



**OPENBARE SAMENVATTING**

# Value for Money onderzoek

## Disclaimer

Deze openbare samenvatting is opgesteld door Roland Berger BV (hierna: "Roland Berger") voor de Vervoerregio Amsterdam (hierna: "Vervoerregio") naar aanleiding van het onderzoeksrapport betreffende BORI/MVP, Value for Money, waarmee gestart is op 25 september 2018. Dit document is een samenvatting en conclusies zijn niet compleet zonder mondelinge toelichting. Hoewel de informatie wordt gezien als accuraat, biedt Roland Berger geen garantie voor accuraatheid en/of compleetheid van de informatie.

De voornaamste taak van Roland Berger was het bepalen of er value for money geleverd wordt in het beheer en onderhoud van metro- en traminfrastructuur. Mogelijkheden om hypothesen te testen en/of te valideren zijn gedurende het project vertraagd door late beschikbaarheid van gegevens en late toestemming voor interviews met de betrokken organisaties. Roland Berger heeft dit onderzoek binnen de geldende randvoorwaarden naar beste kunnen uitgevoerd op basis van cijfers, rapporten, documenten, interviews en inschattingen van en met de betrokken partijen: de Vervoerregio, gemeente Amsterdam (MET) en GVB. Daarnaast zijn conceptversies van deze presentatie besproken met de Vervoerregio en is een aantal afzonderlijke punten gevalideerd met de daarvoor relevante personen bij MET en GVB.

## Inhoud

|   |          |
|---|----------|
| <b>Disclaimer .....</b>                       | <b>2</b> |
| <b>1. Aanleiding en start onderzoek .....</b> | <b>4</b> |
| <b>2. Situatie en aanpak .....</b>            | <b>5</b> |
| <b>3. Conclusie value for money .....</b>     | <b>6</b> |
| <b>4. Aanbevelingen .....</b>                 | <b>7</b> |

## 1. Aanleiding en start onderzoek

De Vervoerregio constateert dat er bij de convenanten BORI en MVP-Metro geen scherpe relatie lijkt te bestaan tussen het kostenniveau, de staat van het onderhoud en de beschikbare budgetten. Hierop is opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de verhouding tussen deze onderdelen; kortgezegd de 'value for money'. De kernvraag van het onderzoek is of de voor de convenanten BORI en MVP-Metro ingezette gelden doelmatig besteed worden.

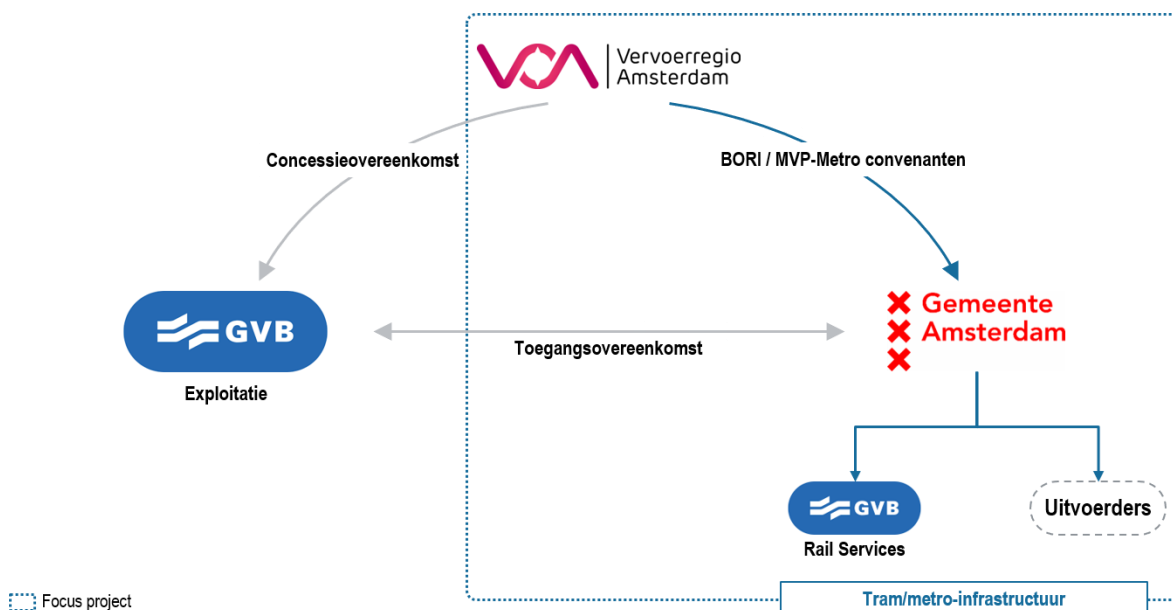
Onderliggende redenen voor het onderzoek zijn de observaties dat 1) samenwerking binnen het dossier BORI/MVP niet goed verloopt en 2) er een gebrek is aan transparantie in geldstromen en in governance van het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur.


Op 25 juli 2018 is het onderzoek uitgevraagd waarop Roland Berger 25 september is gestart vanuit de onderzoeksvraag: *Is er value for money: worden de voor BORI en MVP-Metro ingezette gelden doelmatig besteed en zo niet, hoe kan dit verbeterd worden?*

Exploitatie en de huidige opzet van de organisatie rondom beheer en onderhoud (governance) vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.

## 2. Situatie en aanpak

De Vervoerregio, gemeente Amsterdam (RvE Metro en Tram, MET) en GVB zijn samen verantwoordelijk voor de tram- en metro-infrastructuur in Amsterdam, zie Figuur 1. De Vervoerregio verleent de concessie voor het openbaar vervoer in de gemeente Amsterdam aan GVB Exploitatie en subsidieert de MET (in Figuur 1: gemeente Amsterdam) voor het onderhoud en vervanging van de infrastructuur via de convenanten BORI en MVP-Metro. De MET heeft de railinfrastructuur in beheer en besteedt werkzaamheden uit aan GVB Rail Services en overige partijen.



 Focus project

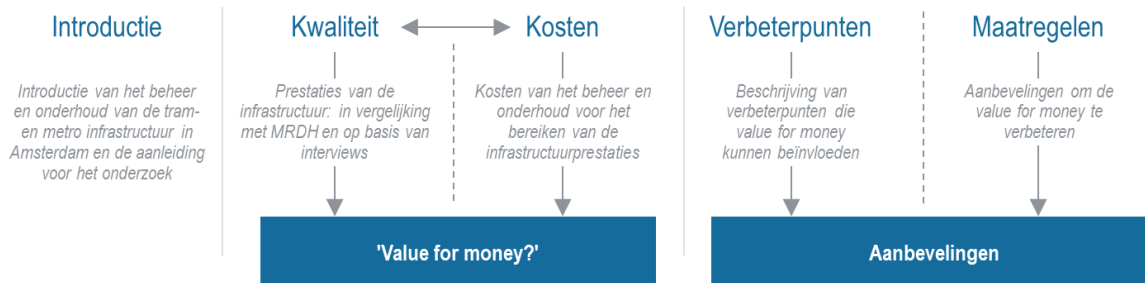
Figuur 1: Bestuurlijke inrichting tram en metro Amsterdam

De convenanten zijn gemaximeerd voor de respectievelijke convenantsperiodes, door vooraf gemaakte inschattingen van de jaarlijkse verwachte kosten. Subsidies uit de afgesloten convenanten worden jaarlijks door MET aangevraagd bij de Vervoerregio. De convenanten zijn:

- **Het BORI-convenant:** dagelijks onderhoud tram en metro, meerjarenvervangingsprogramma tram en kosten voor strategisch en operationeel beheer met een totale waarde van EUR 684 m over de periode 2014-2024 (prijsspeil 2013)
- **Het MVP-Metro-convenant:** meerjarenvervangingsprogramma metro met een totale waarde van EUR 609 m over de periode 2015-2031 (prijsspeil 2015)

De meest recente prognoses van gemeente Amsterdam (MET) tonen een gezamenlijk tekort van EUR -19 m en laten jaarlijks grote afwijkingen zien ten opzichte van de oorspronkelijk opgestelde convenanten.

Dit onderzoek is opgedeeld in twee onderdelen: value for money (op basis van kwaliteit en kosten) en aanbevelingen (op basis van geobserveerde verbeterpunten en maatregelen) (Figuur 2).



Figuur 2: Opzet eindrapport

### 3. Conclusie value for money

**Infrastructuurprestaties zijn goed:** op basis van "Niet-beschikbaarheids Eenheden", zoals gerapporteerd door GVB, is de beschikbaarheid in 2017 van metro 99,81% en van tram 99,98%. Naast deze hoge absolute beschikbaarheid presteert GVB op basis van de jaarlijkse storingsduur per spoorkm 2017 vergelijkbaar met HTM en RET:

- GVB (39 min/spoorkm) presteert op metro minder goed dan RET (9 min/spoorkm) en beter dan HTM (lightrail, 59 min/spoorkm)
- GVB (20 min/spoorkm) presteert op tram vergelijkbaar met RET (18 min/spoorkm) en HTM (21 min/spoorkm)

GVB heeft een hoger *aantal* storingen per spoorkilometer, maar ook een hogere bezettingsgraad (metro en tram) en een hogere gebruiksintensiteit (tram). Ten slotte zijn zowel MET, GVB Exploitatie en GVB Rail Services tevreden met de kwaliteit van de infrastructuur: er wordt aangegeven dat er weinig uitval is door infrastructuur en dat de huidige infrastructuur zeker niet is uitgewoond. De veroudering van de metro-infrastructuur en de staat van civieltechnische werken (bruggen) zijn hierbij wel aandachtspunten.

**Kostenefficiëntie is te verbeteren:** dagelijks onderhoudskosten van metro zitten bovenin de range van kengetallen van het CROW en zijn hoger dan bij RET en HTM (lightrail). Deze hoge kosten voor metro komen ook uit het recente benchmarkonderzoek B&O (Rebel) naar voren, op basis van genormaliseerde kosten<sup>1</sup>. De dagelijks onderhoudskosten van tram zitten in het midden van de range zoals aangegeven door het CROW en zijn in lijn met de kosten die RET en HTM maken. Het benchmarkonderzoek B&O (Rebel) duidt echter dat de genormaliseerde kosten ook voor tram in Amsterdam het hoogste zijn in vergelijking met HTM en RET.

Uitvoeringskosten van GVB worden niet structureel gecontroleerd op marktconformiteit en zijn volgens geïnterviewden te verbeteren. Met betrekking tot het plannen en aansturen van de activiteiten valt op dat jaarlijks meer mensen nodig zijn: kosten voor strategisch beheer door MET nemen toe, mede door overgenomen taken van GVB, maar zonder dat het operationeel beheer (GVB) een vermindering in personen/kosten realiseert.

De value for money kan, ondanks goede infrastructuurprestaties, op veel onderdelen beter. Verbeterpunten die de value for money negatief beïnvloeden worden in het volgende hoofdstuk verder toegelicht.

<sup>1</sup> Conceptversie EC-Rail benchmark B&O d.d. 12 december 2018. Kosten zijn genormaliseerd voor inherente kostenfactoren en verschil in complexiteit van de infrastructuur.

## 4. Aanbevelingen

Gedurende het onderzoek zijn de volgende verbeterpunten geconstateerd die de value for money negatief beïnvloeden:

1. **Doelstellingen zijn tussen en binnen organisaties niet eenduidig:** doelstellingen van de Vervoerregio, MET en GVB worden verschillend ervaren, zowel binnen de eigen organisatie als door de andere organisaties en sluiten niet aan bij de doelstellingen die logischerwijs volgen uit de (contractuele) inrichting van de OV-regelkring. Dit leidt tot frictie en onbegrip tussen de betrokken organisaties;
2. **Werkzaamheden tussen partijen vertonen overlap:** de Vervoerregio controleert bijvoorbeeld op detailniveau en plannings worden door zowel de uitvoerder en beheerder gemaakt en vervolgens op elkaar afgestemd;
3. **Geen integrale afweging voor Tijdelijke Buiten Gebruik Name (TBGN):** TBGN-afwegingen worden vaak vooraf door projectaanvragers (GVB RS, MET) en GVB Exploitatie gemaakt. Beslissingen zijn hierdoor niet altijd transparant en onderbouwing ontbreekt voor overige partijen. De Vervoerregio heeft hierdoor, als eindverantwoordelijke voor openbaar vervoer in Amsterdam met inzicht op systeemniveau, beperkt invloed op keuzes die worden gemaakt;
4. **Rapportageproces functioneert niet goed:** rapportages komen te laat en bieden onvoldoende duidelijkheid over de motivatie van beslissingen. Direct gevolg zijn twijfels over de controle van MET – als asseteigenaar en beheerder – over de eigen plannings, de noodzaak van werkzaamheden en de invloed die GVB heeft op de planning van MET;
5. **Planningsmethodes zijn (nog) niet accuraat en effectief:** een gebrek aan inzicht in areaalstatus leidt ertoe dat huidige plannings onvoldoende inzicht bieden in de lange termijn. De (kosten/kwaliteit) impact van bijvoorbeeld het al dan niet doen van bepaalde werkzaamheden kan niet inzichtelijk gemaakt worden. Huidige methodes zijn suboptimaal waardoor sturen op TCO en duidelijkheid geven omtrent de financiële sluiting van de BORI/MVP-Metro convenanten lastig is;
6. **Organisatiestructuur van MET is niet duurzaam ingericht om de assetmanagement rol te vervullen:** de organisatie is op dit moment nog projectmatig ingericht (er zijn bijvoorbeeld geen carrièrepaden) en er zijn veel extern ingehuurd mensen op sleutelposities die aangeven na het voltooien van hun opdracht de organisatie te verlaten;
7. **GVB heeft geen structureel proces voor controle kosten op marktconformiteit:** voor de uitvoering zijn er, naast incidentele controles, geen structurele processen om kosten marktconform te houden. Incidentele controles volgen uit toetsen van marktconformiteit door externe partijen, eigen (bottom-up) inschattingen, organisatie-brede initiatieven, en/of druk vanuit MET.

Er wordt een aantal maatregelen geadviseerd om kosten te reduceren en/of de kwaliteit van de infrastructuur te verhogen, om zodoende de value for money te vergroten. Toegelichte maatregelen zijn:

1. **Herdefiniëren van en conformeren aan verantwoordelijkheden:** door de rolverdeling tussen de Vervoerregio, MET en GVB RS opnieuw te definiëren kunnen doelstellingen eenduidig gemaakt worden. Eenduidige doelstellingen voorkomen onbegrip over genomen beslissingen en leiden tot doelmatigere besteding van beschikbare gelden;
2. **Sturen op KPI's:** door als Vervoerregio te sturen op vooraf afgesproken prestatiedoelen worden MET en GVB in staat gesteld om onderhoud- en vervangingsactiviteiten te optimaliseren, op basis van de gewenste prestaties;

3. **Versnellen en efficiënter inrichten van het communicatieproces tussen de betrokken partijen:** door onder andere het maken van templates en het instellen van een 'strak' evaluatieproces kan de communicatie efficiënter met als gevolg betere sturingsmogelijkheden, meer vertrouwen en minder verloren tijd;
4. **Transformeren MET (E&B) organisatie:** door te transformeren van een project- naar een procesorganisatie kan de assetmanagement functie van MET beter worden vervuld, met bijvoorbeeld meer kennisborging en betere mogelijkheden tot sturen op Total-Cost-of-Ownership;
5. **Inrichten van een overkoepelend assetmanagement proces:** door het verbeteren van het AM-proces wordt de doelmatigheid van vervangingen, en daarmee de value-for-money, verhoogd en de subsidieaanvraag consistent;
6. **Integraler afstemmen van het TBGN-proces:** door een integrale afweging van TBGN kan de Vervoerregio zijn rol als eindverantwoordelijke van het openbaar vervoer beter invullen, door bijvoorbeeld een afwegingskader op te stellen voor reizigerskwaliteit ten opzichte van kostenbesparingen voor beheer en onderhoud;
7. **Inrichten structureel proces voor garanderen marktconformiteit kosten GVB RS:** door bijvoorbeeld regelmatig marktprijzen door externe (specialistische) bureaus te laten vergelijken met (selectie van) gebruikte kengetallen en daadwerkelijke realisaties kan marktconformiteit worden getoetst en kunnen eventuele gerichte kostenbesparingsmaatregelen worden genomen.