

# De kosten van regionaal openbaar vervoer



seo economisch onderzoek



Amsterdam, augustus 2013

# De kosten van regionaal openbaar vervoer

Ontwikkelingen en verklaringen

## Discussion paper

Carl Koopmans  
Koert van Buijen  
Bert Hof  
m.m.v. Tom Smits



**seo** economisch onderzoek



“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

*Disclaimer: Dit is een Discussion paper, geen afgerond onderzoeksrapport. De inhoud van het paper is niet definitief en kan op basis van discussies en voortschrijdende inzichten gewijzigd worden. Hoewel een conceptversie aan verschillende partijen<sup>1</sup> voor commentaar is voorgelegd, ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoud enkel bij de auteurs.*

SEO-Discussion paper nr. 72

Copyright © 2013 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit Discussion paper te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

---

<sup>1</sup> Interprovinciaal Overleg, Kennisplatform Verkeer en Vervoer, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Panteia, SkVV (Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer), Stadsregio Amsterdam, W. Veeneman (TU Delft).



## Samenvatting

*De totale uitgaven van stadsregio's en provincies voor regionaal openbaar vervoer zijn intransparant. De informatie die beschikbaar is, wijst op een stijging van de totale uitgaven. De rijksbijdragen voor regionaal verkeer en vervoer zijn tussen 2005 en 2010 (voor inflatie gecorrigeerd) met 43 procent toegenomen. Verklaringen voor de uitgavenstijging liggen in reizigersgroei, een sterkere groei van het aanbod dan van de vraag en toevoeging van spoorlijnen aan het regionaal OV.*

De totale uitgaven van stadsregio's en provincies aan regionaal openbaar vervoer (OV) zijn lastig meetbaar. De beschikbare cijfers zijn vaak breder of smaller gedefinieerd. Vanwege ontbrekende gegevens is geen optelling van de cijfers van alle stadsregio's mogelijk. Bij de provincies laten verschillende meetmethoden uiteenlopende cijfers zien.

De beschikbare informatie wijst op een stijging van de OV-uitgaven van stadsregio's en provincies tussen 2005 en 2010. De totale uitgaven van de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden zijn toegenomen met 22 tot 29 procent, voor inflatie gecorrigeerd. De uitgaven van stadsregio's voor exploitatie van openbaar vervoer (exclusief investeringen) zijn, voor inflatie gecorrigeerd, met 19 procent toegenomen. De uitgaven voor openbaar vervoer van provincies zijn gestegen. De groei loopt volgens verschillende meetmethoden uiteen van 47 tot 73 procent, voor inflatie gecorrigeerd.

De rijksbijdragen aan regionaal verkeer- en vervoersbeleid zijn tussen 2005 en 2010 met 43 procent gestegen, gecorrigeerd voor inflatie. Deze rijksbijdragen bestaan voor circa 90 procent uit de Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) en voor circa 10 procent uit bijdragen aan regionale OV-projecten.

De reizigersopbrengsten in het regionaal OV zijn tussen 2005 en 2010 gegroeid met 15 procent, gecorrigeerd voor inflatie. Daarbinnen zijn de opbrengsten voor bus/tram/metro en regionaal spoor, voor inflatie gecorrigeerd, gestegen met 37 procent. De opbrengsten van collectief vraagafhankelijk vervoer (belbus, buurtbus, regiotaxi) zijn gedaald.

De omvang van de kostenstijging is afhankelijk van de onderzochte periode. In 2011 en 2012 namen de uitgaven van stadsregio's minder toe of dalen zij ten opzichte van 2010; dit verschilt tussen bronnen. De rijksbijdragen waren in 2011 en 2012 lager dan in 2010. Wel waren de uitgaven in 2011 en 2012 hoger dan in 2005.

De groei van de uitgaven aan regionaal OV wordt beïnvloed door de volgende factoren:

- Het gebruik van het regionaal OV is tussen 2005 en 2009 gegroeid met 6 procent;
- Het aanbod van bus, tram en metro is tussen 2005 en 2009 11 procent sterker gegroeid dan het gebruik<sup>2</sup>. Hierdoor is de bezettingsgraad van bus/tram/metro gedaald met ruim 9 procent;

---

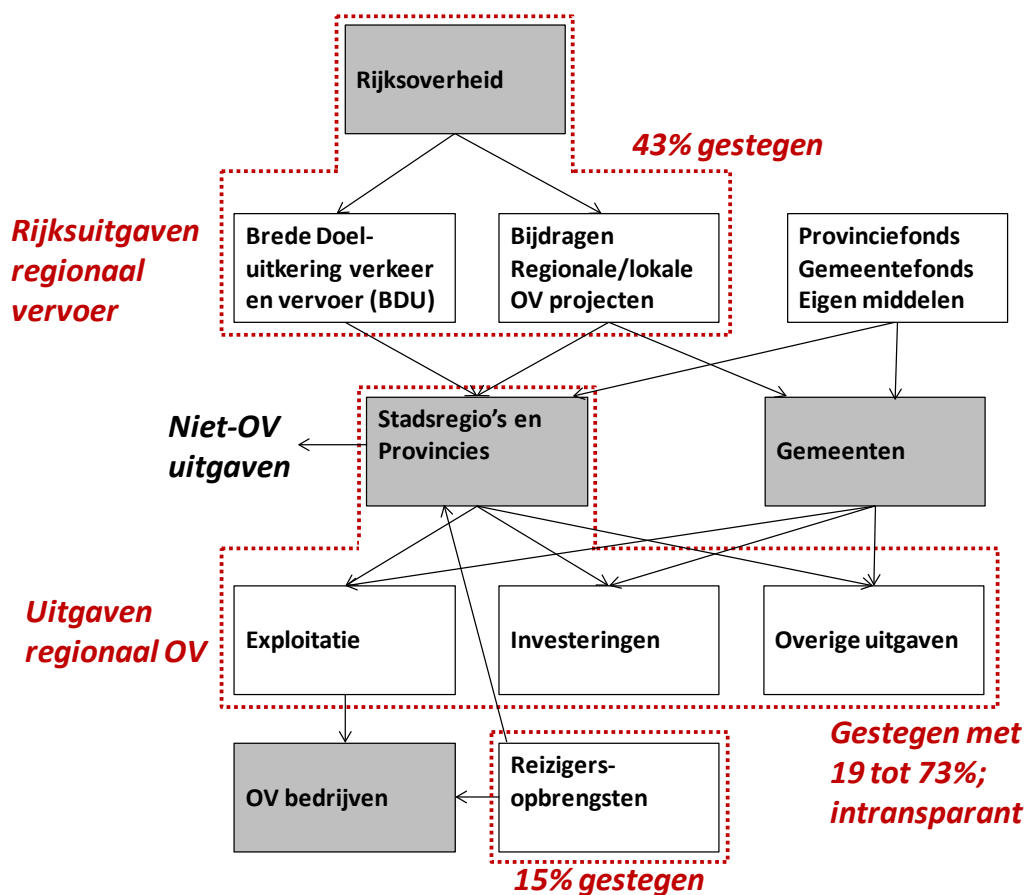
<sup>2</sup> Bus, tram en metro verzorgen ongeveer 85 procent van het regionaal OV, gemeten in reizigerskilometers.

- Bovendien is de omvang van het regionaal OV met 10 procent toegenomen door verschuivingen van spoorlijnen van hoofdtrainnet naar regionale spoorlijnen;
- Stijgingen van lonen en van prijzen van materiële inputs van het regionaal OV hebben geleid tot 3,7 procent stijging van de kosten, bovenop de inflatie;
- In Noord-Brabant zijn de reizigersopbrengsten in de beschouwde periode verschoven van de vervoerder naar de provincie, waardoor ook de geboekte uitgaven zijn toegenomen. Dit is mogelijk ook aan de orde in andere provincies of stadsregio's.

Er is mogelijk ook een samenhang met andere ontwikkelingen. Het oordeel van reizigers over de kwaliteit van het regionaal OV is gestegen van 7,0 in 2005 naar 7,2 in 2010 en 7,4 in 2012. In de periode 2002-2010 was er zichtbare concurrentie bij 54 procent van de gunningen van OV-concessies. In andere gevallen ging het om onder meer verlengingen en onderhandse gunningen. Het is niet duidelijk of dit invloed heeft op de uitgaven voor regionaal OV.

Figuur S.1 vat de uitgavenontwikkeling samen en geeft tevens een beeld van de (complexe) geldstromen rond het regionaal OV.

**Figuur S.1** Rijkssubsidies gegroeid, uitgaven stadsregio's, provincies en reizigers toegenomen (gecorrigeerd voor inflatie), 2005-2010



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van de elders in dit paper genoemde bronnen.



De implicaties voor toekomstig beleid en onderzoek zijn naar onze mening als volgt:

1. Een mogelijke volgende verdiepingsslag in onderzoek naar de kosten van regionaal OV ligt in individuele consultaties met stadsregio's en provincies, om tot een zo nauwkeurig mogelijke interpretatie van decentrale gegevens te komen en deze zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken in de tijd en tussen overheden. Naar onze overtuiging is dit echter een tijdrovend en arbeidsintensief proces, waarbij nog steeds veronderstellingen nodig zouden zijn om tot optellingen over te kunnen gaan.
2. Goed zicht op de kosten van regionaal OV ontstaat daarom alleen als er geïnvesteerd wordt in een nationale database met gegevens die onderling en in de tijd vergelijkbaar zijn en die geen omissies en dubbelstellingen bevat. Zo'n database kan helpen licht te werpen op de verhouding tussen de kosten en de maatschappelijke baten van regionaal OV.



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Kosten regionaal OV</b> .....	<b>3</b>
2.1 Soorten uitgaven.....	3
2.2 Uitgaven van decentrale overheden .....	4
2.3 Bijdragen van het Rijk.....	12
2.4 Reizigersopbrengsten.....	14
<b>3 Ontwikkelingen regionaal OV</b> .....	<b>17</b>
3.1 Groei.....	17
3.2 Efficiëntie.....	19
3.3 Kwaliteit.....	20
3.4 Concurrentie.....	20
<b>4 Conclusies</b> .....	<b>23</b>
<b>Literatuur</b> .....	<b>27</b>
<b>Bijlage A OV-uitgaven provincies</b> .....	<b>29</b>
<b>Bijlage B Marktaandelen</b> .....	<b>31</b>



# 1 Inleiding

*Dit onderzoek analyseert de kosten van regionaal openbaar vervoer in de periode 2005-2010 en ontwikkelingen die deze kosten hebben beïnvloed. Het regionaal openbaar vervoer is al het openbaar vervoer buiten het 'hoofdrailnet'.*

Dit onderzoek gaat na hoe de kosten van regionaal openbaar vervoer (OV) zich in de tijd hebben ontwikkeld en welke factoren deze ontwikkeling hebben beïnvloed.<sup>3</sup> Het OV wordt niet alleen uit reizigersopbrengsten gefinancierd maar ook met bijdragen van overheden.

## Scope

Dit onderzoek definieert regionaal OV als al het openbaar vervoer buiten het 'hoofdrailnet'. Het gaat dan om bus, tram en metro, maar ook om regionale spoorlijnen en veerdiensten. Daarbij gaat het naast reizigersopbrengsten om zowel exploitatiesubsidies als andere overheidsuitgaven zoals investeringen in OV-infrastructuur of uitgaven aan sociale veiligheid in het OV. De beschouwde periode is 2005-2010. Het jaar 2005 is gekozen als beginjaar, omdat in dat jaar de BDU (Brede doelluitkering verkeer en vervoer) is geïntroduceerd. De onderzochte periode eindigt in beginsel in 2010, omdat van latere jaren minder volledige gegevens beschikbaar zijn. Waar mogelijk worden ook cijfers over 2011 en 2012 weergegeven.

## Bronnen van informatie

Dit onderzoek is grotendeels gebaseerd op informatie die op het internet staat. De belangrijkste bronnen zijn jaarrekeningen van het Rijk en van stadsregio's; publicaties en databestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS); onderzoeksrapporten; beleidsnota's; en databestanden van organisaties die onderzoek doen naar het OV. Hoewel SEO de onderlinge consistentie tussen de uit deze bronnen gebruikte cijfers heeft onderzocht, heeft SEO geen controle uitgevoerd op de juistheid van deze cijfers, noch op de methoden die aan de samenstelling van deze cijfers ten grondslag liggen. SEO is derhalve niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in het bronmateriaal. In enkele gevallen zijn publicaties en cijfers opgevraagd die niet op internet te vinden zijn. Ook is door verschillende betrokkenen informatie aangeleverd aan SEO. De onderzoekers zijn hen erkentelijk voor hun medewerking. De interpretatie van cijfers is uiteraard voor rekening van de auteurs van dit Discussion paper.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft en analyseert de kosten van regionaal OV. Hoofdstuk 3 gaat in op mogelijke verklaringen voor de kostenontwikkeling, zoals de omvang van het regionaal OV en de concurrentie op de markt voor OV-concessies. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies van het onderzoek.

---

<sup>3</sup> Het betreft een aangepaste versie van een paper van februari 2013.



## 2 Kosten regionaal OV

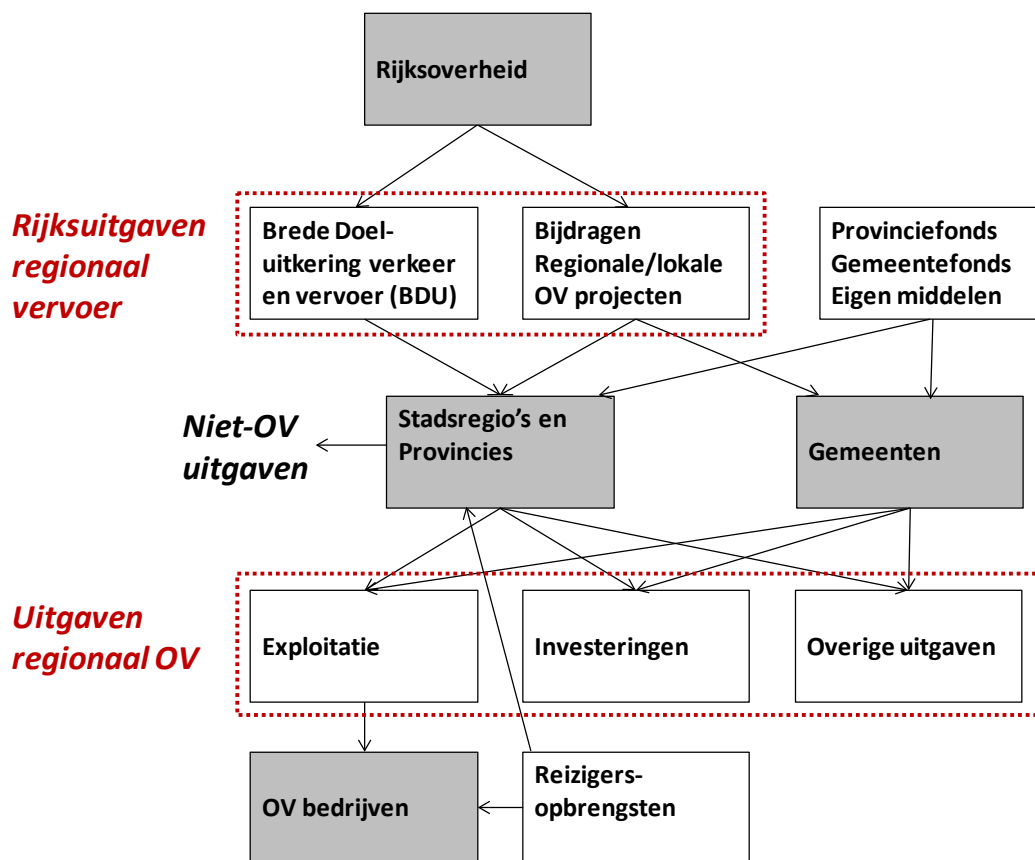
*De totale uitgaven van stadsregio's en provincies aan regionaal openbaar vervoer zijn lastig meetbaar: verschillende bronnen bevatten uiteenlopende cijfers en definities. De beschikbare informatie wijst op een stijging tussen 2005 en 2010. De rijksbijdragen aan regionaal verkeer- en vervoersbeleid zijn tussen 2005 en 2010 met 43 procent gestegen, gecorrigeerd voor inflatie. Het grootste deel van deze middelen wordt besteed aan openbaar vervoer.*

### 2.1 Soorten uitgaven

De maatschappelijke kosten van regionaal OV bestaan uit de prijs die reizigers betalen voor het gebruik van regionaal OV en de uitgaven die overheden doen. De reizigersopbrengsten die voortkomen uit de exploitatie van een concessie zijn in de regel onvoldoende om de kosten die het OV-bedrijf daarvoor maakt, en een redelijk rendement, te dekken. De overheid verstrekt daarom een subsidie, een exploitatiebijdrage. Naast deze exploitatiesubsidies doen overheden andere uitgaven aan OV, zoals investeringen in infrastructuur en bijdragen voor sociale veiligheid.

De publieke uitgaven aan OV vormen een complex geheel. Figuur 2.1 geeft een beeld van de hoofdlijnen. De figuur laat zien dat de rijksoverheid op twee manieren bijdraagt aan regionaal OV: via de Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) en via bijdragen aan regionale en lokale projecten. De BDU en de bijdragen aan regionale/lokale projecten worden ontvangen door stadsregio's en provincies (en bijdragen aan regionale/lokale projecten ook mogelijk door gemeenten). Stadsregio's en provincies hoeven BDU-middelen niet in hetzelfde jaar uit te geven en kunnen dus sparen of 'ontsparen'. Provincies en gemeenten kunnen bovendien eigen middelen toevoegen. De OV-uitgaven van stadsregio's en provincies bestaan uit exploitatiebijdragen, investeringen in infrastructuur en overige uitgaven (bijvoorbeeld voor sociale veiligheid). Naast middelen van stadsregio's, provincies en gemeenten zijn er reizigersopbrengsten uit kaartverkoop. In dit hoofdstuk worden de verschillende geldstromen nader beschreven.

Figuur 2.1 Complexe geldstromen bij publieke uitgaven voor regionaal OV



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

## 2.2 Uitgaven van decentrale overheden

### 2.2.1 Stadsregio's

Gegevens van het CBS geven geen uitsluitsel over de uitgaven van stadsregio's voor openbaar vervoer. Het CBS geeft data over uitgaven van gesommeerde 'gemeenschappelijke regelingen', maar niet specifiek voor de stadsregio's en momenteel alleen over 2004-2008. Onduidelijk is welke regelingen dit precies meer betreft dan de stadsregio's. Bovendien treedt een risico op dubbelstellingen op met gemeenten en provincies, namelijk als baten en lasten zowel bij gemeenten en provincies als bij de gemeenschappelijke regelingen worden geboekt. Ook de indeling in 'functies' gaat voor dit onderzoek met beperkingen gepaard. De functie Openbaar vervoer lijkt meer te kunnen bevatten dan enkel exploitatiesubsidies, maar zal niet alle andere OV-uitgaven bevatten. De functie Wegen, straten en pleinen bevat OV-uitgaven, maar ook andere uitgaven.

Naast de CBS-gegevens zijn jaarrekeningen van stadsregio's geanalyseerd. Hieruit is geïdentificeerd welke programma's (of andere titels) specifiek aan openbaar vervoer zijn gerelateerd (d.w.z. met openbaar vervoer in de titel) en welke programma's daarnaast ook uitgaven aan openbaar vervoer bevatten. Dit levert per stadsregio een 'smalle' definitie ('openbaar vervoer') en een 'brede' definitie (openbaar vervoer plus de overige 'programma's' waarin ook openbaar vervoer voorkomt) op. Vergelijken tussen of optellen over stadsregio's kan niet zomaar, omdat de pro-



gramma's van elkaar kunnen verschillen. Een en ander wordt verder bemoeilijkt doordat de indeling van jaarrekeningen in programma's over de jaren kan veranderen. Ook zijn niet de jaarrekeningen van alle stadsregio's voor alle jaren beschikbaar op het internet; een deel van deze jaarrekeningen is verkregen door deze op te vragen bij de stadsregio's.

**Tabel 2.1** OV-uitgaven in de grootste stadsregio's gegroeid tussen 2005 en 2010

Stadsregio	Soort uitgaven	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
mln euro								
Amsterdam	Programma Openbaar Vervoer, totale uitgaven/lasten	269	326	345	329	352	370	347
	Programma's Openbaar Vervoer, Infrastructuur en Verkeer & Vervoer/Ruimtelijke projecten & mobiliteitsbeleid	331	388	443	387	421	438	428
Rotterdam	Openbaar vervoer, lasten*	178	193	200	215	253	272	311
	Openbaar vervoer* en Verkeer, vervoer & bereikbaarheid**, lasten	252	255	282	402	512	507	385
Haaglanden	Openbaar vervoer, lasten	136	148	168	163	165	170	182
	Openbaar vervoer en Verkeer***, lasten	328	240	258	251	233	255	362
Utrecht	Mobiliteit, lasten****	88	99	118	108	213	171	123
	Waarvan Openbaar vervoer in titel, indien bekend*****	?	?	?	8	41	?	67
Arnhem/Nijmegen	Mobiliteit, lasten	72	63	84	78	86	89	87
	Waarvan Openbaar vervoer in titel, indien bekend	?	?	?	?	61	54	67
Eindhoven	Verkeer en vervoer/Mobiliteit, lasten	?	50	52	35	42	40	36
Twente	Ruimte en mobiliteit, incl. wonen	?	63	55	?	?	56	58
<i>Subtotaal stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden</i>								
	Openbaar vervoer, lasten	583	667	714	708	770	813	841
	<i>groei t.o.v. 2005</i>		14%	22%	21%	32%	39%	44%
	<i>idem, gecorrigeerd voor inflatie</i>		13%	19%	15%	24%	29%	31%
	Openbaar vervoer en Verkeer, lasten	911	884	883	1.039	1.166	1.200	1.175
	<i>groei t.o.v. 2005</i>		-3%	8%	14%	28%	32%	29%
	<i>idem, gecorrigeerd voor inflatie</i>		-4%	5%	8%	20%	22%	17%

Bron: Jaarrekeningen stadsregio's

\* 2005 en 2006 incl. investeringsimpuls EIIS.

\*\* 2011: lasten activiteit verkeer. 2005-2010: uitvoeringsprojecten Verkeer en Vervoer + Bereikbaarheids-offensief Rotterdam (BOR) + Planontwikkeling Verkeer en Vervoer. 2005: incl. Duurzaam veilig.

\*\*\* 2005-2008: 2.1 verkeersmaatregelen in de regio + 2.3 regionaal fonds bereikbaarheids-offensief. 2009-2011: 2.1 Verkeer.

\*\*\*\* 1 cijfer of optelsom over OV en overig mobiliteit.

\*\*\*\*\* 2008 en 2009: OV-concessies & -beleid + Tram. 2011: OV-concessies + OV-infrastructuur.

De uitgaven van de stadsregio's aan openbaar vervoer zijn doorgaans gegroeid, maar er zijn ook uitzonderingen. Tabel 2.1 laat de uitgaven zowel in de smalle als in de brede definitie zien. Hierbij

zijn steeds de totale lasten van de betreffende programma's of programma-onderdelen weergegeven, zonder correctie voor eventuele toevoegingen aan of onttrekkingen uit voorzieningen en dergelijke. Dit kan van invloed zijn op de timing van de uitgaven.

Onderaan in tabel 2.1 zijn de opgetelde uitgaven van de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden weergegeven. Van deze stadsregio's zijn de uitgaven in beide definities bekend en ze hebben gezamenlijk het grootste deel van de uitgaven aan regionaal OV van de stadsregio's. Zo'n optelling kan echter – vanwege bovengenoemde beperkingen – niet meer zijn dan een ruwe indicatie van ontwikkelingen. Tussen 2005 en 2010 zijn de totale uitgaven van deze stadsregio's gecorrigeerd voor inflatie<sup>4</sup> gegroeid met 29 procent in de smalle definitie en met 22 procent in de brede definitie.

De tijdreeksen suggereren dat de uitgaven in de smalle definitie sneller zijn gegroeid en een stabielere ontwikkeling kennen dan in de brede definitie. Een mogelijke oorzaak van het tweede is dat de investeringsuitgaven die deel uitmaken van de brede definitie, in de tijd relatief sterk kunnen variëren. Volgens de brede definitie dalen in 2011 de uitgaven ten opzichte van 2010; volgens de smalle definitie niet.

SkVV (Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer) heeft SEO cijfers ter beschikking gesteld over de ontwikkeling van de uitgaven van de stadsregio's aan de exploitatie van OV. Investerings in OV door stadsregio's kunnen hierbuiten vallen. Tabel 2.2 laat zien hoe de exploitatie-uitgaven zich hebben ontwikkeld.

**Tabel 2.2 Totale uitgaven stadsregio's voor exploitatie OV groeien tot 2010, dalen daarna**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Stadsregio	mln euro							
Stadsregio Amsterdam **	275	290	275	306	335	353	331	276
Stadsregio Rotterdam	169	170	171	196	194	254	255	251
Stadsgewest Haaglanden*	135	140	157	154	162	165	171	170
Bestuur Regio Utrecht****	51	51	50	59	77	57	57	59
Stadsregio Arnhem Nijmegen	43	41	40	38	45	42	45	47
Stadsregio Eindhoven ***	21	21	27	20	21	23	22	22
Stadsregio Twente	17	15	16	16	17	18	19	19
<b>Totaal uitgaven Stadsregio's aan exploitatie OV</b>	<b>710</b>	<b>729</b>	<b>736</b>	<b>788</b>	<b>851</b>	<b>911</b>	<b>900</b>	<b>843</b>
<b>Groei t.o.v. 2005</b>		<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>11%</b>	<b>20%</b>	<b>28%</b>	<b>27%</b>	<b>19%</b>
<b>Uitgaven gecorrigeerd voor inflatie (prijsniveau 2005)</b>	<b>710</b>	<b>720</b>	<b>716</b>	<b>748</b>	<b>798</b>	<b>844</b>	<b>814</b>	<b>745</b>
<b>Groei t.o.v. 2005</b>		<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>5%</b>	<b>12%</b>	<b>19%</b>	<b>15%</b>	<b>5%</b>

Bron: Uitgaven en voetnoten: Stadsregio Haaglanden; groeicijfers en inflatiecorrectie: berekeningen SEO.

\* In 2007 RandstadRail in gebruik genomen; overgenomen van NS.

\*\* In 2008 extra bijdrage groot metrovervangingsonderhoud; in 2009 hoger bedrag MVO en Tunnelveiligheid; in 2010 chipkaart uitkeringen; in 2012 eenmalige uitkering voor aanschaf Metrovoertuigen van 91 mln. niet in cijfers opgenomen.

\*\*\* In 2007 reservering chipkaart en wegwijs A2 opgenomen ad € 7 miljoen.

\*\*\*\* Bedragen inclusief regiotaxi, onderhoud trammaterieel, DRIS en OV-chip; in 2009 extra uitgaven overname trammaterieel € 8,9 mln en kosten OV-chip € 10,8 mln; 2012 inclusief bijdrage aan Provincie Utrecht € 1,2 mln voor areaal Loenen/Breukelen.

<sup>4</sup> Zie Box 2.1 voor een toelichting op de wijze waarop uitgaven in dit onderzoek voor inflatie zijn gecorrigeerd.

Volgens tabel 2.2 zit tussen 2005 en 2010 de groei van de uitgaven vooral bij de Randstedelijke stadsregio's, waarbij Amsterdam en Rotterdam het grootste deel van de groei voor hun rekening nemen. Gecorrigeerd voor inflatie zijn de totale exploitatie-uitgaven tussen 2005 en 2010 over alle stadsregio's toegenomen met 19 procent. Daarna is een daling zichtbaar. Als de periode 2005-2011 wordt bekeken, is deze toename 15 procent; als de periode 2005-2012 wordt bekeken, is deze toename 5 procent. Het is onbekend welke periode het best eventuele trends in exploitatie-uitgaven weergeeft.

### Box 2.1 Inflatie en kostenstijgingen

Ontwikkelingen in de tijd van uitgaven of inkomsten kunnen op verschillende manieren worden gepresenteerd:

- Bedragen in jaarrekeningen en begrotingen worden doorgaans weergegeven in euro's van het betreffende jaar, zonder correcties voor inflatie. Ook de kosten van regionaal OV kunnen worden weergegeven in euro's van het jaar waarin de kosten zijn gemaakt.
- Een andere benadering is na te gaan hoe uitgaven zich hebben ontwikkeld in relatie tot consumptie en koopkracht. Euro's van verschillende jaren hebben een verschillende waarde als gevolg van inflatie. Daarom worden uitgaven in deze benadering gecorrigeerd voor inflatie met behulp van de consumentenprijsindex.
- Een derde invalshoek gaat uit van de kosten van het regionaal OV. Als bijvoorbeeld de loonkosten zijn gestegen, kan dit een verklaring bieden voor gestegen uitgaven.

In dit onderzoek wordt de ontwikkeling van de uitgaven voor regionaal OV zowel ongecorrigeerd als gecorrigeerd voor inflatie gepresenteerd. Daarnaast wordt getracht deze ontwikkeling te verklaren aan de hand van verschillende oorzaken. Stijgingen van kosten(componenten) horen in deze aanpak bij de mogelijke oorzaken.

Tabel 2.3 laat zien hoe de consumentenprijsindex en een voor het OV relevante kostenindex<sup>a</sup> in de periode 2005-2012 zijn gestegen. Tussen 2005 en 2010 was de inflatie bijvoorbeeld 8,0 procent en tussen 2005 en 2012 13,2 procent. Deze cijfers worden in dit onderzoek gebruikt om uitgaven voor inflatie te corrigeren. De kostenindex van het OV is daarbovenop tussen 2005 en 2010 met 3,7 procent toegenomen. Deze extra toename vormt een van de verklaringen van de ontwikkeling van de uitgaven voor regionaal OV.

**Tabel 2.3 Kostenindex OV sterker gestegen dan prijsindex gezinsconsumptie**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Groei t.o.v. 2005						
Inflatie: prijsindex gezinsconsumptie	1,2%	2,8%	5,4%	6,6%	8,0%	10,5%	13,2%
Kostenindex OV	1,1%	3,1%	6,6%	10,0%	12,0%	15,4%	18,6%
Extra groei kostenindex OV t.o.v. inflatie	-0,1%	0,3%	1,2%	3,2%	3,7%	4,4%	4,8%

Bron: CBS (prijsindex gezinsconsumptie); Stadsregio Haaglanden (groei kostenindex OV); berekeningen SEO

a Deze index is voor 65 procent gebaseerd op de loonvoet in de marksector en voor 35 procent op de prijsindex netto materiële overheidsconsumptie (IMOC).

### Conclusies stadsregio's

- Gebaseerd op jaarrekeningen van de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden zijn de uitgaven aan regionaal OV tussen 2005 en 2010, gecorrigeerd voor inflatie, gestegen met 22 procent (brede definitie) tot 29 procent (smalle definitie);

- Gebaseerd op gegevens omtrent exploitatie van regionaal OV van de stadsregio's zelf, zijn de exploitatie-uitgaven tussen 2005 en 2010, gecorrigeerd voor inflatie, gestegen met 19 procent.
- De groei hangt af van de beschouwde periode. In 2011 en 2012 nemen de uitgaven van stadsregio's minder toe of dalen zij ten opzichte van 2010; dit verschilt tussen bronnen en meetmethoden.
- Vergelijken tussen stadsregio's of jaren en optellen over stadsregio's op basis van jaarrekeningen wordt bemoeilijkt doordat beleidsprogramma's die (onder andere) openbaar vervoer bevatten mogelijk van elkaar verschillen en doordat de indeling van jaarrekeningen in programma's bij stadsregio's in de tijd kan veranderen.

### 2.2.2 Provincies

Het CBS publiceert cijfers over uitgaven (lasten) en inkomsten (baten) van provincies aan openbaar vervoer. Deze cijfers worden door het CBS verzameld in het kader van 'Informatie voor Derden', kortweg Iv3. Als het gaat om openbaar vervoer is in Iv3 de belangrijkste post de functie 'Vervoer'. Bij deze cijfers is sprake van een aantal beperkingen, waardoor het beeld dat uit cijfers ontstaat over de daadwerkelijke uitgaven van provincies aan openbaar vervoer, met onzekerheid is omgeven. Daarom worden in het navolgende smalle definities en brede definities gepresenteerd.

Een eerste probleem is dat de functie Vervoer weliswaar exploitatiesubsidies voor openbaar vervoer bevat, en meer OV-gerelateerde uitgaven, maar niet alle OV-uitgaven. De functie 'Landwegen' bevat, naast andere uitgaven, ook OV-uitgaven. Tot slot is er de functie Boot- en veerdiensten. Als 'smalle definitie' worden in dit onderzoek de uitgaven (lasten) van de functie Vervoer plus de functie Boot- en veerdiensten gepresenteerd, als 'brede definitie' de functie Vervoer plus de functie Boot- en veerdiensten plus de functie Landwegen.

Een tweede probleem is dat de functie Vervoer ook de uitgaven (lasten) van provincies aan regionale luchthavens kan bevatten. In die zin is de gehanteerde smalle definitie geen ondergrens. Voor deze uitgaven kan op basis van de beschikbare cijfers niet worden gecorrigeerd.

Een derde probleem is dat gedurende de periode waarin de uitgaven (lasten) van provincies aan openbaar vervoer onderzocht worden (2005-2010), er sprake kan zijn van een verschuiving van reizigersopbrengsten (uit kaartverkoop) van de vervoerder (opdrachtnemer) naar de provincie (opdrachtgever) of vice versa. Wanneer die verschuiving plaatsvindt in deze periode, dan kan een groei (daling) in uitgaven verklaard worden door een groei (daling) in inkomsten bij de provincie. Op basis van gesprekken met deskundigen lijkt de conclusie te zijn dat dit probleem zich alleen voordoet bij de provincie Noord-Brabant. Zekerheid heeft SEO hierover echter niet.

Een vierde probleem is dat de cijfers van het CBS zijn gebaseerd op begrotingen en op jaarrekeningen en dat de uitgaven (lasten) aan openbaar vervoer in beide bronnen van elkaar kunnen afwijken. Aangezien jaarrekeningen gerealiseerde cijfers bevatten, zijn deze betrouwbaarder dan begrotingen.

Een vijfde probleem is dat onduidelijk is in hoeverre – net als bij stadsregio's – er verschil is tussen provincies en in de tijd in de wijze waarop provincies de uitgaven aan regionaal OV boeken.

### Uitgaven volgens CBS Webmagazine

Een eerste bron voor de uitgaven van provincies aan openbaar vervoer is het CBS Webmagazine van 21 februari 2011. In dit Webmagazine concludeert het CBS dat de uitgaven van provincies aan openbaar vervoer zijn verdubbeld tussen 2005 en 2011. Deze cijfers in het Webmagazine betreffen de functie Vervoer uit de provinciebegrotingen.

Onderstaande tabel bevat de cijfers voor Nederland (alle provincies opgeteld) uit het Webmagazine. De groei in uitgaven tussen 2005 en 2010 bedraagt gecorrigeerd voor inflatie 72 procent (2005-2011: 95 procent).

**Tabel 2.4** Uitgaven provincies aan openbaar vervoer gestegen volgens CBS Webmagazine (o.b.v. provinciebegrotingen)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Uitgaven Vervoer (mln euro)	438,1	468,9	544,9	627,9	788,4	811,7	944,0
Groei uitgaven Vervoer (t.o.v. 2005)		7%	24%	43%	80%	85%	115%
Uitgaven Vervoer gecorrigeerd voor inflatie	438,1	463,5	530,1	596,0	739,5	751,8	854,4
Groei uitgaven Vervoer (t.o.v. 2005), gecorrigeerd voor inflatie		6%	21%	36%	69%	72%	95%

Bron: CBS Webmagazine (2011)

Het Webmagazine duidt deze cijfers aan als provinciale uitgaven aan openbaar vervoer en benoemt voornoemde problemen niet. De verschuiving van opbrengstverantwoordelijkheid in de provincie Brabant wordt niet als verklaring genoemd voor de sterke uitgavengroei in die provincie. Overigens vindt de groei in uitgaven niet alleen plaats in het jaar waarin die verschuiving optreedt (2007). Ook in de jaren erna vindt uitgavengroei plaats. Het Webmagazine zegt over de uitgavengroei in de provincie Noord-Brabant: *“Deze provincie investeert al enkele jaren sterk in de infrastructuur voor het openbaar vervoer, bijvoorbeeld in de transferia I-park in Eindhoven en Willemspoort in Den Bosch. Daarnaast werkt de provincie aan P+R-locaties bij verschillende NS-stations.”* (CBS, 2011).

In tabellen A.1 en A.2 in bijlage A is de groei in de uitgaven en inkomsten ten opzichte van 2005 gecorrigeerd voor inflatie weergegeven per provincie. De verdubbeling van de uitgaven (lasten) van de provincie Noord-Brabant in 2007 ten opzichte van 2005, maakt de verschuiving van reizigersopbrengsten zichtbaar (tabel A.1). Deze sterke groei in uitgaven correspondeert met de sterke groei in inkomsten (baten) in datzelfde jaar (tabel A.2).

Een algemene beperking van deze gegevens is dat zij op begrotingen zijn gebaseerd. Het optellen over de provincies gaat daarnaast (zie eerder) met onzekerheden gepaard.

### Uitgaven volgens CBS Statline

Uit cijfers die beschikbaar zijn op de website Statline van het CBS kan een smalle definitie en een brede definitie worden bepaald voor de uitgaven (lasten) van provincies aan openbaar vervoer. Statline bevat cijfers voor de functies Vervoer, Boot- en veerdiensten en Landwegen gebaseerd op begrotingen en gebaseerd op jaarrekeningen. Voor de jaren 2005 tot en met 2012 zijn cijfers

uit provinciebegrotingen beschikbaar.<sup>5</sup> Voor de jaren 2007 tot en met 2010 zijn cijfers uit de rekeningen beschikbaar. Beide reeksen worden hieronder gepresenteerd.<sup>6</sup> De begrotingen zullen minder betrouwbare cijfers bevatten dan de jaarrekeningen.

Tabel 2.5 bevat de smalle definitie (Vervoer plus Boot- en veerdiensten) en de brede definitie (Vervoer plus Boot- en veerdiensten plus Landwegen) voor de provinciale uitgaven aan openbaar vervoer uit de provinciebegrotingen.

De cijfers laten een voor inflatie gecorrigeerde groei van de smalle definitie voor uitgaven aan provinciaal openbaar vervoer zien tussen 2005 en 2010 van 73 procent<sup>7</sup> en van de brede definitie van 47 procent. In de smalle definitie stijgen de uitgaven derhalve sneller dan in de brede. In 2011 blijven beide stijgen, in 2012 vindt een daling plaats.

**Tabel 2.5** Uitgaven provincies aan openbaar vervoer gestegen in 2005-2010 volgens CBS Statline (o.b.v. provinciebegrotingen)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Smalle definitie (=Vervoer (3.4)+Boot- en veerdiensten (3.2)) (mln euro)	439,2	469,8	545,8	628,8	801,1	819,8	917,5	821,4
Groei smalle definitie (t.o.v. 2005)		7%	24%	43%	82%	87%	109%	87%
Smalle definitie gecorrigeerd voor inflatie	439,2	464,4	531,0	596,9	751,5	759,3	830,4	725,6
Groei smalle definitie gecorrigeerd voor inflatie (t.o.v. 2005) (mln euro)		6%	21%	36%	71%	73%	89%	65%
Brede definitie (=Vervoer (3.4)+Boot- en veerdiensten (3.2)+Landwegen (3.1))	1019,9	1046,8	1282,9	1338,0	1614,2	1614,6	1786,8	1678,3
Groei brede definitie (t.o.v. 2005) (mln euro)		3%	26%	31%	58%	58%	75%	65%
Brede definitie gecorrigeerd voor inflatie	1019,9	1034,8	1248,1	1270,0	1514,2	1495,5	1617,2	1482,6
Groei brede definitie gecorrigeerd voor inflatie (t.o.v. 2005) (mln euro)		1%	22%	25%	48%	47%	59%	45%

Bron: CBS Statline (2013)

Tabel 2.6 bevat de smalle definitie (Vervoer plus Boot- en veerdiensten) en de brede definitie (Vervoer plus Boot- en veerdiensten plus Landwegen) voor de provinciale uitgaven aan openbaar vervoer uit de provincierekeningen. Deze cijfers zijn in Statline alleen beschikbaar voor de jaren 2007 tot en met 2010. De cijfers laten een voor inflatie gecorrigeerde groei van de smalle definitie voor uitgaven aan provinciale openbaar vervoer zien tussen 2007 en 2010 van 3 procent en van de brede definitie van 10 procent. Deze stijging vond plaats in 2009 en 2010 voor de smalle definitie en in 2010 voor de brede definitie. De stijging in de periode 2007-2010 op basis van deze cijfers is groter bij de brede dan bij de smalle definitie.

<sup>5</sup> Cijfers voor 2013 zijn ook beschikbaar. Omdat dit voorlopige cijfers zijn, worden ze in dit onderzoek achterwege gelaten.

<sup>6</sup> Ook bij de rekeningen zijn voorlopige cijfers weggelaten.

<sup>7</sup> Vergelijk Tabel 2.4: 72% t/m 2010 zonder Boot-en veerdiensten in de definitie.

**Tabel 2.6** Lichte groei uitgaven provincies aan openbaar vervoer 2007-2010 volgens CBS Statline (o.b.v. provincierekeningen)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Smalle definitie (=Vervoer (3.4)+Boot- en veerdiensten (3.2)) (mln euro)	-	-	711,4	657,3	717,3	771,7
Groei smalle definitie (t.o.v. 2007)	-	-		-8%	1%	8%
Smalle definitie gecorrigeerd voor inflatie	-	-	711,4	641,3	691,6	734,7
Groei smalle definitie gecorrigeerd voor inflatie (t.o.v. 2007) (mln euro)	-	-		-10%	-3%	3%
Brede definitie (=Vervoer (3.4)+Boot- en veerdiensten (3.2)+Landwegen (3.1))	-	-	1464,3	1309,0	1436,3	1695,5
Groei brede definitie (t.o.v. 2007) (mln euro)	-	-		-11%	-2%	16%
Brede definitie gecorrigeerd voor inflatie	-	-	1464,3	1277,2	1384,9	1614,3
Groei brede definitie gecorrigeerd voor inflatie (t.o.v. 2007) (mln euro)	-	-		-13%	-5%	10%

Bron: CBS Statline (2013)

Daar waar de *rekeningencijfers* tussen 2007 en 2010 een groei gecorrigeerd voor inflatie van tussen de 3% (smalle definitie) en 10% (brede definitie) laten zien (Tabel 2.6), geven de *begrotingscijfers* een groei gecorrigeerd voor inflatie van tussen de 27% (smalle definitie) en 20% (smalle definitie). Het werken met begrotingscijfers kan op basis hiervan gerust onbetrouwbaar worden genoemd. Helaas zijn rekeningencijfers niet van voor 2007 beschikbaar via CBS Statline.

Bij de cijfers uit tabel 2.5 en tabel 2.6 dient dus te worden aangetekend dat de smalle definitie tevens regionale luchthavens bevat, dat er verschil kan zijn tussen provincies en in de tijd in de wijze waarop provincies de uitgaven aan regionaal OV boeken en dat er verschuivingen kunnen zijn van reizigersopbrengsten uit kaartverkoop van de vervoerder (opdrachtnemer) naar de provincie (opdrachtgever) of vice versa.

### Uitgaven volgens bij het CBS aangekochte Iv-3 tabellen

Als aanvulling op de cijfers die beschikbaar zijn in Statline, heeft SEO de Iv3-cijfers aangekocht die als basis dienen voor de voornoemde cijfers. Deze zijn gebruikt ter verdere duiding van de provinciale cijfers van CBS Statline, omdat naast een functionele indeling tevens een indeling in economische categorieën beschikbaar is.

Voor de jaren 2004 tot en met 2006 betreffen de Iv3-cijfers provincierekeningen die niet door het CBS zijn gecorrigeerd. Voor de jaren 2007 tot en met 2011 zijn het eveneens cijfers uit de provincierekeningen. Deze laatste zijn beschikbaar in twee versies: zoals aangeleverd door provincies en zoals gecorrigeerd door het CBS. De cijfers uit de gecorrigeerde rekeningen zouden overeen moeten komen met die van CBS Statline (zie Tabel 2.6, vanaf 2007), zodat we die hier niet nogmaals presenteren. De ongecorrigeerde cijfers worden - slechts ter illustratie - gepresenteerd in tabel A.3 in bijlage A.

### Conclusies provincies

- Op basis van CBS cijfers bedraagt de voor inflatie gecorrigeerde groei van de uitgaven aan provinciaal openbaar vervoer tussen 2005 en 2010 73 procent (smalle definitie) dan wel 47 procent (brede definitie);
- Dit betreft op begrotingen gebaseerde cijfers. Onbekend is wat het effect op de groei zou zijn indien rekeningencijfers voor de periode 2005-2010 beschikbaar zouden zijn. Voor 2005-2007 zijn helaas enkel ongecorrigeerde cijfers beschikbaar;
- De groei hangt af van de beschouwde periode. In 2011 nemen de uitgaven van provincies volgens de CBS cijfers verder toe, waarna zij in 2012 dalen;
- Zowel de begrotingscijfers als de rekeningencijfers kennen als beperkingen dat de smalle definitie tevens regionale luchthavens bevat, dat er verschil kan zijn tussen provincies en in de tijd in de wijze waarop provincies de uitgaven aan regionaal OV boeken en dat er verschuivingen kunnen zijn van reizigersopbrengsten uit kaartverkoop van de vervoerder (opdrachtnemer) naar de provincie (opdrachtgever) of vice versa;

### 2.2.3 Gemeenten

Het CBS publiceert cijfers over uitgaven van gemeenten aan openbaar vervoer, gebaseerd (net als bij provincies) op Iv3. De voor dit onderzoek meest relevante functies zijn Openbaar vervoer, Veerdiensten en Wegen, straten en pleinen.<sup>8</sup> De functie Openbaar vervoer lijkt meer te kunnen bevatten dan enkel exploitatiesubsidies voor OV, maar zal niet alle andere OV-uitgaven (investeringen) bevatten. De functie Wegen, straten en pleinen bevat OV-uitgaven, maar ook andere uitgaven. Realisaties voor de afzonderlijke gemeenten zijn via Statline beschikbaar voor 2005-2011. Realisaties voor de gesommeerde gemeenten zijn via Statline beschikbaar voor 2004-2011.

Een analyse van genoemde functies leert dat het optellen van de gemeentelijke baten en lasten bij de provinciale baten en lasten en die van de stadsregio's een dubbeltelling zou opleveren, zeker vóór 2007. Er is daarom voor gekozen om de gemeentelijke cijfers niet te gebruiken. Dit leidt tot onderschatting van de uitgaven voor OV. Het effect op de berekende groei is niet bekend.

## 2.3 Bijdragen van het Rijk

De bijdrage van het Rijk aan regionaal OV wordt verstrekt via de Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). Deze uitkering vormt voor stadsregio's en provincies een belangrijke bron van middelen voor de subsidies die zij verstrekken voor regionaal OV. Gemeenten ontvangen geen BDU, maar kunnen bij de provincie of stadsregio verzoeken om een bijdrage. De hoogte van de BDU en de verdeling over stadsregio's en provincies worden bepaald door het Rijk.

De BDU voor elke stadregio en provincie bestaat uit een relatief deel en een absoluut deel (Staatsblad, 2005). Het relatieve deel wordt bepaald aan de hand van structuurkenmerken zoals het aantal adressen (woningen) in de regio. Het absolute deel wordt ingezet voor incidentele bijdragen, zoals bijvoorbeeld voor de invoering van de OV-chipkaart (zie bijvoorbeeld Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005).

<sup>8</sup> De Iv3-rekeningen van gemeenten kennen een andere functie-indeling dan die van provincies.



De BDU is niet geormerkt voor OV en kan dus ook besteed worden aan andere onderdelen van het mobiliteitsbeleid. De verdeling van de BDU over verschillende vormen van mobiliteitsbeleid is een bevoegdheid van de provincies en stadsregio's. Daarbij hanteren zij soms vaste verdeelsleutels tussen openbaar vervoer en andere bestedingen. Zo besteedt de stadsregio Utrecht structureel 60 procent van de BDU-middelen aan OV, inclusief OV-investeringen (Bestuur Regio Utrecht, 2012). De Provincie Noord-Brabant hanteert een principeverdeling waarin 67,5 procent van de BDU-inkomsten naar OV gaat en 32,5 procent naar infrastructuur (Provincie Noord-Brabant, 2012). Precieze gegevens over welk deel van de BDU aan de exploitatie van regionaal OV of aan andere uitgaven voor regionaal OV wordt besteed, of ontwikkelingen daarin, zijn niet openbaar voorhanden.<sup>9</sup>

Tabel 2.7 laat zien dat de totale rijksbijdragen<sup>10</sup> tussen 2005 en 2010, gecorrigeerd voor inflatie, zijn toegenomen met 43 procent. Deze groei is niet gelijkmatig. Sprongen omhoog zijn zichtbaar in 2007, 2009 en 2010 en in 2008 trad een daling op.<sup>11</sup> De BDU-uitgaven kunnen veranderen onder invloed van een groot aantal oorzaken, zoals afgesproken stijgingen, inflatiecorrectie in de rijksbegroting als geheel, bezuinigingen of (vaak tijdelijke) beleidsintensiveringen. Niet gecorrigeerd voor inflatie is de groei tussen 2005 en 2010 van de totale rijksbijdragen 54 procent. Daarbinnen zijn de BDU-uitgaven toegenomen met 55 procent. Cijfers verstrekt door het ministerie van I&M komen ongeveer overeen met de hier gehanteerde cijfers uit jaarverslagen en laten ook een stijging van de BDU-uitgaven met 55 procent zien. In 2011 en 2012 waren de BDU-uitgaven lager dan in 2010.

**Tabel 2.7** Rijksbijdragen gestegen tussen 2005 en 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	mld euro							
BDU	1,47	1,51	1,93	1,85	2,02	2,28	2,03	2,11
Groei t.o.v. 2005		2%	32%	26%	38%	55%	38%	44%
Regionaal/lokaal	0,13	0,21	0,15	0,13	0,17	0,18	0,17	0,17
Groei t.o.v. 2005		61%	20%	6%	34%	43%	33%	31%
Uitgaven totaal	1,60	1,71	2,09	1,98	2,19	2,46	2,20	2,28
Groei t.o.v. 2005		7%	31%	24%	37%	54%	38%	43%
Uitgaven totaal gecorrigeerd voor inflatie	1,60	1,69	2,03	1,88	2,06	2,28	1,99	2,01
Groei t.o.v. 2005		6%	27%	18%	29%	43%	25%	26%

Bron: Jaarverslagen en begrotingen van het Ministerie van I&M 2007-2012

Van de totale BDU-uitkering ging tussen 2005 en 2007 tussen 60 en 65 procent naar de stadsregio's (zie tabel 2.8).

<sup>9</sup> De VNG (geciteerd in Hilferink & Poppeliers, 2010) stelt dat ongeveer 62,5 procent van de BDU naar de exploitatie van het stads- en streekvervoer gaat. Dit is exclusief investeringen en andere uitgaven, bijvoorbeeld voor sociale veiligheid.

<sup>10</sup> Naast de BDU zijn ook rijksbijdragen aan regionale en lokale OV-projecten meegenomen (Noord/Zuidlijn, Beneluxmetro, Rijn-Gouwelijk Oost, Randstadrail, Zuidtangent kerntraject fase 2). Deze bijdragen zijn circa 10 procent van de BDU-uitgaven en lagen net als de BDU-uitgaven in 2010 hoger dan in 2005.

<sup>11</sup> De stijging in 2007 is afzonderlijk geanalyseerd. De oorzaken van deze stijging konden op basis van de I&M begrotingen slechts gedeeltelijk worden geïdentificeerd. Bij de oorzaken die wel zichtbaar zijn, gaat het deels om extra uitgaven t.b.v. beleidsintensiveringen en deels om verschuivingen tussen begrotingsposten en in de tijd.

Tabel 2.8 Grootste deel van BDU gaat naar stadsregio's

	2005	2006	2007	Aandeel 2007
Ontvangsten Brede doeluitkering verkeer en vervoer, miljoenen euro's				
BRU-Utrecht	82,9	83,5	96,6	5,0%
SGH-Haaglanden	160,4	176,7	225,5	11,7%
KAN-Arnhem/Nijmegen	53,6	56,9	71,5	3,7%
SRA-Amsterdam	318,2	332,5	420,4	21,8%
SRE-Eindhoven	31,1	32,0	39,0	2,0%
SRR-Rotterdam	271,8	243,3	299,8	15,5%
TWE-Twente	37,9	37,2	36,2	1,9%
<b>Totaal stadsregio's</b>	<b>955,8</b>	<b>962,0</b>	<b>1189,0</b>	<b>61,6%</b>
Drenthe	21,4	22,1	26,5	1,4%
Flevoland	34,4	34,8	40,2	2,1%
Fryslân	38,4	42,0	48,6	2,5%
Gelderland	63,7	62,6	87,1	4,5%
Groningen	50,4	51,4	68,4	3,5%
Limburg	52,1	50,9	69,9	3,6%
N-Brabant	73,1	77,2	90,6	4,7%
N-Holland	54,3	56,4	103,9	5,4%
Overijssel	28,2	22,5	31,8	1,6%
Utrecht	28,2	29,3	49,8	2,6%
Zeeland	20,0	20,9	26,8	1,4%
Z-Holland	67,2	71,4	97,6	5,1%
<b>Totaal provincies</b>	<b>531,4</b>	<b>541,5</b>	<b>741,1</b>	<b>38,4%</b>

Bron: Kamerstukken 2 (2007), 31 200 XII, nr. 10; bewerking SEO Economisch Onderzoek

## 2.4 Reizigersopbrengsten

De kosten van regionaal openbaar vervoer voor de samenleving worden mede bepaald door de reizigersopbrengsten uit kaartverkoop. De totale reizigersopbrengsten zijn tussen 2005 en 2010, voor inflatie gecorrigeerd, gestegen met 15 procent (zie Tabel 2.9). Daarbinnen zijn de opbrengsten van de categorie collectief vraagafhankelijk vervoer (belbus, buurtbus, regiotaxi) gedaald<sup>12</sup> en zijn de reizigersopbrengsten voor bus/tram/metro en regionaal spoor, voor inflatie gecorrigeerd, gestegen met 37 procent.

<sup>12</sup> De ontwikkeling van het gebruik van collectief vraagafhankelijk vervoer is niet bekend, maar in 't Veld (2011) geeft de indruk dat dit ongeveer stabiel is gebleven. Waar het verschil in ontwikkeling van reizigersopbrengsten en gebruik uit voortkomt is niet duidelijk.

Tabel 2.9 Reizigersopbrengsten gestegen tussen 2005 en 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Exclusief collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV)</i>						
Opbrengsten (miljoen euro)	549	562	554	554	740	811
Groei ten opzichte van 2005		3%	1%	1%	35%	48%
Idem, gecorrigeerd voor inflatie		1%	-2%	-4%	27%	37%
<i>Inclusief collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV)</i>						
Opbrengsten (miljoen euro)	675	705	718	732	789	851
Groei ten opzichte van 2005		5%	6%	9%	17%	26%
Idem, gecorrigeerd voor inflatie		3%	4%	3%	10%	17%
<i>Openbaar vervoer totaal<sup>a</sup></i>						
Opbrengsten (miljoen euro)	689	705	715	732	791	857
Groei ten opzichte van 2005		2%	4%	6%	15%	24%
Idem, gecorrigeerd voor inflatie		1%	1%	1%	8%	15%

Bron: [www.wroov.nl](http://www.wroov.nl), tabellen 1, 3a en "Ontwikkeling verkoopopbrengsten openbaar vervoer totaal".

a Inclusief grootgebruikcontracten nationaal tarief, ongesubsidieerd stads- en streekvervoer, interlinerkaarten, 12-reizenkaarten, Easy-liner strippenkaarten en abonnementen, buurtbussen, OV te water, correcties

De opbrengsten van het regionaal OV kunnen niet worden opgeteld bij de hiervoor weergegeven uitgaven van provincies en stadsregio's. De reden is dat in sommige gevallen inkomsten uit kaartverkoop naar provincies gaan in plaats van naar vervoerbedrijven. In deze gevallen worden de volledige kosten door de provincie gesubsidieerd. Door de subsidies op te tellen bij de reizigersopbrengsten zou in deze situatie een dubbel telling van de reizigersopbrengsten ontstaan.



## 3 Ontwikkelingen regionaal OV

*De vraag naar bus, tram en metro is tussen 2005 en 2009 gegroeid met 5 procent en het aanbod met 16 procent. Het oordeel van reizigers over de kwaliteit is gestegen van 7,0 in 2005 naar 7,2 in 2010 en 7,4 in 2012. In de periode 2002-2012 was er zichtbare concurrentie bij 55 procent van de gunningen van OV-concessies aan vervoerders.*

Dit hoofdstuk verkent hoe de markt voor regionaal openbaar vervoer in de periode 2005-2010 heeft gefunctioneerd in termen van groei, efficiëntie, kwaliteit en concurrentie. Daarbij richt de aandacht zich vooral op factoren die de ontwikkeling van de OV-subsidies mede kunnen verklaren.

### 3.1 Groei

#### Aanbod en vraag

Tabel 3.1 laat zien dat het aanbod van bus, tram en metro (ritkilometers) tussen 2005 en 2009 is toegenomen met 16 procent. Voor het jaar 2010 (en latere jaren) zijn helaas geen integrale cijfers beschikbaar<sup>13,14</sup>. Bij regionaal spoor zijn in de tabellen 3.1 en 3.2 alle reizigerskilometers meegenomen op spoorlijnen die in 2009 gedecentraliseerd waren, ook reizigerskilometers op deze lijnen in jaren voor 2009. Voor 2005 zijn geen totaalcijfers voor regionaal spoor gepubliceerd. Uit de tabel blijkt tevens dat regionaal spoor circa 4 procent vormt van het aanbod van bus, tram en metro samen.<sup>15</sup>

**Tabel 3.1 Aanbod van regionaal openbaar vervoer in 2009 hoger dan in 2005/2006**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ritkilometers bus/tram/metro (mln) <sup>a</sup>	470	480	513	529	545	?
Groei t.o.v. 2005		2%	9%	13%	16%	?
Treinkilometers regionaal spoor (mln)	?	18,9	20,9	21	21,2	?

Bron: in 't Veld (2011); berekeningen SEO Economisch Onderzoek.

a Vanaf 2008 inclusief Randstadrail. De voormalige Hofpleinlijn en Zoetermeerlijn zijn in deze tabel niet meegeteld.

Het gebruik van bus, tram en metro is tussen 2005 en 2009 toegenomen met 5 procent (zie tabel 3.2). Deze groei is lager dan de toename van het aanbod (16 procent). Deze spoorlijnen realiseer-

<sup>13</sup> Achtergrond hiervan is de vervanging van de strippenkaart door de OV-chipkaart. Ten behoeve van de verdeling van de opbrengsten van de strippenkaart werd uitvoerig onderzoek gedaan ('WROOV'), waarop in 't Veld (2011) in belangrijke mate is gebaseerd. Bij de OV-chipkaart worden ritten elektronisch geregistreerd waardoor afzonderlijk onderzoek niet nodig is. Cijfers kunnen in beginsel worden berekend uit de OV-chipkaartgegevens, maar deze zijn niet beschikbaar.

<sup>14</sup> Mogelijk kunnen deze cijfers worden afgeleid uit dienstregelings- en andere gegevens. Onderzoek hiernaar valt buiten de *scope* van dit Discussion paper.

<sup>15</sup> Bijvoorbeeld in 2006:  $18,9/480=3,9\%$ .

den circa een miljard reizigerskilometers per jaar.<sup>16</sup> In termen van reizigerskilometers vormt het regionaal spoor circa 15 procent van de totale omvang van het regionaal OV<sup>17</sup>, en bus/tram/metro circa 85 procent.

**Tabel 3.2 Gebruik van regionaal openbaar vervoer in 2009 hoger dan in 2005**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Reizigerskilometers bus/tram/metro (mln) <sup>a</sup>	6.185	6.378	6.428	6.329	6.501	?
Groei t.o.v. 2005		3%	4%	2%	5%	?
Reizigerskm regionale spoorlijnen (mln)	932,1	990,1	1004,6	1036,4	1028,7	?
Groei t.o.v. 2005		6%	8%	11%	10%	?
Reizigerskilometers totaal	7.117	7.368	7.433	7.365	7.530	?
Groei t.o.v. 2005		4%	4%	4%	6%	?

Bron: in 't Veld (2011); aanvullende gegevens van KpVV; berekeningen SEO Economisch Onderzoek.

a Vanaf 2008 inclusief Randstadrail. De voormalige Hofpleinlijn en Zoetermeerlijn zijn in deze tabel niet meegeteld.

**Tabel 3.3 Bezettingsgraad bus/tram/metro gedaald**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bezettingsgraad bus/tram/metro <sup>a,b</sup>	13,2	13,3	12,5	12,0	11,9	?
Groei t.o.v. 2005		1%	-5%	-9%	-9%	?
Bezettingsgraad regionale spoorlijnen <sup>b,c</sup>	?	52,4	48,1	49,4	48,5	?
Groei t.o.v. 2006			-8%	-6%	-7%	?

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Tabellen 3.1 en 3.2.

a Reizigerskilometers per ritkilometer. Vanaf 2008 inclusief Randstadrail. De voormalige Hofpleinlijn en Zoetermeerlijn zijn in deze tabel niet meegeteld.

b Vanaf 2008 inclusief Randstadrail. De voormalige Hofpleinlijn en Zoetermeerlijn zijn in deze tabel niet meegeteld.

c Reizigerskilometers per treinkilometer.

Tabel 3.3 laat zien dat de bezettingsgraad van bus/tram/metro met 9 procent is gedaald tussen 2005 en 2009. Bij regionale spoorlijnen zijn fluctuaties te zien. Mogelijk speelt hierbij een rol dat een groot deel van deze lijnen in deze periode is gedecentraliseerd en daardoor een andere exploitant kreeg.

### De invloed van decentralisatie van spoorlijnen

De decentralisatie van spoorlijnen heeft deels plaatsgevonden in de periode 2005-2009, waardoor het aantal decentrale reizigerskilometers is gestegen. Dat is niet zichtbaar in de tabellen 3.1 en 3.2, omdat daarbij ook reizen worden meegenomen die op deze spoorlijnen zijn afgelegd voorafgaand aan de decentralisatie. Om de kostenontwikkeling van regionaal OV te verklaren is relevant hoe-

<sup>16</sup> Hierbij is uitgegaan van in 't Veld (2011). Een andere bron (Buscher en Ballhaus, 2013) geeft een lager aantal reizigerskilometers aan. Op basis van een e-mailwisseling met Panteia is gekozen voor de waarschijnlijk betrouwbaardere gegevens van in 't Veld (2011). Deze keuze komt uiteraard voor rekening van SEO.

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld in 2009:  $1028,7 / (6501 + 1028,7) = 13,7\%$ .

veel reizigerskilometers mede uit decentrale middelen zijn gefinancierd. Daarom is een gecorrigeerde reeks berekend waarin zichtbaar wordt wat de ontwikkeling is van de reizigerskilometers op regionale spoorlijnen die mede met decentrale uitgaven zijn betaald.<sup>18</sup> Uit tabel 3.4 blijkt dat deze “decentraal gefinancierde reizigerskilometers regionaal spoor” tussen 2005 en 2009 zijn gegroeid met naar schatting 257 procent. Op basis van deze cijfers is het voor de decentrale uitgaven relevante gebruik van het totale regionaal OV – inclusief opwaartse effecten van het toevoegen van regionale spoorlijnen aan het regionaal OV – gestegen met 16 procent, waarvan het grootste deel (10 procent) door decentralisatie van spoorlijnen.

**Tabel 3.4 Regionaal OV gegroeid door toevoeging van spoorlijnen tussen 2005 en 2009**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Effect van verschuiving van spoorlijnen naar regionale lijnen (mln. reizigerskm.) t.o.v. 2005 <sup>a</sup>		121,6	465,0	653,1	643,5	?
Decentraal gefinancierde reizigerskilometers <sup>b</sup> regionaal spoor (mln)	288,5	468,2	826,1	1045,9	1028,7	?
Groei t.o.v. 2005		62%	186%	263%	257%	?
Totaal relevante reizigerskilometers (mln)	6.474	6.846	7.254	7.375	7.530	?
Groei t.o.v. 2005		6%	12%	14%	16%	?
Extra groei door toevoeging van spoorlijnen aan het regionaal OV, t.o.v. 2005		2%	7%	10%	10%	?

Bron: in 't Veld (2011); aanvullende gegevens van KpVV; berekeningen SEO Economisch Onderzoek.

- a Berekende impact van decentralisaties van spoorlijnen op de groei van het aantal reizigerskilometers tussen 2005 en 2010. Exclusief het effect van de verschuiving van RandstadRail want dit verschuivingseffect zit al in de groei in tabel 3.2.
- b Reizigerskilometers op spoorlijnen die gedecentraliseerd zijn, inclusief opwaarts effect van verschuivingen van spoorlijnen (van hoofdspoorwegen naar regionale lijnen). Hiertoe is het aantal gerealiseerde reizigerskilometers per spoorlijn meegenomen in de cijfers als de spoorlijn op dat moment gedecentraliseerd was, en niet meegenomen als de spoorlijn op dat moment niet gedecentraliseerd was. Deze gecorrigeerde reeks is relevant voor dit onderzoek omdat de kosten van regionaal OV ook opwaarts worden beïnvloed door deze verschuivingen.

## 3.2 Efficiëntie

Bovengenoemde cijfers laten een groei van het aanbod van regionaal OV zien die leidt tot een afname van de bezettingsgraad. Tegelijkertijd zijn uitgaven aan regionaal OV gestegen. Ook de reizigersopbrengsten zijn toegenomen. Er is derhalve in de onderzochte periode meer betaald voor extra aanbod en dit extra aanbod is minder intensief door reizigers gebruikt. Dit kan een indicatie zijn van afgenomen maatschappelijke efficiëntie.

Een indicatie van de productieve efficiëntie van het regionaal OV komt naar voren in Twynstra Gudde (2010). Deze studie analyseert de kosten per dienstregelingsuur (“DRU-tarief”): de kosten van inzet van één voertuig in de dienstregeling gedurende één uur. Het onderzoek geeft aan dat het DRU-tarief tussen 2005 en 2009 is gedaald, met percentages tussen 1 procent (metro) en 21 procent (concessies landelijk gebied). Dit wordt verklaard door een daling van het DRU-tarief na het aanbesteden van concessies, zowel bij openbare aanbestedingen als bij onderhandse gunnin-

<sup>18</sup> In 2005 ontbreken cijfers voor 8 van de 21 decentrale spoorlijnen. De procentuele groei tussen 2005 en 2006 is berekend op basis van de lijnen waarvan wel cijfers beschikbaar zijn.

gen. Dit DRU-tarief is exclusief de uitgaven aan sociale veiligheid, en exclusief aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur. Hoe het totaal aantal dienstregelingsuren zich heeft ontwikkeld is niet in openbare bronnen gevonden<sup>19</sup>.

Gegroeide uitgaven aan regionaal OV in combinatie met toegenomen productieve efficiëntie kan betekenen dat de extra uitgaven vooral zijn besteed aan infrastructuur, sociale veiligheid en/of andere aan OV gerelateerde zaken, en minder aan de exploitatie ervan. Het kan echter ook betekenen dat het aantal dienstregelingsuren is toegenomen.

De maatschappelijke kosten en baten van investeringen in het regionaal OV zijn doorgaans niet bekend. Bij grote rijksprojecten is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) verplicht en bij minder grote rijksprojecten wordt een vereenvoudigde MKBA toegepast. Bij regionale projecten worden echter slechts af en toe MKBA's uitgevoerd. Hierdoor bestaat geen totaalbeeld van de maatschappelijke efficiëntie van deze projecten.

### 3.3 Kwaliteit

Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) ondervraagt jaarlijks reizigers naar hun waardering voor het OV. Reizigers wordt hierbij gevraagd<sup>20</sup> een rapportcijfer te geven (tussen 1 en 10) voor verschillende aspecten van de vervoerder, te weten: geluid, zitplaats, klantvriendelijkheid, netheid, rijstijl, in- en uitstappen, stiptheid, informatie bij de halte, snelheid, informatie bij vertaging, frequentie, aankoop kaartje, prijs, algemene veiligheid, veiligheid tijdens de rit, en veiligheid bij de halte. Deze reizigerswaardering kan worden gebruikt als indicator voor de kwaliteit van het OV in Nederland. Het geeft de door reizigers gepercipieerde kwaliteit van het OV weer.

De algehele kwaliteit van het OV (het gemiddelde van alle genoemde attributen) is toegenomen in de periode 2005-2012: de gemiddelde reizigerswaardering is gestegen van 7,0 in 2005 tot 7,2 in 2010 en 7,4 in 2012.

Tabel 3.4 Stijging van de reizigerswaardering van het regionaal openbaar vervoer

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gemiddelde reizigerswaardering (alle concessies)	7,0	7,0	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2	7,4

Bron: KpVV (2011) en KpVV (2013)

### 3.4 Concurrentie

#### Marktaandelen

Deze paragraaf beoogt een beeld te schetsen van de concurrentie op de markt voor OV-concessies in Nederland, omdat concurrentie invloed kan hebben op de kostenefficiëntie<sup>21</sup>. Daar-

<sup>19</sup> Het is mogelijk om de dienstregelingsuren af te leiden uit gepubliceerde dienstregelingen. Deze zeer tijdrovende exercitie valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>20</sup> In 2010 bedroeg het aantal bruikbare enquêtes bijna 90 duizend.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld Boitani et al. (2013).



toe worden eerst de marktaandelen van OV-bedrijven op de nationale markt voor betwistbare OV-concessies weergegeven. Hiervoor worden de marktaandelen gebruikt zoals berekend en gepresenteerd door de Autoriteit Consument & Markt (ACM<sup>22</sup>) in het besluit over de fusie tussen Connexxion en Veolia.<sup>23</sup> Vervolgens worden cijfers gepresenteerd over de concurrentie bij de gunning van OV-concessies. Hoewel voor een langere periode marktaandeelcijfers beschikbaar zijn (tot en met 2012), wordt in dit onderzoek gekeken naar de marktaandelen in de periodes 2002-2010 (marktaandelen op de nationale markt voor betwistbaar OV) en 2005-2010 (concurrentie bij gunningsprocedures) omdat de concurrentie in die periodes mogelijk relevant is voor de kosten van regionaal openbaar vervoer in de periode 2005-2010<sup>24</sup>.

Tabel B.1 in bijlage B bevat de marktaandelen van OV-bedrijven op de nationale markt voor betwistbaar openbaar vervoer. Hierin zijn zowel de marktaandelen in termen van omzet als in termen van aantallen concessies weergegeven. Vanaf 2011 is tevens het gezamenlijke marktaandeel van Connexxion en Veolia weergegeven, omdat in dat jaar deze bedrijven zijn samengegaan. Om redenen van vertrouwelijkheid – de marktaandelen zijn mede gebaseerd op gegevens van marktpartijen zelf<sup>25</sup> – presenteert de ACM in het besluit *ranges* van marktaandelen gemeten in omzet.

De cijfers duiden op een geconcentreerde markt. Het marktaandeel van de grootste aanbieder (Connexxion) varieert in de periode 2005-2010 tussen de 40 en 60 procent in termen van omzet en tussen 39 en 47 procent in termen van aantal concessies.

De marktaandelen geven een indruk van de verhoudingen tussen OV-bedrijven in Nederland, maar in dit geval zeggen ze slechts in beperkte mate iets over de concurrentie.<sup>26</sup> OV-bedrijven concurreren immers niet continu met elkaar op de markt voor openbaar vervoer om de gunst van de reiziger. De daadwerkelijke concurrentie op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer vindt plaats als de concessie wordt gegund. Daarom wordt in de volgende paragraaf aan de hand van publiek beschikbare cijfers een beeld geschetst van de mate waarin OV-concessies in concurrentie worden gegund.

### Concurrentie bij de gunning van OV-concessies

Een procedure waarbij een concessie wordt verleend aan een OV-bedrijf is op zichzelf als een afzonderlijke markt te kwalificeren. Er zijn procedures (inbestedingen, verlengingen, onderhandse gunningen) waarbij er één aanbieder is. En er zijn procedures (aanbestedingen) waarbij OV-bedrijven concurreren om het exclusief recht (concessie) op exploitatie van het openbaar vervoer in een bepaalde regio en voor een bepaalde duur.

---

<sup>22</sup> Voorheen Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

<sup>23</sup> Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet, nummer 6957/202\_A, betreft zaak: 6957/Veolia – CDC-Transdev, openbare versie.

<sup>24</sup> De concurrentie in 2011 en 2012 is niet relevant voor de kosten van het OV in de periode 2005-2010.

<sup>25</sup> De bron voor de marktaandelen van de ACM zijn KNV en gegevens van marktpartijen.

<sup>26</sup> Wanneer er schaalvoordelen bestaan of voordelen in het exploiteren van aaneengeschaalde concessiegebieden, kan een groot marktaandeel een concurrentievoordeel impliceren.

Op basis van gegevens van KNV kan een beeld worden geschetst van de concurrentie om OV-concessies in Nederland. Daarvoor zijn de gunningsprocedures van OV-concessies onderverdeeld in de volgende categorieën:

- Openbare aanbestedingen met respectievelijk één, twee, drie, vier of vijf bidders;
- Verlengingen van bestaande concessies;
- Onderhandse gunningen (exclusief verlengingen);
- Overige procedures.<sup>27</sup>

In Tabel 3.5 is weergegeven hoe concessies zijn gegund. De tabel laat zien dat in de periode 2002-2010 66 procent van alle gunningsprocedures van OV-concessies een openbare aanbestedingsprocedure betrof. In iets meer dan de helft (54 procent) van alle gunningsprocedures betrof het een aanbestedingsprocedure waarbij meerdere bidders zichtbaar concurreerden om OV-concessies. In 46 procent was er geen sprake van zichtbare concurrentie. Dat betreft aanbestedingsprocedures waar één OV-bedrijf een bod uitbracht, verlengingen van bestaande concessies, onderhandse gunningen en gevallen waarin de situatie onduidelijk is. Het is niet duidelijk of de mate waarin zichtbare concurrentie optrad, invloed heeft op de uitgaven voor regionaal OV.

**Tabel 3.5** In de periode 2002-2010 is 54 procent van de OV-concessies gegund via een aanbestedingsprocedure waarin meerdere OV-bedrijven zichtbaar concurreerden

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	<b>Totaal 2002- 2010</b>	2011	2012
Openbaar aanbesteed	100%	75%	71%	90%	40%	67%	55%	47%	86%	<b>66%</b>	67%	73%
w.v. meer dan 1 bidder	67%	75%	71%	90%	40%	67%	25%	41%	57%	<b>54%</b>	50%	73%
1 bidder	33%	0%	0%	0%	0%	0%	30%	6%	29%	<b>12%</b>	17%	0%
Verlengingen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%	53%	14%	<b>13%</b>	25%	18%
Onderhandse gunningen (excl. verlengingen)	0%	0%	0%	0%	33%	33%	20%	0%	0%	<b>10%</b>	8%	0%
Onduidelijk	0%	25%	29%	10%	27%	0%	5%	0%	0%	<b>11%</b>	0%	9%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	<b>100%</b>	100%	100%

Bron: KNV (2002)-KNV (2012)

<sup>27</sup> Deze categorie betreft gunningen van OV-concessies waarvan de KNV-publicaties niet aangeven hoe de concessie is verleend en hoeveel biedende OV-bedrijven er om de betreffende concessie meedongen.

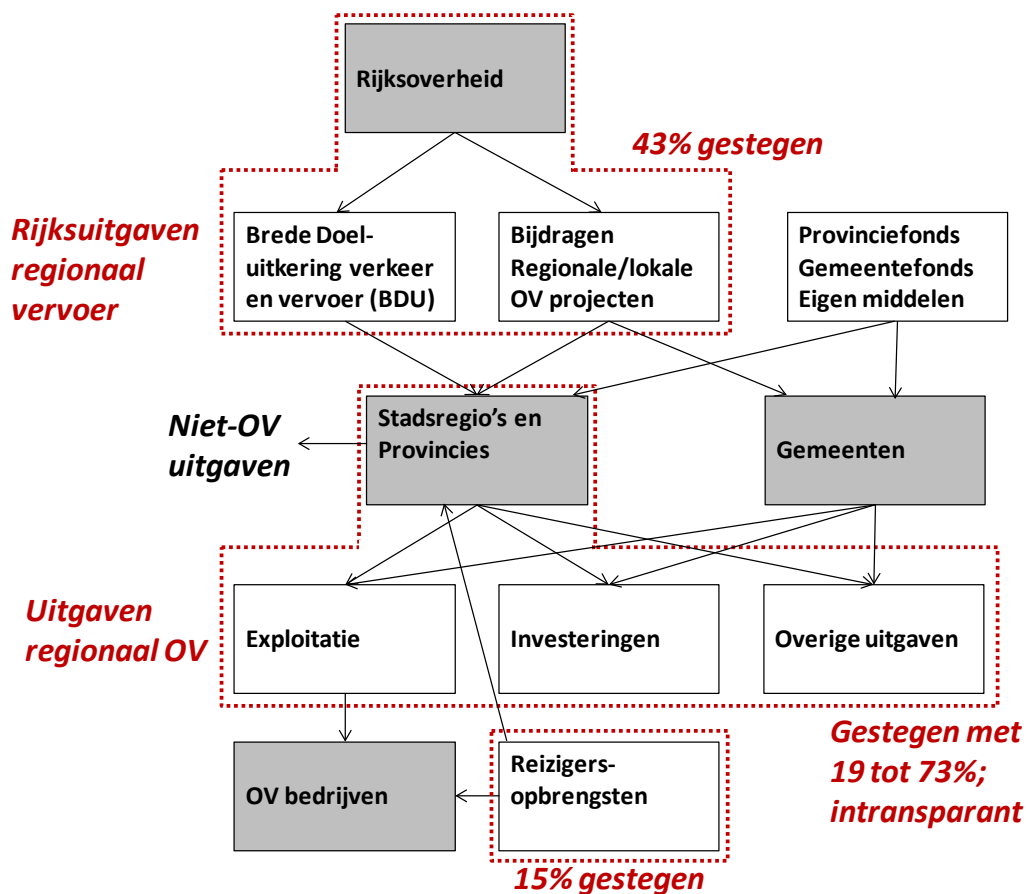
## 4 Conclusies

*De totale uitgaven van stadsregio's en provincies voor regionaal openbaar vervoer zijn intransparant. De informatie die beschikbaar is, wijst op een stijging van de totale uitgaven. De rijksbijdragen voor regionaal verkeer en vervoer zijn tussen 2005 en 2010 (voor inflatie gecorrigeerd) met 43 procent toegenomen. Verklaringen voor de uitgavenstijging liggen in reizigersgroei, een sterkere groei van het aanbod dan van de vraag en toevoeging van spoorlijnen aan het regionaal OV.*

### Uitgaven

- Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat er intransparantie is ten aanzien van de totale kosten van het regionaal openbaar vervoer. Er bestaat geen helder beeld van de hoogte en ontwikkeling van de totale kosten.
- In jaarrekeningen en begrotingen van stadsregio's en provincies worden uitgaven voor openbaar vervoer niet volledig afzonderlijk van andere uitgaven getoond. Subsidies voor openbaar vervoer zijn soms wel afzonderlijk zichtbaar, maar investeringen voor openbaar vervoer worden vaak samengevoegd met andere investeringen.
- Volgens verschillende bronnen beslaat openbaar vervoer het grootste deel van de uitgaven voor verkeer en vervoer van stadsregio's en provincies. Soms is sprake van vaste verdeelsleutels tussen openbaar vervoer en andere uitgaven zoals wegen.
- De bijdragen die de rijksoverheid verstrekt aan stadsregio's en provincies ten behoeve van regionaal mobiliteitsbeleid zijn tussen 2005 en 2010 gestegen met 43 procent, gecorrigeerd voor inflatie.
- De uitgaven voor openbaar vervoer van stadsregio's zijn – op basisgedeeltelijke gegevens en verschillende meetmethoden – tussen 2005 en 2010 gestegen met 19 tot 29 procent, gecorrigeerd voor inflatie.
- De uitgaven voor openbaar vervoer van provincies zijn gestegen. Provinciebegrotingen van het CBS suggereren groeicijfers van 47 tot 73 procent, voor inflatie gecorrigeerd.
- De omvang van de kostenstijgingen is afhankelijk van de onderzochte periode. In 2011 en 2012 nemen de uitgaven van stadsregio's minder toe of dalen zij ten opzichte van 2010. Dit verschilt tussen bronnen en meetmethoden. De rijksbijdragen lagen in 2011 en 2012 lager dan in 2010.
- De reizigersopbrengsten zijn in totaal tussen 2005 en 2010 gegroeid met 15 procent, gecorrigeerd voor inflatie.
- Figuur 4.1 vat het beeld van de uitgaven in de periode 2005-2010 samen.

Figuur 4.1 Rijkssubsidies gegroeid, uitgaven stadsregio's, provincies en reizigers toegenomen (gecorrigeerd voor inflatie), 2005-2010



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van de elders in dit paper genoemde bronnen.

## Verklaringen

- Het gebruik van regionaal openbaar vervoer (in reizigerskilometers) is tussen 2005 en 2009 met 6 procent gestegen. Voor bus/tram/metro gaat het om 5 procent groei van het gebruik. Het aanbod (ritkilometers) van bus/tram/metro is toegenomen met 16 procent. De bezetting van bus/tram/metro is gedaald met 9 procent.
- De gedaalde bezetting kan wijzen op een lagere efficiëntie. Er zijn echter indicaties dat de productieve efficiëntie bij openbaar vervoer bedrijven is verbeterd, in die zin dat de kosten per 'dienstregelingsuur' zijn gedaald. Dit betreft echter de exploitatiekosten. Kosten van sociale veiligheid, beheer en onderhoud en investeringen vallen hier doorgaans buiten.
- Verschuivingen van spoorlijnen van hoofdnet naar regionale spoorlijnen hebben tussen 2005 en 2009 geleid tot naar schatting 10 procent extra groei van het gebruik van regionaal OV.
- Stijgingen van lonen en van prijzen van materiële inputs van het OV hebben tussen 2005 en 2010 geleid tot 3,7 procent stijging van de kosten, bovenop de inflatie.
- In Noord-Brabant zijn de reizigersopbrengsten in de beschouwde periode verschoven van de vervoerder naar de provincie, waardoor ook de geboekte uitgaven zijn toegenomen. Dit is mogelijk ook aan de orde in andere provincies of stadsregio's. Op deze verschuivingen is in dit onderzoek geen helder zicht verkregen.

- Tabel 4.1 vat de belangrijkste cijfers samen ten aanzien van de uitgavenontwikkeling en verklaringen daarvoor.

**Tabel 4.1 Uitgavenontwikkeling voor regionaal OV (bus/tram/metro/regionaal spoor) 2005-2010 en enkele verklaringen**

	Verandering 2005-2010	Verklaringen
Uitgaven provincies, gecorrigeerd voor inflatie	47 tot 73% stijging; ruwe schatting	
Uitgaven stadsregio's, gecorrigeerd voor inflatie	19 tot 29% stijging; ruwe schatting	
Rijksbijdragen regionaal verkeer en vervoer (BDU en regionale OV-projecten), gecorrigeerd voor inflatie	43% stijging	
Reizigersopbrengsten, gecorrigeerd voor inflatie	15% stijging	
Verklaringen:		
• Reizigersgroei t/m 2009 (reizigerskilometers)		+6%
• Extra groei aanbod t.o.v. reizigersgroei bus/tram/metro t/m 2009 (ritkilometers)		+11%
• Toevoeging spoorlijnen t/m 2009 (effect op reizigerskilometers)		+10%
• Specifieke kostenstructuur OV (boven inflatie)		+3,7%
• Reizigersopbrengsten verschoven naar provincies		Onduidelijk

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

### Andere ontwikkelingen

- Er is mogelijk daarnaast een samenhang tussen uitgaven en andere ontwikkelingen:
  - Rapportcijfers die reizigers geven aan het regionaal OV zijn gestegen van gemiddeld 7,0 in 2005 naar 7,2 in 2010 en 7,4 in 2012.
  - In de periode 2002-2010 werd 66 procent van de OV-concessies openbaar aanbesteed. In 54 procent van alle gunningen concurreerden meerdere bidders zichtbaar om een concessie. In de overige gevallen lijkt er geen sprake te zijn van concurrentie om de markt. Het is niet duidelijk of dit invloed heeft op de uitgaven voor regionaal OV.

### Implicaties voor onderzoek en beleid

- Een mogelijke volgende verdiepingsslag in onderzoek naar de kosten van regionaal OV ligt in individuele consultaties met stadsregio's en provincies, om tot een zo nauwkeurig mogelijke interpretatie van decentrale gegevens te komen en deze zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken in de tijd en tussen overheden. Naar onze overtuiging is dit echter een tijdrovend en arbeidsintensief proces, waarbij nog steeds veronderstellingen nodig zouden zijn om tot optellingen over te kunnen gaan;
- Goed zicht op de kosten van regionaal OV ontstaat daarom alleen als er geïnvesteerd wordt in een nationale database met gegevens die onderling en in de tijd vergelijkbaar zijn en die geen omissies en dubbeltellingen bevat. Zo'n database kan helpen licht te werpen op de verhouding tussen de kosten en de maatschappelijke baten van regionaal OV.



## Literatuur

Bestuur Regio Utrecht (2012), Meerjarenraming Bdu 2011-2025.

Boitani, A., M. Nicolini & C. Scarpa (2013), Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in Europe, *Applied Economics*, 45:11.

Buscher, I. en F. Ballhaus (red.) (2013), Kerncijfers Openbaar Vervoer, Panteia, [www.wroov.nl/index.cfm?page=174](http://www.wroov.nl/index.cfm?page=174).

CBS Statline (2013)

CBS Webmagazine (maandag 21 februari 2011)

[www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3323-wm.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3323-wm.htm)

Hilferink, P. & R. Poppeliers (2010), Financiering van het stedelijk en regionaal openbaar vervoer, NEA.

KNV (2005), “Overzicht openbaar vervoer concessies in Nederland, uitgave 2005”, Koninklijk Nederlands Vervoer

KNV (2006), “Overzicht openbaar vervoer concessies in Nederland, uitgave 2006”, Koninklijk Nederlands Vervoer

KNV (2008), “Overzicht openbaar vervoer concessies in Nederland, uitgave 2008”, Koninklijk Nederlands Vervoer

KNV (2009), “Overzicht openbaar vervoer concessies in Nederland, uitgave 2009”, Koninklijk Nederlands Vervoer

KNV (2010), “Overzicht openbaar vervoer concessies in Nederland, uitgave 2010”, Koninklijk Nederlands Vervoer

KNV (2011), “Overzicht openbaar vervoer concessies in Nederland, uitgave 2011”, Koninklijk Nederlands Vervoer

KNV (2012), “Overzicht openbaar vervoer concessies in Nederland, uitgave 2012”, Koninklijk Nederlands Vervoer

KpVV (2011), OV-klientenbarometer 2010. Onderzoek klanttevredenheid in het regionale openbaar vervoer, Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

KpVV (2013), OV-klientenbarometer 2012. Onderzoek klanttevredenheid in het regionale openbaar vervoer

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), Wijziging Uitvoeringsregeling en beleidsregel BDU verkeer en vervoer, 13 december Hoofddirectie Juridische Zaken HDJZ/S&W/2005-2373.

NMa (2011), “Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 41 van de Mededingingswet. Nummer: 6957/202\_A. Zaak: 6957/Veolia – CDC-Transdev”.

Provincie Noord-Brabant (2012), Bestedingsplan BDU 2013-2018 en het uitvoeringsprogramma Dynamisch Verkeersmanagement (DVM) 2013-2015

Twynstra Gudde (2010) Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer, Amersfoort: Twynstra Gudde.

Veld, Natalie in 't (2011), Ontwikkeling openbaar vervoer 2000-2009. Vraag en aanbod, Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

WROOV “Jaarboeken 1997-2011” (2011) beschikbaar via [www.wroov.nl/](http://www.wroov.nl/)



## Bijlage A OV-uitgaven provincies

**Tabel A.1** Provinciale uitgaven aan openbaar vervoer meestal gegroeid volgens CBS Webmagazine (ten opzichte van 2005, gecorrigeerd voor inflatie, o.b.v. provinciebegrotingen functie Vervoer)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Groningen	-3,3%	-3,4%	9,8%	10,3%	13,5%	8,7%
Friesland	5,1%	12,4%	23,8%	24,1%	21,1%	16,9%
Drenthe	-6,0%	-11,7%	-12,5%	16,2%	7,5%	-4,2%
Overijssel	35,4%	62,5%	113,0%	61,0%	71,0%	146,3%
Flevoland	15,9%	9,5%	23,2%	23,0%	32,7%	16,2%
Gelderland	-12,0%	2,9%	28,8%	57,4%	52,3%	71,1%
Utrecht	45,5%	64,1%	79,6%	94,8%	82,4%	146,0%
Noord-Holland	6,1%	2,9%	9,8%	11,1%	21,9%	157,5%
Zuid-Holland	4,9%	0,9%	20,1%	43,0%	61,1%	74,5%
Zeeland	10,7%	3,8%	9,3%	3,8%	-7,8%	-15,1%
Noord-Brabant	11,6%	107,3%	115,3%	244,0%	286,3%	319,0%
Limburg	4,1%	33,7%	46,1%	181,4%	135,5%	90,7%
Nederland	5,8%	21,0%	36,0%	68,8%	71,6%	95,0%

Bron: CBS Webmagazine (2011)

**Tabel A.2** Opbrengsten van provincies voor openbaar vervoer meestal gegroeid volgens CBS Webmagazine (ten opzichte van 2005, gecorrigeerd voor inflatie, o.b.v. provinciebegrotingen functie Vervoer)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Groningen	-2,6%	-2,5%	11,2%	11,6%	14,8%	9,5%
Friesland	5,3%	12,4%	21,1%	19,7%	18,2%	15,5%
Drenthe	-4,7%	-10,2%	-9,9%	19,8%	11,2%	-1,1%
Overijssel	25,2%	63,9%	72,6%	72,8%	39,2%	89,2%
Flevoland	18,5%	10,0%	24,9%	25,2%	34,9%	19,1%
Gelderland	-3,2%	-10,4%	8,8%	51,5%	42,3%	41,1%
Utrecht	64,9%	56,6%	63,4%	83,1%	-7,9%	111,0%
Noord-Holland	0,5%	-3,2%	3,9%	4,4%	11,8%	23,5%
Zuid-Holland	5,7%	0,4%	0,0%	24,1%	27,2%	42,2%
Zeeland	-1,2%	-2,2%	4,3%	14,8%	39,4%	-18,5%
Noord-Brabant	-25,3%	62,3%	68,5%	118,1%	138,7%	135,4%
Limburg	-1,7%	27,4%	40,9%	45,5%	15,2%	22,0%
Nederland	2,1%	14,0%	23,2%	41,6%	36,7%	42,7%

Bron: CBS webmagazine (2011)

**Tabel A.3** Uitgaven provincies aan openbaar vervoer gegroeid (o.b.v. aangekochte lv3 rekeningen, ongecorrigeerd door CBS dus zoals door provincies aangeleverd)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Smalle definitie (=Vervoer (3.4)+Boot- en veerdiensten (3.2))	553	545	711	658	724	810	795
groei smalle definitie (t.o.v. 2005)		-1,5%	28,6%	19,0%	30,9%	46,5%	43,7%
Smalle definitie gecorrigeerd voor inflatie	553	539	692	625	679	751	719
groei smalle definitie gecorrigeerd voor inflatie (t.o.v. 2005)		-2,6%	25,1%	12,9%	22,8%	35,7%	30,0%
Breder definitie (=Vervoer (3.4)+Boot- en veerdiensten (3.2)+Landwegen (3.1))	1.196	1.239	1.464	1.313	1.439	1.698	1.630
groei brede definitie (t.o.v. 2005)		3,6%	22,4%	9,8%	20,3%	41,9%	36,3%
Brede definitie gecorrigeerd voor inflatie	1.196	1.224	1.425	1.247	1.350	1.573	1.475
groei brede definitie gecorrigeerd voor inflatie (t.o.v. 2005)		2,4%	19,1%	4,2%	12,8%	31,5%	23,3%

Bron: CBS (2013) aangekochte lv-3 rekeningen

## Bijlage B Marktaandelen

Tabel B.1 Marktaandelen op de nationale markt voor betwistbaar OV 2005-2012, in omzet en in aantallen concessies (€=marktaandeel gemeten in omzet; #=marktaandeel gemeten in aantal concessies)

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	€ <sup>a</sup>	# <sup>b</sup>	€ <sup>a</sup>	# <sup>b</sup>	€ <sup>a</sup>	# <sup>b</sup>	€ <sup>a</sup>	# <sup>b</sup>	€ <sup>a</sup>	# <sup>b</sup>	€ <sup>a</sup>	# <sup>b</sup>	€ <sup>a</sup>	# <sup>b</sup>	€ <sup>a</sup>	# <sup>b</sup>
Connexxion	40-50	39	50-60	47	40-50	45	40-50	47	40-50	47	40-50	46	30-40	42	30-40	40
Veolia	10-20	13	10-20	11	20-30	15	20-30	12	10-20	11	10-20	11	10-20	11	10-20	12
Connexxion +Veolia <sup>c</sup>													50-60	53	50-60	52
Arriva	10-20	18	20-30	20	20-30	21	20-30	19	20-30	19	10-20	20	10-20	24	10-20	23
QBuzz	0-10	0	0-10	0	0-10	0	0-10	0	0-10	4	10-20	5	10-20	5	10-20	6
Syntus	10-20	16	0-10	13	0-10	11	0-10	11	0-10	11	0-10	10	0-10	11	0-10	12
NS	0-10	3	0-10	2	0-10	2	0-10	2	0-10	2	10-20	3	10-20	4	10-20	4
Overig	0-10	11	0-10	7	0-10	6	0-10	9	0-10	7	0-10	5	0-10	4	0-10	4
Aantal con- cessies	38		45		53		57		57		60		54		51	

Bron: ACM (2011)

a Marktaandeel in procenten in termen van omzet.

b Marktaandeel in procenten in termen van aantal concessies.

c Connexxion en Veolia zijn in 2011 gefuseerd.



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)