expliciete opbrengstcompensatie te rekenen.

In andere gebieden waar vormen van gratis vervoer bestaan worden dergelijke maatregelen in de regel wel als opbrengsten meegerekend. Wij hebben op basis van de toenmalige verhoging van de exploitatiedotatie van De Lijn bij invoering van gratis vervoer voor 65-plussers de plausibele hoogte van wat de huidige opbrengstcompensatie voor De Lijn zou kunnen zijn berekend, rekening houdend met het feit dat de gunstige-tarievenregelingen in de tussentijd wat versoerd zijn. Onze voorzichtige conclusie is dat een dergelijke opbrengstcompensatie zou leiden tot een verhoging van de kostendekkingsgraad van De Lijn tot ca 30%. Wij constateren dat dit, in internationaal opzicht, alsnog relatief laag is en dat dit terug te voeren is op de relatief lage tarieven die De Lijn in het algemeen hanteert of door de overheid opgelegd krijgt (zie verder).

Dezelfde problematiek als bij De Lijn is overigens ook waarneembaar in Wallonië bij TEC. Ter vergelijking, in Nederland genieten de vervoerders van specifieke opbrengsten voor het gratis vervoer van studenten (de “studenten-ov-jaarkaart”). Dit geldt er als commerciële opbrengst van de vervoerders in een grootverbruikerscontract tussen de vervoerders en het ministerie van onderwijs. In Nederland vormen deze compensaties tot de helft van de opbrengsten van een vervoerder, afhankelijk van de concessie en het aandeel studentenvervoer binnen het concessievervoer. Ook in Duitsland vormen tariefcompensaties (voor scholientarieven en gehandicapten), en in Groot-Brittannië (gratis vervoer van ouderen) een zeer substantieel aandeel van de opbrengsten van de vervoerders waardoor hogere kostendekkingsgraden daar gerapporteerd worden.

Een deel van de lage kostendekking in Vlaanderen is ook te verklaren door het (lage) niveau van de algemene tarieven vergeleken met andere gebieden (zie hiervoor verderop de indicator "Betaalbaarheid"). Het verhogen van de tarieven in Vlaanderen tot het niveau van het gemiddelde gangbare prijsniveau in andere casussen, zou vermoedelijk in een verdere stijging van de kostendekking kunnen resulteren. Dit is echter hypothetisch en zou ook invloed hebben op andere indicatoren, zoals die gerelateerd aan de vraag naar ov-diensten (aangezien een deel van de vraag prijselastisch is).

Tussenconclusie indicator kostendekking



We beoordelen De Lijn **negatief** op het punt van **kostendekking** omdat het, ook na een (gesimuleerde) correctie voor toerekening van tariefcompensaties, tot de minder goed presterende casussen blijft behoren. Echter, dit dient ook bekeken te worden in het licht van de gehanteerde en opgelegde lage tarieven van De Lijn (zie in dit verband ook de Indicator "Betaalbaarheid" waar de lage tarieven juist positief bijdragen aan de dienstkwaliteit).

4.8

Gemiddelde reizigerskosten, -tarieven en -overheidsbijdragen

Deze indicator bouwt als het ware voort op de kostendekkingsgraad en de gemiddelde kostenindicatoren. Het verschil is dat er hier gekeken wordt naar kosten en opbrengsten per reiziger. Het is ook een resultante van het gevoerde overheidsbeleid qua omvang van aanbod en tarieven. Deze indicator is om deze reden deels informatief van aard.

De gemiddelde totale aanbodkosten, verkopen en overheidsbijdrage

Definitie

Totale aanbodkosten van de aangeboden diensten per instapper of reizigerskilometer

Totale opbrengst uit kaartverkoop per instapper of reizigerskilometer

Totale overheidsbijdrage per instapper of reizigerskilometer

Berekening en verantwoording

Deze indicatoren zijn principieel te berekenen per instapper, per verplaatsing of per reizigerskilometer. Een aantal opmerkingen moeten geplaatst worden bij de berekening van het gebruik van het ov:

- Het aantal instappers wordt vrijwel overal gemeten. Deze databron vormt een goede basis voor de vergelijkbaarheid. Het wordt echter verzwakt door het feit dat overstappers soms wel en soms niet als extra instappers worden geteld (in veel statistieken telt een reis met één overstap als twee instappers).
- Het aantal verplaatsingen wordt echter lang niet overal gemeten, of alleen geschat door landelijke onderzoeken over het verplaatsingsgedrag van de bevolking. Als een overstapfactor op basis van lokale bronnen (lokale enquête door vervoerder of overheid) bekend is, kan een conversie plaatsvinden van instappers en verplaatsingen. Echter, ook deze overstapfactor wordt lang niet altijd berekend, zo ook niet bij De Lijn, wat een conversie van instappers naar verplaatsingen de facto onuitvoerbaar maakt.
- Het aantal reizigerskilometers biedt een gedetailleerdere maatstaf. Deze is bijvoorbeeld betrouwbaar aanwezig in Nederland, maar wordt in veel gebieden niet gemeten (bijvoorbeeld Vlaanderen of Frankrijk). Wel wordt er in een aantal casussen gewerkt met standaard-conversiefactoren om de gemiddelde ritlengte van een instapper te converteren naar reizigerskilometers. Deze getallen zijn geschat en dienen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Het aantal reizigerskilometer of reizigers dient gebaseerd te zijn op daadwerkelijke waarnemingen zoals check-in/check-out, of op productiefactoren per kaartsoort die gebaseerd zijn op voortdurende metingen van het daadwerkelijke gebruik van de verschillende kaartsoorten en liefst niet op theoretische aannames over het gemiddeld gebruik van kaartsoorten (met name abonnementen). Indien gegevens van het aantal reizigerskilometers niet beschikbaar zijn kan het aantal instappers of reizigers als alternatief dienen. Aanvullende op daadwerkelijk gebruik gebaseerde statistieken over het gemiddelde aantal gereisde kilometers per reiziger kunnen eventueel worden gebruikt als conversiefactoren.

Wij hebben ervoor gekozen om twee benaderingen te presenteren: per instapper en per reizigerskilometer. Het aantal dienstregelingskilometer voor Vlaanderen hebben we geschat uitgaande van een gemiddelde verplaatsingsafstand berekend op basis van het OVG 5.4 aangezien de daadwerkelijke lengte van de bij De Lijn afgelegde verplaatsingen bij De Lijn niet bekend is. Hieruit volgt een gemiddelde verplaatsingsafstand van (afgerond) 10 km per busrit en 7 km per tramrit. Wij constateren overigens dat dit vergelijkbaar is met de gemiddelde verplaatsingslengte per bus in Nederland die 9 km bedraagt, gemeten op basis van OV-Chipkaartdata. Aangezien het voor Vlaanderen gaat om een inschatting, moeten de resultaten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Resultaten

De totale opbrengst per instapper of reizigerskilometer is een indirecte weergave van het gemiddeld tariefniveau waar de reiziger mee geconfronteerd wordt.

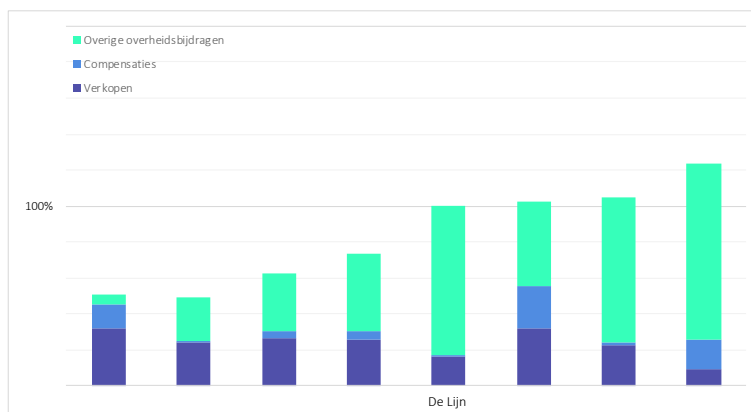
Onderstaand grafiek laat zien dat de gemiddelde opbrengsten (zuivere verkopen aan reizigers zonder compensaties voor door overheden opgelegde tariefkortingen) per instapper veel minder tussen de gebieden verschilt dan de kostendekkingsgraad (zie indicator "Kostendekking"). De gemiddelde opbrengst in de andere casussen, wat in wezen een benadering is van het gemiddelde tarief, schommelt rondom één euro per instapper. Dat is bij De Lijn significant lager per instapper, als gevolg van de gehanteerde lage tarieven.

Een vergelijking inclusief compensaties voor door overheden opgelegde tariefkortingen laat iets meer variatie zien. In dat kader herhalen we hier dat een aanmerking van een deel van de exploitatiedotatie als compensatie voor door de Vlaamse overheid opgelegde tariefkortingen de positie van De Lijn zou doen stijgen en een meer eerlijke internationale vergelijking zou vormen.

De som van de drie variabelen (verkopen, tariefcompensaties en overige overheidsbijdragen) is een weergave van de totale aanbodkosten per instapper. We zien hier grofweg twee groepen. Een groep met waarden rond de twee euro per instapper, en een groep met waarden die daar fors boven liggen, waaronder De Lijn²¹. We zien hier overigens geen verband tussen marktorderingsvormen die wel of geen concurrentie (aanbestedingen) gebruiken en de totale kosten per instapper. Het verschil in context en beleidsdoelen tussen vervoersoverheden onderling lijkt bepalender. Denk aan keuzes voor hoge (Oslo) of lage (Vlaanderen, Wallonië, Valenciennes) tarieven, aan keuzes voor een snellere invoering van een groene vloot (Oslo, Noord-Brabant) versus langere afschrijvingsperiodes (Wallonië), denk aan keuzes voor een hoog of laag aanbodniveau, denk aan de focus op spitsverkeer (Vlaanderen, Wallonië) versus een meer gelijkmatige bediening van de perioden tussen de spitsen (Kopenhagen, Glasgow-Edinburgh, Nederland).

²¹ Vanwege vertrouwelijkheid van sommige gegevens zijn de verschillende casussen hier geanonimiseerd weergegeven. Ter herinnering, en wellicht ten overvloede, alle hier gepresenteerde cijfers dienen, gelet op de gemaakte opmerkingen, met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Om deze reden hanteren we in de uitleg dan ook geen precieze waarden om schijnnaauwkeurigheid te voorkomen.

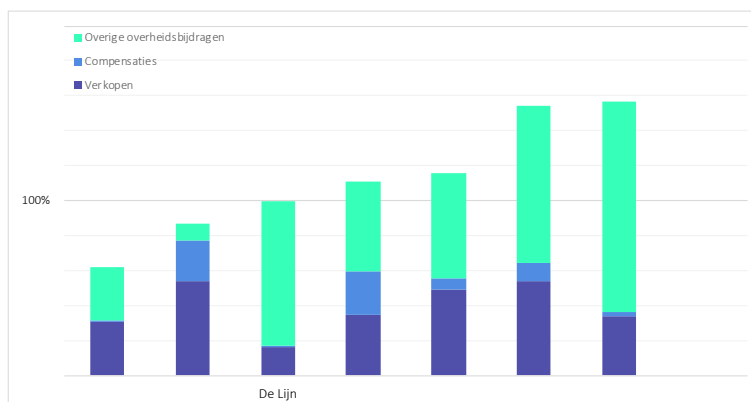
Figuur 40 Dekking van de totale kosten, per instapper



Bron: inventarisatie inno-V

Aanvullend is het interessant om te kijken naar de gemiddelde opbrengsten en totale aanbodkosten per reizigerskilometer aangezien er verschillen in gemiddelde ritlengte bestaan tussen de casussen. De volgende figuur laat zien dat langs deze meetlat De Lijn juist meer een middenpositie inneemt qua totale kosten. Gelet op de lage tarieven scoort De Lijn het laagst als het gaat om de opbrengst per reizigerskilometer, en tot de hoogste als het gaat om de overheidsbijdrage per reizigerskilometer (de opmerkingen over kostendeckingsgraad en tariefcompensaties zijn hier ook van toepassing, evenals de opmerkingen over de voorzichtigheid waarmee schattingen van reizigerskilometers moeten worden geïnterpreteerd). Ook hier zien wij geen verband tussen wel of geen concurrentie (aanbestedingen).

Figuur 41 Dekking van de totale kosten, per reizigerskilometer



Bron: inventarisatie inno-V

Tussenconclusie indicator gemiddelde reizigerskosten, -tarieven en -overheidsbijdragen

Deze indicator bouwt voort op de kostendeckingsgraad en de gemiddelde kostenindicatoren door te kijken naar kosten en opbrengsten per reiziger. Wij brengen hier geen beoordeling over de lage gemiddelde opbrengst (tarieven) aangezien dit in andere indicatoren al meegenomen wordt.



Wij beoordelen De Lijn **neutraal** op deze indicator, die mede het gevolg is van het gevoerde overheidsbeleid (omvang van aanbod en hoogte van de tarieven), en derhalve deels informatief van aard is.

De dienstkwaliteit omvat kwaliteitskenmerken zoals door reizigers ervaren en zaken met maatschappelijke relevante als uitstoot en sociale inclusie. We focussen hier op de volgende aspecten:

- Reizigerstevredenheid
- Uitstoot van CO2
- Betaalbaarheid van het ov

De reizigerspunctualiteit (stiptheid zoals ervaren door reizigers (van reisherkkomst naar reisbestemming, dus rekening houdend met overstappen) wordt vrijwel nergens bijgehouden en is derhalve niet opgenomen.

Reizigerstevredenheid

Definitie

Reizigerstevredenheidsscores, te verbijzonderen, waar relevant, naar algehele tevredenheid en deelaspecten (bijv. comfort, informatie, enz.).

Berekening en verantwoording

De meting van reizigerstevredenheid in de verschillende casussen wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan meetmomenten (interview na of tijdens de rit, of op een willekeurig moment), vraagformuleringen, gebruikte antwoordschalen (cijfer op een schaal van 1-10, op een schaal van 1-100, semantische differentiaal, ...) en wijze van rapporteren (gemiddelde score, percentage dat ten minste een bepaalde score geeft – meestal een 7/10 of ‘eerder tevreden’). Het is daarom niet mogelijk om ze rechtstreeks met elkaar te vergelijken. Wel kunnen we een ruwe inschatting maken van het niveau van reizigerstevredenheid:

Resultaten

Punten waar De Lijn relatief hoog op scoort (70% of meer tevreden) zijn de veiligheid, de chauffeur en het traject. De slechtste scores worden gegeven voor drukte (41%), de hoffelijkheid van medereizigers (39%) en de stiptheid (40%). Met name dit laatste aspect is maar ten dele toe te schrijven aan De Lijn, en eerder het gevolg van congestie op de weg en gebrek aan vrije doorgang voor het openbaar vervoer. Naast doorstroming hebben ook het gebrek aan chauffeurs en stakingen een negatieve impact op de (gepercipieerde) stiptheid.

Tabel 7 Algemene reizigerstevredenheid

Meer tevreden	Minder tevreden
<ul style="list-style-type: none"> • Ruter (97% tevreden) • Movia (93% tevreden) • Haaglanden (8,0 op 10) • Noord-Brabant (7,8 op 10) • Scottish Central Belt (88%-97% tevreden) • Zürich (77 op 100) • Innsbruck (2,3 op 5)²² 	<ul style="list-style-type: none"> • Geheel Nordrhein-Westfalen (3,0 op 5)²³ • TEC (68% tevreden) • De Lijn (6,7 op 10) (62% tevreden)

Bron: inventarisatie inno-V

In het duurzaamheidsverslag van De Lijn worden diverse maatregelen genoemd om de doorstroming te verbeteren, en lokale besturen geven aan vrij tevreden te zijn over de doorstromingsmaatregelen die De Lijn neemt. Ook wordt aangegeven dat hard gewerkt wordt aan het werven van chauffeurs en het verbeteren van de relaties met sociale partners.

²² Waarbij voor Innsbruck en Nordrhein-Westfalen 1 “zeer tevreden” en 5 “Ontevreden” betekent.

²³ Zelfde definitie als bij Innsbruck.

Betaalbaarheid

Definitie

Het niveau van de tarieven van verschillende soorten vervoerbewijzen

Berekening en verantwoording

Op basis van deskresearch (met name via de websites van vervoerders) zijn per casus drie tarieven in kaart gebracht:

- **Het tarief van een enkele reis** (los ticket voor wie incidenteel reist);
- **Het gemiddeld tarief op basis van een meerrittenproduct** voor wie regelmatig reist (gebaseerd op de prijs van een meerrittenkaart, prijs van reizen op saldo, of soms (bij gebrek hieraan) gelijk aan de prijs van een enkele reis);
- **De prijs van een jaarabonnement** (of bij gebrek hieraan, de prijs van een maandabonnement maal 10).

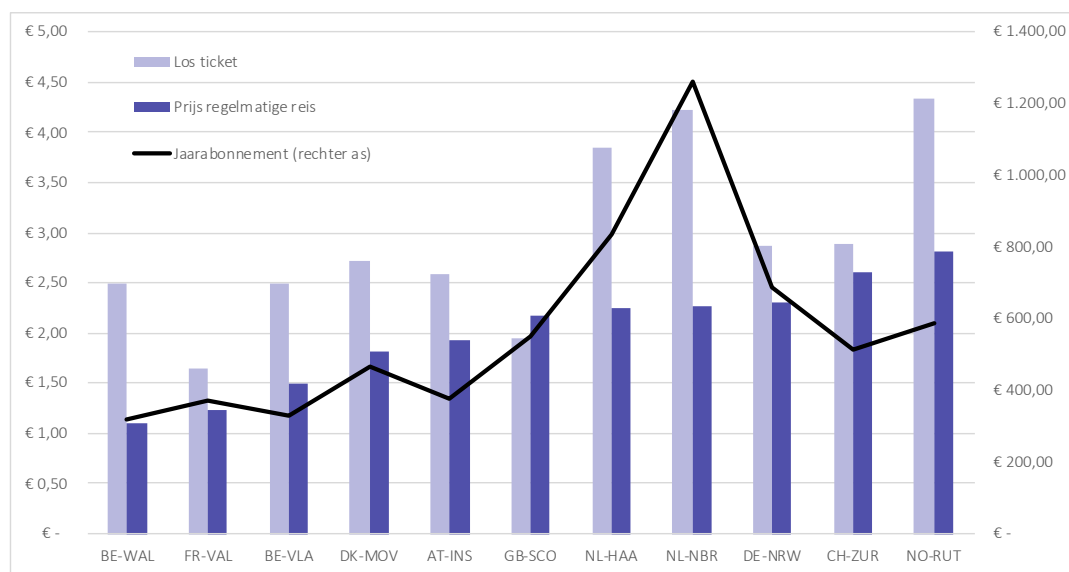
Alle drie hebben betrekking op een reis van een volwassene (meestal tussen 25 en 64 jaar oud) van ca. 6-8 km (of binnen de zone waarbinnen een reis van deze afstand valt). Reizen binnen de spits is toegestaan, expreslijnen niet altijd. Deze drie referentiewaarden zijn uitsluitend gekozen om een breed, indicatief beeld te geven van het tarieveniveau.

Resultaten

We constateren dat zowel op een meerrittenkaart als op een abonnement, Vlaanderen (naast Wallonië en Valenciennes) tot de gebieden met de laagste tarieven behoort.

Hierboven bestaat er een middengroep met tarieven voor regelmatige reizen die ca. 50% hoger liggen. Zürich en Oslo hebben tarieven die nog wat hoger liggen, maar abonnementstarieven daarentegen zijn er relatief goedkoop.

Figuur 42 Tarieven 3 kwartaal 2020, gecorrigeerd voor prijspeil 2019



Bron: inventarisatie en bewerking inno-V

Uitstoot per reizigerskilometer in het ov

Definitie

De uitstoot van CO2 "well to wheel" per reizigerskilometer

Berekening en verantwoording

De bijdrage van vervoer aan de CO₂-uitstoot is aanzienlijk en er worden in de ov-sector veel initiatieven ontplooid om de uitstoot te verlagen. Verschillende vervoerders en autoriteiten, waaronder ook De Lijn, rapporteren over de CO₂-uitstoot van hun productie. De wijze waarop verschilt substantieel van geval tot geval: per gereden kilometer, in tonnen totaal, voor de uitstoot van het voertuig zelf ("tank to wheel") of inclusief de "upstream" uitstoot als gevolg van winning en

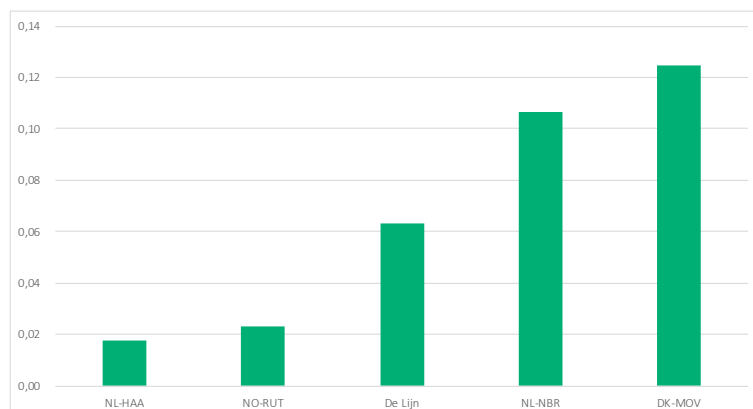
transport ("well to tank"). We geven hier de belangrijkste verschillen in de wijze van rapportering weer en hoe dit vergelijkbaar is gemaakt:

- Waar een totale hoeveelheid CO₂ is gerapporteerd in kg of tonnen is dit is vervolgens gedeeld door het aantal reizigerskilometers.
- Waar alleen de uitstoot van bussen is gegeven wordt dit gecombineerd met de uitstoot van trams.
- De "tank to wheel" uitstoot van trams is op 0 gesteld, waarbij opgemerkt wordt dat de elektriciteit voor trams veelal CO₂-vrij wordt opgewekt.
- Waar de uitstoot "tank to wheel" gegeven werd is vermenigvuldigd met een factor 1,24 om een inschatting van het stuk "well to tank" toe te voegen.
- Voor De Lijn is alleen de uitstoot van de eigen productie meegenomen (en is in overeenstemming daarmee de productie van onderaannemers buiten beschouwing gelaten om tot de uitstoot per passagierskilometer van de eigen productie te komen).

Resultaten

De uitstoot van De Lijn per passagierskilometer is gemiddeld. De uitstoot van bussen van De Lijn wordt gecompenseerd door de ingezette trams, terwijl in Noord-Brabant en bij Movia alleen bussen worden ingezet. De uitstoot in Haaglanden is laag door het hoge aandeel trams, terwijl Ruter naast trams ook veel hernieuwbare brandstoffen gebruikt. Beide hebben ook een relatief hoog aandeel ZE bussen in de vloot.

Figuur 43 Uitstoot CO₂ per reizigerskilometer (kg)



Bron: inventarisatie inno-V

Los van de ingezette productiemiddelen is de bezetting van de voertuigen ook van invloed op de uitstoot per passagierskilometer. Op dit punt doet de Lijn het vrij goed (zie hiervoor Indicator "Bezetting").

Al met al slaagt De Lijn erin om reizigers met relatief lage CO₂-uitstoot te vervoeren, waarbij de hoge uitstoot van de busvloot gecompenseerd wordt door het tramvervoer. Hoewel de kosten van tramvervoer hoger zijn dan die van bussen, resulteert de lage uitstoot ervan in een maatschappelijk voordeel.

Wij merken hierbij op dat het opnemen van de productie van onderaannemers van De Lijn het aandeel van trams in het totaal zou hebben verlaagd en daarmee de gemiddelde uitstoot hoger zou zijn geweest. Het al dan niet vertrouwen op trams voor de realisatie van het vervoer is overigens maar ten dele, of in het geheel niet, aan De Lijn.

Tussenconclusie indicator dienstkwaliteit

We beoordelen De Lijn **negatief** op het punt **reizigerstevredenheid** omdat het tot de slechtst presterende casussen behoort op dit aspect, **met de kanttekening** dat een deel van de oorzaak buiten de invloedssfeer van De Lijn ligt.

We beoordelen De Lijn **positief** op het punt van de **betaalbaarheid** omdat de tarieven relatief zeer laag zijn. We merken hierbij op dat de lage tarieven ook leiden tot een lagere kostendekking (zie de indicator "Kostendekking" en de indicator "Gemiddelde reizigerskosten, tarieven en overheidsbijdrage").

We beoordelen De Lijn **neutraal** op het punt van de **uitstoot per reizigerskilometer** omdat het een gemiddeld presterende casus is.



Samenvattend komen we tot een **neutraal** oordeel voor de indicator **dienstkwaliteit** maar we willen er wel op wijzen dat achter deze neutrale score zowel positieve als negatieve beoordelingen schuilgaan.

4.10

Publiek nut

Het gaat hier om de mate waarin het gebruik van het openbaar vervoer bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelen van de overheid en de mate waarin contributies aan het openbaar vervoer bijdragen aan de realisatie van (ov-)beleidsdoelen.

Belangrijke opmerking: deze indicatoren dienen geïnterpreteerd te worden met de plaatselijke beleidsdoelen in de betreffende casussen in het achterhoofd. De doelen kunnen aanzienlijk van elkaar verschillen (hoog aanbod, hoge milieudoelen, gratis vervoer, zuinige bestedingen, enz.). De scores op deze indicatoren zijn dan ook relevanter ter beoordeling van het ingezette openbaarvervoerbeleid, ook in het kader van een breder mobiliteitsbeleid, dan als indicatoren voor de doelmatigheid van het te benchmarken bedrijf.

Gemiddelde bezetting van de aangeboden diensten

De mate waarin de aangeboden diensten door klanten worden benut

Definitie

Aantal reizigerskilometers per aangeboden plaats- en per dienstregelingskilometer (bekend als 'dynamische bezettingsgraad').

Berekening en verantwoording

Het berekenen van een gemiddelde bezetting is afhankelijk van tal van factoren en vereist de beschikbaarheid van gedetailleerde statistieken over de aangeboden diensten en hun gebruik. Zo dient er op gepaste wijze rekening te worden gehouden met de samenstelling van de vloot voertuigen, hun binneninrichting, het aantal zit- en stapplaatsen, met sta-normen en met gewenste kwaliteitseisen van het aanbod.

De gemiddelde bezetting kan worden berekend op basis van het aantal reizigers of instappers per aangeboden dienstregelingskilometer. Nadeel hiervan is dat de gemiddelde lengte van een verplaatsing invloed heeft op de daadwerkelijke bezetting. Regio's met korte verplaatsingsafstanden en daardoor meerdere instappers per rit kennen bij een ratio op deze basis een hogere bezettingsindicator, terwijl in de praktijk het aantal bezette stoelen in het voertuig even hoog kan zijn.

Een alternatief is het berekenen van de bezettingsgraad gemeten als aantal reizigerskilometers gedeeld door het aantal plaatskilometers. Dit kon hier helaas niet worden bepaald doordat voor veel regio's het aantal plaatskilometers niet bekend was en waar het wel bekend was, geen sprake

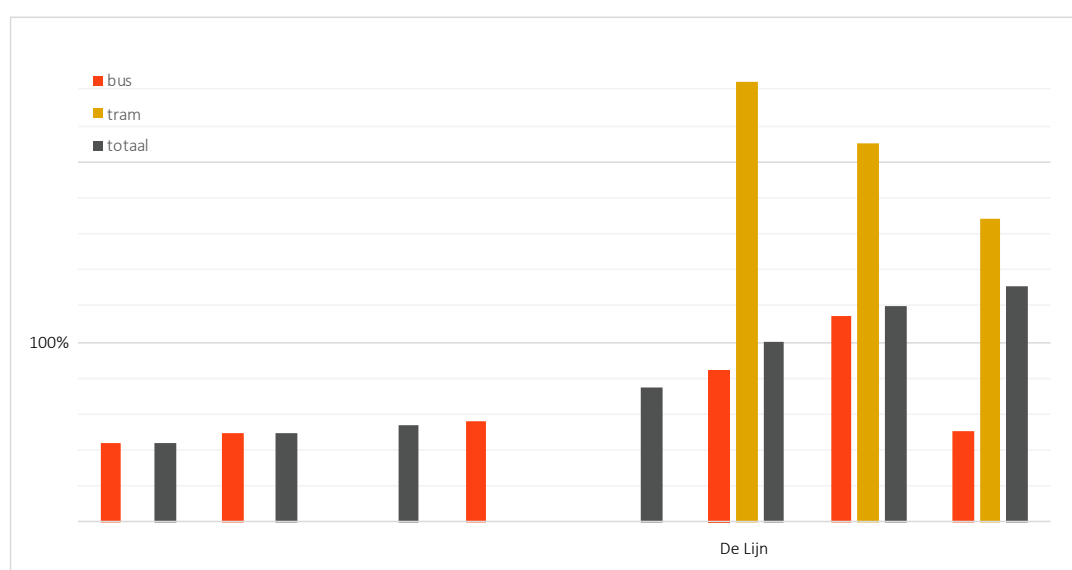
was van een eenduidige definitie. Zo is besloten om voor deze indicator gebruik te maken van het aantal reizigerskilometers per dienstregelingskilometer.

Resultaten

De dynamische bezetting is gemeten in het aantal reizigerskilometers per dienstregelingskilometer²⁴. Op basis hiervan kan worden geconstateerd dat de bezettingsgraad bij De Lijn in het algemeen hoog is ten opzichte van de andere casussen. De bussen van De Lijn vervoeren 58% meer reizigers dan de mediaan, de trams vervoeren 16% meer reizigers dan de mediaan.

Door de vele instappers per rit bestaat de kans dat de bussen van De Lijn relatief vol zullen zijn ten opzichte van de andere casussen. Daardoor is het mogelijk dat reizigers eerder geconfronteerd worden met staanplaatsen, wat ten koste kan gaan van de reizigerstevredenheid. Een en ander is overigens sterk afhankelijk van de capaciteit van de ingezette voertuigen en de verdeling van de instappers over de rit en over de dag.

Figuur 44 Bezetting gemeten in het aantal reizigerskilometers per beladen kilometer



Bron: inventarisatie inno-V

Effectiviteit overheidsbijdrage gerelateerd aan aanbod en gebruik

Definitie

Totaal aanbod (in dienstregelingskilometer) en gebruik (in reizigerskilometer) per inwoner in relatie tot de overheidsbijdragen per inwoner

Berekening en verantwoording

Zowel het aantal dienstregelingskilometers als de overheidsbijdragen zijn in de meeste casussen voorhanden of konden berekend worden. Bij de berekening van het aantal reizigerskilometers zijn een aantal kanttekeningen geplaatst (zie eerder) in verband met de daarbij gebruikte schattingsmethoden bij de verschillende overheden en bedrijven. Bij de berekening van de overheidsbijdragen zijn eerder een aantal kanttekeningen geplaatst, onder andere in relatie tot de volledigheid van de cijfers voor sommige infrastructuren.

Onderstaande analyse geldt om deze redenen als een goede weergave van verhoudingen en orde van grootte. De beschikbare cijfers kunnen echter geen absolute precisie garanderen.

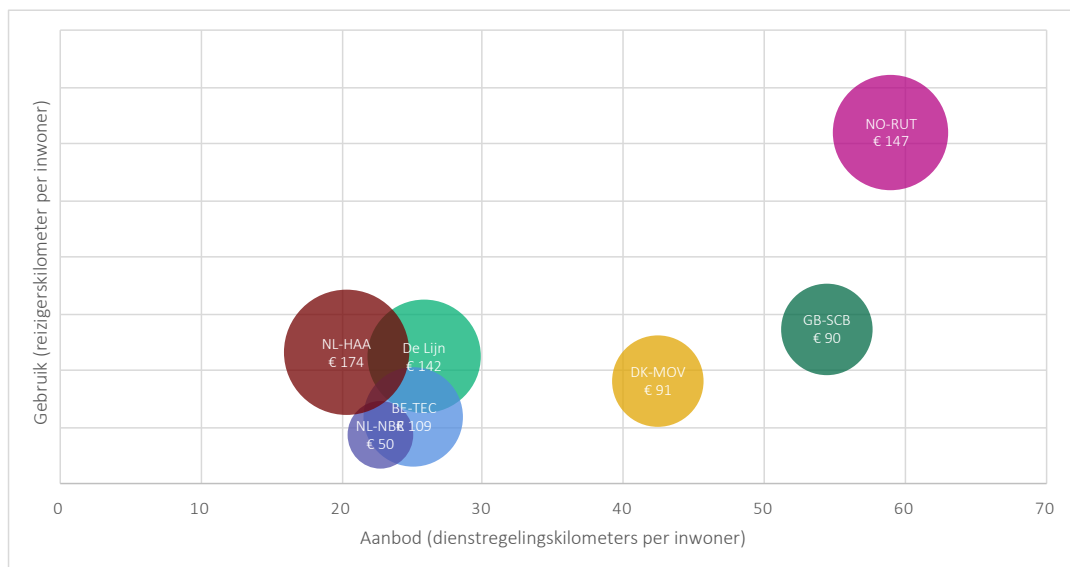
²⁴ Ter herinnering, het aantal reizigerskilometers is voor Vlaanderen berekend uitgaande van een gemiddelde verplaatsingsafstand berekend op basis van het OVG 5.4 aangezien de daadwerkelijke lengte van de bij De Lijn afgelegde verplaatsingen bij De Lijn niet bekend is (zie eerdere uiteenzetting hierover).

Resultaten

Deze indicator bouwt voort op de vorige. Onderstaande figuur is een weergave van aanbod en gebruik van het ov in verhouding tot de kosten voor de overheid. Alle drie de grootheden zijn per inwoner weergegeven in de grafiek.

Een positief verband tussen beide is te verwachten (meer gebruik bij meer aanbod). Bij lagere tarieven bij een bepaald aanbod zou meer overheidsbijdrage verwacht kunnen worden, afhankelijk van de vraagelasticiteit. Bij meer kwaliteit door 'over'-aanbod bij bepaalde tarieven en een bepaald reizigerspotentieel zullen meer lege voertuigen en dus meer overheidsbijdragen verwacht kunnen worden.

Figuur 45 Aanbod versus gebruik, met indicatie van overheidsbijdrage; per inwoner



Bron: inventarisatie inno-V

Een opgaande lijn valt inderdaad te observeren in de figuur. Verder zien we:

- De Lijn bevindt zich dicht in de buurt van een aantal andere casussen (Noord-Brabant, TEC, Haaglanden).
- Valenciennes (niet op de grafiek vanwege ontbrekende informatie over reizigerskilometers) bevindt zich voor de rest op hetzelfde niveau als Haaglanden qua overheidsbijdrage, maar met een iets lager aanbod. Een kanttekening is dat Haaglanden veel stedelijker is en een omvangrijk tramnetwerk heeft.
- Movia en Schotland bieden meer aanbod voor een gebruik dat gemiddeld vergelijkbaar is met de groep rond De Lijn, maar dan wel tegen lagere overheidsbijdragen.
- Voor Ruter zien we meer aanbod en meer gebruik tegen een vergelijkbare overheidsbijdrage als De Lijn.

De modal share van openbaar vervoer

Definitie

Het aandeel van openbaar vervoer in het totaal aantal verplaatsingen, exclusief verplaatsingen te voet

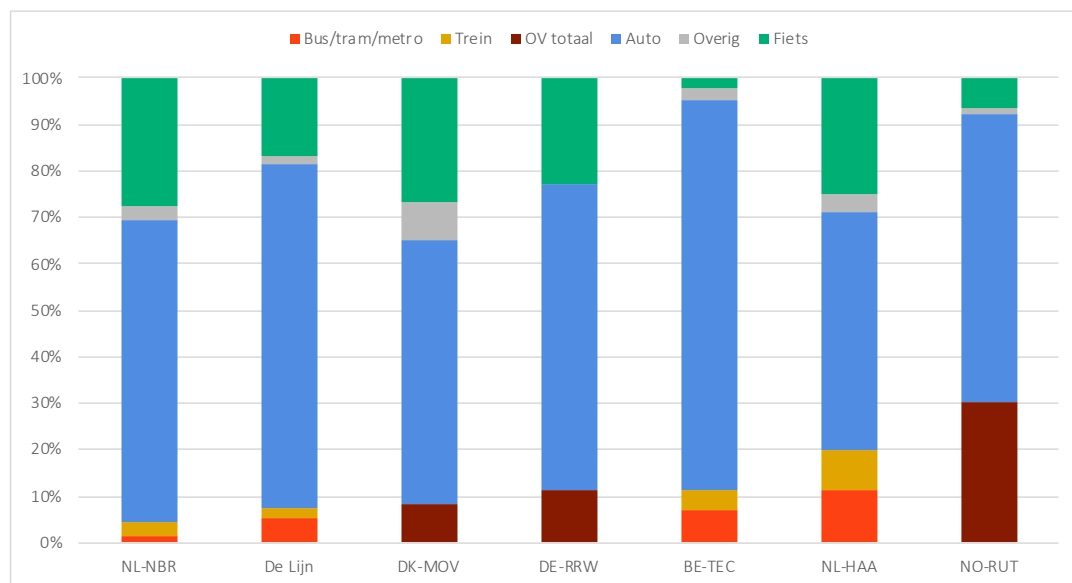
Berekening en verantwoording

De manier van berekenen van de modal share van openbaar vervoer verschilt sterk van casus tot casus (aandeel in de verplaatsingen, aandeel in de reizigerskilometers, of aandeel in de verplaatsingen die een bepaald cordon om de stad passeren, of aandelen in de spits). Een complicerende factor is dat ook andere vormen van openbaar vervoer zoals trein en metro in de cijfers zijn opgenomen. De hier gevoerde analyse betreft dan ook een zeer brede vergelijking tussen casussen.

Resultaten

De grafiek toont het aandeel van modaliteiten in het totaal van verplaatsingen in een gebied.

Figuur 46 Modal share naar verplaatsingen (indicatief)



Bron: inventarisatie inno-V op basis van verschillende bronnen

Vlaanderen scoort op het totale ov-aandeel relatief laag, de fiets heeft er een gemiddeld aandeel ten opzichte van de hier weergegeven casussen. Dit resulteert in een relatief hoog aandeel van de auto – alleen Wallonië scoort nog hoger met een lager aandeel fiets (wat ook te maken heeft met de geografie). Verder zijn zaken als het automobiliteitsbeleid en de populariteit van firmawagens in België een mogelijk verklarende factor voor de geconstateerde verschillen.

In gebieden buiten België is het aandeel auto lager door óf een substantieel hoger ov-aandeel (Oslo), óf door een hoger aandeel voor de fiets (Noord-Brabant). Toch zien we in de cijfers van onder meer de casussen in Denemarken en Duitsland dat een hoger fiets-aandeel niet per se ten koste hoeft te gaan van het ov.

Tussenconclusie indicator publiek nut

We beoordelen De Lijn **positief** op de **gemiddelde bezetting van de aangeboden diensten**. Een kanttekening is dat er een verband kan zijn tussen het grote aantal instappers per rit en de lage reizigerstevredenheid. We komen tot een **gematigd negatief oordeel** voor wat betreft de **effectiviteit van de overheidsbijdrage gerelateerd aan aanbod en gebruik**. Hoewel De Lijn qua waargenomen gebruik relatief goed presteert (wat te zien is in de hogere bezetting van de voertuigen), bieden vergelijkbare casussen een gunstiger verhouding tussen overheidsbijdragen en aangeboden dienstregelingskilometers. Zie in dit verband ook de beoordeling, en achterliggende redenen, betreffende de lagere productiviteit, het lage-tarievenbeleid en het gekozen aanbodbeleid.

We beoordelen De Lijn **neutraal** op het vlak van de **modal share** van het openbaar vervoer in Vlaanderen. Dit blijft weliswaar achter bij veel andere casussen maar een veelheid aan externe invloeden (waaronder het automobiliteitsbeleid) is hier mede voor verantwoordelijk.



Samenvattend komen we tot een **neutraal** oordeel voor de indicator **publiek nut** maar we willen er wel op wijzen dat achter deze neutrale score zowel positieve als negatieve beoordelingen schuilgaan.

Dit benchmarkonderzoek moest de performantie van De Lijn kwalitatief en kwantitatief vergelijken met dat van een aantal andere gebieden. De bevindingen zijn in dit rapport gedocumenteerd en gevisualiseerd aan de hand van teksten en grafieken.

De conclusie wordt in dit hoofdstuk getrokken volgens de in hoofdstuk 2 gepresenteerde methode door de tussenconclusies die in het vorige hoofdstuk zijn getrokken te aggregeren tot vier partiële conclusies voor vier efficiëntieconcepten die vanuit verschillende hoekpunten licht laten schijnen op de bevindingen. Ze zijn geschikt als (brede) interpretatie van de meetbare gegevens die voor de benchmark zijn verzameld. Zo bestaat elk efficiëntieconcept uit meerdere deelfacetten die door groepen van indicatoren worden afgedekt.

Wij brengen hier in herinnering dat deze deelfacetten niet eenvoudigweg wiskundig kunnen worden opgeteld. Daarom worden op basis van de verzamelde gegevens kwantitatief en kwalitatief onderbouwde deelconclusies per efficiëntieconcept geformuleerd. Dit wordt ook aan de hand van een kleurcodering geïllustreerd. Dit brengen we samen in een eindoordeel.

De partners aan het onderzoek hebben meegewerkt aan de dataverzameling en interpretatie ervan. Deze eindconclusies komen volledig voor rekening van inno-V.

5.1 Beoordeling productieve efficiëntie

Definitie

De mate waarin maximaal geproduceerd wordt (output) met de aangewende middelen (input). Of omgekeerd, in welke mate wordt de hoeveelheid gebruikte input geminimaliseerd, gelet op de gekozen output. Een hoge of lage productieve efficiëntie wordt beïnvloed door de aansturing van het productieproces binnen het bedrijf, maar ook door de eisen en beperkingen gerelateerd aan inputs (zoals arbeidsvoorwaarden) en outputs (zoals de te realiseren dienstregeling).

Resultaten

De tabel geeft de indicator die onder de productieve efficiëntie valt weer.

Tabel 8 Samenvatting indicator gerelateerd aan productieve efficiëntie (overgenomen uit hoofdstuk 4)

Indicator	Beoordeling
Productiviteit 	<p>We beoordelen de productiviteit van de voertuigen (commerciële productie per voertuig) negatief voor de bus en neutraal voor de tram. Trams rijden een aantal kilometers per jaar dat in lijn ligt met de andere casussen. Bussen van De Lijn rijden relatief weinig kilometers per jaar. Dit is deels te verklaren door het hoge reservepercentage, de verantwoordelijkheid voor vervangend tram- en treinvervoer (t/m 2019) en door de verspiste dienstregeling. Ook wanneer daarvoor wordt gecorrigeerd, blijft het aantal kilometers per voertuig laag en het reservepercentage hoog.</p> <p>We beoordelen de productiviteit van het rijdend personeel (commerciële productie rijdend personeel) negatief. Een kanttekening en gedeeltelijke verklaring daarbij is dat de dienstregeling van de bus relatief verspist is, terwijl gebroken diensten bij regie door CAO en bedrijfsafspraken maar beperkt mogelijk zijn.</p> <p>Samenvattend komen we tot een gematigd negatieve beoordeling omdat de productiviteit van voertuigen en rijdend personeel alles bij elkaar lager dan gemiddeld is wat deels toe te rekenen is aan De Lijn.</p>

Beoordeling productieve efficiëntie



De beoordeling van de productieve efficiëntie stoelt op de enige indicator die onder dit efficiëntieconcept valt en is derhalve **gematigd negatief**, conform de beoordeling van de indicator productiviteit.

De productiviteit van voertuigen en rijdend personeel is vrij laag, wat ten dele te wijten is aan externe factoren (zoals de verspiste dienstregeling) en deels aan factoren die binnen de invloedssfeer van De Lijn zelf liggen.

Het opvullen van de 'dalen' in de verspiste dienstregeling zou leiden tot een hogere productiviteit van het bestaande materieel en personeel. Echter, het zal ook gepaard gaan met (marginaal) hogere kosten (energie en slijtage) zonder garantie dat de gerealiseerde vraag en de opbrengsten in gelijke mate zullen stijgen. Dit roept op zijn beurt vragen op betreffende het effect van zulke uitbreidingen van het aanbod op de milieubalans van de dan aangeboden dienstregeling.

Ook gecorrigeerd voor deze externe en beleidsgerelateerde factoren, blijft bij De Lijn het aantal kilometers per voertuig laag en het reservepercentage hoog. Daar waar in andere gebieden omvangrijke productiviteitsverbeteringen in het ov zijn behaald over de afgelopen jaren, lijkt dit bij De Lijn in mindere mate te hebben plaatsgevonden.

5.2 Beoordeling kostenefficiëntie




Definitie

De mate waarin wordt geproduceerd aan minimale kosten rekening houdend met de gestelde kwaliteitseisen. Een hoge of lage kostenefficiëntie is terug te voeren op de eenheidskosten van inputs enerzijds en de mate van productieve efficiëntie anderzijds.

Resultaten

De tabel vat de resultaten van de indicatoren die onder de kostenefficiëntie vallen samen.

Tabel 9 Samenvatting indicatoren gerelateerd aan kostenefficiëntie (overgenomen uit hoofdstuk 4)

Indicator	Beoordeling
Eenheidsprijzen/-kosten van de productiemiddelen 	<p>De beperkt beschikbare informatie rondom eenheidsprijzen (gemiddelde chauffeurskosten, infrastructuurkosten en eenheidsprijzen van voertuigen en energie) leidt ons tot een neutrale beoordeling betreffende De Lijn.</p> <p>Deze indicator is hoofdzakelijk informatief van aard.</p>
Kostenopbouw 	<p>Voor deze indicator beoordelen we De Lijn neutraal. Op basis van onze waarnemingen, zijn wij van mening dat een diepgaandere analyse van de kostentoerekeningen binnen De Lijn nodig zou zijn om een gedetailleerder beeld te kunnen scheppen over de relatieve performantie van bus (regie), bus (exploitanten) en tram, maar ook om meer helderheid te scheppen in de performantie qua onderhoudskosten.</p> <p>Deze indicator is hoofdzakelijk informatief van aard. Hoewel we weinig echt vergelijkbare gegevens vinden uit de andere casussen, hebben we wel vastgesteld dat de kostentoedeling tussen de verschillende activiteiten die bij De Lijn aanwezig zijn nauwkeuriger zou kunnen (zie in dit verband ook de sectie over gemiddelde kosten).</p>
Gemiddelde kosten 	<p>De gemiddelde <u>productie</u>kosten van De Lijn beoordelen we gematigd negatief. Voor het bus-deel is het oordeel eerder negatief en voor het in aandeel van de totale productie kleinere tram-deel eerder positief. Voor beide herhalen we hier de eerder geplaatste opmerkingen over de noodzaak tot een meer diepgravende analyse van de kostentoewijzingen binnen De Lijn om hier tot een nauwkeuriger oordeel te kunnen komen.</p> <p>De gemiddelde <u>aanbod</u>kosten van De Lijn beoordelen we neutraal mede gelet op alle geplaatste kanttekeningen bij de verschillende observaties, waaronder die over de kostentoerekening en kostenbasis van De Lijn.</p> <p>Voor de indicator gemiddelde kosten als geheel komen we tot een gematigd negatieve beoordeling. We plaatsen hier als opmerking dat een diepgaandere analyse van de kostentoewijzingen nodig is, zowel binnen De Lijn (tussen bus-regie, bus-exploitanten en tram), als tussen de kosten van De Lijn als vervoersbedrijf en als uitvoerder van bredere taken (afbakening van de kostenbasis).</p>

Beoordeling kostenefficiëntie



Deze beoordeling vult de beoordeling op productieve efficiëntie aan door een kostenbenadering te nemen in plaats van een analyse zuiver op basis van kwantiteiten bij productieve efficiëntie.

In totaliteit komen we tot een **gematigd negatief oordeel** voor De Lijn wat betreft kostenefficiëntie omdat er ruimte voor een betere beheersing van kosten lijkt te zijn. De bepaling van de omvang ervan vergt een nadere analyse, en een verfijning van de interne kostentoerekeningen om beter zicht te krijgen op de daadwerkelijke kosten van de verschillende activiteiten.

De kostenefficiëntie bij de productie van busdiensten lijkt matig en wij menen op dit punt de grootste ruimte voor verbetering te zien, ons baserend op een aantal andere casussen en ervaringen elders. Dit vergt een nadere verdiepingsslag, waaronder een analyse van de integrale kostenconsequenties van de wijze waarop de diensten tussen regie en exploitanten worden verdeeld en de bijbehorende samenstelling en optimalisering van de dienstenpakketten.

5.3 Beoordeling allocatieve efficiëntie




Definitie

De mate waarin de productie de behoefte dekt. Dit is in de basis de verplaatsingsbehoefte van reizigers, blijkend uit hun bereidheid de aangeboden diensten te gebruiken en ervoor te betalen. In ruimere zin is het ook het realiseren van (sociale) beleidsdoelstellingen van diverse stakeholders, waaronder regering en gemeenten.

Resultaten

De tabel vat de resultaten van de indicatoren gerelateerd aan de allocatieve efficiëntie samen.

Tabel 10 Samenvatting indicatoren gerelateerd aan allocatieve efficiëntie (overgenomen uit hoofdstuk 4)

Indicator	Beoordeling
Kostendekking 	<p>We beoordelen De Lijn negatief op het punt van kostendekking omdat het, ook na een (gesimuleerde) correctie voor toerekening van tariefcompensaties, tot de minder goed presterende casussen blijft behoren. Echter, dit dient ook bekeken te worden in het licht van de gehanteerde en opgelegde lage tarieven van De Lijn (zie in dit verband ook de Indicator "Betaalbaarheid" waar de lage tarieven juist positief bijdragen aan de dienstkwaliteit).</p>
De gemiddelde totale aanbodkosten, verkopen en overheidsbijdrage per reiziger 	<p>Deze indicator bouwt voort op de kostendekkingsgraad en de gemiddelde kostenindicatoren door te kijken naar kosten en opbrengsten per reiziger. Wij brengen hier geen beoordeling over de lage gemiddelde opbrengst (tarieven) aangezien dit in andere indicatoren al meegenomen wordt.</p> <p>Wij beoordelen De Lijn neutraal op deze indicator, die mede het gevolg is van het gevoerde overheidsbeleid (omvang van aanbod en hoogte van de tarieven), en derhalve deels informatief van aard is.</p>
Publiek nut 	<p>Het gaat bij deze indicator om de mate waarin het gebruik van het openbaar vervoer bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelen van de overheid en de mate waarin contributies aan het openbaar vervoer bijdragen aan de realisatie van (ov-)beleidsdoelen. We kijken naar drie sub-indicatoren: de bezetting van de aangeboden diensten, de effectiviteit van de overheidsbijdrage gerelateerd aan aanbod en gebruik, en de modal share van openbaar vervoer.</p> <p>We beoordelen De Lijn positief op de (hoge) gemiddelde bezetting van de aangeboden diensten. Een kanttekening is dat er een verband kan zijn tussen het grote aantal instappers per rit en de lage reizigerstevredenheid.</p> <p>We komen tot een gematigd negatief oordeel voor wat betreft de effectiviteit van de overheidsbijdrage gerelateerd aan aanbod en gebruik. Hoewel De Lijn qua waargenomen gebruik relatief goed presteert (wat te zien is in de hogere bezetting van de voertuigen), bieden vergelijkbare casussen een gunstiger verhouding tussen overheidsbijdragen en aangeboden dienstregelingskilometers.</p> <p>We beoordelen De Lijn neutraal op het vlak van de modal share van het openbaar vervoer in Vlaanderen. Dit blijft weliswaar achter bij veel andere casussen maar een veelheid aan externe invloeden (waaronder het automobilititeitsbeleid) is hier mede voor verantwoordelijk.</p> <p>Samenvattend komen we tot een neutraal oordeel voor de indicator publiek nut maar we willen er wel op wijzen dat achter deze neutrale score zowel positieve als negatieve beoordelingen schuilgaan.</p>

Beoordeling allocatieve efficiëntie



In totaliteit komen we tot een **gematigd negatief oordeel** voor De Lijn wat betreft de allocatieve efficiëntie omdat ondanks de goede bezetting van de voertuigen de kostendekking relatief laag is en de overheidsbijdrage per reiziger relatief hoog, zonder dat hier een bovengemiddeld gerealiseerd publiek nut tegenover staat. Het aandeel van De Lijn in deze negatieve beoordeling is deels terug te voeren op een gebrek aan productieve efficiëntie en kostenefficiëntie zoals eerder beschreven. Echter, gemaakte beleidskeuzes buiten de invloedssfeer van De Lijn spelen hierin eveneens een rol.

Voor een eerlijkere vergelijking van de kostendekkingsgraad met andere gebieden, menen wij dat het wenselijk zou zijn om de bestaande overheidsbijdragen eerst te oormerken als 'opbrengsten' daar waar het gaat om door de overheid aan De Lijn opgelegde tariefkortingen voor bepaalde bevolkingsgroepen. Het lage tarievenbeleid, ongeacht hoe deze tot stand is gekomen (door de overheid opgelegd of door De Lijn voorgesteld), leidt in internationaal perspectief tot een vrij lage performantie als het gaat om het bereikte resultaat in termen van effectiviteit van de overheidsbijdrage.

5.4

Beoordeling dynamische efficiëntie




Definitie

De mate waarin het bedrijf "bij de tijd" blijft. Dit efficiëntieconcept focust op kwaliteit, verandering en aanpassingsvermogen, zoals de implementatie van (technische) innovatie – waar zinvol en kostenefficiënt. De tabel vat de resultaten van de indicatoren gerelateerd aan de dynamische efficiëntie samen.

Resultaten

De tabel vat de resultaten van de indicatoren die onder de dynamische efficiëntie vallen samen.

Tabel 11 Samenvatting indicatoren gerelateerd aan dynamische efficiëntie (overgenomen uit hoofdstuk 4)

Indicator	Beoordeling
Kwaliteit middelen 	<p>Deze indicator omvat de sub-indicatoren gemiddelde leeftijd van de vloot, milieunorm van de voertuigen, en aandacht voor duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.</p> <p>Op het vlak van de gemiddelde leeftijd van de vloot beoordelen we De Lijn neutraal, omdat die leeftijd in de pas liep met het toenmalige gemiddelde beeld elders in 2018/2019.</p> <p>Ook op het vlak van de milieunorm van de voertuigen beoordelen De Lijn neutraal omdat het bedrijf gemiddeld scoort op het aandeel van ZE en Euro VI bussen gecombineerd.</p> <p>Voor wat betreft de aandacht voor duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) beoordelen we De Lijn positief vanwege de, in relatie tot de andere casussen, hoge mate van transparantie en gestructureerde benadering rond dit thema.</p> <p>In totaal beoordelen we De Lijn voor deze indicator gematigd positief omdat het bovengemiddeld aandacht lijkt te geven aan duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen terwijl de leeftijd en uitstoot van de busvloot eerder gemiddeld scoren.</p>
Aanbodkwaliteit 	<p>Deze indicator omvat de sub-indicatoren dichtheid van het aanbod, commerciële snelheid van de diensten, vervoerbewijzen en informatiesystemen, betrouwbaarheid, en stiptheid van de dienstuitvoering.</p> <p>We beoordelen de dichtheid van het aanbod als neutraal omdat het aanbod van De Lijn zich rond de typische waarden van vergelijkbare gebieden bevindt, en het daar relatief goed scoort, terwijl in een bredere context casussen met een dichter aanbod bestaan.</p> <p>De commerciële snelheid is eerder een informatieve indicator, want deels afhankelijk van omstandigheden buiten het bereik van De Lijn, we beoordelen het als neutraal omdat het niet beter of slechter presteert op dit aspect dan gemiddeld.</p> <p>Vervoerbewijzen en informatiesystemen beoordelen we als neutraal omdat het gebruiksgemak hiervan zich bij De Lijn goed kan meten met andere casussen. De Lijn presteert goed, maar de lat ligt hoog.</p> <p>De betrouwbaarheid van de diensten van De Lijn beoordelen we negatief omdat het tot de slechter presterende casussen behoort op dit aspect en er geen strikt externe oorzaken zijn waar de slechtere performantie aan kan worden toegedicht.</p> <p>De stiptheid beoordelen wij gematigd negatief. Het behoort tot de slechter presterende casussen op dit aspect, maar de oorzaak van deze feiten ligt voor een aanzienlijk deel buiten de invloedssfeer van De Lijn.</p> <p>Samenvattend beoordelen we de indicator aanbodkwaliteit gematigd negatief omdat de kwaliteit van het aanbod op het tactische niveau (hoe goed is 'het netwerk' en wat is het gebruiksgemak) gemiddeld scoort, maar De Lijn bij de uitvoering van de diensten (de kwaliteit van het aanbod op het operationele niveau) steken laat vallen.</p>
Dienstkwaliteit 	<p>De dienstkwaliteit omvat kwaliteitskenmerken zoals door reizigers ervaren en zaken met maatschappelijke relevante als uitstoot en sociale inclusie. We focussen hier op de sub-indicatoren reizigerstevredenheid, uitstoot van CO2, en de betaalbaarheid van het ov.</p> <p>We beoordelen De Lijn negatief op het punt reizigerstevredenheid omdat het tot de slechtst presterende casussen behoort op dit aspect, met de kanttekening dat een deel van de oorzaak buiten de invloedssfeer van De Lijn ligt.</p> <p>We beoordelen De Lijn positief op het punt van de betaalbaarheid omdat de tarieven relatief zeer laag zijn.</p> <p>We beoordelen De Lijn neutraal op het punt van de uitstoot per reizigerskilometer omdat het een gemiddeld presterende casus is.</p> <p>Samenvattend komen we tot een neutraal oordeel voor de indicator dienstkwaliteit maar we willen er wel op wijzen dat achter deze neutrale score zowel positieve als negatieve beoordelingen schuilgaan.</p>

Beoordeling dynamische efficiëntie

De beoordelingen op indicatoren gerelateerd aan de dynamische efficiëntie laten een gemengd beeld zien. De kwaliteit van de middelen valt in positieve zin op, met name vanwege de aandacht voor duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen. De dienstkwaliteit valt evenmin uit de toon en scoort neutraal. De aanbodkwaliteit daarentegen is ondergemiddeld, met name door meer onregelmatigheden in de uitvoering van de diensten dan elders. Dit is echter mede het gevolg van congestie op de wegen in Vlaanderen en daarom, net als de daaraan gerelateerde lage reizigerstevredenheid, De Lijn maar ten dele aan te rekenen.

In totaliteit komen we tot een **neutraal oordeel** over De Lijn voor wat betreft dynamische efficiëntie omdat de kwaliteit van de middelen bovengemiddeld scoort, de dienstkwaliteit neutraal en de aanbodkwaliteit ondergemiddeld waarbij deze laatste De Lijn maar ten dele kan worden aangerekend.

5.5

De uitkomsten: totaaloordeel

Aangekomen aan het einde van dit rapport, presenteren wij hieronder ons totaaloordeel. Wij geven geen hoger belang aan het ene of aan het andere efficiëntieconcept. Maar elke afweging, ook een neutrale, is een keuze. Wij wensen hier dan ook in herinnering te brengen dat het afwegen van het relatieve belang van de verschillende hier geanalyseerde efficiëntiecomponenten in wezen een politieke keuze is. Het laatste woord hierover is niet aan ons als neutrale, externe onderzoekers.

Overzicht van efficiëntieconcepten

De tabel vat de resultaten van de vier efficiëntie-indicatoren samen in een totaaloordeel.

Tabel 12 Samenvatting beoordeling efficiëntieconcepten

Efficiëntieconcept	Beoordeling
Productieve efficiëntie 	In totaliteit komen we tot een gematigd negatief oordeel over de productieve efficiëntie van De Lijn: de productiviteit van voertuigen en rijdend personeel is vrij laag, wat ten dele te wijten is aan externe factoren en deels aan factoren die binnen de invloedssfeer van De Lijn zelf liggen.
Kostenefficiëntie 	In totaliteit komen we tot een gematigd negatief oordeel voor De Lijn wat betreft kostenefficiëntie omdat er ruimte voor een betere beheersing van kosten lijkt te zijn. De bepaling van de omvang ervan vergt een nadere analyse, en een verfijning van de interne kostentoe rekeningen om beter zicht te krijgen op de daadwerkelijke kosten van de verschillende activiteiten.
Allocatieve efficiëntie 	In totaliteit komen we tot een gematigd negatief oordeel voor De Lijn wat betreft de allocatieve efficiëntie omdat ondanks de goede bezetting van de voertuigen de kostendeckning relatief laag is en de overheidsbijdrage per reiziger relatief hoog, zonder dat hier een bovengemiddeld gerealiseerd publiek nut tegenover staat. Het aandeel van De Lijn in deze negatieve beoordeling is deels terug te voeren op een gebrek aan productieve efficiëntie en kostenefficiëntie zoals eerder beschreven. Echter, gemaakte beleidskeuzes buiten de invloedssfeer van De Lijn spelen hierin eveneens een rol.
Dynamische efficiëntie 	In totaliteit komen we tot een neutraal oordeel over De Lijn voor wat betreft dynamische efficiëntie omdat de kwaliteit van de middelen bovengemiddeld scoort, de dienstkwaliteit neutraal en de aanbodkwaliteit ondergemiddeld waarbij deze laatste De Lijn maar ten dele kan worden aangerekend.

Eindbeoordeling


Alles overwegende komen we tot een **gematigd negatieve eindbeoordeling**. Zoals uit bovenstaand samenvattend overzicht blijkt, presteert De Lijn niet zonder meer 'slecht', maar op een aantal vlakken wel minder dan het gemiddelde van vergelijkbare gebieden en bedrijven.

Op basis van de verzamelde cijfers lijkt ruimte voor verbetering van de productieve- en kostenefficiëntie zeker aanwezig aan de kant van De Lijn. De achterblijvende performantie van De Lijn op het vlak van de allocatieve efficiëntie is niet alleen De Lijn aan te rekenen. Zo heeft het gekozen tariefbeleid een positieve invloed op betaalbaarheid maar ook een negatieve invloed op de kostendeckking, en vervolgens op het vermogen om met een bepaalde overheidsbijdrage kwaliteitsverbeteringen door te voeren. Dit is ook terug te zien in de neutrale beoordeling van de dynamische efficiëntie.

Lijst van afkortingen

De tabel bevat afkortingen die in meer dan 1 hoofdstuk worden gebruikt.

Afkorting	Voluit geschreven
BBP	bruto binnenlands product
DiRK	dienstregelingskilometer
DRU	dienstregelingsuur
IVB	Innsbrucker Verkehrsbetriebe und Stubaitalbahn
MOW	(het Departement) Mobiliteit en Openbare Werken
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VTE	voltijdsequivalent
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

Geschreven in opdracht van:

- Vlaamse Overheid, Departement MOW
- Leidend ambtenaar: Karl Vermaercke

Contactpersoon inno-V:

- Didier van de Velde

Analyse:

- Didier van de Velde
- Jan-Jaap de Vlieger
- Henk Nanninga

Met medewerking van:

- Elmer van Buuren
- Wim van der Flier
- Xaviero van Wijlick
- Asplan Viak AS
- KCW GmbH
- The TAS Partnership Ltd.
- Trans-Missions SARL

Met dank aan alle vervoerbedrijven,
vervoersoverheden en andere
gegevensverstrekkers voor hun bijdrage aan de
totstandkoming van deze analyse.



inno-V B.V.

Prins Hendrikkade 170-2
1011 TC Amsterdam
Nederland
+31 20 423 13 23
