

Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer

Provincie Flevoland

Amsterdam, september 2009



Voorwoord

Het openbaar vervoer is net als het weer een dankbaar onderwerp van gesprek; veel mensen maken er gebruik van of zijn er zelfs van afhankelijk in hun woon-werkverkeer of vrije tijd. Dit maakt openbaar vervoer tot een belangrijk maatschappelijk thema, ook binnen de provincies.

Sinds 1998 zijn de provincies verantwoordelijk voor het streekvervoer, dat in de afgelopen jaren de nodige ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Zo is in 2001 met de Wet personenvervoer 2000 marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd via het systeem van concessieverlening. Hierbij concurreren vervoerders voor het binnenhalen van een concessie, d.w.z. het alleenrecht om gedurende een aantal jaren het streekvervoer in een bepaald gebied te mogen verzorgen.

Het is van groot belang dat de provincies de concessies goed beheren; zij zijn immers eindverantwoordelijk voor het goed functioneren van het streekvervoer. Met dit rapport willen wij de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hierbij ondersteunen. We hebben onderzocht hoe de uitvoering van de concessies, die door deze provincies zijn verleend, plaatsvindt en of de provinciale doelen hiermee worden bereikt. Bovendien is gekeken of het beheer van de concessies door de provincies invloed heeft op de uitvoering ervan door de vervoerders.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie Flevoland het concessiebeheer voor de concessie IJsselmond redelijk op orde heeft. De provincie heeft goed inzicht in de prestaties van de vervoerder en gaat bij achterblijvende prestaties met de vervoerder in overleg. De inzet van andere sturingsinstrumenten naast overleg is gering. De provincie is eindverantwoordelijk voor de concessie Lelystad. Het inzicht in de uitvoering van het openbaar vervoer in Lelystad is gering, terwijl de mogelijkheid tot inzicht in de prestaties van de vervoerder wel aanwezig is. Wij doen de provincie een aantal aanbevelingen om het concessiebeheer verder te verbeteren.

Een 'nieuwte' in dit rapport is de slotbeschouwing, die u kunt vinden in paragraaf 7.6. Hiermee willen wij u, naast onze gebruikelijke conclusies en aanbevelingen, een algemene indruk geven van onze bevindingen uit dit onderzoek. Ook biedt de slotbeschouwing ruimte aan een aantal 'best practices', die wij in de vier provincies hebben aangetroffen. Wij hopen van harte dat iedere provincie haar voordeel kan doen met activiteiten die in een andere provincie goed blijken te functioneren.

Wij willen graag alle geïnterviewden, zowel bij de provincies en de Gemeente Lelystad als bij de vervoerders en andere instanties, hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Ook bedanken wij de betrokkenen voor hun medewerking bij het verzamelen van alle gegevens voor het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Loes van den Broek MSc (onderzoeker), mr. Iris Brugman (onderzoeker), drs. Roeland Pieper (onderzoeker), drs. Dharma Tjiam (onderzoeker) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

Dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
Bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

1. Inleiding en opzet van het onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Leeswijzer	8
1.3 Invalshoek en probleemstelling	8
1.4 Onderzoeksmethode	11
1.5 Afbakening	14
1.6 Beoordelingskader	15
2. Achtergrond	17
2.1 Marktwerking en concessiesystematiek	17
2.2 Taken, rollen en bevoegdheden	18
2.3 Financiering van het openbaar vervoer	20
2.4 Concessiebeheer	21
2.5 Aanbod, gebruik en waardering van het openbaar vervoer	23
3. Beleidsvoorbereiding	27
3.1 Het huidige openbaar vervoerbeleid	27
3.1.1 Hoe ziet het huidige openbaar vervoerbeleid eruit?	27
3.1.2 Wat is de kwaliteit van het huidige beleid?	32
3.2 Verschillen tussen het huidige en het voorgaande beleid	34
4. Beleidsontwikkeling	37
4.1 Concessie-eisen	37
4.1.1 Welke eisen heeft de provincie gesteld?	37
4.1.2 Hoe verhouden deze eisen zich tot het openbaar vervoerbeleid?	41
4.1.3 Biedt de concessie mogelijkheden om in te springen op actuele ontwikkelingen?	43
4.2 Concessiebeheer	44
4.2.1 Wat zijn de uitgangspunten?	44
4.2.2 Welke afspraken bestaan er over het leveren van informatie?	45
4.2.3 Welke mogelijkheden heeft de provincie om bij te sturen?	48
4.2.4 Hoe is de betrokkenheid van derden georganiseerd?	50
5. Beleidsuitvoering.....	51
5.1 Concessiebeheer in de praktijk	51
5.1.1 Over welke informatie beschikt de provincie?	51
5.1.2 Hoe stuurt de provincie bij?	54
5.1.3 Zijn er veranderingen in het concessiebeheer aangebracht gedurende de looptijd?	57
5.2 Resultaten van de vervoerder	58
5.2.1 Welke prestaties heeft de vervoerder geleverd?	58
5.2.2 Heeft het concessiebeheer geleid tot verbetering van de prestaties?	62
5.2.3 Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?	63
5.2.4 Zijn de mogelijkheden in de concessies om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen benut?	63

6.	Beleidsverantwoording	65
6.1	Resultaten van de provincie	65
6.1.1	Zijn de doelen van de provincie bereikt?	65
6.1.2	Wat is de bijdrage van de prestaties van de vervoerder?	69
6.1.3	Welke lessen zijn getrokken uit de vorige concessies?	70
6.2	Rapportage	73
7.	Conclusies en aanbevelingen	77
7.1	Algemene conclusie.....	77
7.2	Beleidsvoorbereiding	78
7.3	Beleidsontwikkeling	79
7.4	Beleidsuitvoering	80
7.5	Beleidsverantwoording	84
7.6	Slotbeschouwing.....	86
	Reactie Gedeputeerde Staten	89
	Nawoord Rekenkamer	93
	Bijlage A Provincievergelijking	95
	Bijlage B Lijst van geraadpleegde bronnen	105
	Bijlage C Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	107
	Bijlage D Lijst van afkortingen	109

HOOFDSTUK 1

Inleiding en opzet van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding en opzet van het onderzoek. Paragraaf 1.3 gaat in op de invalshoek en probleemstelling van het onderzoek. Daarna worden in de paragrafen 1.4 en 1.5 de gevolgde werkwijze en de afbakening behandeld. Dit hoofdstuk sluit af met de presentatie van de beoordelingscriteria voor de bevindingen bij de onderzoeksvragen.

1.1 Aanleiding

De afgelopen tien jaar is een aantal ingrijpende wijzigingen in de aansturing van het stads- en streekvervoer doorgevoerd. Zo werd in 1998 het streekvervoer gedecentraliseerd naar de provincies en met de inwerkingtreding op 1 januari 2001 van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Voor de provincies is vanaf dat moment aanbesteding van het openbaar vervoer verplicht geworden.¹ Met de Wp2000 is het systeem van concessieverlening geïntroduceerd. Concessies zijn overdraagbare en verhandelbare rechten. Vervoerders concurreren “om de weg”, het alleenrecht om gedurende een aantal jaren het streekvervoer in een bepaald gebied (het concessiegebied) te mogen verzorgen. Met de inwerkingtreding van de Concessiewet op 1 januari 2005 geldt de aanbestedingsplicht in principe ook voor gedecentraliseerde treindiensten.²

Een OV-autoriteit is het bestuur dat verantwoordelijk is voor het verlenen van concessies voor het openbaar vervoer in een bepaald gebied. Momenteel zijn dit de provincies en de kaderwetgebieden (stadsregio's). De OV-autoriteit heeft een wettelijke taak bij het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor het openbaar vervoer. De concessie is het instrument (een beschikking, een eenzijdige publiekrechtelijke handeling), waarmee de OV-autoriteit het openbaar vervoer aanstuurt. Hiermee zijn grote bedragen gemoeid, alsmede mogelijke juridische en financiële risico's voor de provincie. Het is van belang dat de gewenste resultaten worden behaald tegen aanvaardbare kosten.

Tot 2004 had een aantal gemeenten de zogenoemde status Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumgemeenten (VOC). Van rijkswege bestond echter de wens om het aantal OV-autoriteiten te verminderen. Daarom is deze VOC-status opgeheven en zijn bevoegdheden van rechtswege overgaan naar andere decentrale overheden. De Randstadprovincies werden hierdoor tevens verantwoordelijk voor het stadsvervoer in de gemeenten Alkmaar (NH), Almere (FL), Amersfoort (UT), Dordrecht (ZH), Haarlem (NH), Hilversum (NH), Leiden (ZH) en Lelystad (FL). Nu zijn er 19 OV-autoriteiten: 12 provincies en 7 kaderwetgebieden (stadsregio's), waarvan 4 stadsregio's in de Randstad liggen.

De provincie Flevoland heeft besloten de verantwoordelijkheid voor het stadsvervoer in Almere en Lelystad weer te delegeren naar deze gemeenten. De andere drie Randstadprovincies hebben met de verlening van een nieuwe concessie voor het stads- en streekvervoer de verantwoordelijkheid van de betreffende gemeenten overgenomen. Er zijn wel verschillen in de mate waarin die gemeenten betrokken zijn bij de concessieverlening.

¹ De aanbestedingsplicht gold destijds niet voor het stadsvervoer in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Door de verkoop door de gemeente Utrecht van GVV aan Connexxion geldt de aanbestedingsplicht hier nu wel, maar voor de andere drie grote steden nog steeds niet.

² In de Randstadprovincies gaat het hierbij om de Merwedelingelijn tussen Dordrecht en Geldermalsen en de RijnGouwelijn tussen Gouda en Alphen a/d Rijn; beide vallend onder de verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland.

De stadsregio Utrecht (Bestuur Regio Utrecht ofwel BRU) heeft in de afgelopen jaren een deel van het openbaar vervoer, dat onder haar verantwoordelijkheid viel, overgedragen aan de provincie Utrecht.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft op advies van de Programmaraad het onderwerp 'Concessies openbaar vervoer' in het onderzoeksprogramma 2008 opgenomen. Problemen rond de verlening en uitvoering van concessies in onder andere de provincie Noord-Brabant vormden de aanleiding van dit advies. Na uiteenlopende ervaringen, die zijn opgedaan met de eerste ronden van aanbesteding is een verschuiving van de aandacht waarneembaar naar de uitvoering en het beheer van de concessie. Daarbij speelt een rol dat concessies vaak een lange looptijd kennen, meestal minimaal zes jaar. Tijdens de uitvoering van de concessie worden de prestaties gerealiseerd en kan de provincie bijsturen.

1.2 Leeswijzer

In de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt de invalshoek en opzet van het onderzoek nader toegelicht. Tevens wordt het gehanteerde beoordelingskader gepresenteerd. Hoofdstuk 2 biedt enige algemene informatie over concessies in het openbaar vervoer. De hoofdstukken 3 t/m 6 behandelen ieder een fase uit de beleidscyclus van de provincie. In deze hoofdstukken wordt eerst het betreffende beoordelingscriteria benoemd en uitgewerkt, waarna de bevinding wordt gepresenteerd en toegelicht. Hoofdstuk 7 bevat naast conclusies en aanbevelingen een provincievergelijking en een slotbeschouwing waarin enkele goede voorbeelden worden genoemd, die de provincies kunnen gebruiken om van elkaar te leren.

1.3 Invalshoek en probleemstelling

Invalshoek

Aanbesteding, uitvoering en beheer van concessies kunnen als een cyclisch proces worden beschreven. Deze zogenaamde concessiecyclus³ is te beschouwen als een bijzondere vorm van de algemene beleidscyclus.⁴ Beleid is het streven naar de realisatie van bepaalde doelen met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. In de beleidscyclus wordt een aantal stappen onderscheiden, namelijk beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsverantwoording:

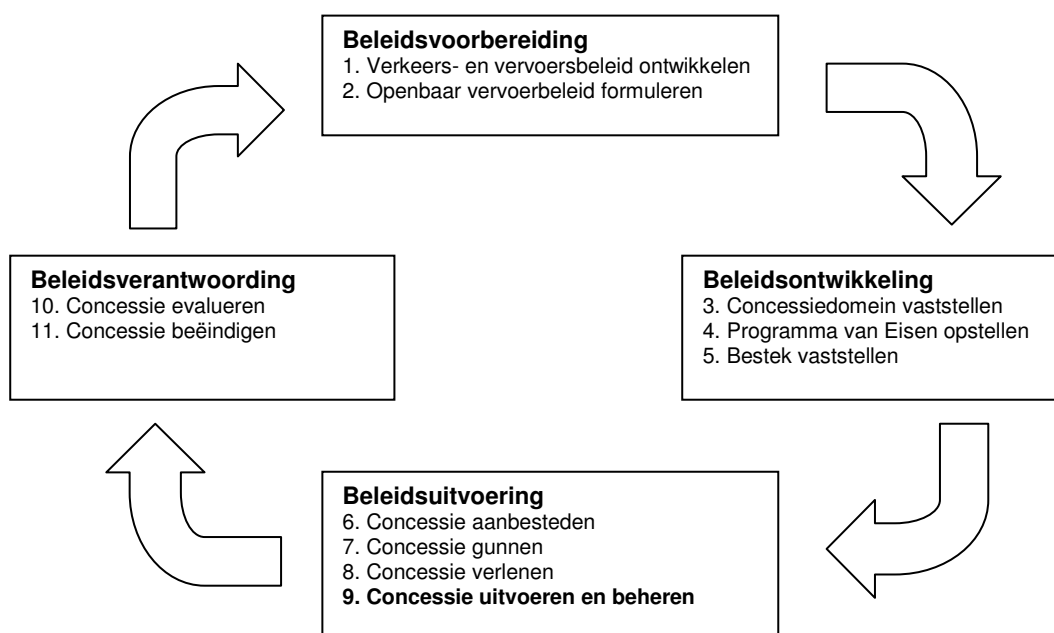
- Beleidsvoorbereiding betreft het bepalen en vaststellen van de kaders van het provinciaal beleid op basis van aandachtspunten in het beleid en het opstellen van een visie.
- Beleidsontwikkeling betreft het vertalen van beleidskaders in concrete doelen en prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. Dit kan bijvoorbeeld via een jaarprogramma of een beleidsnota.
- Beleidsuitvoering betreft het omzetten van het ontwikkelde beleid in concrete activiteiten die gericht zijn op het realiseren van de beleidsdoelen en het leveren van prestaties.
- Beleidsverantwoording betreft het evalueren van en rapporteren over de mate waarin de beleidsvoornemens zijn gerealiseerd. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden bij de voorbereiding van nieuw beleid, zodat sprake is van een cyclisch proces.

In de concessiecyclus zijn elf stappen te onderscheiden. Deze stappen kunnen worden ondergebracht in de vier fasen van de beleidscyclus (zie figuur 1). De cyclus start met het ontwikkelen van het algemene provinciale verkeers- en vervoerbeleid en de doelen die hieraan ten grondslag liggen (stap 1). Dit beleid wordt vervolgens nader uitgewerkt in specifiek openbaar vervoerbeleid (stap 2). Dit openbaar vervoerbeleid vormt de basis voor

³ Zie voor meer informatie het Kennisplatform Vervoer en Vervoer (KpVV); www.kpVV.nl.

⁴ Zie bijvoorbeeld Randstedelijke Rekenkamer (2008), Cultuurhistorie in kaart gebracht.

het vaststellen van het concessiedomein (geografisch, vervoermodaliteit, looptijd) en (stap 3) en het opstellen van het programma van eisen (onder andere wat betreft vervoerkundige, juridische en financiële randvoorwaarden) (stap 4), alsmede een bestek (stap 5) ten behoeve van een aanbestedingsprocedure. In stap 6 vindt de uiteindelijke aanbesteding van de concessie plaats, hetgeen uitmondt in de gunning van de concessie aan een vervoerder (stap 7) en de formele concessieverlening (stap 8). Na de concessieverlening start de vervoerder met de uitvoering van de concessie. Gedurende de looptijd oefent de provincie controle uit op de uitvoering van de concessie, monitort zij de ontwikkelingen in het openbaar vervoer en kan zij jaarlijks input leveren voor de nieuwe dienstregeling (stap 9). De informatie die tijdens het concessiebeheer wordt verzameld vormt weer input om de concessie te evalueren (stap 10). Daarbij kan ook worden nagegaan of de doelen van het verkeer- en vervoersbeleid en het openbaar vervoerbeleid zijn gerealiseerd en in hoeverre het beleid moet worden aangepast. Daarna loopt de concessie af (stap 11). Ondertussen is de cyclus alweer hervat met het oog op de volgende concessieperiode.



Figuur 1 Beleidscyclus en concessiecyclus

De Rekenkamer zal in dit onderzoek de nadruk leggen op het beheer van de concessie door de vier Randstadprovincies en de uitvoering hiervan door de vervoerders (stap 9). Een belangrijke reden is dat de uitvoering van een concessie een belangrijk onderdeel van de concessiecyclus is, waarmee het grootste deel van de doorlooptijd van de concessiecyclus gemoeid is.

Een andere reden is dat, sinds de invoering van het systeem van concessieverlening in het openbaar vervoer krachtens de Wp2000, vooral centraal heeft gestaan hoe het aanbestedingsproces zo goed mogelijk kan worden uitgevoerd. In de evaluatie van de Wp2000 in 2005 is hier al uitgebreid aandacht aan besteed.⁵ Er is tot nu toe minder aandacht geweest voor de uitvoering van de concessie en voor het concessiebeheer. De provincies zijn momenteel wel bezig met de ontwikkeling van het concessiebeheer.

Om de gewenste prestaties te realiseren en de beleidsdoelen te halen, kunnen gedurende de looptijd van een concessie veranderingen in de wijze van uitvoering en het beheer nodig zijn. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de

⁵ Zie: Twijnstra Guddé, MuConsult: Evaluatie Wp2000: Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets, 2005.

oorspronkelijke concessieafspraken aanpassing behoeven vanwege maatschappelijke ontwikkelingen, aanpassingen in het provinciale openbaar vervoerbeleid of door veranderingen in geldstromen. De provincie kan ook het concessiebeheer bijstellen, bijvoorbeeld als de geleverde prestaties aanleiding geven voor wijziging van de intensiteit van de monitoring. De andere stappen van de concessiecyclus worden alleen in het onderzoek betrokken voor zover deze direct van belang zijn voor de uitvoering van de concessie en het concessiebeheer.

Probleemstelling

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling:

Doelstelling:

Inzicht bieden in de kennis bij en sturing door de provincie op de kwaliteit van de uitvoering door vervoerbedrijven van de door de Randstedelijke provincies verleende openbaar vervoerconcessies.

Vraagstelling:

Hoe vindt de uitvoering van de openbaar vervoerconcessies, die door de Randstadprovincies zijn verleend, plaats en worden de provinciale beleidsdoelen voor het openbaar vervoer hierdoor gerealiseerd? Wat is het effect van het concessiebeheer door de provincies op de uitvoering van concessies?

Onder “uitvoering van de concessie” wordt verstaan: de uitvoering door het vervoerbedrijf van het openbaar vervoer dat onder de concessie valt. Onder “concessiebeheer” wordt verstaan: alle activiteiten van de provincie tussen de verlening van de concessie en de beëindiging van de concessie, gericht op:

1. het controleren of c.q. in welke mate de concessiehouder voldoet aan de in de concessie gestelde eisen;
2. aanpassingen in de uitvoering van de concessie indien niet aan de in de concessie gestelde eisen wordt voldaan;
3. het beoordelen of c.q. in welke mate de uitvoering van de concessie bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen van het regionaal openbaar vervoer;
4. aanpassingen in de concessie indien de uitvoering van de concessie onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen van het regionaal openbaar vervoer, waarbij gelet dient te worden op de Europese, Nederlandse en interne regels voor aanbesteding.

De activiteiten die de provincie onderneemt gedurende de zogenaamde implementatieperiode, dat willen zeggen tussen het moment van concessieverlening en de ingangsdatum van de concessie, vallen ook onder concessiebeheer.

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen, die zijn geordend al naar gelang de onderscheiden fasen van de beleidscyclus (zie tabel 1).

Tabel 1 Onderzoeksvragen van het onderzoek

Nr.	Onderzoeksvragen
	Beleidsvoorbereiding
1.	Wat zijn de doelen van het provinciale beleid op het terrein van openbaar vervoer? <ol style="list-style-type: none"> a. Wat zijn de huidige doelen van het provinciale beleid? b. Verschillen de huidige beleidsdoelen van de doelen van de provincie ten tijde van het opstellen van de concessie?

Nr.	Onderzoeksvragen
	Beleidsontwikkeling
2.	Hoe zijn de provinciale doelen op het terrein van het regionaal openbaar vervoer vertaald in de eisen die aan de uitvoering van de concessie worden gesteld? <ul style="list-style-type: none"> a. Welke eisen heeft de provincie gesteld aan de uitvoering van de concessie? b. Zijn deze eisen te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid ten tijde van het opstellen van de concessie?
3.	Bieden concessies mogelijkheden om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen?
4.	Hoe heeft de provincie het concessiebeheer georganiseerd? <ul style="list-style-type: none"> a. Wat zijn de uitgangspunten voor het concessiebeheer? b. Welke afspraken zijn gemaakt over de levering van informatie over de uitvoering van de concessie? c. Welke mogelijkheden heeft de provincie om de uitvoering van de concessie te beïnvloeden? d. Hoe is de betrokkenheid van consumentenorganisaties en gemeenten tijdens de uitvoering van de concessie georganiseerd?
	Beleidsuitvoering
5.	Hoe heeft het concessiebeheer in de praktijk plaatsgevonden? <ul style="list-style-type: none"> a. Over welke informatie over de uitvoering van de concessie beschikt de provincie? Hoe is de provincie aan deze informatie gekomen? b. Op welke wijze oefent de provincie invloed uit op de uitvoering van de concessie? c. Heeft de provincie veranderingen in het concessiebeheer aangebracht?
6.	Wat zijn de resultaten van de uitvoering van de concessie door de vervoerder? <ul style="list-style-type: none"> a. Welke prestaties heeft de vervoerder geleverd? b. Hoe verhouden deze prestaties zich tot de afgesproken prestaties? c. Heeft de inzet van instrumenten van concessiebeheer geleid tot verbetering van prestaties? d. Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?
7.	Zijn de mogelijkheden in de concessies om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen benut?
	Beleidsverantwoording
8.	Wat zijn de resultaten van het provinciale openbaar vervoerbeleid? <ul style="list-style-type: none"> a. In hoeverre worden de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid gerealiseerd? b. Wat is de bijdrage van de prestaties bij de uitvoering van de concessie op de realisatie van de beleidsdoelen? c. Hoe verantwoordt de provincie zich intern en extern over de resultaten van de concessie en de realisatie van de doelen van het provinciaal openbaar vervoerbeleid? d. Welke lessen zijn uit de uitvoering van de concessie en het concessiebeheer te trekken voor de nieuwe concessiecyclus?

1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2008 – april 2009 bij de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Daarbij zijn de volgende stappen doorlopen: (1) uitwerking beoordelingskader, (2) informatieverzameling, (3) gevalstudies concessies, (4) informatieanalyse en (5) rapportage.

1) Uitwerking beoordelingskader. Als eerste stap in het onderzoek is een beoordelingskader opgesteld waaraan de uitvoering en het beheer van OV-concessies worden getoetst. Het beoordelingskader bestaat uit beoordelingscriteria per deelvraag. De Rekenkamer heeft eerst een conceptversie van het beoordelingskader

opgesteld. Deze versie is tijdens een discussiebijeenkomst aan vertegenwoordigers van de vier provincies voorgelegd. Daarna is het definitieve beoordelingskader vastgesteld, zie paragraaf 1.6. Een toelichting op de gehanteerde beoordelingscriteria is opgenomen bij de bevindingen in de verschillende navolgende hoofdstukken.

2) Informatieverzameling. Voor dit onderzoek zijn documenten verzameld en interviews gehouden.

Documentenonderzoek. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende typen documenten:

- beleidsdocumenten van provincies, waaronder Het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan (PVVP), OV-visie, aanbestedingsstrategie, programma van eisen, selectie- en gunningscriteria, gunningsbesluit besluiten tot wijziging concessie, eindafrekeningen concessie e.d.;
- relevante wetgeving, waaronder de Wp2000, de uitvoeringsregeling BDU verkeer en vervoer e.d.;
- vergaderverslagen van PS en statencommissies;
- documenten betreffende uitvoering en beheer van de concessie, waaronder de strategie/protocol concessiebeheer, subsidiebeschikkingen, verslagen van implementatie- en/of beheeroverleggen, toepassing van bonus-malusregelingen, in gebreke stellingen, boetebrieven e.d.;
- rapportages van onderzoeken en monitoring, waaronder kwartaal- en jaarrapportages van de concessiehouder, provinciaal of in opdracht van provincie uitgevoerde onderzoeken naar uitvoering van de concessie, kwartaal- en/of jaarrapportages provincie t.b.v. GS en PS.

Bijlage A bevat een volledig overzicht van de geraadpleegde bronnen.

Interviews. Gedurende het onderzoek zijn ook interviews met betrokken partijen uitgevoerd om aanvullende informatie te verzamelen. Dit betrof interviews met:

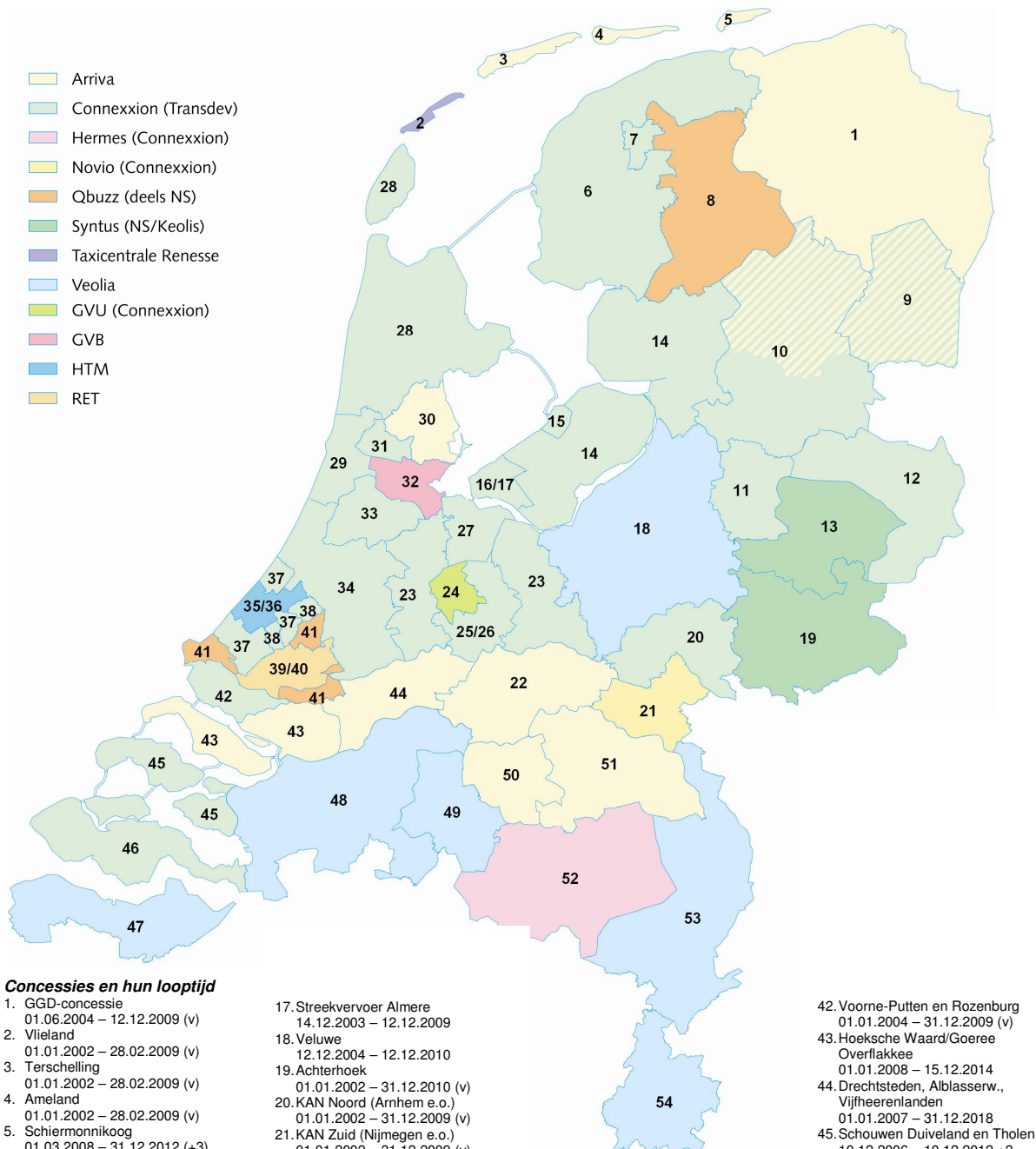
- ambtelijke organisatie: medewerkers verkeer & vervoer, openbaar vervoer, concessiebeheerders;
- bestuurlijke organisatie: verantwoordelijk gedeputeerden;
- overige betrokkenen: medewerkers vervoerbedrijven (concessiehouders), vertegenwoordigers van consumentenplatforms en/of reizigersorganisaties.

Bijlage B bevat een overzicht van de geraadpleegde en geïnterviewde personen.

3) Gevalstudies concessies. In het onderzoek zullen niet alle concessies (zie figuur 2) worden onderzocht. Er is voor gekozen om per provincie de meest recente concessie te onderzoeken, alsmede een langer lopende concessie (tabel 2). Bij enkele concessies is inmiddels besloten tot verlenging van de looptijd. Het doel van deze selectie is om de volledige cyclus in het onderzoek te kunnen betrekken, maar ook in beeld te krijgen welke leereffecten optreden voor de aanbesteding en het beheer van nieuwe(re) concessies. Tevens worden dan de nieuwste inzichten van de betreffende provincie in het onderzoek betrokken. Behoudens de algemene vragen betreffende het openbaarvervoerbeleid zijn de bevindingen van dit onderzoek en de hieruit volgende beoordeling van het gevoerde concessiebeheer in belangrijke mate gebaseerd op deze twee gevalstudies.

Tabel 2 Selectie onderzochte concessies

Provincie	Concessie	Looptijd
Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadsvervoer Lelystad ▪ IJsselmond 	2004-2009-2011 2005-2011
Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Haarlem / IJmond ▪ Noord-Holland Noord 	2005-2011-2013 2008-2016
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utrecht Oost ▪ Provincie Utrecht 	2004-2008 2008-2016
Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duin- en Bollenstreek / Leiden en Rijnstreek / Midden-Holland (DBL/RMH) ▪ Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee (HWGO) 	2005-2010-2012 2008-2014



Concessies en hun looptijd

- | | | |
|--|--|---|
| <p>1. GGD-concessie
01.06.2004 – 12.12.2009 (v)</p> <p>2. Vlieland
01.01.2002 – 28.02.2009 (v)</p> <p>3. Terschelling
01.01.2002 – 28.02.2009 (v)</p> <p>4. Ameland
01.01.2002 – 28.02.2009 (v)</p> <p>5. Schiermonnikoog
01.03.2008 – 31.12.2012 (+3)</p> <p>6. Noord- en Zuidwest Fryslân
01.01.2007 – 31.12.2012</p> <p>7. Stadsdienst Leeuwarden
01.01.2008 – 31.12.2012</p> <p>8. Zuidoost Fryslân
14.12.2008 – 13.12.2016</p> <p>9. Zuidoost Drenthe
12.12.2004 – 12.12.2009</p> <p>10. ZW Drenthe, NO Overijssel en Zwolle (Ov en Dr)
04.09.2005 – 12.12.2009 / 29.08.2010 (i)</p> <p>11. Salland
14.12.2003 – 29.08.2010 (v)</p> <p>12. Twente (incl. treindienst Al-Ma)
11.12.2005 – 31.12.2013 + 2</p> <p>13. Zutphen-Hengelo-Oldenzaal
14.12.2003 – 14.12.2013</p> <p>14. IJsselmond (Ov. en Fl.)
04.09.2005 – 04.09.2011</p> <p>15. Stadsvervoer Lelystad
01.01.2004 – 31.12.2009</p> <p>16. Stadsvervoer Almere
01.01.2004 – 31.12.2009</p> | <p>17. Streekvervoer Almere
14.12.2003 – 12.12.2009</p> <p>18. Veluwe
12.12.2004 – 12.12.2010</p> <p>19. Achterhoek
01.01.2002 – 31.12.2010 (v)</p> <p>20. KAN Noord (Arnhem e.o.)
01.01.2002 – 31.12.2009 (v)</p> <p>21. KAN Zuid (Nijmegen e.o.)
01.01.2002 – 31.12.2009 (v)</p> <p>22. Rivierenland
01.01.2003 – 12.12.2010 (v)</p> <p>23. Provincie Utrecht
14.12.2008 – 13.12.2016</p> <p>24. Stadsvervoer Utrecht
01.01.2006 – 01.01.2012 (v)</p> <p>25. Regiovervoer Utrecht incl sneltram (BRU)
14.12.2008 – 12.12.2011</p> <p>26. Spitsvervoer Utrecht (BRU)
14.12.2008 – 12.12.2011</p> <p>27. Gooi en Vechtstreek
11.12.2005 – 01.07.2011</p> <p>28. Noord-Holland Noord
14.12.2008 – 01.07.2016</p> <p>29. Haarlem/IJmond
11.12.2005 – 01.07.2011</p> <p>30. Waterland
11.12.2005 – 10.12.2011</p> <p>31. Zaanstreek
12.12.2004 – 12.12.2010
10.12.2006 – 09.12.2015</p> <p>32. Stadsvervoer Amsterdam
01.01.2006 – 31.12.2011 (v)</p> | <p>42. Voorne-Putten en Rozenburg
01.01.2004 – 31.12.2009 (v)</p> <p>43. Hoeksche Waard/Goeree Overflakkee
01.01.2008 – 15.12.2014</p> <p>44. Drechtsteden, Alblasserw., Vijfheerenlanden
01.01.2007 – 31.12.2018</p> <p>45. Schouwen Duiveland en Tholen
10.12.2006 – 10.12.2012 +2</p> <p>46. Midden-Zeeland
14.12.2008 – 31.12.2014</p> <p>47. Zeeuwsch-Vlaanderen
10.12.2006 – 10.12.2012 +2</p> <p>48. West-Brabant
10.12.2006 – 09.12.2014</p> <p>49. Midden-Brabant
10.12.2006 – 09.12.2014</p> <p>50. Meijerij
10.12.2006 – 09.12.2014</p> <p>51. Noordoost-Brabant
10.12.2006 – 09.12.2014</p> <p>52. Concessie SRE
14.12.2008 – 14.12.2014 (+2)</p> <p>53. Noord- en Midden-Limburg
10.12.2006 – 09.12.2016</p> <p>54. Zuid-Limburg
10.12.2006 – 09.12.2016</p> |
|--|--|---|

v = concessie is verlengd
+ x = optie voor verlenging met x jaar
i = concessie is ingekort

Figuur 2 Concessiegebieden per 1 januari 2009 (bron: KpVV)

Tabel 3 Overzicht aanbestede concessies per provincie van de Randstad per 1 januari 2009

Provincie	Concessie	Looptijd	Aantal keren aanbesteed
Flevoland	▪ IJsselmond ([s], met Overijssel) [14]	2005-2011	1
	▪ Lelystad ([u], door gemeente Lelystad) [15]	2004-2009	1
	▪ Almere-Stad ([u], door gemeente Almere) [16]	2004-2009	1
	▪ Almere-Streek [17]	2003-2009	1
	▪ Qliner 315 ([l] [s], met Friesland en Groningen)	2005-2011	1
Noord-Holland	▪ Gooi en Vechtstreek [27]	2005-2011	1
	▪ Noord-Holland Noord / Texel [28]	2008-2016	2
	▪ Haarlem/IJmond [29]	2005-2011	1
	▪ Zuidtangent ([s], met Stadsregio Amsterdam)	2008-2015	1
Utrecht	▪ Utrecht (bij 1 ^{ste} aanbesteding nog afzonderlijke concessies voor: Oost Utrecht, Stadsvervoer Amersfoort , Wijk bij Duurstede, Noordwest Utrecht en Zuidwest Utrecht) [23]	2008-2016	2
Zuid-Holland	▪ Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee [43]	2008-2014	2
	▪ Duin- en Bollenstreek/Leiden & Rijnstreek/Midden-Holland [34]	2005-2010	1
	▪ Drechtsteden, Albasserwaard, Vijfheerenlanden (DAV) (2 ^e keer inclusief MerwedeLingelijn) [44]	2007-2018	2
	▪ Treindienst Gouda – Alphen a/d Rijn [l]	2006-2009 (+1)	1

Bron: KpVV. Toelichting: [s] = samenwerking tussen overheden; [u] = uitbesteding aan een andere overheid; [l] = lijnconcessie i.p.v. gebiedsconcessie. Nummers [-] verwijzen naar concessiegebieden in figuur 2.

De selectie is in de discussiebijeenkomst met vertegenwoordigers van de vier provincies besproken. Na overleg met de provincies is afgezien van het selecteren van een volledig afgeronde concessie én een nieuwe concessie voor hetzelfde gebied. De argumenten hiervoor zijn dat eventuele leereffecten voor aanbesteding en beheer ook tussentijds bij andere concessies optreden en dat voor het in beeld krijgen van de volledige cyclus erg ver in de tijd teruggegaan moet worden met als risico dat veel informatie niet (meer) boven tafel is te krijgen.

4) Informatieanalyse. De verzamelde informatie is geanalyseerd om inzicht te verschaffen in het provinciaal openbaar vervoerbeleid, de uitvoering daarvan in het kader van de concessie en de resultaten die dat oplevert.

5) Rapportage. Het onderzoek resulteert eerst in een Nota van Bevindingen. De nota beschrijft de feiten die het onderzoek heeft opgeleverd. De informatie uit de Nota van Bevindingen wordt gebruikt om een Bestuurlijke Nota op te stellen, waarin naast een samenvatting van de onderzoeksbevindingen ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. De conclusies en aanbevelingen komen voort uit: (a) toetsing aan het beoordelingskader; en (b) vergelijking van de bevindingen voor de vier provincies. De Bestuurlijke Nota bevat ook de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) op het onderzoek en het nawoord van de Rekenkamer.

1.5 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- de uitvoering van openbaar vervoerconcessies door vervoerbedrijven, die zijn verleend door de Randstedelijke provincies, en het beheer van de concessies door deze provincies;
- elementen uit andere stappen van de concessiecyclus, voor zover zij van invloed zijn op de uitvoering van concessies en het concessiebeheer, bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van concessies;

- concessies voor regionaal gebiedsgericht busvervoer;
- de invloed van de uitvoering van de concessie op het bereiken van de beleidsdoelen van het regionaal openbaar vervoer (indien mogelijk).

In het onderzoek komt **niet** aan bod:

- de onderdelen uit de stappen van de concessiecyclus die niet direct van invloed zijn op de uitvoering van de concessie en het concessiebeheer. Daarbij valt onder meer te denken aan de procedure van aanbesteding en de gunning van de concessie;
- regionaal openbaar vervoer dat niet via concessies, maar via contracten plaatsvindt, zoals Collectief Vraagafhankelijke Vervoer- (CVV-)systemen;
- het openbaar vervoer voor specifieke doelgroepen (waaronder gehandicapten), zoals OV-taxi e.d.;
- de uitvoering en het beheer van lijnconcessies en concessies waar spoorvervoer en/of vervoer over water deel van uitmaken.

De Rekenkamer kiest voor regionaal gebiedsgericht busvervoer (ofwel gebiedsconcessies) om de vergelijkbaarheid van de resultaten van het onderzoek tussen de vier Randstadprovincies zo groot mogelijk te maken. Andere vervoermodaliteiten (trein, boot) komen niet in alle Randstadprovincies voor. Bij de lijnconcessies voor busvervoer in meerdere Randstadprovincies ligt de verantwoordelijkheid voor het concessiebeheer niet of slechts voor een klein deel bij de provincie. Het gaat dan om de Zuidtangent (Noord-Holland) en de Q-liner Lelystad-Groningen (Flevoland).⁶

De Rekenkamer heeft de gegevens over de uitvoering van concessies niet zelf gemeten. Dit onderzoek maakt gebruik van door de provincies ter beschikking gestelde gegevens over de resultaten van de uitvoering van openbaar vervoerconcessies en eventueel van gegevens uit andere rapporten. Dit betreft ook gegevens die de vervoerder aan de provincie heeft verstrekt.

1.6 Beoordelingskader

Aan de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer één of meer normen gekoppeld die in samenhang het beoordelingskader vormen. Aan de hand van dit beoordelingskader (tabel 4) wordt de uitvoering van de door de Randstedelijke provincies verleende openbaar vervoerconcessies beoordeeld.

Tabel 4 Beoordelingskader

Beleidsvoorbereiding (hoofdstuk 3)
1. Wat zijn de doelen van het provinciale beleid op het terrein van openbaar vervoer?
a. De beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.
b. De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelen.
c. De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelen en de prestaties.
Beleidsontwikkeling (hoofdstuk 4)
2. Hoe zijn de provinciale doelen op het terrein van het regionaal openbaar vervoer vertaald in de eisen die aan de uitvoering van de concessie worden gesteld?
d. De eisen aan de uitvoering van de concessie zijn te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid.
e. Een eventuele prioritering in de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid is herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie.

⁶ Bij de Zuidtangent is de stadsregio Amsterdam verantwoordelijk voor het beheer van de concessie. Bij de Q-liner bestaat het voornemen de provincie Friesland eerstverantwoordelijk voor het beheer te maken.

Beleidsontwikkeling (hoofdstuk 4)	
3. Bieden concessies mogelijkheden om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen?	
4. Hoe heeft de provincie het concessiebeheer georganiseerd?	
f.	De provincie heeft de uitgangspunten voor het concessiebeheer omschreven, waaronder de visie op de relatie met de vervoerder en de handhavingsfilosofie.
g.	De provincie heeft gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te verkrijgen.
Beleidsuitvoering (hoofdstuk 5)	
5. Hoe heeft het concessiebeheer in de praktijk plaatsgevonden?	
h.	De provincie heeft inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie.
i.	De provincie zorgt ervoor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie conform afspraak levert.
j.	De provincie stuurt bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.
k.	De provincie past het bestaande concessiebeheer aan, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.
6. Wat zijn de resultaten van de uitvoering van de concessie door de vervoerder?	
l.	De prestaties van de vervoerder zijn conform de concessievoorwaarden of eventueel gewijzigde afspraken.
m.	De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt tot verbetering van prestaties van de vervoerder.
7. Zijn de mogelijkheden in de concessies om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen benut?	
Beleidsverantwoording (hoofdstuk 6)	
8. Wat zijn de resultaten van het provinciale openbaar vervoerbeleid?	
n.	De doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid worden gerealiseerd.
o.	De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie hebben een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van openbaar vervoer.
p.	De provincie betreft ervaringen met de uitvoering van de bestaande concessie bij de beleidsvoorbereiding t.b.v. nieuwe concessies.
q.	De provincie rapporteert in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessie zijn gerealiseerd en in hoeverre de beleidsdoelen plus bijbehorende prestaties zijn behaald.
r.	De provincie heeft inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie.

Bij de toetsing van het beoordelingskader wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van toetsing. In het ene geval gaat de Rekenkamer na of er wel of niet aan het gestelde criterium is voldaan. In het andere geval brengt de Rekenkamer gradaties in haar beoordeling aan, namelijk:

- In grote mate: de provincie voldoet in grote mate aan de gestelde criteria, dat wil zeggen dat het merendeel van de bevindingen voldoet aan het geldende beoordelingscriterium.
- In redelijke mate: de provincie voldoet in redelijke mate aan de gestelde criteria, dat wil zeggen dat sprake is van (enige) tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.
- In geringe mate: de provincie voldoet in geringe mate aan de gestelde criteria, dat wil zeggen dat sprake is van aanzienlijke tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.

De beoordelingscriteria worden nader toegelicht in de navolgende hoofdstukken, voorafgaand aan de presentatie van de bevindingen.

HOOFDSTUK 2

Achtergrond

Dit hoofdstuk geeft enige achtergrondinformatie voor dit onderzoek en dient als kader voor de bevindingen die in de hoofdstukken 3 en verder worden gepresenteerd. Op hoofdlijnen wordt ingegaan op de volgende onderwerpen: marktwerking en concessiesystematiek, taken, rollen en bevoegdheden, financiering, aanbod, gebruik en waardering van het openbaar vervoer.⁷

2.1 Marktwerking en concessiesystematiek

Marktwerking

Het marktwerkingsbeleid, dat van rijkswege is gevoerd, beoogt dat aanbod en vraag effectiever op elkaar reageren, met als doel dat de gebruiker profiteert van een toegenomen keuzevrijheid, een verbeterde prijs/kwaliteit verhouding en/of meer en betere producten. Marktwerking is geen doel op zich, maar een middel om meer welvaart te bereiken voor een zo groot mogelijke groep. Doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid zijn daarbij belangrijke publieke belangen. Over marktwerking in het openbaar vervoer zijn al geruime tijd politieke en maatschappelijke discussies gaande, medio 2008 nog naar aanleiding van stakingen in het stads- en streekvervoer dat onder de concessies valt.

Met de Wp2000 wordt invulling gegeven aan marktwerking in het openbaar vervoer door het openbaar aanbesteden hiervan verplicht te stellen (uitgezonderd het openbaar vervoer in de grote steden). Dit is een periodieke vorm van marktwerking, want na aanbesteding geeft de concessie de vervoerder het alleenrecht voor een bepaalde tijd. Samengevat had de Wp2000 twee hoofdoelen, namelijk:

- meer reizigers in het openbaar vervoer krijgen;
- de kostendekking van het openbaar vervoer verhogen.

De werking van de Wp2000 is in 2005 geëvalueerd.⁸ Gebleken is dat het eerste doel over het algemeen niet is gehaald, terwijl het tweede wel is gehaald. Het aantal OV-reizigers was tussen 2001 en 2005 maar in enkele gebieden gestegen en er waren ook gebieden met daling. De kostendekking is wel duidelijk verbeterd, door de toename van de efficiëntie bij de vervoerders als gevolg van de druk van de concurrentie. Het effect trad vooral op bij de eerste rondes van concessies. Eenmaal op een hoger efficiëntieniveau bleek het onmogelijk om in de volgende rondes weer grote stijgingen in de kostendekking te realiseren, zij het dat ook daarbij nog besparingen mogelijk zijn gebleken.

Uit een rapport van het Ministerie van Economische Zaken (EZ)⁹, waarin voor diverse sectoren ontwikkelingen sinds de introductie van de marktwerking zijn onderzocht, komt voor het zogenoemde decentraal openbaar vervoer naar voren dat sprake is van een gematigd positieve ontwikkeling op een aantal aspecten. Deze aspecten betreffen de kwaliteit (basiskwaliteit, gebruikersoordeel en innovatie), de toegankelijkheid (beschikbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid) en de doelmatigheid. Voor aanbestede gebieden is het beeld voor deze aspecten positiever dan voor niet-aanbestede gebieden.

⁷ Veel informatie in dit hoofdstuk is ontleend aan de website van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV).

⁸ Twijnstra Gudde / MuConsult (31 augustus 2005) Evaluatie Wp2000 – Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets.

⁹ Ministerie van EZ, februari 2008, Onderzoek marktwerkingsbeleid.

Uit informatie van het Kennisplatform Verkeer en vervoer (KpVV) blijkt dat tussen 2000 en 2008 ongeveer 60 aanbestedingen zijn gehouden. In veel gevallen heeft aanbesteding geleid tot meer aanbod van openbaar vervoer (gemiddeld tot 20 à 30 procent). Inmiddels is in veel gevallen bij nieuwe aanbestedingen sprake van een langere concessieperiode en van minder concessies door samenvoeging van concessiegebieden en/of verbreding van het concessiedomein (zogenoemde multimodale concessies voor bus, trein e.d.). Er is nauwelijks sprake van nieuwe toetreders op deze markt en het aantal inschrijvers is gedaald. Anno 2009 wordt het regionaal openbaar vervoer vooral verzorgd door Arriva, Connexion, Veolia en Qbuzz.

Concessiesystematiek

De kaders voor concessieverlening worden bepaald door de Wp2000. Met concessieverlening is concurrentie "om de weg" in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Vervoerders concurreren om het alleenrecht om gedurende een aantal jaren bussen te laten rijden in het concessiegebied. Deze keuze is gemaakt om de van concurrentie "op de weg" gevreesde chaos te voorkomen, waarbij bussen van verschillende ondernemingen onderweg om passagiers strijden. Het heeft geleid tot een getrapte vervoersmarkt. Er zijn in feite twee markten ontstaan, namelijk een concessiemarkt en een vervoersmarkt. Op de concessiemarkt is de overheid de aanbieder, terwijl de vervoerder er de vrager is. Op de vervoersmarkt heeft de vervoerder de rol van aanbieder en is de reiziger de vragende partij. De overheid probeert met zijn transacties op de concessiemarkt te bewerkstelligen dat de reiziger op de vervoersmarkt het aanbod krijgt dat de overheid wenselijk acht. De overheid speelt dus een indirecte rol op de vervoersmarkt.

De concessie vormt een instrument waarmee de provincie de doelen van het openbaar vervoerbeleid kan realiseren. Het betreft hier de uitwerking van de beleidsdoelen in concrete concessievoorwaarden c.q. het programma van eisen. Concessies beslaan veelal een periode van minstens zes jaar; de maximale looptijd is acht jaar, maar zal worden verlengd naar tien jaar.¹⁰ Gedurende de looptijd van de concessie kan sprake zijn van wijzigingen in beleid en beleidsdoelen, bijvoorbeeld doordat in een nieuw collegeprogramma andere prioriteiten worden gesteld. Bovendien kunnen zich in zes jaar allerlei ontwikkelingen voordoen die vooraf niet waren (te) voorzien. Wijzigingen in bevolkingsomvang en –samenstelling, regionale economische groei, autobezit, congestie, wet- en regelgeving, beleid e.d. maken het wenselijk c.q. noodzakelijk het openbaar vervoeraanbod hierop aan te passen. Een en ander kan relevant zijn voor de doorwerking hiervan in de concessievoorwaarden of de uitvoering van lopende concessies.

2.2 Taken, rollen en bevoegdheden

Bij het realiseren van regionaal openbaar vervoer zijn verschillende partijen betrokken: het rijk, provincies en stadsregio's, gemeenten, vervoerbedrijven en consumentenorganisaties. Ook Europa is in dit kader vermeldenswaard.

Rijk

De rijksoverheid stelt beleid, wetten en regels op en stelt via een brede doeluitkering (BDU) geld beschikbaar aan de OV-autoriteiten voor de exploitatie van openbaar vervoer en voor infrastructuurprojecten. Tevens financiert het rijk samen met de decentrale overheden kennisinstituten (zoals het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM)) en toezichthouders (in dit verband de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma)). Het rijk is wegbeheerder voor het

¹⁰ Volgens de website van het KpVV.

rijkswegennet en het spoorwegennet. Het rijksbeleid is vastgelegd in de Nota Mobiliteit. Het rijk is OV-autoriteit voor de concessies op nationaal niveau, hetgeen uitsluitend de trein (NS) betreft.

Provincies, stadsregio's en vervoerders

Provincies en stadsregio's zijn de OV-autoriteiten, die zorgen voor betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer dat past bij hun specifieke regionale situatie. Zij zijn opdrachtgever voor het regionale openbaar vervoer, dat daadwerkelijk door een vervoerbedrijf wordt verzorgd. Vervoerbedrijven moeten onder meer beschikken over een vergunning van de IVW om mee te kunnen dingen naar concessies. Opgemerkt wordt dat de provincie ook een rol heeft als wegbeheerder voor het provinciaal wegennet.

Binnen de aansturing van het openbaar vervoer door de provincie vallen drie rollen te onderscheiden: de beleidsrol (strategisch), de ontwikkelrol (tactisch) en de uitvoeringsrol (operationeel). De beleidsrol is bij uitstek een taak voor de concessieverlenende overheid. De uitvoeringsrol is juist een verantwoordelijkheid voor de vervoerder. Het betreft onder meer het daadwerkelijk uitvoeren van de dienstregeling, het laten rijden van de voertuigen en de inzet van personeel. De ontwikkelrol betreft onder andere het beleid ten aanzien van de tarieven, de lijnvoering, de dienstregeling en het voertuigtype.¹¹ De ontwikkelrol kan in principe zowel door de provincie als door de vervoerder worden uitgevoerd. Veel provincies hebben er, in lijn met de Wp2000, voor gekozen de ontwikkelrol zoveel mogelijk bij de vervoerder te beleggen, vanuit de gedachte dat deze met zijn kennis van het openbaar vervoerproduct het best in staat is om snel in te spelen op actuele ontwikkelingen in de markt. Mogelijk nadeel van dit model is dat de provincie de regie niet volledig in handen heeft. Het risico bestaat namelijk dat de vervoerder de ontwikkelvrijheid onvolledig benut of niet gebruikt zoals de provincie het beoogt. Om hier toch grip op te houden stellen veel provincies jaarlijks een aparte bijdrage beschikbaar, die de vervoerder kan 'verdienen' door voorstellen te doen voor de verdere verbetering van het openbaar vervoer.

Binnen de provincie is van belang de onderscheiden rollen, taken en bevoegdheden van PS en GS in het oog te houden. PS hebben een kaderstellende en controlerende rol voor het OV-beleid in algemene zin. GS (en de dagelijks besturen van de stadsregio's) zijn het bevoegd gezag voor het verlenen, wijzigen en intrekken van een concessie voor het openbaar vervoer. PS hebben hierin formeel geen enkele rol of bevoegdheid. GS zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het vastgestelde beleid en leggen hierover verantwoording af aan PS.

Gemeenten en consumentenorganisaties

Naast provincie en vervoerder zijn ook 'de reizigers' en gemeenten belangrijke partijen in dit verband. Het betreft hier vooral de betrokkenheid van consumentenorganisaties en het vertegenwoordigen van het belang van inwoners van een gemeente (overigens niet in staatsrechtelijke zin). In de Wp2000 is opgenomen dat de vervoerder tijdens de uitvoering van de concessie de consumentenorganisaties dient te raadplegen en hen minimaal een keer per jaar advies te vragen, bijvoorbeeld over wijzigingen in de dienstregeling. Ook de OV-autoriteiten moeten de consumentenorganisaties bij belangrijke beslissingen betrekken, in ieder geval bij het opstellen van het programma van eisen. Ten behoeve van de advisering is een expertisecentrum voor het regionaal openbaar vervoer (Stichting OPC) opgericht, dat de consumentenorganisaties ondersteunt. Deze organisaties worden veelal aangeduid als Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV), maar zijn ook wel bekend als OV-consumentenplatforms.¹²

De rol van gemeenten is tweeledig: enerzijds voorwaardenscheppend, anderzijds als wegbeheerder. De voorwaardenscheppende rol betreft onder meer de bereikbaarheid, ruimtelijke ordening, milieu en zorg, waarover

¹¹ Memorie van Toelichting bij Wet Personenvervoer 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 456, nr. 3, blz. 13.

¹² Stichting OPC, www.stichting-opc.nl. ROCOV, www.rocov.nl. In deze organisatie zijn meestal ROVER, ouderen en gehandicapten vertegenwoordigd, en verder soms ook vertegenwoordigers van kleine kernen, studenten, Fietsersbond, milieuorganisaties, ANWB, VVN en organisaties met forenzenbelangen.

gemeenten veel specifieke lokale kennis hebben. De taak van de gemeente als wegbeheerder blijkt onder andere bij het aanleggen van bushaltes, infrastructuraanpassingen, verkeersveiligheid en doorstroming. Ook voert de gemeente overleg met andere partijen over de kwaliteit van het openbaar vervoer. Voor wat betreft de betrokkenheid van gemeenten tijdens de uitvoering van concessies bestaan geen wettelijke eisen.

Europa

Ten slotte mag de Europese Unie niet onvermeld blijven. De EU biedt nationale overheden kaders voor de eigen wet- en regelgeving, bijvoorbeeld voor de aanbesteding van het openbaar vervoer. Twee belangrijke aanbestedingsrichtlijnen (2004/18/EG en 2004/17/EG) zijn 'vertaald' in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsdiensten (Bao) en het Besluit aanbestedingsregels speciale sectoren (Bass). Beide besluiten zijn op 1 december 2005 in werking getreden. Op 3 december 2009 treedt een nieuwe verordening over het openbaar vervoer in werking: de Public Services Obligation (PSO) 1370/2007.¹³ De Wp2000 wordt op onderdelen aangepast aan deze verordening, bijvoorbeeld met het verlengen van de maximale looptijd van een concessie van acht naar tien jaar.

2.3 Financiering van het openbaar vervoer

Openbaar vervoer, dat vervoerbedrijven bieden, wordt bekostigd uit vijf componenten:

- Een subsidie van de OV-autoriteiten;
- Een berekend aandeel uit de verkoop van nationale vervoerbewijzen (NVB);
- Verkoop van regionale vervoerbewijzen (andere tarieven dan NVB) en verkoop van NVB in het voertuig;
- Een berekend aandeel uit de OV-studentenkaart;
- Eigen inkomsten uit andere activiteiten dan openbaar vervoer.

Het openbaar vervoer wordt derhalve niet geheel uit de opbrengst van de reizigers (de prijs van het kaartje) bekostigd. Er is ook een overheidsbijdrage nodig. Hier is de invloed van het rijk groot, ook al is de concessieverlening een provinciale verantwoordelijkheid. Deze invloed speelt op drie punten, namelijk:

- De prijs van het kaartje wordt door het rijk bepaald in de vorm van het systeem van nationale vervoerbewijzen (strippenkaart en sterabonnement); de vervoerder heeft, uitgezonderd regionale kaartjes (zoals het MAXX-tarief in Almere), in feite geen invloed op de prijs van zijn product (en de concessieverlener evenmin).
- De overheidsbijdrage is bij de meeste overheden geheel afkomstig uit een Brede Doeluitkering (BDU) van het rijk aan de provincies en de andere concessieverleners (kaderwetgebieden/stadsregio's); het rijk bepaalt de hoogte en groei van de BDU.
- De compensatie van inkomstenderving door gebruik van de Studenten OV-jaarkaart (SOV-kaart); op het contract hiervoor tussen het Ministerie van OCW en de vervoerders hebben decentrale overheden geen invloed.

Gemiddeld wordt bijna 60 procent van de kosten van het openbaar vervoer bekostigd uit de BDU van het rijk, waarmee de OV-autoriteiten hun subsidie in het kader van de concessieverlening financieren. De overige 40 procent zijn reizigersopbrengsten. De totale omzet in de OV-markt is ongeveer 1,8 miljard euro, waarvan een groot deel (0,7 miljard euro) zich in de vier grote steden bevindt.¹⁴

¹³ Deze verordening vervangt de verouderde verordeningen 1191/69 en 1107/70.

¹⁴ Ministerie van EZ, februari 2008, Onderzoek marktwerkingsbeleid, p. 193.

De bekostigingssystematiek van het stads- en streekvervoer, zoals hierboven aangegeven, is sinds enkele jaren van kracht. Op 1 januari 2004 is het rijk namelijk overgestapt van een aan reizigersopbrengsten gerelateerde systematiek ('opbrengstsuppletie') op een op regiokenmerken gebaseerde systematiek. Dit is vastgelegd in de Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU), die in 2005 in werking is getreden. In de BDU is een groot aantal specifieke uitkeringen op het gebied van verkeer en vervoer opgegaan, bij elkaar voor ongeveer 1,7 miljard euro.¹⁵ De BDU is bestemd voor verschillende onderwerpen, zoals de exploitatie van het openbaar vervoer, investeren in en onderhouden van infrastructuur en het bevorderen van de verkeersveiligheid. Provincies en stadsregio's hebben meer vrijheid dan voorheen bij de besteding van deze bijdrage.¹⁶

De opbrengsten van de nationale vervoerbewijzen (strippenkaarten, sterabonnements etc.) worden verdeeld op basis van onderzoek, dat nagaat hoe het feitelijk gebruik van deze vervoerbewijzen is geweest.¹⁷ Ook voor de OV-studentenkaart zijn door de vervoerders onderling afspraken gemaakt over de verdeling van de opbrengsten uit het contract met het Ministerie van OCW. Op verzoek van de OV-autoriteiten, die dit willen weten met het oog op aanbesteding en concessieverlening, berekenen zij ook de verdeling over de concessiegebieden.

Provincies (en de andere concessieverlenende overheden) hebben een grote verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer, terwijl in feite sprake is van weinig bewegingsruimte.¹⁸ De BDU wordt door het Rijk jaarlijks geïndexeerd, evenals de tarieven, maar niet per definitie in dezelfde mate. De afgelopen jaren is gebleken dat de BDU achterblijft bij de werkelijke kostenontwikkeling voor het openbaar vervoer.

In een recente evaluatie¹⁹ van de omvang van de BDU in relatie tot het door de overheden gezamenlijk bereiken van de verkeer- en vervoerdoelen uit de Nota Mobiliteit van 2006 (voor regionaal openbaar vervoer bijvoorbeeld een beoogde groei 2,1% per jaar tot 2020) wordt onder meer geconcludeerd dat sprake is van een forse discrepantie tussen beschikbare en benodigde middelen om autonome ontwikkelingen op te vangen: het wegen- en OV-netwerk is qua functie, omvang en structuur onvoldoende meegegroeid met de autonome groei van het verkeer. De omvang van de BDU en de reeds ingezette eigen middelen van gemeenten en provincies zijn niet toereikend om de gestelde doelen te realiseren.

2.4 Concessiebeheer

In paragraaf 1.3 is omschreven wat onder concessiebeheer wordt verstaan en op welk deel van de beleids- c.q. concessiecyclus dit betrekking heeft. Op deze plaats wordt iets uitvoeriger ingegaan op concessiebeheer.²⁰

Concessiebeheer is minstens zo belangrijk als de aanbesteding en verlening van concessies, zowel wat betreft de inhoud als het proces. De vraag staat centraal op welke wijze aan de relatie tussen OV-autoriteit en vervoerder vorm en inhoud wordt gegeven met het oog op het realiseren van goed openbaar vervoer en van geformuleerde doelen en ambities op dit terrein.

In het concessiebeheer staan verschillende zaken centraal, namelijk:

- het controleren van de uitvoering van de concessie en de daaraan gestelde eisen;
- het beoordelen van de bijdrage van de uitvoering van de concessie aan het bereiken van doelen;

¹⁵ Volgens website Ministerie van VenW, mobiliteitsbeleid – Wet brede doeluitkering, 10-3-2009.

¹⁶ Naast de BDU kunnen decentrale overheden ook besluiten andere middelen aan het openbaar vervoer te besteden, zowel voor de exploitatie als voor investeringen. Precieze gegevens voor het geheel zijn niet beschikbaar.

¹⁷ Vervoerbewijzen Nederland in opdracht van het Ministerie van V&W op basis van periodiek zogeheten WROOV-onderzoek (WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen).

¹⁸ In juni 2008 is hierop in het advies van de heer K. de Vries in het arbeidsconflict in het openbaar vervoer ook de aandacht gevestigd. Gesternte van het streekvervoer – de noodzaak van regie en overleg (6 juni 2008).

¹⁹ APE/MuConsult (oktober 2008), Omvang BDU: beschikbare middelen en ambities (i.o.v. het Ministerie van V&W).

²⁰ Deze paragraaf ontleent veel informatie aan een publicatie van het KpVV: Sleutels voor concessiebeheer, december 2006.

- het onderhouden van contacten om een goede samenwerkingsrelatie op te bouwen, rekening houdend met elkaars belangen en het gezamenlijk doel.

Informatie, overleg en bijsturing zijn daartoe de onderwerpen die gepland en georganiseerd dienen te worden. Dit begint al bij de voorbereiding van de concessie. Idealiter wordt gelijktijdig met het programma van eisen een concessiebeheerplan opgesteld, dat als bijlage onderdeel is van de concessie. Hierna wordt op deze onderwerpen nader ingegaan.

Uitgangspunten

De provincie kan algemene uitgangspunten voor het concessiebeheer hebben geformuleerd, zoals een visie op de relatie met de vervoerder en handhavingfilosofie. Dit bepaalt mede de instrumenten die de provincie inzet om de uitvoering van concessies te beïnvloeden c.q. te verbeteren. Te denken valt onder meer aan de invulling van periodiek overleg, aan bonus- en/of malusregelingen, aan afspraken met wegbeheerders over doorstromingsmaatregelen en aan monitoring.

Behalve concessiebeheer zijn ook andere factoren van invloed op de uitvoering van de concessie. Dit kunnen factoren zijn die binnen de invloedssfeer van de provincie liggen (bijvoorbeeld de helderheid en/of volledigheid van de concessievoorwaarden of het uitvoeren van doorstromingsmaatregelen op provinciale infrastructuur), maar ook factoren waar de provincie geen invloed op heeft (bijvoorbeeld grote woningbouwprojecten, groei/afname files).

Informatie en monitoring

Als onderdeel van het concessiebeheer monitort de provincie de prestaties bij de uitvoering van de concessie. Monitoring door de provincie vindt om twee redenen plaats, namelijk om te controleren of de concessie wordt uitgevoerd conform de concessievoorwaarden en om te beoordelen in hoeverre de uitvoering van de concessie bijdraagt aan het realiseren van de doelen van het openbaar vervoerbeleid.

In de concessie worden afspraken vastgelegd over de aanlevering van gegevens over de uitvoering van de concessie door de vervoerder. Om te komen tot een standaardisering in de gegevensaanlevering door de vervoerder hebben de concessieverleners in 2001 een informatieprofiel opgesteld, het Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV). Het MIPOV bevat 24 verplichte informatie-elementen (op basis van de Wp2000) en een aantal optionele onderdelen. Vrijwel alle provincies baseren hun afspraken met de vervoerder over gegevensaanlevering op het MIPOV, dat in 2008 is geactualiseerd.²¹ Daarnaast kan de provincie bepalen welke informatie langs een andere weg dan door aanlevering van de vervoerder verzameld zal worden.

Overleg

In het kader van de uitvoering van de concessie is het van belang dat verschillende betrokken partijen met elkaar overleggen:

- overleg tussen concessieverlener (OV-autoriteit) en concessiehouder (vervoerder);
- overleg tussen concessieverlener en aangrenzende concessieverleners;
- overleg met consumentenplatforms (conform wettelijke bepalingen);
- overleg met lokale overheden (wegbeheerders).

Bij het aangaan van overleg kan de OV-autoriteit een passieve dan wel actieve opstelling volgen. Met een passieve opstelling beperken partijen zich tot niets meer dan het nakomen van wettelijke verplichtingen, terwijl met een actieve opstelling wordt gestreefd naar meer betrokkenheid en gezamenlijk optrekken.

²¹ MIPOV 2008 is van kracht vanaf 1 januari 2009. KpVV (2008), Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV), juni 2008.

Bijsturing

De uitvoering kan aanleiding geven om het bestaande concessiebeheer aan te passen, waarbij het kan gaan om:

- wijzigingen in de uitgangspunten van het concessiebeheer, voorzover niet strijdig met het programma van eisen;
- wijzigingen in de instrumenten die de provincie t.b.v. het concessiebeheer ter beschikking heeft;
- structurele wijzigingen in de hoeveelheid middelen en menskracht t.b.v. het concessiebeheer.

Wanneer de provincie bijvoorbeeld signalen krijgt dat er overtredingen plaatsvinden van bepaalde concessievoorwaarden, kan de provincie besluiten de monitoring op dit aspect te intensiveren door gebruik te maken van informatiebronnen die eerst niet voorzien waren. Omgekeerd kan de provincie bijvoorbeeld besluiten de frequentie van de periodieke overleggen met de vervoerder te verminderen, omdat uit gegevens blijkt dat de uitvoering van de concessie goed verloopt.

Opgemerkt wordt dat in het kader van concessiebeheer niet alleen de vervoerder, maar ook de OV-autoriteit zelf de aangegeven verplichtingen dient na te komen.

2.5 Aanbod, gebruik en waardering van het openbaar vervoer

Rond het openbaar vervoer wordt veel onderzocht en gemonitord, zowel door de betrokken overheden, door de vervoerders zelf en door allerlei andere organisaties. Monitoring en onderzoek richten zich op uiteenlopende aspecten van de prestaties van het openbaar vervoer, zoals:

- het voorzieningenniveau en de dienstregeling;
- het materieel (leeftijd, milieuscore, aandeel lagevloermaterieel);
- de kwaliteit van de dienstuitvoering (punctualiteit, rituitval e.d.);
- tarieven en kaartsoorten (introductie speciale kaarten, tarief- en marketingacties);
- de sociale veiligheid (aantal incidenten, het reizigersoordeel over sociale veiligheid);
- de relatie met reizigers (klanttevredenheid, aantal klachten e.d.);
- het aantal reizigers en de reizigersopbrengsten.

Op enkele van deze aspecten wordt in deze paragraaf nader ingegaan op het landelijke beeld en de ontwikkeling hiervan over de laatste jaren. Elders in dit rapport wordt het beeld per provincie behandeld en vergeleken.

Aanbod

Om een beeld te kunnen krijgen van de ontwikkeling van het aanbod van openbaar vervoer moeten gegevens uit verschillende bronnen gecombineerd worden.²² Een relevante indicator is het aantal ritkilometers op vaste lijndienststritten als indicatie van de beschikbaarheid van vervoer en het productievolume.²³ Tabel 5 laat zien dat het aanbod uitgedrukt in ritkilometers ten opzichte van 2000 pas in 2007 is toegenomen. In de jaren 2002-2005 is van rijkswege bezuinigd op middelen voor het openbaar vervoer.

Tabel 5 Landelijk aanbod indicator regulier openbaar vervoer 2000, 2003-2007²⁴

	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Ritkilometers absoluut (* mln.)	483	470	468	470	479	513
Ritkilometers index (2000=100)	100	97,4	96,8	97,2	99,1	106,1

²² KpVV / NEA (november 2008), Ontwikkeling van het aanbod van ov-diensten – vanaf 2000 tot 2007.

²³ Andere indicatoren zijn bijvoorbeeld het aantal bediende haltes als indicatie van de opstapmogelijkheden van het systeem en het aantal lijnen met vaste ritten als indicatie van de geboden verbindingen. Deze zijn minder eenduidig te interpreteren, omdat ook sprake kan zijn van verhoging van snelheid, strekking van de routes en samenvoeging van lijnummers.

²⁴ KpVV / NEA (november 2008), Ontwikkeling van het aanbod van ov-diensten – vanaf 2000 tot 2007.

Gebruik

Het gebruik van openbaar vervoer kan op verschillende manieren worden beschreven. Naast het aantal reizigers is vooral het aantal reizigerskilometers nuttig als indicator voor de omvang van het gebruik. Tabel 6 geeft hiervan een indruk, waaruit blijkt dat het aantal reizigerskilometers voor bus, tram en metro (dus exclusief de trein) sinds 2000 redelijk gelijk is gebleven met enige schommelingen. De 'kilometerconsumptie' per inwoner is afgenomen.²⁵ De laatste jaren is weer sprake van groei.

Tabel 6 Landelijk gebruik indicator regulier openbaar vervoer (bus, tram, metro), 2000-2007²⁶

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Reizigers-kilometers absoluut (* mln.)	6.461	6.694	6.364	6.254	6.311	6.224	6.431	6.490
Reizigers-kilometers index (1999=100)	99,8	103,4	98,3	96,6	97,7	96,2	99,4	100,3

Ontwikkelingen in het aanbod kunnen ook een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van het aantal reizigerskilometers. In de periode 2000-2003 is in bijna het gehele land sprake geweest van aanbodvermindering, waarbij bezuinigingen van rijkswege een rol hebben gespeeld. Aanbestedingen vanaf 2003-2004 hebben vaak geleid tot belangrijke uitbreidingen van het aanbod: relevante voorbeelden zijn Noord-Holland (Gooi, IJmond/Haarlem), Flevoland (Almere, Lelystad), stadsregio Amsterdam en Utrecht (Oost).

Relatie tussen aanbod en gebruik

Uit de verhouding tussen het aantal rit- en reizigerskilometers kan worden afgeleid hoe vraag en aanbod van openbaar vervoer zich ontwikkelen (zie tabel 7). Het algemene beeld is dat na een daling van het aantal reizigerskilometers tussen 2000 en 2004 het gebruik zich vanaf 2006 herstelt tot op en iets boven het niveau van 2000. Het aanbod stijgt harder dan het gebruik: 6,1% in ritkilometers tegen 0,8% in reizigerskilometers, waardoor de bezetting iets daalt.²⁷ Er is een lichte mate van verband tussen aanbod en gebruik. In de Randstad-provincies is zowel de ontwikkeling van het aanbod als de ontwikkeling van de reizigerskilometers hoger dan gemiddeld (zie voor meer gegevens hierover hoofdstuk 7).

Tabel 7 Rit- en reizigerskilometers geïndexeerd (2000=100) en bezetting landelijk, 2000-2007

	2000	2004	2006	2007
Ritkilometers	100	96,9	99,1	106,1
Reizigerskilometers	100	97,9	99,9	100,8
Bezetting reizigers- en ritkilometers	13,4	13,4	13,4	12,6

²⁵ Stuurgroep Nationale Mobiliteitsmonitor (RWS/DVS) (september 2008), Nationale mobiliteitsmonitor 2008, p.30-35.

²⁶ Commissie WROOV / NEA (juni 2008), Ontwikkeling reizigerskilometers. KpVV / NEA (november 2008), Ontwikkeling van het aanbod van ov-diensten – vanaf 2000 tot 2007.

²⁷ KpVV/NEA (november 2008), p. 31 e.v.

Klantwaardering

Een belangrijke bron van informatie over de klant is de zogenoemde 'klantenbarometer' van het KpVV. Dit onderzoek wordt sinds 2004 jaarlijks gehouden onder 85.000 reizigers.²⁸ In tabel 8 zijn over de waardering van gebruikers van het openbaar vervoer enkele landelijke kengetallen opgenomen. Deze gegevens zullen elders in het rapport nader gespecificeerd worden per provincie en concessiegebieden daarbinnen.

Tabel 8 Landelijk klantoordeel per cluster van kwaliteitsaspecten, 2004-2008²⁹

Clustering	2004	2005	2006	2007	2008
Algemeen oordeel	7,1	7,0	7,0	7,0	7,2
Informatie en veiligheid	7,4	7,2	7,4	7,3	7,5
Rijcomfort	7,1	7,0	7,0	7,0	7,2
Tijd en doorstroming	6,3	6,1	6,2	6,0	6,2
Prijs	6,2	6,0	6,3	6,3	6,5
Deelaspecten					
Stiptheid bus bij vertrekhalte	6,7	6,5	6,5	6,5	6,7
Sociale veiligheid in bus	7,7	7,6	7,8	7,7	7,9
Klantvriendelijkheid chauffeurs	6,9	6,9	6,9	6,9	7,1
Rijstijl chauffeur	6,8	6,7	6,8	6,8	6,9
Beschikbaarheid zitplaatsen	8,1	8,0	8,0	7,9	8,1
Netheid bus	6,5	6,5	6,5	6,5	6,6
Kwaliteit informatie	7,0	6,8	6,8	6,8	7,0
Kwaliteit informatie bij vertraging	4,4	4,2	4,2	4,5	4,7

Uit tabel 8 kan worden afgeleid dat het algemeen oordeel een stabiel beeld te zien geeft met over de hele linie van onderscheiden aspecten een lichte verbetering over 2008. Reizigers waarderen het openbaar vervoer in het algemeen met een ruime voldoende. De waardering voor het onderdeel tijd en doorstroming is licht gedaald. De bus wordt iets hoger gewaardeerd dan tram, metro en gedecentraliseerde treinlijnen.³⁰

Sociale veiligheid

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een belangrijk onderwerp, waaraan ook binnen de aanbesteding en uitvoering van concessies aandacht wordt geschonken. Daarbij is zowel de objectieve en subjectieve veiligheid van de reiziger als van het personeel in het geding. Op verschillende aspecten hiervan vindt monitoring plaats, waarvan in tabel 9 enkele kengetallen zijn opgenomen.³¹

²⁸ Vòòr 2004 werd ook een periodiek onderzoek gehouden, namelijk de OV-monitor, dat vanwege de onderzoeksmethode niet één op één kan worden vergeleken met de gegevens vanaf 2004. Ter informatie enkele cijfers voor een indruk van de ontwikkeling van de uitkomsten over het algemeen oordeel: 6,8 (2001), 6,7 (2002) en 6,9 (2003).

²⁹ In de clustering van kwaliteitsaspecten zijn de volgende aspecten betrokken: informatie en veiligheid (informatie instaphalte, veiligheid instaphalte en in bus), rijcomfort (geluid in voertuig, gemak in- en uitstappen, kans op zitplaats, netheid voertuig, rijstijl bestuurder, klantvriendelijkheid bestuurder), tijd en doorstroming (frequentie lijn vanaf instaphalte, informatie bij vertraging e.d., stiptheid vertrekhalte, reissnelheid rit), prijs (ritprijs, gemak kopen vervoerbewijs).

³⁰ Nationale mobiliteitsmonitor 2008, p. 33.

³¹ Kenniscentrum Sociale Veiligheid en Mobiliteit (KC SV&M), www.kpvsolve.nl. Relevante publicaties van het KpVV: Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer – Personeelsmonitor 2008 (mei 2009); Sociale veiligheid van de reiziger – Reizigersmonitor 2008 (mei 2009).

Tabel 9 Kengetallen sociale veiligheid, 2002-2008

Gemiddeld landelijk rapportcijfer voor sociale veiligheid							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personeel, algemeen	6,2	6,1	6,5	6,5	6,3	-	6,3
Personeel, bus	6,4	6,1	6,6	6,7	6,4	-	6,3
Reizigers, algemeen	-	-	7,4	7,3	7,5	7,5	7,5
Reizigers, rit	-	-	7,7	7,6	7,8	7,8	7,9
Percentage slachtofferschap één of meer (strafbare en niet-strafbare) incidenten							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personeel, algemeen	43	41	40	36	40	-	41
Strafbare incidenten							
Personeel, bus	35	39	32	28	36	-	38
Strafbare incidenten							
Reizigers, algemeen	-	-	7,5	8,2	9,1	8,1	7,7
Reizigers, bus	-	-	6,4	7,9	7,8	7,3	7,2

Uit deze gegevens blijkt dat de waardering voor de veiligheid onder reizigers de laatste jaren nauwelijks is veranderd (circa 7,5 – 7,8), terwijl deze onder het personeel is gedaald (van circa 6,5 – 6,7 naar 6,3). De ontwikkeling van het slachtofferschap over de laatste jaren verschilt voor reizigers en personeel. Terwijl het slachtofferschap onder reizigers is afgenomen, nam dat onder personeel toe. Zo is het percentage personeel dat één of meer strafbare incidenten heeft meegemaakt de laatste jaren gestegen. Wanneer daarbij ook niet-strafbare incidenten (naast mishandeling, bedreiging en diefstal, ook lastig vallen en treiteren/pesten) worden meegenomen is sprake van 56 procent in 2005, 65 procent in 2006 naar 69% in 2008; dit is hoger dan het niveau van 2002.



HOOFDSTUK 3

Beleidsvoorbereiding

In dit hoofdstuk komen twee onderwerpen aan bod: hoe ziet het huidige openbaar vervoerbeleid van de provincie Flevoland eruit en hoe is het met de kwaliteit hiervan gesteld. Daarnaast wordt nagegaan in hoeverre sprake is van verschillen met het voorgaande beleid. Apart van het provinciale openbaar vervoerbeleid wordt aandacht besteed aan het beleid van de gemeente Lelystad in verband met de gedelegeerde concessie.

3.1 Het huidige openbaar vervoerbeleid

3.1.1 Hoe ziet het huidige openbaar vervoerbeleid eruit?

De provincie Flevoland heeft het openbaar vervoerbeleid vastgelegd in de Nota Mobiliteit Flevoland. Deze nota is op 7 december 2006 door Provinciale Staten vastgesteld.³² De Nota Mobiliteit bevat het beleid van de provincie op het gebied van Verkeer en Vervoer voor de periode 2007-2015 en geeft een doorkijk naar 2030. Vrijwel tegelijkertijd heeft de provincie een Visie Openbaar Vervoer opgesteld.³³ Deze visie heeft input geleverd voor de Nota Mobiliteit Flevoland in de vorm van een “wensbeeld openbaar vervoer”. De OV-tactiek is een uitwerking van ambities uit de Nota Mobiliteit Flevoland op tactisch niveau. Het vormt vervolgens de basis voor de operationele uitwerking in de programma’s van eisen voor de aanbesteding van concessies.³⁴ Ten slotte is het provinciale OV-beleid ook in de programmabegrotingen vastgelegd.

Doelenboom

Om het provinciaal openbaar vervoerbeleid te kunnen beschrijven en beoordelen, heeft de Rekenkamer in tabelvorm een ‘doelenboom’ opgesteld. Een doelenboom is een hulpmiddel om de relatie duidelijk te maken tussen de doelen van beleid en de prestaties die worden geleverd om die doelen te realiseren. In tabel 10 is het provinciaal openbaar vervoerbeleid beschreven, waarin de volgende afkortingen worden gehanteerd:

- AD = Algemeen doel
- OV-Doel = Openbaar vervoerdoel
- P = Prestatie

De doelen en prestaties hebben betrekking op het algemene, concessieoverstijgende, OV-beleid van de provincie. In tabel 10 zijn alleen doelen en prestaties opgenomen die binnen de afbakening van het onderzoek vallen. Zo zijn bijvoorbeeld de doelen/prestaties die alleen betrekking hebben op het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer niet in de tabel opgenomen. Tabel 10 is opgesteld door de Rekenkamer op basis van informatie uit de Nota Mobiliteit Flevoland, omdat dit het leidende document is voor het provinciale OV-beleid. Indien de programmabegrotingen andere prestaties bevatten dan de Nota Mobiliteit, dan zijn deze door de Rekenkamer aan de tabel toegevoegd.

³² Provincie Flevoland: Nota Mobiliteit Flevoland, 2006.

³³ Provincie Flevoland: Visie Openbaar Vervoer Flevoland 2015, 2006.

³⁴ Provincie Flevoland: Concept OV-tactiek, 21 oktober 2008.

In tabel 10 staat tussen haakjes vermeld uit welk document de doelen c.q. prestaties afkomstig zijn: Nota Mobiliteit Flevoland (1), Visie Openbaar Vervoer Flevoland (2), programmabegroting 2007 (3) en programmabegroting 2008 (4). Tabel 10 is in overleg met medewerkers van de provincie opgesteld om ervoor te zorgen dat deze het provinciale openbaar vervoerbeleid goed weergeeft.

Tabel 10 Doelenboom

Doelenboom provincie Flevoland			
AD (algemene doelstelling)			
AD 1	Flevoland moet voor iedereen goed bereikbaar zijn (1)		
OV-Doel (openbaar vervoerdoel)		Prestaties	
OV-Doel 1	Elke locatie in Flevoland is met OV bereikbaar (1).	P1	Provincie komt met een provinciedekkende basisvoorziening (1)
		P2	Ontwikkelen productformule basisvoorziening. Er wordt uitgegaan van minimale frequentie verbindend net: 2x per uur overdag en 1x per uur 's avonds en in het weekend (1)
		P3	Realiseren van knooppunten voor het OV (1)
		P4	Verbeteren reisinformatie (1)
		P5	Integratie Regiotaxi en OV (3)
OV-Doel 2	Het openbaar vervoer moet betaalbaar zijn en voor iedereen toegankelijk (1).	P6	Opstellen en uitvoeren halteplan met het oog op verbetering toegankelijkheid (1)
		P7	Uitvoeren experiment gratis OV (1)
		P8	Uitwerken tarievenbeleid (2)
		P9	Voorbereiden omzetten strippenkaartsysteem naar OV-chipkaart (3)
OV-Doel 3	(Voor provincie) gelijkblijvende kosten (voor provincie kostendekkend OV) (1, 4)	P10	Concretiseren van het stakeholdersbeleid en subsidiebeleid voor maatwerkvoorzieningen (1)
AD (algemene doelstelling)			
AD 2	Iedereen moet zich snel en veilig kunnen verplaatsen, zonder dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid (1)		
		P11	Bij concessieverlening bevorderen dat busmaterieel voldoet aan hoge emissienormen (1)
OV-Doel (openbaar vervoerdoel)		Prestaties	
OV-Doel 4	Op belangrijkste relaties is OV van dusdanige kwaliteit dat het een goed alternatief is voor de auto (1)	P4	Verbeteren reisinformatie (1)
		P12	Provincie biedt maatwerk voor OV-voorzieningen t.b.v. bereikbaarheid steden, voorzieningen en werklocaties (1)
		P13	Inzet snelle woon-werkpendels tussen grote woon- en werklocaties binnen en buiten Flevoland, op de trajecten: Almere–Amsterdam, Almere Haven–Bussum, Emmeloord-Kampen-Zwolle, Lelystad-Kampen-Zwolle en Lelystad-Emmeloord-Heerenveen-Groningen (1)
		P14	Ontwikkelen productformule maatwerk voor dikke reizigersstromen (1)
		P15	Realisatie infrastructuur t.b.v. RegioNet (doorstromingsmaatregelen en halte-infrastructuur) (4)
OV-Doel 5	De sociale veiligheid in het OV moet worden verbeterd (1)		Geen prestaties geformuleerd
OV-Doel 3	(Voor provincie) gelijkblijvende kosten (voor provincie kostendekkend OV) (1, 4)	P10	Concretiseren van het stakeholdersbeleid en subsidiebeleid voor maatwerkvoorzieningen (1)

OV-Doel (openbaar vervoerdoel)		Prestaties	
Alle		P16	Delegatie van bevoegdheden naar gemeenten Almere en Lelystad (1)
		P17	Afspraken met gemeenten Lelystad en Almere over de toekomstige organisatie van het stadsvervoer (4)
		P18	Consumentenparticipatie (ROCOVF) (3, 4)
		P19	Monitoren, analyseren van gegevens in het kader van concessiebeheer (3, 4)
		P20	Bijsturen van de vervoerders en/of het lijnennet (3, 4)
		P21	Uitvoering concessies (3, 4)

Prioriteiten

De provincie vindt niet één van de beleidsdoelen duidelijk belangrijker dan de andere. De provincie merkt in de Nota Mobiliteit Flevoland op dat, *'gezien de ontwikkelingsopgave waar Flevoland voor staat, de provincie de nadruk legt op een goede bereikbaarheid. Dit mag echter niet ten koste gaan van de leefbaarheid en veiligheid.'*³⁵ De provincie vindt de doelen bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid hiermee feitelijk even belangrijk.

Indicatoren

De provincie Flevoland maakt gebruik van effect-indicatoren om te meten of zij haar doelen realiseert. Deze indicatoren staan in de Nota Mobiliteit Flevoland of in de programmabegrotingen.³⁶ Tabel 11 geeft een overzicht van de indicatoren met per indicator de nulmeting, de streefwaarde, de termijn waarop de streefwaarde behaald moet zijn en de koppeling met de beleidsdoelen.

³⁵ Provincie Flevoland: Nota Mobiliteit Flevoland, 2006, blz. 12.

³⁶ Alle indicatoren staan in de programmabegrotingen en alleen de indicatoren 1,2 en 6, 7, 8 en 9 staan in de Nota Mobiliteit Flevoland, 2006.

Tabel 11 Indicatoren openbaar vervoerbeleid provincie Flevoland

Nr	Omschrijving indicator	Nulmeting	Streefwaarde	Jaartal streefwaarde	Indicator bij doel
1.	Beschikbaarheid openbaar vervoer	Geen	Op ieder moment moet iedere locatie die over de weg bereikbaar is, te bereiken zijn. De dekking van het buslijnennet wordt tot 100% gecompleteerd door de Regiotaxi. ³⁷	Geen	Effectindicator bij OV-Doel 1
2.	Aantal verbindingen en haltes volledig (rolstoel-) toegankelijk	2006: 4,8% (35 van de 728). ³⁸	35% van de haltes volledig (rolstoel-) toegankelijk.	2010	Effectindicator bij OV-Doel 2
3.	Relatieve aandeel OV in totale mobiliteit	Geen	Relatieve aandeel OV in totale mobiliteit ten minste handhaven en waar mogelijk op kansrijke relaties verhogen.	Jaarlijks	Effectindicator bij OV-Doel 4
4.	Reizigerskilometers bus	2004: 100 mln. 2005: 104 mln. 2006: 111 mln.	Minimaal 111 mln.	2007 en 2008	Effectindicator bij OV-Doel 4
5.	Klantwaardering (rapportcijfer)	2006: Prov. Flevoland: 7,3 IJsselmond: 7,1* Stadsvervoer Lelystad: 7,4	Handhaven waarde nulmeting 2006.	Jaarlijks	Effectindicator bij OV-Doel 4
6.	Percentage zwartrijders	Geen	Maximaal 0,5%.	Jaarlijks	Effectindicator bij OV-Doel 5
7.	Ontwikkeling aantal middelzware en zware incidenten	Geen	Neemt jaarlijks met gemiddeld 5% af.	Jaarlijks	Effectindicator bij OV-Doel 5
8.	Veiligheidsbeleving reizigers (rapportcijfer)	Geen	In de voertuigen: 7,2 Op de haltes: 7,0.	Jaarlijks	Effectindicator bij OV-Doel 5
9.	Veiligheidsbeleving personeel (rapportcijfer)	Geen	7,0	Jaarlijks	Effectindicator bij OV-Doel 5

³⁷ Provincie Flevoland. Programmabegroting 2008, blz. 176.

³⁸ Provincie Flevoland: Implementatieplan Bushaltes, oktober 2007.

*) De Rekenkamer merkt bij de gebruikte cijfers voor de nulmeting van de klantwaardering het volgende op. Het algemeen oordeel van de reizigers in IJsselmond 2006 heeft volgens de programmabegroting 2008 een cijfer van 7,1. Hierbij wordt aangegeven dat de resultaten op basis van de klantenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) worden gepresenteerd. De cijfers komen echter niet overeen met de klantwaardering volgens het KpVV. De algemene klantwaardering voor het gebied IJsselmond in 2006 is volgens het KpVV namelijk 6,9.³⁹

Concessie Lelystad

De concessie Lelystad is gedelegeerd aan de gemeente Lelystad. Voorafgaand aan de delegatie, die in 2004 is gestart, was de gemeente al verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in Lelystad. Het doel van de delegatie was dan ook om zo weinig mogelijk te wijzigen in het beheer van het openbaar vervoer. Daarbij was delegatie volgens de provincie een logische keus vanwege het feit dat de gemeente dicht bij de burger staat en er meer samenhang is met de gemeentelijke infrastructuur.⁴⁰

Delegatie concessie Lelystad

In maart 2003 is vanuit de provincie gerefereerd aan het opstellen van een bestuursovereenkomst tussen de provincie en gemeente Lelystad. Deze bestuursovereenkomst is nooit opgesteld, maar in plaats daarvan hebben partijen besloten een uitvoeringsovereenkomst op te stellen.⁷⁴ In augustus 2005 zijn de afspraken voor de concessie Lelystad 2004-2009 tussen de provincie en de gemeente Lelystad formeel en met terugwerkende kracht vastgelegd. In het delegatiebesluit zijn de rechten en plichten weergegeven, die zijn uitgewerkt in de uitvoeringsovereenkomst. In de bijbehorende subsidiebeschikking is de hoogte van de subsidie vastgelegd. Deze wordt jaarlijks vastgesteld, evenredig aan de rijksbijdrage voor OV-exploitatie.⁴¹ De provincie blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van het openbaar vervoer in Lelystad en behoudt haar bevoegdheden met betrekking tot beleid dat consequenties heeft voor het provinciegrensoverschrijdende openbaar vervoer.⁴² De beleidsmatige inmenging van de provincie met het stadsvervoer blijft beperkt tot de coördinatie en afstemming van het OV binnen de provincie en het doorvertalen van het rijksbeleid. Onderwerpen waarvoor het provinciaal beleid kan doorwerken naar het stadsvervoer zijn bijvoorbeeld de tarieven en kaartsoorten, toegankelijkheid en sociale veiligheid van het OV.⁴³

De gemeente moet voor de concessie verantwoording afleggen aan de provincie voor de besteding van de subsidiegelden. Daarnaast moet de gemeente haar openbaar vervoerbeleid afstemmen op de provinciale beleidskaders, zoals deze zijn vastgesteld in de OV-Visie.

³⁹ KpVV, Onderzoek klantenbarometer – resultaten 2004-2008, maart 2009.

⁴⁰ Provincie Flevoland: Nota statencommissie WMVV, Bevoegdheid stadsvervoer, 5 februari 2003.

⁴¹ Provincie Flevoland: Nota GS d.d. 2 augustus 2005.

⁴² Uitvoeringsovereenkomst behorende bij subsidiebesluit openbaar stadvervoer Gemeente Lelystad WVV/05 .030738/A, d.d. 2 augustus 2005.

⁴³ Provincie Flevoland: Nota statencommissie WMVV, Bevoegdheid stadsvervoer, 5 februari 2003.

Doelen van gemeente Lelystad

Voor de periode 2002-2006 heeft het college van B&W Lelystad in haar collegeprogramma de beleidsdoelen voor het openbaar vervoer vermeld. Het beleids- en actieplan, opgesteld in 2003, geeft uitvoering aan de beleidsdoelen uit het collegeprogramma. Een kadernota ten behoeve van de nieuwe aanbesteding is vastgesteld per 1 januari 2010. Deze nota is afgestemd met de OV-tactiek, de conceptnota van oktober 2008 waarin de provincie haar openbaar vervoerbeleid operationaliseert.⁴⁴ In de kadernota heeft de gemeente haar OV-doelen geformuleerd. De gemeente Lelystad heeft als doel om het gebruik van het openbaar vervoer met 5% per jaar toe te laten nemen. Ook de kwaliteit van het vervoer moet goed zijn. Daarnaast wil de gemeente de klanttevredenheid van met name de informatievoorziening laten toenemen en ook de toegankelijkheid van het OV verhogen.⁴⁵

3.1.2 Wat is de kwaliteit van het huidige beleid?

Beoordelingscriteria a, b en c:

- a. *De beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.*
- b. *De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelen.*
- c. *De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelen en de prestaties.*

Toelichting criteria a, b en c. Om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat duidelijk is wat de beleidsdoelen zijn en dat nagegaan kan worden of deze worden gerealiseerd. Hiervoor moeten de doelen SMART⁴⁶ geformuleerd zijn. Dat houdt op hoofdlijnen in dat algemene doelen zijn vertaald in operationele doelen, dat voor de operationele doelen beoogde prestaties zijn geformuleerd en dat indicatoren zijn opgesteld waarmee deze prestaties en de realisatie van de beleidsdoelen gemeten worden. De Rekenkamer concentreert zich op de doelen voor het openbaar vervoer die duidelijk zijn gerelateerd aan de concessieverlening. Dat houdt in dat bijvoorbeeld doelen voor het CVV niet worden meegenomen in het onderzoek.

We zijn nagegaan in welke mate de doelen voldoen aan de volgende drie SMART-eisen (en maken daarbij een onderscheid in grote mate, redelijke mate en geringe mate):⁴⁷

- **Specifiek:** Is het beoogde effect voldoende specifiek en niet voor meerdere uitleg vatbaar?
- **Meetbaar:** Kan op basis van de huidige formulering de realisatie van de effecten tussentijds gevolgd worden aan de hand van prestatiegegevens en/of evaluatieonderzoek? Is informatie over de nulsituatie opgenomen?
- **Tijdgebonden:** Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost? Is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?

Het moet duidelijk zijn welke prestaties de provincie beoogt te leveren om de beleidsdoelen te realiseren. Daarnaast is het belangrijk dat de provincie indicatoren opstelt die gezamenlijk een goed beeld kunnen geven van de mate waarin prestaties zijn gerealiseerd en in welke mate de doelen zijn bereikt. Daarom is ook beoordeeld of er een logische relatie bestaat tussen de indicatoren, de prestaties en de daarmee beoogde effecten (= doelen).

⁴⁴ Interview met gemeente Lelystad d.d. 6 februari 2009.

⁴⁵ Gemeente Lelystad. Kadernota Beleidsmatige en strategische uitgangspunten ter voorbereiding op de aanbesteding van de OV-concessie Lelystad, 8 mei 2008 en Collegeprogramma Lelystad 2002-2006.

⁴⁶ SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Voor een beschrijving van SMART, zie onder andere de Algemene Rekenkamer, Staat van de beleidsinformatie 2007, blz. 97.

⁴⁷ Deze criteria zijn ontleend aan de Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens die in 2002 is uitgebracht door het Ministerie van Financiën in het kader van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) en uit een deels vergelijkbare set criteria samengevat met de term SMART.

Bevinding a. De beleidsdoelen zijn in **geringe mate** specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Er worden begrippen gebruikt die nadere toelichting behoeven. Ook ontbreekt informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdpad. Doordat de doelen aan indicatoren kunnen worden gekoppeld, worden ze echter in **redelijke mate** meetbaar en tijdgebonden. Bijna alle indicatoren zijn voorzien van een streefwaarde en een tijdpad. Slechts 3 indicatoren zijn voorzien van een nulmeting. Hierdoor is het ambitieniveau niet helder, en zijn niet alle indicatoren meetbaar.

Toelichting. De begrippen die in de beleidsdoelen zijn gebruikt, zijn in geringe mate specifiek. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat wordt bedoeld met OV-doel 4: 'op belangrijkste relaties is OV van dusdanige kwaliteit dat het een goed alternatief is voor de auto', omdat het begrip 'dusdanige kwaliteit' niet helder is gedefinieerd. Daarnaast is geen streefwaarde geformuleerd, en zijn tijdpad en nulsituatie niet omschreven. De provincie heeft wel indicatoren opgesteld, die inzicht kunnen bieden in de realisatie van de beleidsdoelen. Omdat de indicatoren kunnen worden gekoppeld aan de beleidsdoelen, heeft de Rekenkamer de indicatoren ook in het oordeel betrokken. Tabel 12 geeft hiervan een voorbeeld.

Tabel 12 Voorbeeld van een doelstelling met daarbij het oordeel van de Rekenkamer

Doelstelling	Indicator(en)	Commentaar Rekenkamer
Op belangrijkste relaties is OV van dusdanige kwaliteit dat het een goed alternatief is voor de auto.	De indicatoren 'relatieve aandeel OV in totale mobiliteit' en 'reizigerskilometers bus' zijn te koppelen aan deze doelstelling.	De doelstelling is onvoldoende specifiek, omdat de begrippen 'dusdanige kwaliteit' en 'goed alternatief voor de auto' niet worden toegelicht. Door de indicator 'reizigerskilometers bus' op te stellen, is dit aspect van het doel specifiek en meetbaar gemaakt. Door het ontbreken van een nulmeting is de streefwaarde dat het relatieve aandeel OV gehandhaafd moet worden, niet meetbaar.

De Rekenkamer vindt de indicatoren in geringe mate meetbaar en in redelijke mate tijdgebonden. Alle indicatoren, behalve één, bevatten informatie over de streefwaarde en het tijdstip waarop deze waarde moet zijn gerealiseerd. Voor de indicator 'beschikbaarheid openbaar vervoer' is geen jaartal benoemd waarop de streefwaarde moet worden bereikt.

Slechts drie van de negen indicatoren geven een nulsituatie weer. Bij twee indicatoren is daardoor een evaluatie van de streefwaarde onmogelijk. Het gaat hierbij om 'ten minste handhaven van relatieve aandeel OV' (bij indicator 3) en 'de jaarlijks gemiddelde afname van 5% van het aantal middelzware en zware incidenten' (bij indicator 7). Om dit te beoordelen is informatie over de nulsituatie noodzakelijk.

De streefwaarde 'relatieve aandeel OV in totale mobiliteit ten minste jaarlijks handhaven en waar mogelijk op kansrijke relaties verhogen' bevat het begrip 'kansrijke relaties', wat volgens de Randstedelijke Rekenkamer in geringe mate specifiek is.

Bevinding b. De prestaties vloeien in **grote mate** logisch voort uit de beleidsdoelen. De meeste prestaties zijn te koppelen aan een beleidsdoel. Voor de prestaties die te koppelen zijn aan een beleidsdoel, is over het algemeen te beredeneren dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van het bijbehorende beleidsdoel.

Toelichting. De meeste prestaties sluiten goed aan op de beleidsdoelen. Voor de prestaties die te koppelen zijn aan een beleidsdoel, is het voor de Rekenkamer over het algemeen aannemelijk dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van het bijbehorende beleidsdoel. Zo is het bijvoorbeeld aannemelijk dat de

prestatie 'opstellen en uitvoeren halteplan met het oog op verbetering toegankelijkheid' (P6) bijdraagt aan beleidsdoel 'het openbaar vervoer moet betaalbaar zijn en voor iedereen toegankelijk' (OV-Doel 2).

De prestaties 'delegatie van bevoegdheden naar gemeenten Almere en Lelystad' (P16), 'afspraken met gemeenten Lelystad en Almere over de toekomstige organisatie van het stadsvervoer' (P17), 'consumentenparticipatie (ROCOVF)' (P18), 'monitoren, analyseren van gegevens in het kader van concessiebeheer' (P19), 'bijsturen van de vervoerders en/of het lijnennet' (P20) en 'uitvoering concessies' (P21) zijn niet aan één specifiek OV-Doel te koppelen, maar dragen bij aan het realiseren van alle OV-Doelen. De prestatie 'bij concessieverlening bevorderen dat busmaterieel voldoet aan hoge emissienormen' (P11) is niet gekoppeld aan één van de OV-Doelen, maar sluit direct aan op het algemene beleidsdoel 'iedereen moet zich snel en veilig kunnen verplaatsen, zonder dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid' (AD2).

Bevinding c. De indicatoren hangen in redelijke mate samen met de beleidsdoelen en de prestaties. Het is duidelijk over welk doel of prestatie de opgestelde indicatoren informatie verschaffen, maar één doel heeft geen indicator en een ander doel is slechts gedeeltelijk gekoppeld aan een indicator.

Toelichting. De provincie heeft indicatoren ontwikkeld, waarvan duidelijk is bij welk beleidsdoel deze behoren (zie tabel 11). Zo levert de indicator 'ontwikkeling aantal middelzware en zware incidenten' (indicator 7) informatie over de realisatie van het beleidsdoel 'de sociale veiligheid in het OV moet worden verbeterd' (OV-Doel 5).

Het doel '(voor provincie) gelijkblijvende kosten (voor provincie kostendekkend OV)' (OV-Doel 3) heeft geen effectindicator. De provincie merkt op dat dit doel controleerbaar is aan de hand van de begroting.⁴⁸ De overige OV-Doelen kennen één of meerdere effectindicatoren. Het doel 'het openbaar vervoer moet betaalbaar zijn en voor iedereen toegankelijk' (OV-Doel 2) heeft een effectindicator voor het aspect toegankelijkheid, maar geen indicator voor het aspect 'betaalbaarheid'. Aan het doel 'de sociale veiligheid in het OV moet worden verbeterd' (OV-Doel 5) zijn geen prestaties gekoppeld, maar hiervoor zijn wel vier effectindicatoren opgesteld die samenhangen met het beleidsdoel, weergegeven als indicatoren 6 tot en met 9 in tabel 11.

3.2 Verschillen tussen het huidige en het voorgaande beleid

Naast de beschrijving van de huidige beleidsdoelen is het van belang te kijken wat het beleid van de provincie was ten tijde van het opstellen van het programma van eisen en het aangaan van de concessie. Het programma van eisen voor de concessie IJsselmond is op 29 juni 2004 door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) Flevoland vormde destijds het relevante beleidskader.⁴⁹ In aansluiting op het PVVP heeft de provincie in 2002 een OV-visie opgesteld, wat een nadere uitwerking is van het PVVP.⁵⁰ Uit deze documenten blijkt dat de provincie het gebruik van het openbaar vervoer wil stimuleren. Daartoe is het van belang dat er goede en frequente verbindingen zijn.

Het beleid van de provincie richtte zich in 2002 op het behoud c.q. verbeteren van de bereikbaarheid, zonder dat dit ten koste gaat van de veiligheid en leefbaarheid. Hoewel deze ambitie gelijk is gebleven, geeft de provincie in 2006 aan dat ze nadrukkelijker dan voorheen een adequate en betaalbare basisvoorziening wil garanderen voor al haar inwoners en bezoekers. Deze basisvoorziening moet ook op plaatsen waar de vraag te gering is voor een

⁴⁸ Reactie provincie Flevoland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

⁴⁹ Provincie Flevoland: Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Flevoland, 2000.

⁵⁰ Provincie Flevoland: OV-Visie Flevoland, 2002.

buslijn een goed aanbod bieden tegen een acceptabel tarief.⁵¹ Daarnaast is op het gebied van veiligheid het accent verlegd van verkeersveiligheid naar sociale veiligheid.⁵²

Een andere verandering is dat de provincie openbaar vervoer niet meer alleen als haar eigen taak ziet. Er zijn meer partijen die een aantoonbaar belang hebben bij openbaar vervoer, zoals de vervoerders, bedrijven, recreatieparken, uitgaansgelegenheden, zorgverzekeraars en scholen. De provincie wil deze 'stakeholders' nadrukkelijk betrekken bij het openbaar vervoer.⁵³

⁵¹ Provincie Flevoland, Visie Openbaar Vervoer Flevoland 2015, blz. 9.

⁵² Provincie Flevoland: Beleidseffectrapportage Verkeer en Vervoer Flevoland 2006-07.

⁵³ Provincie Flevoland: Visie Openbaar Vervoer Flevoland 2015, 2006, blz. 9 en Nota Mobiliteit Flevoland 2006, blz. 33.

HOOFDSTUK 4

Beleidsontwikkeling

Dit hoofdstuk richt zich op de beleidsontwikkeling, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de concessie-eisen en hun relatie tot het openbaar vervoerbeleid. Vervolgens wordt ingegaan op het concessiebeheer in opzet. Hiervoor zijn twee concessies nader onder de loep genomen: de in september 2005 gestarte concessie IJsselmond en de in 2004 aan de gemeente gedelegeerde concessie Lelystad. In dit rapport ligt de nadruk op de concessie IJsselmond.

4.1 Concessie-eisen

4.1.1 Welke eisen heeft de provincie gesteld?

De provincie Flevoland stelt bepaalde minimumeisen aan de uitvoering van de concessies. Deze eisen zijn opgenomen in een programma van eisen en het werkbestedek, de juridische vertaling van het programma van eisen.⁵⁴ Het werkbestedek wordt tijdens de aanbestedingsprocedure van de concessie aan de inschrijvende vervoerders kenbaar gemaakt en vormt daarmee de basis voor hun offerte. Ook voor de concessie Lelystad zijn eisen gesteld aan de uitvoering van de concessie. In dat geval was het niet de provincie, maar de gemeente Lelystad die de eisen heeft gesteld.

Concessie IJsselmond

Het beleidsmatig kader voor deze aanbesteding wordt gevormd door het openbaar vervoer beleid van de provincie Flevoland en de provincie Overijssel, met name de nota's 'OV-visie Flevoland' en 'Onderweg met het openbaar vervoer in Overijssel'.⁵⁴ Hieruit is als algemene doelstelling voor de aanbesteding IJsselmond afgeleid: *"Binnen de financiële randvoorwaarden dient de huidige kwaliteit van het openbaar vervoer minimaal gehandhaafd te worden. Waar mogelijk moeten kwaliteitsaspecten gericht verbeterd worden zodat meer reizigers van het openbaar vervoer gebruik gaan maken."* Deze algemene doelstelling wordt in het programma van eisen uitgewerkt in de volgende specifieke aandachtspunten:

- Behoud van het voorzieningenniveau bij een lager budget;
- Kwaliteitsverbetering en reizigersgroei op het kernnet;⁵⁵
- Vergroting markt- en klantgerichtheid van het openbaar vervoer;
- Verbetering van de toegankelijkheid.

Een belangrijk deel van de concessie IJsselmond is gewijd aan het voorzieningenniveau, dat wil zeggen het vervoersaanbod.⁵⁶ De provincie heeft hiervoor gedetailleerde eisen in de concessie opgenomen. Per lijn zijn de route, halten, aansluitingen, frequenties en bedieningsperioden voorgeschreven. Naast deze minimumeisen zijn bij verschillende lijnen wensen van de provincie opgenomen, bijvoorbeeld voor aansluitingen of voor frequentieverhoging.⁵⁷

⁵⁴ Provincie Flevoland en Overijssel: Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond; Programma van Eisen 01-07-2004. Werkbestek deel B, 041215. Concept concessiebeschikking, 2004.

⁵⁵ Met het kernnet worden de lijnen tussen de grotere kernen in het concessiegebied bedoeld.

⁵⁶ Concessie IJsselmond 2005-2011, 2005.

⁵⁷ Concessie IJsselmond 2005-2011, 2005, bijlage 2.

Behalve eisen aan het voorzieningenniveau zijn ook eisen gesteld aan onder meer de kwaliteit van de dienstuitvoering (o.a. stiptheid, rituitval, zitplaatsgarantie), materieel, toegankelijkheid en sociale veiligheid. De belangrijkste eisen voor de concessie IJsselmond zijn samengevat in tabel 13. In de vierde kolom wordt de invulling van de vervoerder weergegeven wanneer deze een hogere kwaliteit aanbiedt naast dat wat in het programma van eisen wordt geëist. Het programma van eisen en de offerte vormen daarmee samen de bepalingen die tijdens het concessiebeheer relevant zijn.

Tabel 13 Belangrijkste concessiebepalingen IJsselmond

Categorie	Aspect	Concessie-eisen IJsselmond	Invulling vervoerder
Kwaliteit dienstuitvoering	<i>Stiptheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Er wordt nooit te vroeg van de halte vertrokken. 2. Tenminste 95% van ritten vertrekt binnen 3 minuten na de gepubliceerde vertrektijd. 	Conform eis
	<i>Rituitval</i>	Maximaal 0,5% uitval van ritten, exclusief overmacht.	Uitvoering van 99,5% van de ritten, de resterende 0,5% uitsluitend uitval bij overmacht.
	<i>Vervoerplicht</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De capaciteit moet te allen tijde voldoende zijn om alle reizigers die aan de halte staan mee te nemen, met uitzondering van grote evenementen. 2. Wanneer de bus vol is, moet aan de achterblijvende reizigers binnen 30 minuten een vervangende reismogelijkheid worden geboden. 	Conform eis
	<i>Aansluitingen</i>	De lijnen van het openbaar vervoer dienen zo goed mogelijk op elkaar aan te sluiten. Per lijn zijn eisen gesteld welke aansluitingen op trein en bus gegarandeerd moeten worden.	Conform eis
	<i>Zitplaatsgarantie</i>	Voor alle lijnen buiten de spits, en voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV)-lijnen de gehele dag, bedraagt de zitplaatscapaciteit meer dan 7/5 van de gemiddelde bezetting volgens NVS. ⁵⁸ Voor niet HOV-lijnen tijdens de spits is de zitplaatscapaciteit groter dan of gelijk aan het gemiddeld aantal reizigers zoals blijkt uit de jaarlijkse NVS-telling. Het is niet toegestaan dat reizigers langer dan 30 minuten moeten staan op niet HOV-lijnen.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voor HOV-lijnen 100% zitplaatsgarantie. ▪ Op interlokaal traject tijdens de spits geen staanplaatsen. ▪ Op lokaal traject maximaal 50% (spits) of 10% (buiten spits) benutting van aantal wettelijk toegestane staanplaatsen. ▪ Reizigers mogen maximaal 15 minuten staan.

⁵⁸ Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer. Systeem om een minimum-niveau te handhaven voor de frequentie van busritten afhankelijk van het aantal reizigers.

Categorie	Aspect	Concessie-eisen IJsselmond	Invulling vervoerder
Materieel	<i>Milieu</i>	Materieel dat wordt ingezet op de stadsdienst Kampen dient te zijn voorzien van een CRT®-filter.	Alle bussen hebben Euronorm III als milieukeurmerk.
	<i>Comfort</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Al het materieel is uitgerust met comfortabele zittingen en voldoende beenruimte. 2. HOV materieel is voorzien van comfortabele stoelen met voldoende beenruimte; 90% van de stoelen heeft tenminste 76 cm beenruimte. 	Mogelijkheid tot het luisteren van muziek.
	<i>Toegankelijkheid</i>	Het materieel dat ingezet wordt op het kernnet en op de stadsdienst Kampen dient toegankelijk te zijn.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een 120 cm brede deur in iedere bus. ▪ Nieuwe bussen hebben een toegangsknop aan de buitenzijde om assistentie van de chauffeur te vragen.
Sociale veiligheid		<ol style="list-style-type: none"> 1. De concessiehouder dient zich maximaal in te spannen om ervoor te zorgen dat reizigers en personeel zich tijdens de reis veilig voelen. 2. De concessiehouder werkt mee aan de uitvoering van het Meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer.⁵⁹ 	Conform eis
Klachten		De concessiehouder registreert klachten en de afhandeling ervan, en informeert de concessieverleners hierover periodiek.	Reizigers ontvangen binnen 5 werkdagen een ontvangstbevestiging van hun klacht. Afhandeling van de klacht geschiedt binnen 3 weken.
Aantal reizigers (opbrengsten)		Geen eisen opgenomen.	

De vervoerder dient voorafgaand aan de concessie een prettig-reizen-plan en een meerjarenplan 'benadering klant' in te dienen. Het prettig-reizen-plan bevat informatie over wat de reiziger wordt geboden en hoe dat wordt gerealiseerd om tot een prettige en comfortabele reis te komen. In het meerjarenplan 'benadering klant' dient aandacht te worden besteed aan reisinformatie en marketing. Daarnaast bevat het plan omschrijvingen van te ondernemen activiteiten.⁶⁰

Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV)

HOV is openbaar vervoer van extra kwaliteit. In het HOV-convenant is door meerdere provincies, waaronder Flevoland en Overijssel, vastgelegd dat aan de reiziger hoge kwaliteit en comfort geboden moet worden en er een afwijkend tariefsysteem van kracht is.⁶¹ Het basispakket van de concessie IJsselmond bevat één lijn die behoort tot het HOV: lijn 330 tussen Zwolle en Lelystad.

⁵⁹ De maatregelen worden niet dwingend voorgeschreven en geven vooral richting aan inspanningen van de vervoerder. Meerjarenplan Sociale Veiligheid OV 2005-2010, blz. 18.

⁶⁰ Werkbestek Inleiding en Deel A, Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond, 2004.

⁶¹ Werkbestek Deel C 041215, bijlagen bij bestek, Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond, 2004.

Concessie Lelystad

De provincie stelt als eis dat het OV-beleid van de gemeente Lelystad moet worden afgestemd met de provinciale OV-beleidskaders.⁶² Volgens de Randstedelijke Rekenkamer is dit in grote mate gebeurd. Aanvullend op de provinciale doelstellingen wil de gemeente Lelystad het openbaar vervoergebruik toe laten nemen. Het verhogen van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, sluit aan bij OV-Doel 2 van de provincie: 'het openbaar vervoer moet betaalbaar zijn en voor iedereen toegankelijk'. Het streven naar kwalitatief goed vervoer en de toename van klanttevredenheid van de informatievoorziening sluit aan bij OV-Doel 4 van de provincie: 'het OV is van dusdanige kwaliteit dat het een goed alternatief is voor de auto'. Aan de uitvoering van de concessie worden geen eisen gesteld door de provincie.

Net als bij de concessie IJsselmond is voor de concessie Lelystad een belangrijk deel van de eisen gewijd aan het voorzieningenniveau. Daarnaast bevat het programma van eisen bepalingen over onder meer de kwaliteit van de dienstuitvoering (o.a. stiptheid, rituitval, vervoerplicht), materieel en klachtenafhandeling. De belangrijkste eisen voor de concessie Lelystad zijn samengevat in tabel 14. De invulling van de vervoerder is conform de gestelde eisen.

Tabel 14 Belangrijkste concessiebepalingen Lelystad

Categorie	Aspect	Eisen uit offerteaanvraag
Kwaliteit van de dienstuitvoering	<i>Stiptheid</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Ritten van de stadsdienst dienen nooit eerder of later bij een halte te vertrekken dan in de dienstregeling staat.2. Maximaal vijf procent van de ritten per lijn per dag mag maximaal drie minuten later bij een willekeurige halte per lijn arriveren dan in de dienstregeling staat.
	<i>Rituitval</i>	Uitgevallen ritten worden niet geaccepteerd, behalve bij extreem weer als ijzel en zware storm.
	<i>Vervoerplicht</i>	<ol style="list-style-type: none">1. De capaciteit van de voertuigen wordt permanent afgestemd op het aantal te verwachten reizigers. Geen enkele wachtende reiziger mag bij de halte achterblijven omdat de capaciteit van het voertuig ontoereikend is.2. Als een of meer reizigers toch op de halte moeten achterblijven omdat de capaciteit van een voertuig ontoereikend is, dan regelt de chauffeur of de concessiehouder onmiddellijk een of meer voertuigen om elke gedupeerde reiziger rechtstreeks te vervoeren naar een adres van zijn of haar keuze in Lelystad.
	<i>Aansluitingen</i>	Geen eisen opgenomen.
	<i>Zitplaatsgarantie</i>	Geen eisen opgenomen.
Materieel	<i>Leeftijd</i>	<ol style="list-style-type: none">1. De gemiddelde leeftijd van bussen bedraagt maximaal zes jaar. De maximale leeftijd van bussen is elf jaar.2. De gemiddelde leeftijd van taxibusjes is maximaal twee jaar. De maximale leeftijd van taxibusjes is vier jaar.
	<i>Milieu</i> ⁶³	<ol style="list-style-type: none">1. Ten minste een keer per halfjaar worden alle voertuigen getest op uitlaatgassen en wordt op basis van de uitslag zonodig onderhoud uitgevoerd.2. Ten minste twee keer per jaar wordt aan de gemeente over de uitstoot van de voertuigen gerapporteerd.
	<i>Comfort</i>	<ol style="list-style-type: none">1. De zijruiten van alle voertuigen zijn uitgevoerd in dubbel glas.2. De temperatuur in de voertuigen is aangenaam.

⁶² Provincie Flevoland: Delegatiebesluit openbaar stadsvervoer gemeente Lelystad, 2 augustus 2005.

⁶³ Tijdens de concessie zijn aanvullende afspraken gemaakt over het plaatsen van roetfilters en het voldoen aan stikstofmonoxide-normen en Euronorm-4.

Categorie	Aspect	Eisen uit offerteaanvraag
Sociale veiligheid		Rijdend personeel ziet toe op de waarborging van de sociale veiligheid in en om de voertuigen en bij haltes.
Klachten		1. In de voertuigen hangen voorgedrukte kaartjes voor klachten en reacties. 2. Klachten en reacties worden geregistreerd en binnen drie werkdagen wordt een ontvangstbevestiging verstuurd. De klachten en reacties worden binnen vijftien werkdagen netjes en constructief afgehandeld.
Aantal reizigers (opbrengsten)		Geen eisen opgenomen.

Vergeleken met de concessie IJsselmond zijn de eisen voor Lelystad strikter geformuleerd voor de aspecten stiptheid en rituitval. In Lelystad mag een bus nooit te laat van een halte vertrekken, terwijl bij de concessie IJsselmond maximaal 5% van de ritten meer dan 3 minuten te laat mag vertrekken. In Lelystad mag geen enkele rit uitvallen, terwijl bij de concessie IJsselmond een uitval van 0,5% wordt getolereerd. De vervoerder van de concessie IJsselmond heeft hier echter de invulling aan gegeven dat dit uitsluitend in het geval van overmacht mag zijn. Lelystad heeft geen eisen gesteld aan beenruimte in de bussen, zitplaatsgarantie of aansluitgarantie.

Afspraken over onderzoek naar klachten en kwaliteitsaspecten in Lelystad

De vervoerder laat op zijn kosten een extern bureau minimaal één keer per halfjaar de binnengekomen klachten analyseren. Aan de hand van die analyse stelt de vervoerder een plan op om de grootste klachtenbronnen weg te nemen en voert dat plan vervolgens uit. De vervoerder overlegt minimaal één keer per halfjaar met Lelystad over de klachten, de afhandeling daarvan en het wegnemen van de klachtenbronnen. Als er veel of ernstige klachten binnenkomen, kan Lelystad de vervoerder ter verantwoording roepen.

De vervoerder dient zelf of door een extern bureau een representatief onderzoek uit te (laten) voeren naar kwaliteitsaspecten van de stadsdienst die de vervoerder zelf kan beïnvloeden. In plaats daarvan mogen de rapportcijfers ook overgenomen worden uit de landelijke Klantenbarometer.⁶⁴

4.1.2 Hoe verhouden deze eisen zich tot het openbaar vervoerbeleid?

Beoordelingscriteria d en e:

- d. *De eisen aan de uitvoering van de concessie zijn te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid.*
- e. *Een eventuele prioritering in de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid is herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie.*

Toelichting criteria d en e. De concessie vormt een instrument waarmee de provincie de doelen van het openbaar vervoerbeleid kan realiseren. De beleidsdoelen dienen te worden uitgewerkt in concrete eisen die opgenomen zijn in het programma van eisen. Het doel 'waarborging van de sociale functie' wordt bijvoorbeeld in het programma van eisen vaak vertaald in een dekkingseis: elk adres heeft in een straal van x meter een halte. Uit het beleid van de provincie kan blijken dat de provincie aan bepaalde doelen een hogere prioriteit toekent. In het openbaar vervoer zijn de beschikbare middelen (financieel, materieel, personeel) niet onbepaald. Daardoor moet de provincie soms kiezen tussen bijvoorbeeld verbetering van de bereikbaarheid van grotere plaatsen of een goede ontsluiting van kleine kernen. Als de provincie een prioriteit in doelen heeft aangebracht, moet dit met name tot uitdrukking komen in de eisen die zij aan de concessie stelt. Als de provincie daarnaast nog wensen en

⁶⁴ Werkbestek deel B, 041215. Concept concessiebeschikking, 2004.

voorkeuren heeft, dan wordt dit zichtbaar in de waardering die aan de verschillende componenten in het gunningsmodel worden toegekend.

De Rekenkamer is nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) de doelen zijn gekoppeld aan de concessievoorwaarden en vice versa. Indien de provincie een prioriteit in doelen heeft aangebracht, moet dat zijn terug te vinden in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie.

Bevinding d. De eisen aan de uitvoering van de concessies IJsselmond en Lelystad zijn **in grote mate** te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid. De provincie heeft voor de meeste doelen eisen gesteld die kunnen bijdragen aan de realisatie van deze doelen. De eisen die de gemeente Lelystad heeft gesteld zijn ook in grote mate te koppelen aan het provinciale beleid.

Toelichting

Concessie IJsselmond

In deze paragraaf onderzoekt de Rekenkamer de koppeling tussen het programma van eisen en de vijf openbaar vervoerdoelen die zijn beschreven in de 'Nota mobiliteit Flevoland' uit 2006. De Rekenkamer is er zich van bewust dat de provincie het programma van eisen heeft opgesteld op basis van 'de OV-Visie Flevoland' uit 2004 en heeft daarom het verschil tussen het voorgaande beleid en het huidige beleid beschreven in paragraaf 3.2. Hieruit is gebleken dat het huidige beleid in grote lijnen overeenkomt met het voorgaande beleid, maar dat de provincie meer nadruk legt op een adequate en betaalbare basisvoorziening, ze meer aandacht besteedt aan sociale veiligheid en zogenaamde 'stakeholders' meer wil betrekken bij het OV.

Met de eisen ten aanzien van het voorzieningenniveau geeft de provincie Flevoland invulling aan handhaving van de bereikbaarheid van (kleine) kernen in Flevoland en daarmee aan het doel dat 'elke locatie in Flevoland met OV bereikbaar is' (OV-Doel 1). Lijnen, routes en belangrijkste aansluitingen zijn voorgeschreven in het programma van eisen en de vervoerder wordt geacht deze voorschriften te volgen.

Ten behoeve van de toegankelijkheid is in het programma van eisen opgenomen dat in het kernnet en de aanvullende lijnen toegankelijk materieel wordt ingezet en dat de halteaccommodaties waar nodig moeten worden aangepast. Ook moet de vervoerder zorgen voor de communicatie naar de reiziger omtrent de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Het tariefsysteem dient bij te dragen aan de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer voor de reiziger. Dit is in overeenstemming met 'het openbaar vervoer moet betaalbaar zijn en voor iedereen toegankelijk' (OV-Doel 2).

De koppeling met de gelijkblijvende kosten (OV-Doel 3) kan gemaakt worden met de verwachting van de provincie dat de maximale exploitatievergoeding ruim voldoende is om het basispakket te financieren. Vervolgens kunnen de vervoerders zelf aangeven of ze resterend budget inzetten om extra ritten aan te bieden, invulling te geven aan de wensen die geformuleerd zijn op basis van het advies van de consumentenorganisaties, danwel akkoord te gaan met een lagere exploitatievergoeding. De provincie geeft de voorkeur aan de inzet van extra ritten oftewel extra dru's (dienstregelingen).

Besparing op subsidie

De provincie trok voor de voorgaande concessie € 6,38 mln. per jaar uit. In de begroting en de financiële meerjarenraming voor de huidige concessie was een bedrag van € 5,2 mln. per jaar gereserveerd. De vervoerder heeft aan de provincie Flevoland een subsidie van € 4,34 mln. opgenomen in zijn aanbieding voor de concessie IJsselmond. De vervoerder doet deze aanbieding, omdat hij een stijging verwacht van de reizigersgroei van 20%. Doordat sprake is van een vast jaarlijks subsidiebedrag loopt de provincie geen financiële risico's.⁶⁵

Eisen die de uitvoeringskwaliteit van het openbaar vervoer verhogen, zijn met name gericht op stiptheid en zitplaatsgarantie. Een absolute garantie van deze twee aspecten zal echter leiden tot onevenredig hoge kosten door het gereed houden van reservematerieel en –personeel. Hierdoor zijn de eisen die gesteld worden aan stiptheid gericht op het moment van vertrek en niet op het moment van aankomst.⁶⁶ Met betrekking tot kwaliteit van materieel worden aparte eisen gesteld aan de inzet van Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV), waar meer comfort voor de reiziger wordt vereist. Hiermee kan de koppeling gelegd worden met het doel: 'op belangrijkste relaties is OV van dusdanige kwaliteit dat het een goed alternatief is voor de auto' (OV-Doel 4).

Op het gebied van sociale veiligheid (OV-Doel 5) is de taak van de vervoerder invulling te geven aan het provinciale Meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer. Met een plan van aanpak voor sociale veiligheid geeft de vervoerder in zijn aanbieding en vervolgens jaarlijks aan welke maatregelen hij gedurende het jaar neemt om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren.

Concessie Lelystad

De Rekenkamer is van mening dat de provincie ook eisen moet stellen aan de uitvoering van het openbaar vervoer in Lelystad, aangezien zij eindverantwoordelijk is voor deze concessie. Op dit moment stelt alleen de gemeente eisen aan de uitvoering van het openbaar vervoer in Lelystad. Deze eisen komen voor een groot deel overeen met de eisen bij de concessie IJsselmond en zijn dan ook in grote mate te koppelen aan het provinciale openbaar vervoerbeleid.

Prioritering doelen

Bevinding e. Doordat de provincie geen prioriteit toekent aan bepaalde doelen, kan de Randstedelijke Rekenkamer geen beoordeling uitspreken over de herkenbaarheid van de prioritering van doelen in de eisen en wensen van de provincie.

4.1.3 Biedt de concessie mogelijkheden om in te springen op actuele ontwikkelingen?

Concessies beslaan veelal een periode van minstens 6 jaar. In 6 jaar kunnen allerlei ontwikkelingen plaatsvinden die vooraf niet waren te voorzien. Wijzigingen in bevolkingsomvang en –samenstelling, regionale economische groei, autobezit, congestie, wet- en regelgeving, beleid, etc. maken het wenselijk c.q. noodzakelijk het openbaar vervoeraanbod hierop aan te passen. In deze paragraaf is onderzocht in hoeverre de concessie (op papier) mogelijkheden biedt om rekening te houden met actuele ontwikkelingen. Dit is niet onderzocht voor de concessie Lelystad, omdat het overleg voor de hieronder genoemde aspecten plaatsvindt tussen de gemeente en de vervoerder zonder tussenkomst van de provincie. Voor de concessie IJsselmond komen de volgende aspecten aan de orde:

⁶⁵ Provincie Flevoland: Gunningsadvies IJsselmond PS aan GS d.d. 12 november 2004.

⁶⁶ Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond; Programma van eisen 01-07-2004.

- positionering ontwikkelrol provincie – vervoerder;
- beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget;
- de aanwezigheid van een meer-/minderwerkclausule.

Positionering ontwikkelrol

De provincie verwacht van de vervoerder dat hij, binnen de kaders van de concessievoorwaarden, een actieve houding aanneemt in het ontwikkelen en implementeren van verbeteringen in het openbaar vervoer, met als doel méér en tevreden reizigers.⁶⁷ Er wordt geen duidelijke omschrijving gegeven van de positionering. Wel kan de vervoerder regionale tarieven voorstellen aan de concessieverleners. Voor het toetsen van voorstellen van de vervoerder zullen de concessieverleners een tariefbeleid ontwikkelen.⁶⁸

Ontwikkelbudget

Er is geen ontwikkelbudget beschikbaar; het voldoen aan wensen dient uit het exploitatiebudget bekostigd te worden.

Meer-/minderwerkclausule

De concessie bevat een meer-/minderwerkclausule. De provincie kan extra openbaar vervoer inkopen tot maximaal 5% van het in de offerte van de vervoerder aangeboden niveau. Boven dit maximum treden beide partijen in overleg over het te hanteren tarief. De provincie heeft ook de mogelijkheid om minder openbaar vervoer in te kopen, bijvoorbeeld als gevolg van bezuinigingen.⁶⁹

4.2 Concessiebeheer

4.2.1 Wat zijn de uitgangspunten?

Beoordelingscriterium f:

- f. De provincie heeft de uitgangspunten voor het concessiebeheer omschreven, waaronder de visie op de relatie met de vervoerder en de handhavingfilosofie.*

Toelichting criterium f. De provincies kunnen algemene uitgangspunten voor het concessiebeheer hebben geformuleerd, zoals een visie op de relatie met de vervoerder en handhavingfilosofie. Bij de keuze voor een meer zakelijke benadering past een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie en een strikte handhaving, waarbij sneller de boeteregeling wordt toegepast. Ligt de nadruk meer op overleg, dan zal de provincie terughoudender zijn bij de toepassing van de boeteregeling. De wijze van samenwerking is in elk geval een belangrijk aspect van de relatie tussen partijen. De uitgangspunten voor het concessiebeheer moeten zijn vertaald in de concessievoorwaarden.

De Rekenkamer vindt het van belang dat de provincie de algemene uitgangspunten voor het concessiebeheer heeft omschreven, omdat dit richting vervoerder, maar ook intern en naar andere partijen zoals de consumentenorganisaties, duidelijkheid geeft over de wijze waarop de provincie het concessiebeheer wenst vorm te geven. We zijn nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) de provincie de algemene uitgangspunten voor het concessiebeheer heeft omschreven. Bij de beoordeling spelen onder meer de volgende punten een rol:

- Welke visie heeft de provincie op de relatie met de vervoerder?
- Welke handhavingfilosofie hanteert de provincie?

⁶⁷ Werkbestek Inleiding en Deel A, Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond, artikel 1.1, 2004.

⁶⁸ In 2007 is het tariefbeleid ontwikkeld, behorende bij de invoering van de OV-chipkaart.

⁶⁹ Concessie IJsselmond 2005-2011, 11 oktober 2005, artikel 21.

In de uitgangspunten kan de provincie vastleggen op welke wijze zij wil handhaven dat de vervoerder aan de eisen voldoet, zoals de wijze waarop de boeteregeling en de bonus-malusregeling worden toegepast.

Bevinding f. De provincie Flevoland heeft **in geringe mate** omschreven wat de uitgangspunten voor het concessiebeheer zijn. In het bestek en in de concessietekst van IJsselmond wordt deze visie niet uiteengezet. Ook de gemeente Lelystad heeft de uitgangspunten voor het concessiebeheer niet vastgelegd.

Toelichting

Concessie IJsselmond

Met de vervoerder wordt een formele relatie onderhouden waarbij een subsidie wordt verleend voor de uitvoering van de concessie.⁷⁰ Volgens de provincie is de relatie met de vervoerder door aanbesteding van de concessie veel zakelijker geworden.⁷¹ De provincie draagt daaraan bij door veel eisen te stellen aan de uitvoering van de dienstregeling. In Flevoland hebben PS gesproken over het tariefbeleid en de samenhang met reizigersgroei. Hierbij wordt opgemerkt dat de vervoerder de vrijheid moet krijgen om met de prijzen te variëren en dat de provincie niet op de stoel van de vervoerder moet gaan zitten.⁷²

Volgens de provincie Flevoland bestaan er verschillen in handhavingfilosofie tussen de provincie Flevoland en Overijssel. De provincie Overijssel gaat uit van het “trusting partnership”, terwijl de provincie Flevoland een meer strikte handhaving van de concessie nastreeft waarbij financiële prikkels worden ingezet. Voorheen werd meer op basis van klachten van reizigers actie ondernomen, maar nu maakt de provincie Flevoland meer gebruik van gedetailleerde informatie op basis van monitoring.⁷³

Samenwerking tussen Flevoland en Overijssel

De concessie IJsselmond wordt uitgevoerd in twee gebieden, een Overijssels deel en een Flevolands deel, maar is in één keer aanbesteed. De provincie Flevoland zou oorspronkelijk een bestuursovereenkomst sluiten met de provincie Overijssel. Deze overeenkomst is echter nooit opgesteld; in plaats daarvan is een uitvoeringsovereenkomst opgesteld. De formele ondertekening hiervan werd uitgesteld doordat de betrokken partijen de prioriteit legden bij de uitvoering van de concessie en niet bij de formele vaststelling daarvan.⁷⁴

Concessie Lelystad

De gemeente Lelystad heeft geen kaders, uitgangspunten of randvoorwaarden van concessiebeheer opgesteld. Ook de provincie Flevoland heeft niet voorgeschreven waar het concessiebeheer van Lelystad aan moet voldoen.

4.2.2 Welke afspraken bestaan er over het leveren van informatie?

Beoordelingscriterium g:

g. De provincie heeft gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te verkrijgen.

⁷⁰ Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond; Programma van eisen 01-07-2004.

⁷¹ Interview provincie Flevoland d.d. 29 augustus 2008.

⁷² Provincie Flevoland: Notulen openbare vergadering van PS, 10 november 2005, blz. 34.

⁷³ Interview met Provincie Flevoland d.d. 16 december 2008.

⁷⁴ Interview met Provincie Flevoland d.d. 16 december 2008.

Toelichting criterium g. Als onderdeel van het concessiebeheer monitort de provincie de prestaties bij de uitvoering van de concessie. Monitoring door de provincie vindt om twee redenen plaats:

- het verschaft informatie teneinde te controleren of de vervoerder de concessie uitvoert conform de concessievoorwaarden;
- het verschaft informatie om te beoordelen in hoeverre de uitvoering van de concessie bijdraagt aan het realiseren van de doelen van het openbaar vervoerbeleid.

In de concessie zijn afspraken gemaakt over de aanlevering van gegevens over de uitvoering van de concessie door de vervoerder. Deze afspraken hebben veelal betrekking op de volgende zaken:

- welke informatie;
- met welke frequentie;
- binnen welke termijn;
- met welke nauwkeurigheid en betrouwbaarheid;
- op welke wijze.

Het is van belang dat de provincie met behulp van de verzamelde gegevens een objectief en betrouwbaar beeld krijgt van de prestaties bij de uitvoering van de concessie. Aangezien de vervoerder belanghebbende is, kan de provincie niet automatisch uitgaan van de objectiviteit en betrouwbaarheid van de gegevens die de vervoerder aanlevert, tenzij de provincie dit duidelijk heeft geborgd (bijvoorbeeld door middel van een onafhankelijke audit). De provincie hoeft zich niet alleen te baseren op de informatie die door de vervoerder wordt verschaft, maar kan ook gebruik maken van alternatieve gegevensbronnen waarmee gecontroleerd kan worden of het door de vervoerder geschetste beeld overeenkomt met de werkelijkheid. De provincie kan zelf informatie verzamelen, bijvoorbeeld door metingen te (laten) verrichten. Ook kan de provincie gebruik maken van informatie uit andere bronnen, bijvoorbeeld onderzoeken die door de consumentenorganisaties zijn uitgevoerd of landelijke onderzoeken (zoals de Klantenbarometer).

De Rekenkamer is nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) de provincie heeft gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te krijgen. De provincie waarborgt dit wanneer:

- de afspraken met de vervoerder m.b.t. de te leveren informatie minimaal betrekking hebben op de verplichte informatieonderdelen uit het MIPOV (zie hoofdstuk 2);
- de afspraken met de vervoerder m.b.t. de te leveren informatie betrekking hebben op de belangrijkste concessievoorwaarden (d.w.z. ten minste de aspecten die bij de gunning een belangrijke rol hebben gespeeld);
- zij ook uit andere bronnen (niet zijnde de vervoerder) op structurele wijze informatie verzamelt over de uitvoering van de concessie. Tenzij de provincie zeker weet dat de informatie van de vervoerder voldoende betrouwbaar is.

Bevinding g. De provincie Flevoland heeft **in grote mate** gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie IJsselmond toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te krijgen. De afspraken hebben betrekking op de verplichte MIPOV-elementen. De provincie heeft voor zichzelf de mogelijkheid gecreëerd om de door de vervoerder geleverde gegevens te (laten) controleren en/of zelf onderzoek te (laten) doen naar de uitvoering van de concessie IJsselmond. Voor de concessie Lelystad is de informatievoorziening van de gemeente aan de provincie in redelijke mate gewaarborgd. Het is niet helder beschreven welke informatie over de prestatie van de vervoerder aan de provincie moet worden verstrekt. Wel is vastgelegd dat aan een verzoek voor informatie van de provincie binnen twee weken door de gemeente moet zijn voldaan.

Toelichting

Concessie IJsselmond

In de concessie is bepaald dat de vervoerder verplicht is de informatie te verschaffen waarmee de provincie kan controleren of deze aan zijn verplichtingen voldoet, alsmede informatie die inzicht geeft in de mate waarin de doelstellingen van de provincie worden behaald.⁷⁵ Behalve de in de concessie genoemde gegevens over de te leveren informatie kan de provincie de vervoerder verplichten om aanvullende gegevens te leveren, bijvoorbeeld zoals die genoemd worden in het MIPOV.⁷⁶ Tabel 15 geeft een overzicht van de informatie die door de vervoerder moet worden geleverd en met welke frequentie.

Tabel 15 Frequentie aan te leveren informatie door vervoerder concessie IJsselmond

Welke informatie?		Wanneer/hoe vaak?
1.	Aantal dienstregelingen	1x per jaar en na elke dienstregelingwijziging
2.	Rituitval	1x per jaar
3.	Stiptheid	1x per kwartaal
4.	Aantal incidenten/calamiteiten	1x per kwartaal
5.	Aantal instappers	1x per kwartaal
6.	Aantal reizigerskilometers	1x per kwartaal
7.	Reizigersopbrengst	1x per kwartaal
8.	Afhandeling klachten	1x per kwartaal
9.	Klachtenoverzicht	1x per kwartaal
10.	Aantal voertuigen (incl. onderscheid toegankelijkheid en milieunorm)	1x per jaar en na elke wijziging in het wagenpark
11.	Leeftijd voertuigen	1x per jaar en na elke wijziging
12.	Gerealiseerd aantal kilometers	1x per jaar
13.	Jaarverslag en jaarrekening	1x per jaar
14.	Evaluatienota over plan van aanpak sociale veiligheid ⁷⁷	1x per jaar vóór 1 april

In het jaarlijkse vervoerplan dient de vervoerder aan te geven welk voorzieningenniveau hij aanbiedt en wat de voorgestelde wijzigingen zijn in de onderdelen dienstregeling, sociale veiligheid en regionale tarieven.⁷⁸ De provincie toetst dit aan de hand van de 'jaarprocedure vervoerplan'. Het voorstel wordt dan vergeleken met het programma van eisen. Tevens moet jaarlijks een vervoerkundig verslag geschreven worden met daarin ten minste opgenomen de ontwikkeling van het aantal reizigers, belangrijkste wijzigingen in het aanbod, marketing-inspanningen en een verslag van de klachtenregistratie.⁷⁹

⁷⁵ Concessie IJsselmond, 2005, artikel 19.

⁷⁶ Concessie IJsselmond, 2005, bijlage 5 en artikel 19.

⁷⁷ Werkbestek deel B, 041215. Concept concessiebeschikking, 2004.

⁷⁸ Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond; Programma van eisen 01-07-2004.

⁷⁹ Concessie IJsselmond, 2005, bijlage 4.

De provincie heeft het recht om de gegevens van de vervoerder te laten controleren of een eigen onderzoek in te stellen gericht op de uitvoering van de concessie. Ook moet de vervoerder de concessieverlener steeds gevraagd en ongevraagd informeren over door hem gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van de concessie.⁸⁰

Volgens de concessiebepalingen moet de jaarlijkse financiële verantwoording over de door de vervoerder verkochte vervoerbewijzen zijn voorzien van een accountantsverklaring, die aan de concessieverlener ter beschikking wordt gesteld.⁸⁰ Per 2005 is dit protocol echter aangepast, waardoor de accountantsverklaringen over de opbrengsten naar Vervoerbewijzen Nederland (VBN) worden gestuurd. De provincie Zuid Holland is verantwoordelijk voor alle landelijke opgaven van de vervoerder.⁸¹

NVS-telling⁸²

De vervoerder is verplicht om tenminste een maal per jaar tellingen te verrichten gedurende ten minste 10 werkdagen. In deze periode wordt van iedere rit op vooraf bepaalde halten (de NVS-telpunten) het aantal reizigers geteld dat zich bij vertrek van de betreffende halte in het voertuig bevindt. Naast de berekening van het gemiddelde aantal reizigers wordt een overzicht van de bezetting per uurblok gepresenteerd. De resultaten van de NVS-tellingen dienen uiterlijk binnen drie maanden na de laatste teldag aan de provincie te worden verstrekt. Gedurende het jaar dient de vervoerder tweewekelijks aanvullende tellingen te houden, zodanig dat er een goed beeld wordt verkregen van het vervoer tijdens de schoolvakanties en het recreatievervoer.

Concessie Lelystad

Zoals vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst moet de provincie alle relevante informatie, die zij ontvangt van het Rijk over het openbaar stadsvervoer, BDU en aanverwante onderwerpen, aan de gemeente verstrekken. Op haar beurt moet de gemeente alle informatie relevant voor het stadsvervoer en voor zover noodzakelijk voor het functioneren aan de provincie leveren.⁸³ De gemeente moet bijvoorbeeld financiële verantwoording afleggen en periodiek gegevens verstrekken over de algemene ontwikkelingen binnen de stadsdienst, waaronder gegevens over de prestaties.⁸⁴ Daarnaast moet zij gegevens met betrekking tot de concessie op verzoek van de provincie binnen twee weken verstrekken. De Randstedelijke Rekenkamer merkt op dat niet expliciet is vastgelegd welke informatie de gemeente moet verstrekken. Zo is onduidelijk welke informatie over de prestaties van de vervoerder door de gemeente aan de provincie kenbaar gemaakt moet worden. Binnen de provincie bestaat de afspraak dat één beleidsmedewerker verantwoordelijk is voor het contact met de vaste contactpersoon van de gemeente Lelystad.⁸⁵ Hierdoor kan goed zicht gehouden worden op het tijdig aanleveren van documenten.

4.2.3 Welke mogelijkheden heeft de provincie om bij te sturen?

Concessie IJsselmond

De provincie beschikt over een aantal instrumenten waarmee de uitvoering van de concessie kan worden bijgestuurd: overleg met de vervoerder, een bonus-malusregeling, boetes en het intrekken van de concessie.⁸⁶ In tabel 16 is aangegeven in welke situatie de provincie deze instrumenten inzet, gevolgd door een beknopte toelichting op enkele onderdelen.

⁸⁰ Concessie IJsselmond, 2005, artikel 19.

⁸¹ Provincie Flevoland: Wroov jaarplan 2008, bijlage 5.

⁸² Telling volgens het Normeringssysteem Voorzieningsniveau Streekvervoer, zie bijlage C definities.

⁸³ Uitvoeringsovereenkomst behorende bij subsidiebesluit openbaar stadvervoer Gemeente Lelystad WVV/05.030738/A, d.d. 2 augustus 2005.

⁸⁴ Provincie Flevoland. Nota GS. GS-vergadering 2 augustus 2005 (ter kennisname aan Commissie Werk, 15 september 2005).

⁸⁵ E-mail van de provincie Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer, 22 april 2009.

⁸⁶ Concessie IJsselmond 2005-2011, 2005.

Tabel 16 Beschikbare bijsturinginstrumenten concessie IJsselmond

Instrument		Concessie IJsselmond
Overleg	Frequentie	Wanneer overleg door één der partijen nuttig of nodig wordt geoordeeld
Bonus	Hoogte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bonus algemene klantwaardering max 20.000 euro per jaar ▪ Bonus 'reinheid voertuig' en 'klantgerichtheid chauffeurs' maximaal 30.000 euro per jaar
	Toepassing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realisatie streefwaarden algemene klantwaardering en klantwaardering 'reinheid voertuig' en 'klantgerichtheid chauffeurs' ▪ Klantwaardering wordt vastgesteld op basis van KpVV-monitor ▪ Er mag geen daling in waardering zijn ten opzichte van het voorgaande jaar
Malus	Hoogte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximaal 10% van de exploitatievergoeding per kwartaal ▪ Maximaal 5% van de exploitatievergoeding per kalenderjaar
	Toepassing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stiptheid ▪ Inzetnorm ▪ Uitval ▪ Kwaliteit ingezette materieel ▪ Kwaliteit reizigersinformatie
Boete	Hoogte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximaal € 2.500,- per kalenderdag ▪ Maximaal € 250.000,- per jaar
	Toepassing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indien niet conform de vastgelegde bepalingen in concessie ▪ Indien niet conform de geldende dienstregeling
Intrekken concessie		Intrekken of wijzigen wanneer de concessie redelijkerwijs niet in stand kan blijven.

De bonusregeling heeft uitsluitend betrekking op de klantwaardering, gebaseerd op resultaten van de klantenbarometer van het KpVV. Als streefwaarde wordt een score van 7,5 genomen of een verbetering van 0,3% ten opzichte van het voorgaande jaar. De concessieverlener kan ook zelf besluiten tot een andere manier van meten van de klanttevredenheid c.q. bonusverstrekking.⁸⁷ Het is de Rekenkamer opgevallen dat de streefwaarde die de provincie toepast voor de bonusregeling, afwijkt van de streefwaarde zoals die is geformuleerd bij indicator 5 (zie tabel 11).

Voor sociale veiligheid worden door de provincie richtlijnen gegeven en wordt eventuele aanvullende budgetruimte verstrekt. De vervoerder is verplicht het beleid van het door de provincie vastgestelde Meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer uit te voeren.⁸⁸

Concessie Lelystad

De provincie heeft in het subsidiebesluit vastgelegd dat eens per jaar de hoogte van de subsidie wordt vastgesteld. Deze kan naar beneden worden bijgesteld wanneer de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden, de gemeente niet heeft voldaan aan de subsidiegebonden verplichtingen, de gemeente onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of wanneer de subsidieverlening onjuist was en de gemeente dit wist of behoorde te weten.⁸⁹ In het uiterste geval heeft de provincie het beëindigen van de delegatieovereenkomst als sturingsinstrument beschikbaar.⁹⁰

⁸⁷ Concessie IJsselmond 2005-2011, 2005.

⁸⁸ Provincie Flevoland: Meerjarenplan Sociale Veiligheid OV 2005-2010.

⁸⁹ Provincie Flevoland: Subsidiebesluit openbaar stadsvervoer gemeente Lelystad, 2 augustus 2005, artikel 1 lid 5.

⁹⁰ Interview met provincie Flevoland op 16 december 2008.

De provincie behoudt haar bevoegdheid besluiten te nemen omtrent de uitvoering van rijksbeleid en convenanten te sluiten binnen het landelijk overleg tussen vervoersautoriteiten en het ministerie van V&W, waaruit tevens consequenties voortvloeien voor het openbaar stadsvervoer.⁹¹

4.2.4 Hoe is de betrokkenheid van derden georganiseerd?

Het gaat hier om de betrokkenheid van consumentenorganisaties en gemeenten in de hoedanigheid van belangenbehartigers van de burgers c.q. reizigers. De rol van gemeenten als wegbeheerders wordt buiten beschouwing gelaten.

Het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer Flevoland (ROCOVF) bestond al voor de start van de concessies als adviserend orgaan voor de provincie Flevoland. In 2008 is besloten om het ROCOVF de status van provinciale adviescommissie te verlenen als formele bekrachtiging van de professionalisering. Deze commissie wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter en ondersteund door een onafhankelijk secretaris, beide ingehuurd door de provincie.⁹² De vervoerder is verplicht om zich door het ROCOVF en ROCOV West-Overijssel te laten adviseren. Op hun beurt kunnen de consumentenorganisaties onderwerpen voor overleg met de concessiehouder agenderen.⁹³ Tijdens overleg tussen het ROCOVF en de vervoerder is de provincie ambtelijk vertegenwoordigd om uitgangspunten van de provincie te verduidelijken. Het meeste overleg vindt plaats met het ROCOV van Flevoland, tenzij gesproken wordt over de implementatie van de dienstregeling of het tariefbeleid. Voor die onderwerpen wordt het ROCOV West-Overijssel bij het overleg betrokken.⁹⁴

⁹¹ Provincie Flevoland: Delegatiebesluit openbaar stadsvervoer gemeente Lelystad, 2 augustus 2005.

⁹² Provincie Flevoland: GS Agenda: Instelling Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer Flevoland als provinciale adviescommissie;19-05-2008.

⁹³ Werkbestek deel B, 041215. Concept concessiebeschikking, 2004, blz. 13.

⁹⁴ Verslag overleg implementatie concessie IJsselmond d.d. 10 maart 2005 en 19 mei 2005.

HOOFDSTUK 5

Beleidsuitvoering

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid: het concessiebeheer in de praktijk en de resultaten van de concessies.

5.1 Concessiebeheer in de praktijk

5.1.1 Over welke informatie beschikt de provincie?

Beoordelingscriteria h en i:

- h. De provincie heeft inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie.*
- i. De provincie zorgt ervoor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie conform afspraak levert.*

Toelichting criteria h en i. Bij criterium g. is aan de orde gekomen welke afspraken de provincie heeft gemaakt over de levering van informatie over de uitvoering van de concessie. Op deze plaats wordt nagegaan over welke informatie over de uitvoering van de concessie de provincie in de praktijk beschikt en van welke bronnen zij gebruik maakt. Deze gegevens dienen een objectief, betrouwbaar en volledig beeld te geven van de uitvoering van de concessie. Vervolgens dient de provincie de in het kader van monitoring verzamelde gegevens periodiek en op systematische wijze te analyseren. Dit bestaat onder meer uit een vergelijking van de gerealiseerde prestaties met de afgesproken prestaties en een analyse van de mate waarin beleidsdoelen worden gerealiseerd.

De Rekenkamer heeft voor criterium h. beoordeeld in welke mate (groot, redelijk, gering) de provincie inzicht heeft in de prestaties bij de uitvoering van de concessie. De provincie heeft inzicht in de prestaties bij de uitvoering van de concessie wanneer:

- zij gegevens verzamelt over de uitvoering van de concessie;
- zij toetst of deze gegevens een objectief, betrouwbaar en volledig beeld geven van de uitvoering van de concessie;
- zij deze gegevens periodiek en systematisch vergelijkt met de afgesproken prestaties.

Bij criterium i. is getoetst in welke mate de provincie er voor zorgt dat de vervoerder de gemaakte afspraken over informatielevering nakomt. De Rekenkamer is nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) de provincie er voor zorgt dat de vervoerder informatie over de uitvoering van de concessie conform afspraak aanlevert. De volgende aspecten spelen hierbij een rol:

- Controleert de provincie of de vervoerder de gemaakte afspraken m.b.t. informatielevering over de uitvoering van de concessie nakomt?
- Welke maatregelen neemt de provincie indien blijkt dat de vervoerder de gemaakte afspraken niet of onvolledig nakomt?

Bevinding h. De provincie heeft **in grote mate** inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie IJsselmond. De provincie beschikt over alle relevante gegevens over de prestaties van de vervoerder. De vervoerder levert geen gegevens over stiptheid, maar de provincie voert hier zelf onderzoek naar uit. Resultaten van vervoer- en zitplaatsgarantie zijn niet automatisch verstrekt, maar is op aanvraag uitgegeven door de vervoerder. De provincie controleert de verkregen gegevens met betrekking tot rituitval op betrouwbaarheid. De provincie heeft **in geringe mate** inzicht in de prestaties van de vervoerder in de concessie Lelystad. De provincie ontvangt van de gemeente uitsluitend informatie over reizigersaantallen en klantwaardering en maakt geen gebruik van de beschikbare informatie via de afgeschermdde website.

Toelichting

Concessie IJsselmond

Via een afgeschermdde website stelt de vervoerder gegevens beschikbaar aan de provincie. Daarnaast verzamelt de provincie zelf gegevens om te monitoren. Zij heeft een extern bureau ingehuurd (Probit) om stiptheidsmetingen te doen en om te kijken naar de kwaliteit van het vervoer.⁹⁵ Ook maakt de provincie voor de evaluatie van de prestaties gebruik van de resultaten van de jaarlijkse klantenbarometer van het KpVV, klachtenrapportages en telgegevens van het vervoerbedrijf en klachten die bij de provincie zijn binnengekomen. Sinds 2006 ordent en analyseert de provincie de verzamelde informatie systematisch, wat resulteert in een jaarrapport OV.⁹⁶ De vervoerder werkt maandelijks de gegevens bij op basis van het MIPOV. Deze informatie is in digitale vorm online beschikbaar voor de concessiebeheerders.⁹⁷ In tabel 17 is weergegeven in hoeverre de provincie beschikt over de aan te leveren documenten. De voortgang van de reizigerskilometers en de klantwaardering wordt tweejaarlijks gemonitord in de 'Beleids-effectrapportage Verkeer en Vervoer Flevoland'.⁹⁸

Tabel 17 Bij de provincie beschikbare informatie over concessie IJsselmond

	Welke informatie?	Info beschikbaar?	Frequentie	Bron
1.	Aantal dienstregelingen	Ja	1x per jaar	Vervoerder
2.	Rituitval	Ja	1x per jaar	Provincie + vervoerder
3.	Stiptheid	Ja	1x per kwartaal	Provincie
4.	Aantal incidenten/calamiteiten	Ja (niet 2006)	1x per kwartaal	Vervoerder
5.	Aantal instappers	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
6.	Aantal reizigerskilometers	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
7.	Reizigersopbrengst	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
8.	Afhandeling klachten	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
9.	Klachtenoverzicht	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
10.	Aantal voertuigen (incl. onderscheid toegankelijkheid en milieunorm)	Nee, uitsluitend het aantal voertuigen inclusief kentekens.	1x per jaar	Vervoerder
11.	Leeftijd voertuigen	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder

⁹⁵ Interview met de vervoerder d.d. 15 januari 2009.

⁹⁶ Provincie Flevoland: Jaarverslag 2007, blz. 33.

⁹⁷ Interview met de vervoerder d.d. 15 januari 2009.

⁹⁸ Provincie Flevoland: Nota Mobiliteit Flevoland, 2006.

Uit tabel 17 valt op te maken dat gegevens over de voertuigen niet volledig beschikbaar zijn. De provincie beschikt wel over een overzicht van het wagenpark, maar uitsluitend met informatie over het aantal voertuigen en de kentekens. Informatie over toegankelijkheid en milieunorm van de voertuigen ontbreekt.⁹⁹ Het aantal reizigerskilometers wordt maandelijks bijgewerkt. Door het gebruik van een vaste vermenigvuldigingsfactor, lopen deze cijfers parallel aan het aantal instappers.¹⁰⁰

De provincie is ontevreden over de aanlevering van gegevens door de vervoerder met betrekking tot klachten en stiptheidsmetingen. Hoewel de klachtenregistratie conform MIPOV geschiedt, behoeft deze volgens de provincie meer uniformiteit waardoor een betere beoordeling kan plaatsvinden. Nu is zij afhankelijk van de categorisering die de vervoerder toepast. Het systeem dat de vervoerder gebruikt om de prestatielevering te meten, werkt volgens de provincie niet helemaal afdoende. De exacte posities van de haltes kloppen bijvoorbeeld niet, waardoor stiptheidsmetingen niet goed mogelijk zijn.¹⁰¹

De provincie stelt als eis dat voor 100% voldaan moet worden aan de vervoergarantie. De mate waarin hier vanaf wordt geweken, is van invloed op de malus. De eisen die de provincie stelt aan de zitplaatsgarantie zijn afhankelijk van de gemiddelde bezetting per lijn. De resultaten van vervoer- en zitplaatsgarantie worden echter niet periodiek verstrekt, maar kunnen door de provincie op aanvraag worden ingezien. De normen worden afgeleid uit de NVS-tellingen en de provincie heeft hier nooit verder naar gevraagd bij de vervoerder. Een extern bureau (Probit) is door de provincie ingezet om vervoergarantie en bezettingsgraden te meten.¹⁰⁰ De provincie verwacht niet dat de vervoerder een sluitende administratie bijhoudt over prestaties van zitplaatsgarantie en vervoergarantie.

Concessie Lelystad

De gemeente levert periodiek informatie aan de provincie over de algemene ontwikkelingen binnen de stadsdienst. Informatie over de prestaties van de vervoerder bestaat uit reizigersaantallen en resultaten van onderzoek naar klanttevredenheid.¹⁰² In de jaarstukken van de gemeente Lelystad staat geen informatie over de prestatie van de vervoerder.¹⁰³ De provincie geeft aan dat het geringe inzicht past bij de rolverdeling zoals deze is beoogd. De provincie wil zich dan ook niet bezig houden met operationele informatie.¹⁰⁴ Er is voor de provincie wel de mogelijkheid om inzicht te hebben in de prestaties van de vervoerder via een afgeschermd website waar ook de gemeente haar informatie ontvangt.

De provincie blijft eindverantwoordelijk voor de uitvoering van openbaar vervoer in Lelystad, waardoor het inzicht volgens de Rekenkamer verder moet gaan dan reizigersaantallen en klantwaardering.

Bevinding i. De provincie zorgt er **in redelijke mate** voor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie IJsselmond conform afspraak levert. Het merendeel van de gevraagde informatie voor deze concessie wordt via een afgeschermd internetsite door de vervoerder aan de provincie beschikbaar gesteld. Wanneer de vervoerder geen informatie levert, wordt deze de mogelijkheid geboden om de informatie alsnog te leveren. De provincie zorgt er **in grote mate** voor dat de gemeente de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie Lelystad conform afspraak levert.

⁹⁹ De provincie geeft aan dat gegevens van voertuigen desgewenst wel af te leiden zijn van de kentekens.

¹⁰⁰ E-mail van de Provincie Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer, 16 april 2009.

¹⁰¹ Interview met provincie Flevoland d.d. 16 december 2008.

¹⁰² E-mail van de Provincie Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer, 22 april 2009.

¹⁰³ Gemeente Lelystad. Programmaverantwoording 2008, 9 april 2009.

¹⁰⁴ Reactie provincie Flevoland bij feitelijk wederhoor, juli 2009.

Toelichting

Concessie IJsselmond

Gedurende de concessie zijn niet alle gegevens geleverd door de vervoerder. In 2006 heeft de vervoerder verplichte informatie omtrent stiptheidcijfers over 2006 niet verstrekt. Dit heeft de provincie Flevoland destijds doen besluiten zelf onderzoek uit te laten voeren. In 2008 heeft de vervoerder ondanks eerdere verzoeken van de provincie nog geen kwartaalgegevens geleverd over 2008. Het gaat dan met name om de MIPOV-gegevens. Daarnaast heeft de provincie nog geen plan voor monitoring en geen stiptheidcijfers ontvangen, zoals is afgesproken bij eerder concessieoverleg.¹⁰⁵

Uitblijvende levering van gegevens

De vervoerder zou één week de tijd krijgen om voorlopige resultaten van reizigersopbrengsten 2008 en de planning om de uitvoeringskwaliteit te monitoren in te dienen. Na die week zou de provincie sancties opleggen.¹⁰⁶ De provincie Flevoland nam een dag vóór het aflopen van de deadline contact op met de vervoerder om te horen hoe het met het leveren van de gegevens stond, waarna bleek dat de vervoerder de brief niet had ontvangen. De reizigeropbrengsten waren inmiddels wel opgeleverd. De provincie Flevoland heeft de brief vervolgens direct naar de vervoerder gefaxt en kreeg daarna van de vervoerder te horen dat de overige gegevens binnen twee maanden geleverd zullen worden. Inmiddels zijn de stiptheidscijfers geleverd.¹⁰⁷

Concessie Lelystad

De provincie controleert jaarlijks of de gemeente alle gewenste gegevens heeft geleverd. Omdat de provincie alle afgesproken informatie over de concessie Lelystad heeft ontvangen, is de volledige subsidie jaarlijks verstrekt.¹⁰⁸

5.1.2 Hoe stuurt de provincie bij?

Beoordelingscriterium j:

j. De provincie stuurt bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.

Toelichting criterium j. Wanneer de geleverde prestaties tijdens de uitvoering van de concessie niet overeenkomen met de afgesproken prestaties, kan dit voor de provincie aanleiding zijn om bij te sturen. Provincies sturen bij door de instrumenten die zij voor de uitvoering van het concessiebeheer ter beschikking hebben, daadwerkelijk toe te passen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het organiseren van (extra) overleg met de vervoerder, het afgeven van een waarschuwing of het opleggen van een boete. De mate waarin de provincie bijstuurt is afhankelijk van onder meer de volgende factoren:

- de uitgangspunten die de provincie voor het concessiebeheer hanteert;
- het soort voorschrift dat niet wordt nagekomen (een overtreding op het aspect rituitval zou bijvoorbeeld als ernstiger worden aangemerkt dan een overtreding op het aspect reinheid bussen);
- de ernst van de geconstateerde overtreding(-en) van de concessievoorwaarden;
- de frequentie en omvang van de overtredingen.

¹⁰⁵ Verslag concessieoverleg IJsselmond, 12 november 2008.

¹⁰⁶ Provincie Flevoland: Brief: Voornemen tot sanctionering, 12 november 2008.

¹⁰⁷ E-mail van de provincie aan de Randstedelijke Rekenkamer, 16 april 2009.

¹⁰⁸ E-mail van de provincie aan de Randstedelijke Rekenkamer, 22 april 2009.

De Rekenkamer is nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) de provincie bijstuurt, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft. We baseren onze beoordeling op de informatie verkregen uit de beantwoording van onderzoeksvraag 4.1 (de uitgangspunten van de provincie voor het concessiebeheer), vraag 5.1 (de provincie heeft inzicht in de prestaties bij de uitvoering van de concessie) en vraag 6.2 (de prestaties zijn conform de concessievoorwaarden).

Bevinding j. De provincie stuurt in redelijke mate bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft. Er vindt met name sturing plaats door middel van overleg. Afspraken worden echter niet altijd vastgelegd. De vervoerder van de concessie IJsselmond krijgt veel tijd om problemen op te lossen; pas na vele waarschuwingen gaat de provincie over tot het opleggen van malussen. Er zijn nog geen malussen betaald door de vervoerder sinds het begin van de concessie. Tijdens de delegatie Lelystad is er geen aanleiding geweest om bij te sturen.

Toelichting

Concessie IJsselmond

Sinds de start van de concessie in september 2005 heeft een aantal keer contact plaatsgevonden tussen de provincie en de vervoerder over het niet nakomen van gemaakte afspraken. De provincie bespreekt problemen tijdens het beheeroverleg en dringt bij de vervoerder aan op verbetermaatregelen. In deze toelichting worden hiervan enkele voorbeelden gegeven. Zo is in een brief van de provincie gemeld dat de dienstregeling niet conform afspraak geschiedt en voor 10 oktober 2005 dient te zijn aangepast. Per 31 oktober 2005 zouden overige kwaliteitsaspecten, zoals rituitval en stiptheid, gerealiseerd moeten zijn.¹⁰⁹ Vervolgens heeft de provincie geen aandacht meer besteed aan de stiptheid, omdat de nadruk lag op de aanwezigheid van voldoende openbaar vervoer.¹¹⁰ Er zijn geen consequenties verbonden aan de geleverde kwaliteit in 2005.

De provincie heeft in januari 2007 aangegeven dat de vervoerder vanaf september 2006 een aantal keer niet heeft voldaan aan de inzetnorm. Later geeft de provincie aan dat de vervoerder in het 2^e, 3^e en 4^e kwartaal van 2006 in geringe mate aan de inzetnorm heeft voldaan. Voor een eerste negatieve beoordeling van de inzetnorm worden conform het bestek 0 strafpunten toegekend.¹¹¹ Bij een tweede constatering wordt 1 strafpunt toegekend. Voor het niet voldoen aan de inzetnorm voor het vierde kwartaal in 2006 legt de provincie een malus op. De malus komt neer op 0 euro, omdat de provincie uitsluitend op basis van klachten niet voldoende hard kon maken dat de vervoerder de verplichtingen niet na is gekomen.¹¹²

De vervoerder heeft de verplichte informatie omtrent stiptheidcijfers van 2006 niet verstrekt. Uit het onderzoek dat de provincie hiernaar zelf heeft uitgevoerd, blijkt dat stiptheid niet conform afspraak is.¹¹³ Voor de stiptheid, evenals voor de inzet van materieel en de reizigersinformatie, werd de vervoerder voor 2006 een malus opgelegd. De hoogte van deze malus is nog niet bekend en de malus is nog niet geïncasseerd.¹¹⁴ De vervoerder is het oneens met de opgelegde malus, omdat deze opgelegd zou zijn op basis van onbetrouwbaar onderzoek. De provincie heeft vervolgens uitleg gegeven over de betrouwbaarheid van het onderzoek en handhaaft het besluit.¹¹⁵

¹⁰⁹ Brief van Provincie Flevoland aan de vervoerder d.d. 29 september 2005.

¹¹⁰ E-mail van Provincie Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer, 16 april 2009.

¹¹¹ Werkbestek deel B, 041215. Concept concessiebeschikking, 2004, bijlage 8.

¹¹² Brief van Provincie Flevoland aan de vervoerder: Opleggen malus concessie IJsselmond d.d. 12 januari 2007 en reactie provincie Flevoland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹¹³ Brief van Provincie Flevoland aan de vervoerder d.d. 12 januari 2007; opleggen malus concessie IJsselmond.

¹¹⁴ Interview met Provincie Flevoland, 16 december 2008.

¹¹⁵ Brief van Provincie Flevoland aan de vervoerder d.d. 20 augustus 2007; opleggen malus.

Volgens het jaarverslag van 2007 zijn in dat jaar malussen opgelegd vanwege het niet nakomen van de concessieafspraken.¹¹⁶ De provincie geeft aan nog in overleg te zijn met de provincie Overijssel over de hoogte daarvan.¹¹⁴

Begin 2008 heeft de provincie een aantal klachten ontvangen betreffende de vervoergarantie van lijn 42 tussen Emmeloord en Sneek. De vervoerder is hierop aangesproken met daarbij de waarschuwing dat deze per direct zorg dient te dragen voor de vervoergarantie.¹¹⁷ Na het voornemen tot sanctioneren werd de gevraagde kwaliteit alsnog geleverd en waren sancties niet opportuun.¹¹⁸

In 2008 heeft de vervoerder het vervoersplan te laat ingeleverd bij het ROCOVF zonder goede onderbouwing. Bovendien is de verkeerde versie van het plan, namelijk een ambtelijk 'afgeschoten' plan, ingediend. Na toelichting van de vervoerder heeft het ROCOVF alsnog positief geadviseerd over de voorgestelde wijzigingen en hebben GS de aangepaste versie met een voorbehoud vastgesteld.¹¹⁹

De provincies Flevoland en Overijssel hebben begin 2009 aangegeven de vervoerder malussen op te zullen leggen, maar enkele minder relevant geachte beoordelingspunten hierbij niet mee te wegen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de in de offerte aangeboden mogelijkheid tot het individueel luisteren van muziek in de bus en de koffieautomaten die geplaatst zouden worden. Deze manier van malusberekening geldt met terugwerkende kracht voor de afgelopen jaren alsook voor de resterende concessieperiode. Het bedrag dat de vervoerder bespaart doordat enkele items niet worden meegewogen, geldt als tegemoetkoming in de kosten voor extra pendeldiensten.¹²⁰

De provincie heeft tot nu toe geen beleid opgesteld voor het geval een vervoerder in gebreke wordt gesteld. Dit betreft het opleggen van een boete wanneer de vervoerder haar verplichtingen niet nakomt. Binnen de provincie Flevoland bestaat geen consensus over hoe het betreffende artikel in de concessie in redelijkheid en billijkheid toe te passen.¹²¹ Zo wordt verschillend gedacht over het aantal informele stappen voordat tot formele ingebrekestelling wordt overgegaan en de termijnen die daarbij horen.¹²²

Het 'Prettig-reizen-plan' en het 'Meerjarenplan Benadering Klant' waren plannen die de vervoerder verplicht was in te dienen voorafgaand aan de concessieverlening. Het is de Rekenkamer niet bekend of de provincie de uitvoering van deze plannen heeft gecontroleerd.

Het is de Rekenkamer opgevallen dat de provincie in het programma van eisen aangeeft dat ze een zakelijke relatie met de vervoerder zal onderhouden.¹²³ Evenwel geeft de provincie tijdens interviews aan dat ze een strikte handhaving nastreeft waarbij financiële prikkels worden ingezet. Ook moeten volgens de provincie heldere en zakelijke afspraken gemaakt worden met de vervoerder, omdat de vervoerder steeds minder mogelijkheden heeft om tegemoet te komen aan de wensen van de provincie.¹²⁴ Echter, in de praktijk stuurt de provincie liever bij door middel van overleg en verloopt de handhaving van het malusbeleid niet strikt volgens de vastgelegde afspraken. De Rekenkamer concludeert dat de prestaties van de vervoerder over het algemeen niet verbeteren, maar is zich ervan bewust dat concessiebeheer niet uitsluitend bestaat uit de toepassing van het bonus-

¹¹⁶ Provincie Flevoland: Jaarverslag 2007, blz. 33.

¹¹⁷ Verslag concessieoverleg IJsselmond 6 december 2007.

¹¹⁸ E-mail van de Provincie Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer, 16 april 2009.

¹¹⁹ Interview met Provincie Flevoland, 16 december 2008.

¹²⁰ Verslag concessieoverleg IJsselmond 12 maart 2009.

¹²¹ Concessie IJsselmond 2005-2011, 2005, artikel 20, lid h.

¹²² E-mail van de Provincie Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer, 10 april 2009.

¹²³ Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond; Programma van eisen 01-07-2004.

¹²⁴ Interviews met provincie Flevoland op 16 december 2008 en op 15 januari 2009.

malusbeleid. Naast financiële sturingsinstrumenten is ook sturing mogelijk door overleg. Aangezien er niet systematisch verslag wordt gedaan van dit overleg, heeft de Rekenkamer echter geen inzicht in gemaakte afspraken tussen de provincie en de vervoerder.

Concessie Lelystad

In de uitvoeringsovereenkomst behorende bij het subsidiebesluit is opgenomen dat de provincie en gemeente minimaal drie keer per jaar ambtelijk overleg voeren, waarvan een verslag wordt gemaakt. Verder dient de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomst jaarlijks door beide partijen te worden geëvalueerd. Er is wel regelmatig overleg geweest, maar dit was niet structureel en hiervan zijn geen verslagen gemaakt. Tijdens deze overleggen zijn meerdere onderwerpen op het gebied van verkeer en vervoer aan de orde gekomen, waaronder openbaar vervoer. Aan de evaluatie van de uitvoeringsovereenkomst is niet expliciet aandacht besteed.¹²⁵

In het subsidiebesluit is vastgelegd dat de subsidie kan worden bijgesteld. De provincie heeft nooit gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, omdat de gemeente altijd de informatie heeft geleverd zoals afgesproken en de besteding van de subsidie altijd goed heeft kunnen verantwoorden.¹²⁶

Bijsturing op basis van monitorinformatie Lelystad

Met de vervoerkundige monitorinformatie die de vervoerder beschikbaar stelt, wordt door gemeente Lelystad weinig gedaan vanwege capaciteitsgebrek en personele wisselingen. Het zicht op de prestatie van de vervoerder is hierdoor beperkt. Volgens de gemeente heeft het lange tijd ontbroken aan goede monitorinformatie. Vanaf 2006 zijn gesprekken gevoerd met de vervoerder om tijdig financiële en vervoerkundige gegevens geleverd te krijgen. Bijsturing van de vervoerder vindt beperkt plaats. De concessie vereist dat de vervoerder jaarlijks een marketingplan opstelt. Hoewel dit feitelijk gebeurt is, worden de plannen door de gemeente inhoudelijk weinig vernieuwend gevonden. De uitvoering van de marketingactiviteiten door de vervoerder laat volgens de gemeente te wensen over, maar hierop wordt niet bijgestuurd. De gemeente is zich bewust van de beperkte capaciteit en dient eind 2005 bij de provincie een verzoek in tot ondersteuning voor de uitvoering van beheertaken in bij de provincie, wat wordt gehonoreerd.¹²⁷ Gedurende anderhalf jaar is een provinciaal medewerker gedurende één dag per week gedetacheerd geweest bij de gemeente om achterstallig onderhoud te plegen en het beheer opnieuw vorm te geven.

5.1.3 Zijn er veranderingen in het concessiebeheer aangebracht gedurende de looptijd?

Beoordelingscriterium k:

k. De provincie past het bestaande concessiebeheer aan, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.

Toelichting criterium k. De uitvoering van de concessie kan aanleiding geven om het bestaande concessiebeheer aan te passen. Wanneer de provincie bijvoorbeeld signalen krijgt dat er overtredingen plaatsvinden van bepaalde concessievoorwaarden, kan de provincie besluiten de monitoring op dit aspect te intensiveren door gebruik te maken van informatiebronnen die eerst niet voorzien waren. Omgekeerd kan de provincie bijvoorbeeld besluiten de frequentie van de periodieke overleggen met de vervoerder te verminderen, omdat uit gegevens blijkt dat de uitvoering van de concessie goed verloopt. De Rekenkamer beschrijft welke

¹²⁵ Interview met gemeente Lelystad d.d. 6 februari 2009.

¹²⁶ Interview met Provincie Flevoland d.d. 16 december 2008.

¹²⁷ Rekenkamer Lelystad. Rapport aanbesteding en beheer Stadsdienst Lelystad, juli 2008

veranderingen de provincie gedurende de looptijd van de concessie in het concessiebeheer heeft aangebracht en welke handhavingfilosofie daaraan ten grondslag ligt. Het gaat om onder meer de volgende zaken:

- wijzigingen in de uitgangspunten van het concessiebeheer;
- wijzigingen in de instrumenten die de provincie t.b.v. het concessiebeheer ter beschikking heeft;
- structurele wijzigingen in de hoeveelheid middelen en menskracht t.b.v. het concessiebeheer.

We zijn nagegaan of de provincie het bestaande concessiebeheer aanpast indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.

Bevinding k. De provincie heeft het concessiebeheer aangepast naar aanleiding van de uitvoering van de concessies. Zo koppelt de provincie resultaten van monitoring direct terug naar de vervoerder. De personeelsbezetting van de gemeente Lelystad was ontoereikend voor een juist beheer van de concessie Lelystad, maar de provincie heeft het beheer hier aangepast door tijdelijk extra personeel in te zetten bij de gemeente.

Toelichting

Concessie IJsselmond

De uitvoering van de concessie IJsselmond geeft volgens de Rekenkamer aanleiding tot aanpassing van het concessiebeheer, omdat de prestaties van de vervoerder in redelijke mate conform de gestelde eisen waren. De provincie is op dit moment wel bezig met het malusbeleid, maar tot op heden heeft er nog geen aanpassing plaatsgevonden in het malusbeleid richting de vervoerder. De provincie geeft aan dat door het gebruik van gemiddelde scores bij de concessie IJsselmond in individuele gevallen niet aangepakt kunnen worden door middel van sancties. Ook is gebleken dat de hoogte van de sancties niet vaststaat, wat discussie oplevert. Hierdoor zijn de prestaties van de vervoerder volgens de provincie niet goed te meten waarvoor dit aspect van het beheer aangepast had moeten worden.¹²⁸ Wel heeft er een aanpassing plaatsgevonden in de terugkoppeling van monitoring aan de vervoerder. Resultaten worden direct doorgestuurd naar de vervoerder die daarbij een afgesproken termijn krijgt om te reageren.

Concessie Lelystad

De gemeentelijk personeelsbezetting was volgens de provincie en de gemeente onvoldoende om het concessiebeheer zoals gewenst te laten lopen. Het beheer van de provincie heeft tijdens de delegatie van de concessie Lelystad geleid tot het uitlenen van tijdelijk personeel aan de gemeente Lelystad en het aannemen van een vaste kracht bij de provincie die verantwoordelijk is voor de concessie Lelystad.¹²⁹

5.2 Resultaten van de vervoerder

5.2.1 Welke prestaties heeft de vervoerder geleverd?

Beoordelingscriterium I:

I. De prestaties van de vervoerder zijn conform de concessievoorwaarden.

¹²⁸ Interviews met provincie Flevoland op 16 december 2008 en op 15 januari 2009.

¹²⁹ Provincie Flevoland: Evaluatie van delegatie stadsdienst Lelystad, november 2007 en e-mail van de provincie aan de Randstedelijke Rekenkamer, 22 april 2009.

Toelichting criterium I. De geleverde prestaties van de vervoerder hebben betrekking op de volgende aspecten:

- Voorzieningsniveau / dienstregeling (aantal dienstregelingen, indien mogelijk onderscheiden naar bereikbaarheidsfunctie en sociale functie);
- Materieel (leeftijd, milieuscore, aandeel lage vloer materieel);
- Kwaliteit van de dienstuitvoering (stiptheid, rituitval, etc.);
- Tarieven en kaartsoorten (introductie speciale kaarten, tarief- en marketingacties);
- Sociale veiligheid (aantal incidenten, reizigersoordeel sociale veiligheid);
- Relatie met reizigers (klanttevredenheid / aantal klachten);
- Aantal reizigers en reizigersopbrengsten.

Deze onderwerpen kunnen per concessie verschillen, afhankelijk van wat daarover in de concessievoorwaarden is opgenomen. De door de vervoerder geleverde prestaties worden vergeleken met de beoogde prestaties.

De Rekenkamer heeft beoordeeld in welke mate (groot, redelijk, gering) de prestaties van de vervoerder conform de concessievoorwaarden zijn.

Bevinding I. De prestaties van de vervoerder in IJsselmond zijn **in redelijke mate** conform de concessievoorwaarden en in de offerte vastgelegde afspraken. Er wordt zeer veel openbaar vervoer aangeboden conform de concessievoorwaarden, maar een aantal prestaties van de vervoerder is niet beoordeelbaar, omdat er geen streefwaarden of tussenmetingen bekend zijn. Voor vijf concessievoorwaarden geldt dat de gerealiseerde prestaties niet alle jaren zijn zoals beoogd. Met name de stiptheid, de kwaliteit van het materieel en de kwaliteit van de reizigersinformatie voldoen niet aan de gestelde eisen. Voor de concessie Lelystad zijn geen streefwaarden bekend, waardoor het niet mogelijk is de prestatie te beoordelen.

Toelichting

Concessie IJsselmond

De resultaten van de metingen zoals vermeld in de deelmonitor van de provincie en in het KPVV worden weergegeven in tabellen 18 en 19. Hierin is ook een overzicht gegeven van resultaten over de eerste drie jaar van de concessie IJsselmond. In tabel 18 is bij een aantal aspecten de herkomst van gegevens weergegeven. De gemarkeerde waarden voldoen niet aan de eisen zoals vastgelegd in het werkbestek.¹³⁰

¹³⁰ Werkbestek deel B, 041215. Concept concessiebeschikking, 2004.

Tabel 18 Ontwikkeling kengetallen concessie IJsselmond

Aspect	2006	2007	2008	Eis
1a Stiptheid (op tijd vertrekken)	92,0%	95,5%	94,5%	95%
1b Stiptheid (te vroeg vertrekken)	5,0%	4,0%	4,0%	0%
2a Rituitval (volgens provincie)	0,4%	0,6%	0,3%	0,5%
2b Rituitval (volgens vervoerder)	0,3%	0,3%	0,3%	0,5%
2c Rituitval verwijtbaar (volgens vervoerder)	0,1%	0,2%	-	0,5%
3a Geboden capaciteit (vervoergarantie)	100%	100%	100%	100%
3b Geboden capaciteit (zitplaatsgarantie)	97,5%	98,2%	98,4%	-
4a Kwaliteit ingezette materieel ¹³¹	96,3%	93,9%	-	100%
4b Kwaliteit reizigersinformatie buitenzijde bus	99,5%	99,1%	99,4%	100%
5 Aantal incidenten	-	71	31	-
6 Aantal klachten	1048	1419	823	-
7 Reizigersopbrengsten (*mln)	5,0	5,2	-	-
8 Aantal reizigerskilometers	65.389	79.248	75.814	-
9 Aantal geplande dienstregelingen	119.491	113.059	128.195	-

De kwaliteit van de aangeboden reizigersinformatie is uitsluitend gebaseerd op wel of niet weergegeven lijnnummers en bestemming aan de buitenzijde van de bus¹³², maar moet volgens het werkbesteding ook beoordeeld worden op basis van halte-informatie en informatie aangeboden op internet, in folders en boekjes. De beoordeling van het percentage behaalde zitplaatsgarantie is afhankelijk van de gemiddelde bezetting per lijn en is gebaseerd op het aantal ritten waarop alle reizigers een zitplaats hadden. In tabel 18 is te zien dat de zitplaatsgarantie ieder jaar stijgt tussen 2006 en 2008. Er zijn geen streefwaarden vastgelegd met betrekking tot het aantal incidenten, klachten, reizigerskilometers en de reizigersopbrengsten. Gegevens over het aantal gerealiseerde dienstregelingen zijn niet bekend, maar deze kan de provincie berekenen door middel van het aantal geplande DRU's en de rituitval.¹³³

Uit tabel 18 is op te maken dat een te groot percentage bussen te vroeg van de halte vertrekt. In 2007 blijft het percentage bussen dat te laat vertrekt net onder de grenswaarde, maar in 2006 en 2008 vertrekt minder dan 95% van de bussen op tijd. Tussen de metingen van Probit namens de provincie en de vervoerder bestaat verschil aangaande het percentage rituitval. De vervoerder maakt daarbij ook nog onderscheid tussen totale rituitval en verwijtbare rituitval. Volgens Probit wordt alleen in 2007 het percentage geaccepteerde rituitval overschreden. Van 2006 tot en met 2008 ligt de vervoergarantie op 100%, waarmee de vervoerder voldoet aan de gestelde eis. De kwaliteit van het ingezette materieel voldoet niet aan de streefwaarde en is in 2007 met 93,9% nog lager dan in 2006. De kwaliteit van de reizigersinformatie is alle jaren lager dan de streefwaarde.

De streefwaarde die de provincie heeft gesteld voor de klantwaardering is een cijfer van 7,5 of een verbetering van 0,3 ten opzichte van het voorgaande jaar. In tabel 19 is de ontwikkeling van vier aspecten van de klantwaardering weergegeven waarbij het resultaat is gearceerd bij het behalen van de streefwaarde.

¹³¹ Provincie Flevoland: Malustabel 2006 en 2007.

¹³² Provincie Flevoland: Deelmonitor IJsselmond 2008, ontvangen van provincie op 23 maart 2009.

¹³³ Reactie provincie Flevoland bij feitelijk wederhoor, juli 2009.

Tabel 19 Ontwikkeling klantwaardering concessie IJsselmond

Aspect klantwaardering	2006	2007	2008
1 Algemeen	6,9	7,0	7,0
2 Reinheid ¹³⁴	6,6	6,3	6,0
3 Klantgerichtheid	7,0	7,3	7,2
4 Rijstijl	6,8	6,9	6,8

Uit tabel 19 blijkt dat de vervoerder de streefwaarde in 2007 heeft gehaald voor de klantwaardering van klantgerichtheid. Daarnaast is te zien dat het cijfer voor klantwaardering reinheid in zowel 2007 als 2008 is gedaald met 0,3.

Concessie Lelystad

Uit de monitor van de gemeente Lelystad blijkt dat het aantal ontvangen klachten jaarlijks afneemt vanaf het begin van de concessie. Het aantal incidenten op de bus daarentegen laat een stijgende lijn zien. De reizigersaantallen, reizigerskilometers en reizigersopbrengsten stijgen jaarlijks vanaf 2004, maar zijn in 2008 voor het eerst gedaald.¹³⁵ Deze daling van reizigersopbrengsten zouden volgens de provincie verklaard kunnen worden door publieksvriendelijke acties in april en stakingen in mei en juni 2008. De gerealiseerde prestaties zijn te zien in tabel 20. Voor de prestaties van de vervoerder zijn geen streefwaarden opgesteld door de gemeente of de provincie.

Tabel 20 Ontwikkeling kengetallen concessie Lelystad

	2004	2005	2006	2007	2008
Reizigersaantallen	2.182.395	2.651.925	2.770.242	2.792.543	2.662.084
Reizigerskilometers	8.411.395	10.199.236	10.652.840	10.740.120	10.238.370
Reizigersopbrengsten	€ 1.470.687	€ 1.502.217	€ 1.698.290	€ 1886.408	€ 1.669.527
Rituitval	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Zitplaatsgarantie (% ritten > 80% bezetting zitplaatsen) op werkdagen 7-9 uur in november.	9,7%	12,6%	13,1%	8,6%	5,8%
Zitplaatsgarantie (% ritten > 80% bezetting zitplaatsen) op werkdagen 15-18 uur in november.	5,6%	9,2%	8,7%	7,5%	6,8%
Aantal klachten	315	187	145	178	98
Aantal incidenten in bus	6	14	24	22	35
Aantal incidenten op halte	1	10	2	1	3
Aantal gerealiseerde dru's	-	60.085	58.952	58.756	56.300 ¹³⁶

De algemene klantwaardering voor het openbaar vervoer in Lelystad gaat van 7,2 in 2005 en 2006 naar 7,3 in 2007 en 2008. Dit is hoger in vergelijking met het landelijk gemiddelde of vergelijkbare gemeenten.¹³⁷

¹³⁴ De aspecten reinheid en klantgerichtheid worden in het KpVV geformuleerd als netheid en vriendelijkheid.

¹³⁵ Monitor ontvangen van de gemeente Lelystad op 23 maart 2009.

¹³⁶ Op basis van een voorlopige opgave van de vervoerder.

¹³⁷ Evaluatie stadsdienst Lelystad, door Diepens en Okkema, 8 maart 2005.

Onderzoek en Statistiek

Door de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Lelystad is in 2007 een rapportage gemaakt over het doeltreffendheidsonderzoek van de interne bereikbaarheid van Lelystad. In dit onderzoek wordt met name aandacht besteed aan het stadsbusvervoer en worden aanbevelingen gedaan om de reizigersaantallen te vergroten. Aanbevelingen richten zich op verhoging van de bruikbaarheid en aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer, met name voor mensen die ver buiten het centrum wonen. De snelheid van de bussen en de nabijheid van de haltes zijn ook verbeterpunten.¹³⁸

5.2.2 Heeft het concessiebeheer geleid tot verbetering van de prestaties?

Beoordelingscriterium m:

m. De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt tot verbetering van prestaties van de vervoerder.

Toelichting criterium m. Het effect van het concessiebeheer op de resultaten van de uitvoering van de concessie staat hier centraal. Hierbij wordt aandacht besteed aan het resultaat van de toegepaste bijsturingmaatregelen. Er is bijvoorbeeld onderzocht in hoeverre na het opleggen van een boete de prestaties van de vervoerder merkbaar zijn verbeterd. De Rekenkamer is nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) de inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt tot verbetering van prestaties van de vervoerder.

Bevinding m. De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt voor de concessie IJsselmond in geringe mate tot verbeteringen van prestaties van de vervoerder. De prestaties binnen de concessie IJsselmond zijn over het algemeen niet verbeterd. In de concessie Lelystad heeft geen bijsturing plaatsgevonden door de provincie of de gemeente.

Toelichting

Concessie IJsselmond

In 2005, 2006 en 2007 heeft de provincie malussen aangekondigd vanwege het niet nakomen van de afspraken van de inzetnorm (bestaande uit vervoergarantie en zitplaatsgarantie), stiptheid, materieelinzet en reizigersinformatie. De hoogte van de malussen is echter nog niet vastgesteld en de malussen zijn dan ook nog niet geïncasseerd.

Volgens de provincie is de vervoerder de afspraken met betrekking tot inzet van materieel in 2006 en 2007 niet nagekomen. Ook de informatievoorziening en de stiptheid bleven beneden de streefwaardes. De prestaties met betrekking tot uitval en inzetnorm zijn voor beide jaren voldoende.¹³⁹

De provincie geeft aan dat de meeste aandacht uitgaat naar de handhaving van het huidige niveau en dat vervolgens wordt gekeken naar het verbeteren van enkele prestaties die niet voldoen aan de gestelde eisen.¹⁴⁰

Concessie Lelystad

De provincie Flevoland heeft geen maatregelen genomen om bij te sturen door middel van de beschikbare instrumenten. Door dat er geen streefwaarden zijn vastgesteld, is het onbekend of bijsturing nodig is.

¹³⁸ Evaluatie interne bereikbaarheid door onderzoek en statistiek gemeente Lelystad, juni 2007.

¹³⁹ Provincie Flevoland: Malustabellen 2006 en 2007.

¹⁴⁰ Reactie provincie Flevoland bij feitelijk wederhoor, juli 2009.

5.2.3 Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?

Concessie IJsselmond

Werkzaamheden aan de weg hebben de prestaties van de vervoerder beïnvloed. Zo waren wegwerkzaamheden de oorzaak van een stijging in het aantal klachten over lijn 42 tussen Emmeloord en Sneek.¹⁴¹ Omdat deze klachten het Friese lijndeel betroffen, zijn er in dit geval geen aanpassingen gemaakt in de dienstregeling. Werkzaamheden vallen onder risico van vervoerder en het is dan ook aan de vervoerder om deze problemen op te lossen door bijvoorbeeld alternatieven aan te bieden of de dienstregeling aan te passen.

In het concessieoverleg van 12 juni 2008 blijkt dat een staking in het busvervoer doorgang zal vinden. Omdat het een geplande staking is, is een malus-boeteregeling niet van toepassing. De niet gereden dienstregelingen worden in mindering gebracht op de exploitatievergoeding.

Concessie Lelystad

In mei en juni 2008 hebben stakingen plaatsgevonden in het busvervoer in Lelystad. Deze hebben invloed gehad op de inkomsten en reizigersaantallen van 2008.¹⁴²

5.2.4 Zijn de mogelijkheden in de concessies om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen benut?

Concessie IJsselmond

Naast wijzigingen binnen de reguliere dienstregelingprocedure is in 2006 tweemaal gebruik gemaakt van de meer-/minderwerkclausule. Eenmaal is voor € 24.350 aan meerwerk ingekocht zoals voorgesteld in de offerte van de vervoerder.¹⁴³ Daarnaast is een voorschot verleend van € 101.802 voor de exploitatie van de pendel Urk-Domineesweg tussen Urk en de A6 die als proef wordt gestart. Voor deze proef is een hoger dru-tarief gehanteerd, wat meer is dan het afgesproken meerwerk tarief. Reden hiervoor is dat de vervoerder in haar offerte IJsselmond de verbinding Urk-Lelystad expliciet genoemd heeft als een verbinding waar een hoger tarief gehanteerd dient te worden, vanwege het grote aantal dru's en afwijkende kostendekkingsgraad.¹⁴⁴

In 2005 heeft de vervoerder de provincie verzocht in te stemmen met een tariefwijziging voor het streekvervoer in Flevoland en de invoering van enkele nieuwe kaartsoorten. De provincie is hiermee akkoord gegaan.¹⁴⁵ Eind 2006 heeft de NS haar dienstregeling gewijzigd, waarop ook de busregeling moest worden aangepast. De vervoerder heeft een voorstel gedaan voor de tarieven vanaf 1 februari 2007, waar de provincie het niet direct mee eens was. Het is vervolgens voorgelegd aan de ROCOV's.¹⁴⁶ Een aangepast voorstel is door GS goedgekeurd.¹⁴⁷

¹⁴¹ Verslag concessieoverleg IJsselmond 6 december 2007.

¹⁴² E-mail van de gemeente Lelystad aan de Randstedelijke Rekenkamer, 7 april 2009.

¹⁴³ Provincie Flevoland: Brief bij nota GS; Meerwerk IJsselmond d.d. 27 januari 2006.

¹⁴⁴ Provincie Flevoland: Brief bij nota GS; Meerwerk IJsselmond Urk-Domineesweg d.d. 28 januari 2006.

¹⁴⁵ Provincie Flevoland: Nota GS; Tarieven vaststelling openbaar vervoer Flevoland 2006, 12 januari 2006.

¹⁴⁶ Verslag overleg implementatie concessie IJsselmond d.d. 22 augustus 2006.

¹⁴⁷ Provincie Flevoland: GS, Tarieven IJsselmond 2007, 6 januari 2007.

Toename aantal dru's

In 2008 is het aantal dienstregelingen met 8.704 uur toegenomen ten opzichte van 2006. Dit is veroorzaakt door meerwerk, het herstellen van fouten in de geoffreerde dienstregeling en het voldoen aan de aansluit- en vervoergarantie. Het aantal extra dru's is groter dan het in de concessie vastgelegde plafond voor meerwerk. De provincie is echter in discussie met de vervoerder of alle oorzaken beschouwd moeten worden als meerwerk.¹⁴⁸

Concessie Lelystad

Sinds 1 januari 2008 heeft Lelystad gratis OV voor 65+'ers na een raadsbesluit daartoe. De kosten worden op de gemeentelijke begroting gedekt door tegelijkertijd een verlaging van de frequentie van de stadsdienst door te voeren op zondagen en alle avonden na 22 uur door middel van de minderwerkregeling. Daarnaast heeft politieke belangstelling tot het beschikbaar stellen van algemene gemeentelijke middelen als aanvulling op de provinciale subsidie om de uitstraling van de stadsdienst te verbeteren. Dat heeft geresulteerd in het opwaarderen van alle haltes.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Interview met provincie Flevoland d.d. 16 december 2008.

¹⁴⁹ Provincie Flevoland: Evaluatie van delegatie stadsdienst Lelystad, november 2007.

HOOFDSTUK 6

Beleidsverantwoording

Dit hoofdstuk gaat in op de verantwoording over het gevoerde openbaar vervoerbeleid, in het bijzonder wat betreft de prestaties van de concessies.

6.1 Resultaten van de provincie

6.1.1 Zijn de doelen van de provincie bereikt?

Beoordelingscriterium n:

n. De doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid worden gerealiseerd.

Toelichting criterium n. De Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van de algemene doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid, de vertaling van deze doelen in OV-doelen en de daarbij behorende prestaties en indicatoren waarmee deze prestaties worden gemeten. We hebben op basis van de beschikbare informatie bij de provincie beoordeeld in welke mate (groot, redelijk, gering) de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid worden gerealiseerd.

Bevinding n. Het is voor de Randstedelijke Rekenkamer niet goed mogelijk om de mate van realisatie van de provinciale openbaar vervoerdoelen te beoordelen. Veel indicatoren die behoren bij de beleidsdoelen kunnen niet worden beoordeeld doordat het tijdpad ontbreekt of omdat de juiste informatie niet beschikbaar is. Wel zijn de voorgenomen prestaties in redelijke mate gerealiseerd. 15 van de 21 voorgenomen prestaties zijn gerealiseerd en 4 prestaties zijn deels gerealiseerd of in ontwikkeling.

Toelichting

In hoofdstuk 4 van dit rapport zijn de doelen van het openbaar vervoerbeleid in kaart gebracht, evenals de prestaties waarmee de provincie Flevoland deze doelen wil realiseren en de indicatoren waarmee de provincie gaat meten in welke mate de doelen worden gerealiseerd. Naast de PVVP-monitor en de Nota Mobiliteit Flevoland bevatten de jaarverslagen informatie over de realisatie van de beleidsdoelen. Tabel 21 toont informatie over de realisatie van de indicatoren die eerder zijn beschreven in paragraaf 3.1.

Tabel 21 Realisatie openbaar vervoerdoelen

Doel	Indicator	Streefwaarde en jaartal	Nulmeting	Realisatie 2006	Realisatie 2007	Realisatie 2008
OV-Doel 1	1. Beschikbaarheid openbaar vervoer	Op ieder moment moet iedere locatie die over de weg bereikbaar is, te bereiken zijn. De dekking van het buslijnnennet wordt tot 100% gecompleteerd door de Regiotaxi.	-	-	In gemeenten Dronten, Noordoostpolder, Zeewolde en Lelystad 100% dekking door de Regiotaxi.	In gemeenten Dronten, Noordoostpolder, Zeewolde en Lelystad 100% dekking door de Regiotaxi.

Doel	Indicator	Streefwaarde en jaartal	Nulmeting	Realisatie 2006	Realisatie 2007	Realisatie 2008
OV-Doel 2	2. Aantal verbindingen en haltes volledig (rolstoel-) toegankelijk	35% van de haltes volledig (rolstoel-) toegankelijk in 2010	2006: 4,8% (35 van de 728). ¹⁵⁰	4,8%	-	-
OV-Doel 4	3. Relatieve aandeel OV in totale mobiliteit	Relatieve aandeel OV in totale mobiliteit ten minste jaarlijks handhaven en waar mogelijk op kansrijke relaties verhogen.	-	-	-	Het aandeel OV ten opzichte van het autogebruik neemt toe vanaf 2004. ¹⁵²
	4. Reizigerskilometers bus	Minimaal 111 mln. in 2007 en 2008	2004: 100 mln. 2005: 104 mln. 2006: 111 mln. ¹⁵¹	112 mln. ¹⁵⁰	127 mln. ¹⁵²	124 mln. ¹⁵³
	5. Klantwaardering	Jaarlijks handhaven uitgangswaarden 2006.	Prov. Flevoland 7,0 IJsselmond 7,0 Stadsvervoer Lelystad 7,2	Prov. Flevoland 7,3 IJsselmond 7,1 Stadsvervoer Lelystad 7,4	Prov. Flevoland 7,4 IJsselmond 7,0 Stadsvervoer Lelystad 7,3	Prov. Flevoland: 7,2 IJsselmond 7,0 Stadsvervoer Lelystad 7,3
OV-Doel 5	6. Zwartrijdpercentage	Jaarlijks maximaal 0,5%.	Lelystad: 2,7%	Lelystad: 0,2% ¹⁵⁴	-	-
	7. Ontwikkeling aantal middelzware en zware incidenten	Neemt jaarlijks met gemiddeld 5% af.	-	-	-	-
	8. Veiligheidsbeleving reizigers (rapportcijfer)	Rit: 7,2 Instaphalte: 7,0.	-	IJsselmond rit: 7,9 halte: 7,7 Lelystad rit: 7,9 halte: 7,6	IJsselmond rit: 7,9 halte: 7,9 Lelystad rit: 7,9 halte: 7,8	IJsselmond rit: 7,9 halte: 7,7 Lelystad rit: 7,9 halte: 7,8
	9. Veiligheidsbeleving personeel (rapportcijfer)	7,0	-	-	-	-

¹⁵⁰ Provincie Flevoland: Implementatieplan Bushaltes, oktober 2007.

¹⁵¹ Provincie Flevoland: Jaarverslag 2006.

¹⁵² Provincie Flevoland: Jaarverslag 2008.

¹⁵³ Provincie Flevoland: Jaarrapport OV 2008, april 2009.

¹⁵⁴ Monitor zwartrijden stads- en streekvervoer. MuConsult, juni 2006.

De realisatie van de OV-Doelen kan niet goed worden beoordeeld, omdat de beoordeling van veel indicatoren onmogelijk is door het ontbreken van een tijdpad of omdat de juiste informatie niet beschikbaar is. Het aantal reizigerskilometers kan wel worden beoordeeld en hieruit blijkt dat in 2006, 2007 en 2008 aan de gestelde eis voldaan wordt. Hiermee wordt bijgedragen aan OV-Doel 4. De streefwaarden voor de klantwaardering, behorend bij indicator 5, zijn ook behaald. De klantwaardering voldoet echter niet aan de streefwaarde van 7,5 zoals die geformuleerd is voor de bonusregeling. De derde indicator die kan worden beoordeeld is de veiligheidsbeleving van de reizigers en deze komt in 2006, 2007 en 2008 boven de gestelde streefwaarde uit, waardoor dit aspect bijdraagt aan de realisatie van OV-Doel 5.

Tabel 22 laat zien welke prestaties per beleidsdoel zijn gerealiseerd. Hierbij is uitsluitend gekeken naar de concessie IJsselmond, wat betekent dat het wel of niet realiseren van prestaties niet direct geldt voor de provincie als geheel.

Tabel 22 Prestaties per beleidsdoel

OV-doel 1: Elke locatie in Flevoland is met OV bereikbaar		
Nr.	Prestatie	Realisatie
P1	Provincie komt met een provinciedekkende basisvoorziening	Ja, de regiotaxi zorgt voor de bereikbaarheid van alle locaties in die gebieden. De indicatoren voor de beschikbaarheid van het lijnennet zijn nog niet gedefinieerd. Zie jaarverslag Flevoland 2007 en 2008, en programmabegroting Flevoland 2008.
P2	Ontwikkelen productformule basisvoorziening. Er wordt uitgegaan van minimale frequentie verbindend net: 2x per uur overdag en 1x per uur 's avonds en in het weekend	Ja, zie OV-tactiek 2008.
P3	Realiseren van knooppunten voor het OV	Ja, zie concept OV-tactiek 2008.
P4	Verbeteren reisinformatie	Ja, onder andere invoering van DRIS-systeem (Doorstroming – Regelmaat – Informatievoorziening – Stiptheid), dat zal voorzien in dynamische, actuele reisinformatie. Zie verslagen concessieoverleg IJsselmond en Lelystad.
P5	Integratie Regiotaxi en OV	Ja, zie beleidseffectrapportage Verkeer en Vervoer Flevoland 2006-07. ¹⁵⁵
OV-Doel 2: Het openbaar vervoer moet betaalbaar zijn en voor iedereen toegankelijk		
P6	Opstellen en uitvoeren halteplan met het oog op verbetering toegankelijkheid	Gedeeltelijk, want het halteplan is wel opgesteld, maar niet uitgevoerd, zie implementatieplan haltes Flevoland 2007 en programmabegroting 2009.
P7	Uitvoeren experiment gratis OV	Ja, zie notulen PS behandeling nota mobiliteit 2006.
P8	Uitwerken tarievenbeleid	Ja, zie concept OV-tactiek 2008.
P9	Vorbereiden omzetten strippenkaartsysteem naar OV-chipkaart	Ja, zie jaarverslag 2007.
OV-Doel 3: (Voor provincie) gelijkblijvende kosten (voor provincie kostendekkend OV)		
P10	Concretiseren van het stakeholdersbeleid en subsidiebeleid voor maatwerkvoorzieningen	Onbekend, want geen informatie.

¹⁵⁵ Beleidseffectrapportage Verkeer en Vervoer Flevoland, 2006-07. Vervoerberaad Flevoland, januari 2008.

OV-Doel 4: Op belangrijkste relaties is OV van dusdanige kwaliteit dat het een goed alternatief is voor de auto		
P12	Provincie biedt maatwerk voor OV-voorzieningen t.b.v. bereikbaarheid steden, voorzieningen en werklocaties	Onbekend, want geen informatie.
P13	Inzet snelle woon-werkpendels tussen grote woon- en werklocaties binnen en buiten Flevoland, op de trajecten: Almere–Amsterdam, Almere Haven–Bussum, Emmeloord-Kampen-Zwolle, Lelystad-Kampen-Zwolle en Lelystad-Emmeloord-Heerenveen-Groningen	Gedeeltelijk, zie concept OV-tactiek 2008. Op twee trajecten zijn snelle woon-werkpendels ingezet, op één traject is dat niet gebeurd en voor de overige twee trajecten is het onbekend of dit is gebeurd.
P14	Ontwikkelen productformule maatwerk voor dikke reizigersstromen	Ja, zie concept OV-tactiek 2008.
P15	Realisatie infrastructuur t.b.v. RegioNet (doorstromingsmaatregelen en halte-infrastructuur)	In ontwikkeling. In 2007 is de businesscase Regionet uitgevoerd. De verbinding is aanbesteed en de gunning wordt verwacht op 21 april 2009. ¹⁵⁶
OV-Doel 5: De sociale veiligheid in het OV moet worden verbeterd (1)		
		In 2006 is gestart met een Sociaal Veiligheidsarrangement.
Alle OV-doelen		
P11	Bij concessieverlening bevorderen dat busmaterieel voldoet aan hoge emissienormen	Ja, zie concessie IJsselmond
P16	Delegatie van bevoegdheden naar gemeenten Almere en Lelystad	Ja, Almere en Lelystad hebben een eigen concessie
P17	Afspraken met gemeenten Lelystad en Almere over de toekomstige organisatie van het stadsvervoer	Ja, Almere en Lelystad hebben een eigen concessie
P18	Consumentenparticipatie (ROCOVF)	Ja
P19	Monitoren, analyseren van gegevens in het kader van concessiebeheer	Ja
P20	Bijsturen van de vervoerders en/of het lijnennet	Deels, wel door middel van overleg en waarschuwingen, maar aangekondigde sancties en malussen zijn nog niet afgewikkeld.
P21	Uitvoering concessies	Ja

Uit tabel 22 blijkt dat de provincie 15 van de 21 voorgenomen prestaties heeft gerealiseerd, 4 prestaties deels zijn gerealiseerd of in ontwikkeling zijn en voor 2 prestaties ontbreekt informatie over de realisatie. De kostendekkingsgraad geeft het percentuele aandeel weer dat via reizigersopbrengsten wordt gedekt in relatie tot de verstrekte subsidie. Voor de concessie IJsselmond kwam dit neer op 51,6% in 2006 en 52,4% in 2007. Deze verbetering wordt verklaard door de groei van de reizigersopbrengsten.¹⁵⁷ De provincie heeft als doel geformuleerd dat de kosten minimaal gelijk moeten blijven (OV-Doel 3). Met deze verbetering van de kostendekkingsgraad wordt bijgedragen aan dit doel.¹⁵⁸

Uit de Visie OV Flevoland 2015 blijkt dat in het budget geen ruimte is voor maatwerk zoals woon-werkshuttles. Dit belemmert de prestatie om snelle woon-werkpendels te realiseren (P13). Er is gestart met een Sociaal Veiligheidsarrangement, maar het is onduidelijk in hoeverre het doel 'verbetering van de sociale veiligheid' (OV-Doel 5) daarmee is gerealiseerd.

¹⁵⁶ E-mail van de Provincie Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer, 10 april 2009.

¹⁵⁷ Provincie Flevoland: Jaarrapport OV Flevoland 2007.

¹⁵⁸ Interview met Provincie Flevoland d.d. 16 december 2008.

6.1.2 Wat is de bijdrage van de prestaties van de vervoerder?

Beoordelingscriterium o:

o. De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie hebben een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van openbaar vervoer.

Toelichting criterium o. De Rekenkamer vindt het aannemelijk dat, wanneer de gerealiseerde prestaties zijn zoals beoogd en deze in grote mate te koppelen zijn aan de beleidsdoelen, dit een positief effect heeft op de realisatie van de beleidsdoelen. We hebben beoordeeld wat de bijdrage (groot, redelijk, gering) van de prestaties aan de realisatie van de beleidsdoelen is.

Bevinding o. De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie IJsselmond hebben **in redelijke mate** een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van het openbaar vervoer. De prestaties van de vervoerder op het gebied van bereikbaarheid en de veiligheid dragen bij aan het realiseren van de beleidsdoelen van de provincie, maar de overige prestaties dragen onvolledig bij aan de kwaliteit van het openbaar vervoer. De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie Lelystad hebben **in geringe mate** een positief effect op de realisatie van de provinciale openbaar vervoerdoelen.

Toelichting

Concessie IJsselmond

Op vijf aspecten kunnen de prestaties van de vervoerder de realisatie van de beleidsdoelen direct beïnvloeden:

- De bereikbaarheid binnen het concessiegebied;
- De toegankelijkheid van de haltes;
- De kostendekkingsgraad;
- De kwaliteit van het openbaar vervoer;
- Het reizigersoordeel sociale veiligheid in het vervoer.

De overige prestaties van de vervoerder houden geen rechtstreeks verband met de beleidsdoelen van de provincie.

Het eerste beleidsdoel van het openbaar vervoer is dat elke locatie in Flevoland met het openbaar vervoer bereikbaar is (OV-Doel 1). Met de regiotaxi wordt gezorgd voor een volledige dekking binnen de gemeenten Dronten, Noordoostpolder, Zeewolde en Lelystad, waarmee de uitvoering van deze concessie in grote mate bijdraagt aan dit beleidsdoel van de provincie.

In 2006 was 4,8% van de haltes in IJsselmond toegankelijk. De door de provincie voor dit aspect geformuleerde streefwaarde bedraagt 35% en geldt voor 2010. Omdat tussentijdse resultaten niet bekend zijn, kan deze prestatie en daarmee de bijdrage aan het doel dat het openbaar vervoer betaalbaar moet zijn en voor iedereen toegankelijk (OV-Doel 2) niet beoordeeld worden. De Randstedelijke Rekenkamer voorziet wel moeilijkheden bij de realisatie van deze prestatie, omdat het verschil tussen de nulsituatie en de streefwaarde erg groot is. Daarnaast staat de uitvoering van het halteplan gepland voor 2010-2011, wat een afwijking is van het geplande tijdspad.¹⁵⁹

De kostendekkingsgraad geeft het percentuele aandeel weer dat via reizigersopbrengsten wordt gedekt in relatie tot de verstrekte subsidie. Voor de concessie IJsselmond kwam dit neer op 51,6% in 2006 en 52,4% in 2007. Deze verbetering wordt verklaard door de groei van de reizigersopbrengsten.¹⁶⁰ De provincie heeft als doel

¹⁵⁹ Provincie Flevoland: Jaarbegroting 2009.

¹⁶⁰ Provincie Flevoland: Jaarrapport OV Flevoland 2007.

geformuleerd dat de kosten minimaal gelijk moeten blijven (OV-Doel 3). Met deze verbetering van de kostendekkingsgraad wordt bijgedragen aan dit doel.¹⁶¹

De algemene klantwaardering geeft een indicatie voor de kwaliteit van het openbaar vervoer. In 2006 was het cijfer voor de algemene klantwaardering 6,9 en in 2007 en 2008 was dit 7,0. De indicator is geformuleerd met een streefwaarde van 7,0 voor de provincie Flevoland en de concessie IJsselmond. Hierdoor levert de prestatie van de vervoerder in 2008 een positieve bijdrage aan de realisatie van het beleidsdoel dat op belangrijkste relaties het openbaar vervoer van dusdanige kwaliteit moet zijn zodat het een goed alternatief is voor de auto (OV-Doel 4). De streefwaarde van 7,5 voor het toekennen van een bonus is echter niet behaald. Uit de Visie OV Flevoland 2015 blijkt dat in het budget geen ruimte is voor maatwerk zoals woon-werkshuttles. Dit belemmert de prestatie om snelle woon-werkpendels te realiseren (P13). Het realiseren van dit aspect van OV-Doel 4 zal daardoor niet eenvoudig zijn. De uitvoering van de concessie door de vervoerder is in het geval van stiptheid en reizigersinformatie niet conform de gestelde eisen. Hierdoor dragen de prestaties onvoldoende bij aan handhaving of verhoging van de kwaliteit van het openbaar vervoer en daarmee aan de realisatie van OV-Doel 4.

Het reizigersoordeel op het aspect veiligheid is in 2006 en 2007 hoger dan de streefwaarde waardoor de prestatie van de vervoerder in grote mate heeft bijgedragen aan het realiseren van het doel dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer moet worden verbeterd (OV-Doel 5).

Concessie Lelystad

Met de uitvoering van gratis OV voor ouderen is vanaf 1 januari 2008 aan het prestatiedoel voldaan wat bijdraagt aan OV-Doel 2 'het openbaar vervoer moet betaalbaar zijn en voor iedereen toegankelijk'.

Eén van de conclusies uit eigen onderzoek van de gemeente Lelystad, uitgevoerd in 2006, is dat het openbaar vervoer nog geen alternatief is voor de auto.¹⁶² OV-Doel 4 'op belangrijkste relaties is het OV van dusdanige kwaliteit zodat het een goed alternatief is voor de auto' is volgens de gemeente zelf in 2006 dus niet gehaald. Een andere manier om de realisatie van OV-Doel 4 te evalueren, is te kijken naar de algemene klantwaardering. Het cijfer voor de algemene klantwaardering voor het openbaar vervoer in Lelystad heeft in 2008 een waarde van 7,3. Het doel om de uitgangswaarde van 7,2 in 2006 te handhaven is daarmee gehaald.

Door de stijging van het aantal incidenten in het openbaar vervoer heeft de prestatie van de vervoerder niet positief bijgedragen aan de realisatie van OV-Doel 5 'de sociale veiligheid in het openbaar vervoer moet worden verbeterd'.

Het door de gemeente Lelystad gestelde doel voor de reizigersgroei is niet gehaald. Aangezien reizigersgroei geen doel is van de provincie Flevoland, heeft dit geen invloed op de realisatie van provinciale beleidsdoelen.

6.1.3 Welke lessen zijn getrokken uit de vorige concessies?

Beoordelingscriterium p:

p. De provincie betreft ervaringen met de uitvoering van de bestaande concessie bij de beleidsvoorbereiding t.b.v. nieuwe concessies.

¹⁶¹ Interview met Provincie Flevoland d.d. 16 december 2008.

¹⁶² Aanbesteding Stadsdienst Lelystad, nota van bevindingen. Berenschot 21 mei 2008, blz. 13.

Toelichting criterium p. Bij de uitvoering van de bestaande concessie zal normaal gesproken niet alles volledig naar wens verlopen. Het is van belang dat de provincie hieruit lessen trekt. Bijvoorbeeld dat de eisen in de bestaande concessie onrealistisch of juist te eenvoudig zijn, of dat de instrumenten van het concessiebeheer ontoereikend zijn om substantieel effect te hebben op de prestaties. Deze leerpunten moeten zijn verwerkt in de voorwaarden voor de nieuwe concessie en in de uitgangspunten voor het concessiebeheer. Voor zover nog geen nieuwe concessies zijn gestart, signaleert de Rekenkamer de leerpunten. We hebben bij nieuwe concessies beoordeeld in welke mate (groot, redelijk, gering) lessen uit vorige concessies zijn verwerkt in het programma van eisen en in het beheer van deze concessies. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs expliciet te zijn gemaakt, maar wel voldoende aannemelijk.

Bevinding p. De provincie betreft in grote mate ervaringen met de uitvoering van bestaande concessies bij de beleidsvoorbereiding ten behoeve van nieuwe concessies.

Toelichting

Concessie IJsselmond

Volgens de provincie is een leerpunt van de huidige concessie dat betere en meer zakelijke afspraken gemaakt moeten worden wanneer er weer een gezamenlijke aanbesteding plaatsvindt. Bij vorige concessies was er meer ruimte om in overleg met de vervoerder tot oplossingen te komen, maar tegenwoordig hebben de vervoerders minder mogelijkheden om tegemoet te komen aan de wensen van de provincie. De concessie IJsselmond biedt op dit moment te weinig aanknopingspunten om een lik op stuk beleid te voeren. In de toekomst zullen dan ook betere kaders voor het concessiebeheer moeten worden gesteld.

Het hanteren van gemiddelde scores bij de monitoring van de prestaties is een lastig punt gebleken, aangezien op die manier geen consequenties verbonden kunnen worden aan slechte resultaten van één of enkele buslijnen. Individuele gevallen kunnen zo moeilijk aangepakt worden. Een ander probleem is dat de hoogte van de sancties in het geval van ingebrekestelling niet vaststaat. Het opleggen van vooraf bepaalde malussen zou een stuk eenvoudiger zijn, omdat het dan gaat om concrete, in de concessiebeschikking vastgelegde bedragen.¹⁶³

De procedure voor het afspreken van meer- en minderwerk is in de huidige concessie onduidelijk en heeft tot discussie geleid tussen de vervoerder en de provincie.¹⁶⁴ In de concessie is geen differentiatie aangebracht in het tarief voor meer-/minderwerk, terwijl de meerkosten van extra werk wel aanzienlijk kunnen variëren. Hier zou in een nieuwe concessie rekening mee gehouden moeten worden.¹⁶⁵

De provincie wil in de toekomst beter inzicht hebben in de klachten die de vervoerder en de provincie ontvangen. Hiervoor wil zij een centraal onafhankelijk meldpunt instellen dat van alle concessies de klachten en klachtenregistratie uniform en inzichtelijk weergeeft. De provincie is begonnen met het ontwikkelen van dit klachtenmeldpunt, genaamd OV-Scout, dat in 2011 operationeel moet zijn.¹⁶⁶ Ook wil de provincie bij een volgende concessie gaan werken met formats die de offertes beter vergelijkbaar moeten maken.

Concessie Lelystad

In de beginfase van de huidige delegatie duurde het volgens de provincie lang voordat met de gemeente gemaakte afspraken formeel waren vastgelegd. Bij de nieuwe delegatie wordt daar rekening mee gehouden door

¹⁶³ Interviews met provincie Flevoland op 16 december 2008 en op 15 januari 2009.

¹⁶⁴ Interview provincie Flevoland d.d. 29 augustus 2008.

¹⁶⁵ Interview met de vervoerder d.d. 15 januari 2009.

¹⁶⁶ E-mail van provincie Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer, 17 april 2009.

de zaken op orde te hebben voordat het besluit in werking treedt. Over het algemeen is de provincie positief over de huidige delegatie van bevoegdheden richting Lelystad. De gemeente legt een hogere prioriteit bij het openbaar vervoer, bijvoorbeeld in relatie tot de infrastructuur. De provincie heeft de ervaring dat businfrastructuur sneller wordt aangelegd en dat bij wegwerkzaamheden door de gemeente beter rekening wordt gehouden met de belangen van het openbaar vervoer. Verder heeft de gemeente Lelystad in het verleden eigen financiële middelen ter beschikking gesteld, bijvoorbeeld voor de aanleg van haltes en voor het busstation.¹⁶⁷

Bij de evaluatie van de delegatie door de provincie in 2007 is gebleken dat de belangrijkste voorwaarde voor continuering van de delegatie is dat de gemeente Lelystad meer aandacht besteedt aan concessiebeheer, in de vorm van de inzet van meer menskracht. Het beheer van de huidige concessie is volgens de gemeente onvoldoende geweest, waarvan een te geringe personeelsbezetting de voornaamste oorzaak was. Sinds december 2008 is een ervaren kracht als concessiebeheerder bij de gemeente in dienst getreden, waardoor het concessiebeheer op een meer gestructureerde manier is opgepakt.¹⁶⁸ De voorwaarde die de provincie gesteld heeft bij de nieuwe delegatie is dat de gemeente een adequate personele invulling garandeert.¹⁶⁹ Ook de Rekenkamer Lelystad heeft dit geconstateerd en ziet de borging van voldoende capaciteit als voorwaarde om de aanbestedingsprocedure, het beheer, de monitoring op de uitvoering en de ontwikkelfunctie goed vorm te geven.¹⁶⁹

Eind 2007 hebben GS op basis van de evaluatie besloten de delegatie van de OV-stadsdienst in de gemeente Lelystad met maximaal 8 jaar te verlengen.¹⁷⁰ Hoewel het gemeentelijk ambtelijk apparaat ontoereikend is geweest, zijn de gemeente en de provincie van mening dat de voordelen groot genoeg zijn om de delegatie voort te zetten.¹⁷¹ Vanaf september 2011 zal de concessie Lelystad integreren met de concessie IJsselmond. Tot die tijd zal een overbruggingscontract moeten worden overeengekomen met de huidige vervoerder.¹⁷² In het nieuwe delegatiebesluit is conform het oude vastgelegd dat de gemeente politieke beleidsvrijheid voor de stadsdienst heeft, maar zich wel moet houden aan het provinciale beleidskader. Dit laatste is vastgelegd in de provinciale beleidsstukken OV-visie en OV-tactiek. Dit betekent onder andere dat de tarieven afgestemd moeten zijn op het tarievenkader van de provincie.

Omdat is gebleken dat de vervoerder zelf weinig aan kwaliteitsverbetering doet, is het voor de gemeente Lelystad noodzakelijk hier meer op te sturen. Hiervoor is goede monitoring van de prestaties van de vervoerder een eerste voorwaarde. De huidige concessie kent weinig sturingsinstrumenten en geen boetebepalingen. Dit zorgt ervoor dat de mogelijkheden tot bijsturing beperkt zijn. Deze ervaring zal worden gebruikt bij het opstellen van het programma van eisen voor de nieuwe concessie.¹⁷³ Verder bekijkt de gemeente de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij het monitoringssysteem van de provincie voor de concessie IJsselmond.¹⁷⁴

¹⁶⁷ Interview met provincie Flevoland op 16 december 2008.

¹⁶⁸ Provincie Flevoland: Evaluatie van delegatie stadsdienst Lelystad, november 2007 en e-mail van de provincie aan de Randstedelijke Rekenkamer, 22 april 2009.

¹⁶⁹ Rekenkamer Lelystad. Rapport aanbesteding en beheer Stadsdienst Lelystad, juli 2008

¹⁷⁰ Provincie Flevoland: GS besluitenlijst, 4 december 2007

¹⁷¹ Provincie Flevoland: Evaluatie van delegatie stadsdienst Lelystad, november 2007 en e-mail van de provincie aan de Randstedelijke Rekenkamer, 22 april 2009.

¹⁷² Provincie Flevoland: Concept OV-tactiek, 21 oktober 2008.

¹⁷³ Interview met gemeente Lelystad op 6 februari 2009.

¹⁷⁴ Reactie provincie Flevoland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

Onderzoek Rekenkamer Lelystad

In 2008 heeft de Rekenkamer Lelystad onderzoek laten uitvoeren door Berenschot naar de totstandkoming en het beheer van de concessie Lelystad.¹⁷⁵ De Rekenkamer Lelystad geeft aan dat, gezien de zeer scherpe deal die met de huidige concessie is gesloten, de verwachting is dat de toekomstige concessie voor de gemeente duurder zal worden. Hier zal tijdig op ingespeeld moeten worden. Met ongeveer € 60 per DRU inclusief vervoers-opbrengsten zit de huidige concessie onder de gemiddelde DRU prijs van € 85 - € 100. Naar aanleiding van het onderzoek heeft de Rekenkamer Lelystad aanbevelingen geformuleerd die betrokken konden worden bij de voorbereidingen van de nieuwe concessie. Voorbeelden hiervan zijn: een langere periode bieden aan inschrijvers om zich voor te bereiden en het aantrekkelijk maken van de concessie door het aanbieden van meer mogelijkheden. Voeg meerdere concessies samen, stuur bij op een beperkt aantal indicatoren die aansluiten bij doelen van de gemeente en ga de samenwerking met de provincie aan om te monitoren.¹⁷⁶

6.2 Rapportage

Beoordelingscriterium q en r:

- q. *De provincie rapporteert in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessie zijn gerealiseerd en in hoeverre de beleidsdoelen plus bijbehorende prestaties zijn behaald.*
- r. *De provincie heeft inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie.*

Toelichting criteria q en r. Het is van belang dat de provincie inzicht heeft in de stand van zaken bij de realisatie van de afgesproken prestaties en de beleidsdoelen. Deze informatie is nodig om te kunnen besluiten of maatregelen nodig zijn indien de prestaties en beleidsdoelen niet worden gehaald. De verantwoording over de doelen en prestaties kan bestaan uit verantwoording richting PS en interne verantwoording bij GS. Dit is afhankelijk van de afspraken die PS en GS hierover hebben gemaakt.

De Rekenkamer is nagegaan in welke mate GS via rapportages inzicht hebben in het behalen van de doelen en prestaties. In de rapportages moet zichtbaar zijn of prestaties en behaalde beleidsdoelen afwijken van de voornemens. Indien er grote verschillen bestaan tussen de beoogde prestaties en beleidsdoelen en de feitelijke realisatie, dan wordt dit verklaard in deze rapportages. Daarnaast zijn we nagegaan in welke mate PS inzicht krijgen in het behalen van de doelen en prestaties conform de afspraken die hierover tussen PS en GS zijn gemaakt. Ook hebben we bekeken in welke mate GS via rapportages inzicht hebben in de wijze waarop invulling is gegeven aan het concessiebeheer.

Bevinding q. De provincie rapporteert **in redelijke mate** in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessie IJsselmond zijn gerealiseerd en in hoeverre de beleidsdoelen plus bijbehorende prestaties zijn behaald. In de jaarverslagen en het jaarrapport OV Flevoland rapporteert de provincie over een deel van behaalde prestaties, maar legt zij geen relatie met de gestelde beleidsdoelen.

Toelichting. De concessiebeheerders bij de provincie stellen zich niet heel bewust de vraag of de beleidsdoelen worden behaald. Het beheer richt zich vooral op handhaving van de concessievoorwaarden en resultaten voor de reizigers. De verantwoording van het concessiebeheer vindt plaats door middel van de jaarstukken. Sinds 2006 wordt een jaarrapport OV ter kennisname naar PS gestuurd.¹⁷⁷ Dit rapport vergelijkt de resultaten met de voorgaande jaren en staat stil bij oorzaken en verklaring van trends. In 2008 is het jaarrapport OV Flevoland 2007, voorzien van een memo, aan de leden van de statencommissie Werk verstuurd na akkoord van de

¹⁷⁵ Aanbesteding Stadsdienst Lelystad, nota van bevindingen. Berenschot 21 mei 2008.

¹⁷⁶ Rekenkamer Lelystad. Rapport aanbesteding en beheer Stadsdienst Lelystad, juli 2008

¹⁷⁷ Interview met provincie Flevoland 16 december 2008.

portefeuillehouder. GS ontvangen jaarlijks de vervoerplannen, een overzicht van de tarieven en de subsidiebeschikkingen.¹⁷⁸ Ook ontvangen zij het vervoersplan van de concessie IJsselmond.

In de jaarstukken zet de provincie de ondernomen activiteiten en gemaakte afspraken voor het openbaar vervoer op een rij. Afspraken over bijvoorbeeld tariefbeleid en concessiebeheer komen aan de orde en de voortgang van de proef met gratis OV wordt beschreven. Ook wordt aangegeven wat niet is bereikt en of er sancties zijn opgelegd of bonussen zijn uitgekeerd. In de jaarverslagen van 2006 en 2007 worden in de bijlage doelen en indicatoren uiteengezet, waarbij de volgende onderdelen worden beschreven: het maatschappelijk effect, de operationele doelen, de gewenste prestaties, de effect- en prestatie-indicatoren en de behaalde score in het betreffende jaar. Toch is de beschrijving van de prestaties niet compleet, omdat niet alle resultaten worden weergegeven. Voorbeelden daarvan zijn de kwaliteit van de dienstuitvoering en de staat van het materieel.

PS hebben in 2000 het PVVP vastgesteld, waarin het verkeers- en vervoersbeleid van de provincie Flevoland wordt beschreven voor de periode 2000-2006. Hierin wordt naast een beschrijving van de plannen de toenmalige situatie in het openbaar vervoer uiteengezet. Het Vervoerberaad, waarin een zestal gemeenten, de provincie Flevoland en Rijkswaterstaat vertegenwoordigd zijn, schrijft tweejaarlijks de Beleids-effectrapportage Verkeer en Vervoer. In deze rapportage wordt de voortgang van het beleid gemonitord. De rapportage van 2006-2007 is opgesteld in van het beleid volgens de Nota Mobiliteit Flevoland.¹⁷⁹ Hierin zijn alleen de reizigerskilometers en de klantwaardering van het openbaar vervoer opgenomen.

Bevinding r. De provincie heeft **in redelijke mate** inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties binnen de concessies. Omdat de inzet van beschikbare sturingsinstrumenten voor de concessie IJsselmond nog niet is voltooid, heeft de provincie onvolledig inzicht in het effect van het toegepaste malusbeleid. Wel heeft de provincie inzicht in de reactie van de vervoerder op de aansturing. Door de geringe rapportage over de concessie Lelystad, heeft de provincie beperkt inzicht in de prestaties als gevolg van de delegatie.

Toelichting

Concessie IJsselmond

De provincie heeft op ambtelijk niveau in redelijke mate inzicht in de effecten van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie. Het malusbeleid voor de totale concessieperiode is nog steeds niet afgerond, waardoor de provincie onvolledig inzicht heeft in de resultaten van het malusbeleid op de prestaties. Daarnaast heeft de provincie wel inzicht in de prestaties van de vervoerder, maar is het voor de provincie moeilijk aan te tonen wat de invloed van het beheer is geweest op de uitvoering van de concessie. De provincie krijgt middels het directe contact met de vervoerder tijdens overleg wel inzicht in de reactie van de vervoerder op de toegepaste aansturing.

Concessie Lelystad

In gemeentelijke bestuursrapportages komen de concessie en de monitoring ervan nauwelijks aan de orde. De gemeenteraad kan hierover dan ook geen informatie verstrekken aan de provincie. PS ontvangen uitsluitend de jaarrapportages, waardoor het inzicht in de prestaties beperkt is. Aangezien de provincie nooit gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de subsidie bij te stellen, valt daarvan ook geen effect te verwachten op de prestaties.

¹⁷⁸ E-mail van de provincie Flevoland aan de Randstedelijke Rekenkamer, 16 april 2009.

¹⁷⁹ Beleids-effectrapportage Verkeer en Vervoer Flevoland, 2006-07. Vervoerberaad Flevoland, januari 2008.

Uit de evaluatie van de delegatie in 2007 blijkt dat in de eerste twee jaar van de delegatie een reizigersgroei van 38,5% is gerealiseerd. Dit is mede toe te schrijven aan de mogelijkheid die de gemeente heeft om de stadsdienst nauw te betrekken bij de ontwikkeling van haar mobiliteitsbeleid. Ook wordt geconcludeerd dat de delegatie nauwelijks invloed heeft op de wisselwerking tussen stadsdiensten en streekvervoer.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Provincie Flevoland: Evaluatie van delegatie stadsdienst Lelystad, november 2007.

HOOFDSTUK 7

Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk heeft een samenvattend karakter. Eerst wordt voor de provincie Flevoland de algemene conclusie van dit onderzoek gegeven, gevolgd door onderliggende conclusies en aanbevelingen. Tevens worden per beleidsfase de bevindingen voor de vier provincies naast elkaar gezet. Voor de onderbouwing van de bevindingen wordt verwezen naar de hoofdstukken 3 t/m 6.

7.1 Algemene conclusie

In dit onderzoek zijn aanbesteding, uitvoering en beheer van concessies als een cyclisch proces beschreven (zie hoofdstuk 1), waarbij enkele kanttekeningen op hun plaats zijn:

- (1) Werken volgens de beleidscyclus is een voorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige inrichting en uitvoering van beleid. Dit betekent echter niet per definitie dat, indien de stappen van de concessiecyclus zijn gevolgd, beleid, aanbesteding, uitvoering en beheer van OV-concessies gegarandeerd doeltreffend en doelmatig zijn. Het vergroot echter wel de kans op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van OV-concessies.
- (2) De inrichting van de aanbesteding van regionaal streekvervoer conform de Wp2000 (waaronder begrepen de concessiesystematiek en de mate van marktwerking) is in dit onderzoek als gegeven beschouwd. Onze conclusies en aanbevelingen strekken zich dan ook niet uit tot het systeem zelf, zoals een recent advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat,¹⁸¹ maar richten zich op onderdelen daarbinnen.

De algemene conclusie van het onderzoek luidt voor de provincie Flevoland als volgt:

Algemene conclusie:

De provincie Flevoland realiseert haar beleidsprestaties in redelijke mate. Het bereiken van OV-doelen is niet goed te beoordelen, omdat informatie ontbreekt over de realisatie van indicatoren. De provincie voert het concessiebeheer voor de concessie IJsselmond redelijk uit. De provincie heeft goed inzicht in de prestaties van de vervoerder en gaat bij achterblijvende prestaties in overleg met de vervoerder. De inzet van andere sturingsinstrumenten naast overleg is gering. Het gevoerde concessiebeheer kan niet voorkomen dat de kwaliteit van het geleverde openbaar vervoer in de concessie achterblijft bij de ambities en afspraken. De provincie is eindverantwoordelijk voor de gedelegeerde concessie Lelystad. Het inzicht in de uitvoering van het openbaar vervoer in Lelystad is gering, terwijl de mogelijkheid tot inzicht in de prestaties van de vervoerder wel aanwezig is.

Deze algemene conclusie wordt nader onderbouwd door middel van conclusies, verdeeld over de vier onderscheiden fasen van de beleidscyclus (beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -uitvoering en -verantwoording). Per conclusie heeft de Rekenkamer enkele aanbevelingen opgesteld. De conclusies en aanbevelingen worden voorafgegaan door een beknopte toelichting op de beoordelingscriteria. Ter vergelijking worden ook de onderliggende bevindingen voor de vier provincies op een rij gezet.

¹⁸¹ Raad voor Verkeer en Waterstaat (maart 2009), Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers – Een advies over reizigersgroei door modernisering van de toepassing van het concessiestelsel.

7.2 Beleidsvoorbereiding

In de beleidsvoorbereiding worden de kaders van het provinciaal beleid bepaald op basis van aandachtspunten en een visie op het beleidsveld. In deze fase is van belang dat doelen SMART zijn geformuleerd en de prestaties hieruit logisch volgen. Bij gebruik van indicatoren is de samenhang hiervan met de doelen en prestaties een vereiste.

Conclusie 1:

a) De beleidsvoorbereiding is redelijk op orde. De doelen getuigen van continuïteit in het gevoerde beleid. Te leveren prestaties hangen veelal samen met de beoogde doelen. De formulering van de doelen schiet qua precisie te kort. Door het gebruik van indicatoren wordt dit deels ondervangen, maar deze zijn niet allemaal meetbaar.

b) De provincie heeft geen eisen gesteld aan de prestaties van de vervoerder in Lelystad, maar is wel eindverantwoordelijk voor de concessie Lelystad.

Aanbeveling 1:

a) Stel doelen op die specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn en gebruik hierbij eenduidige begrippen. Zo moet het bijvoorbeeld duidelijk zijn of het bij stiptheid gaat om vertrektijd of aankomsttijd en te vroeg of te laat vertrekken. Zorg dat bij elk beleidsdoel ten minste één indicator wordt geformuleerd die is voorzien van een nulmeting, streefwaarde en een tijdpad voor het bereiken van deze streefwaarde.

b) Stel eisen aan de uitvoering van de concessie Lelystad en koppel deze aan de provinciale beleidsdoelen.

Bevindingen voor vier provincies

a. De beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Voor alle provincies geldt dat de beleidsdoelen in geringe mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. Doordat de openbaar vervoerdoelen aan indicatoren kunnen worden gekoppeld, worden ze voor de provincies Flevoland, Noord- en Zuid-Holland in redelijke en voor Utrecht in grote mate meetbaar en tijdgebonden.			

Bij alle provincies worden in de formulering van de beleidsdoelen begrippen gebruikt die nadere toelichting behoeven. Ook ontbreekt bij alle provincies informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdspad. De indicatoren van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland zijn voor een groot deel voorzien van een nulmeting, een streefwaarde en een tijdspad. Bij de provincie Flevoland is dat ook het geval voor de streefwaarde en een tijdspad, maar zijn de indicatoren in mindere mate voorzien van een nulmeting.

b. De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelen.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De prestaties vloeien bij alle provincies in grote mate logisch voort uit de beleidsdoelen.			

Voor alle provincies zijn de meeste prestaties te koppelen aan een beleidsdoel. Voor de prestaties die te koppelen zijn aan een beleidsdoel, is over het algemeen door de Rekenkamer te beredeneren dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van het bijbehorende beleidsdoel.

c. De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelen en de prestaties.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In redelijke mate	In grote mate	In grote mate	In redelijke mate

Het is bij alle provincies duidelijk over welk doel of prestatie de opgestelde indicatoren informatie verschaffen. Bij de provincie Flevoland heeft één doel geen indicator en is een ander doel slechts gedeeltelijk gekoppeld aan een indicator. Bij de provincie Zuid-Holland heeft een aantal doelen geen enkele indicator.

7.3 Beleidsontwikkeling

In de fase van de beleidsontwikkeling vindt een vertaling plaats van de algemene beleidskaders in concrete doelen en prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. De beleidsontwikkeling start met SMART geformuleerde doelen die worden uitgewerkt in prestaties en in onderliggende activiteiten. Concreet betekent dit dat de eisen aan de uitvoering van de concessie gekoppeld kunnen worden aan de doelen van provinciaal openbaar vervoerbeleid, inclusief een (eventueel) herkenbare prioritering van de doelen in de eisen en wensen. Ook zijn de uitgangspunten van de provincie voor het concessiebeheer omschreven en is de informatievoorziening over de uitvoering van de concessie gewaarborgd.

Conclusie 2:

De beleidsontwikkeling is redelijk op orde. Concessie-eisen zijn goed te koppelen aan de provinciale beleidsdoelen, maar uitgangspunten van concessiebeheer zijn niet omschreven. Verder is de informatievoorziening in opzet op orde voor de concessie IJsselmond, maar heeft de provincie het inzicht in de prestaties van de vervoerder in Lelystad onvoldoende gewaarborgd.

Aanbeveling 2:

Omschrijf de uitgangspunten van concessiebeheer zodat duidelijk is hoe de provincie op zal treden in het geval van achterblijvende prestaties. Geef hierbij aan wat de hoogste prioriteit heeft op het moment dat de dienstregeling niet goed loopt of er veel klachten worden gemeld. Zorg voor meer inzicht in de prestatie van de vervoerder in Lelystad. Maak concrete afspraken met de gemeente Lelystad over levering van gegevens en maak gebruik van de gegevens op de afgeschermdede website.

Bevindingen voor vier provincies

d. De eisen aan de uitvoering van de concessie zijn te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In grote mate (concessies IJsselmond en Lelystad)	In grote mate (concessies Noord-Holland Noord en Haarlem/IJmond)	In grote mate (concessie Utrecht 2008-2016) en in redelijke mate (concessie Oost-Utrecht 2004-2008)	In grote mate (concessie HWGO) en in redelijke mate (concessie DBL/RMH)

De provincies hebben voor de meeste doelen eisen gesteld die kunnen bijdragen aan de realisatie van deze doelen.

e. Een eventuele prioritering in de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid is herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
N.v.t.	In redelijke mate	In grote mate	In redelijke mate

Doordat de provincie Flevoland geen prioriteit toekent aan bepaalde doelen, heeft de Randstedelijke Rekenkamer dit voor deze provincie niet beoordeeld. In de provincie Noord-Holland hebben de geprioriteerde doelen iets meer dan andere doelen aandacht gekregen bij de concessie-eisen Noord-Holland Noord. In Zuid-Holland zijn bij één van de drie doelen, waaraan prioriteit is gesteld, de eisen van de provincie relatief soepel. In recente concessies zijn deze eisen overigens wel aangescherpt. Het belangrijkste beleidsdoel van de provincie Utrecht is goed zichtbaar in de concessie-eisen.

f. De provincie heeft de uitgangspunten voor het concessiebeheer omschreven, waaronder de visie op de relatie met de vervoerder en de handhavingsfilosofie.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In geringe mate	In grote mate	In grote mate	In grote mate
De uitgangspunten zijn niet vastgelegd.	Sturing op nakomen verplichtingen en toezeggingen vervoerder, o.a. door toepassing van bonus-malus- en boetebeleid.	Vrijheid voor de vervoerder om eigen (bedrijfs-economische) doelstellingen te realiseren. Meer sturen met bonus-malus beleid.	De provincie wil niet onmiddellijk sancties opleggen, maar spoort de vervoerder eerder aan door overleg.

Alle provincies, behalve Flevoland, hebben de uitgangspunten voor het concessiebeheer in grote mate beschreven. De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben dat echter pas recent gedaan, Utrecht in 2006 en Zuid-Holland in 2008. De provincie Flevoland heeft de uitgangspunten niet expliciet vastgelegd.

g. De provincie heeft gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te verkrijgen.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In grote mate	In grote mate	In redelijke mate	In grote mate

Alle provincies maken gebruik van gegevens volgend uit de verplichte MIPOV-richtlijnen. De provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben de mogelijkheid benut om zelf onderzoek uit te (laten) voeren naar prestaties van de vervoerder. De provincie Utrecht heeft geen waarborgen ingebouwd om de betrouwbaarheid van de informatie van de vervoerder te controleren, maar is daar wel plannen voor aan het uitwerken.

7.4 Beleidsuitvoering

De fase van beleidsuitvoering richt zich op het uitvoeren van concrete activiteiten, die bijdragen aan de doelen en prestaties. Daartoe zorgt de provincie er in het kader van concessiebeheer voor dat de gevraagde informatie volgens afspraak wordt geleverd en zij inzicht heeft in de prestaties van de vervoerder. Indien nodig stuurt de provincie bij en/of wordt het concessiebeheer aangepast. De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt tot

verbetering van de prestaties voor het geval deze niet voldoen aan de concessievoorwaarden of eventueel gewijzigde afspraken.

Conclusie 3:

a) De beleidsuitvoering en het concessiebeheer verlopen in redelijke mate zoals beoogd. De provincie heeft door middel van het gevoerde concessiebeheer weinig verbetering kunnen brengen in de prestaties van de vervoerder. Wanneer prestaties van de vervoerder achterblijven, gaat de provincie met de vervoerder in overleg. Wanneer dit niet resulteert in verbeteringen past de provincie andere sturingsinstrumenten zoals malusregelingen onvoldoende toe. Daarnaast is door gebrekkige verslaglegging onduidelijk welke afspraken worden gemaakt.

b) De provincie wel de mogelijkheid tot inzicht in de prestaties van de vervoerder in Lelystad, maar maakt hier niet volledig gebruik van.

Aanbeveling 3:

a) Verbeter de prestaties door een striktere handhaving van het malusbeleid of pas dit beleid aan. Stuur direct bij wanneer blijkt dat prestaties niet voldoen aan de eisen of wanneer prestaties verminderen. Wanneer is besloten een malus op te leggen, zie er dan op toe dat de vervoerder deze binnen de bepaalde termijn betaalt of houdt een gedeelte van de subsidie in. Verbeter de verslaglegging van overleg en gemaakte afspraken

b) Verbeter het inzicht in prestaties van de vervoerder in Lelystad.

Bevindingen voor vier provincies

h. De provincie heeft inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
IJsselmond in grote mate. Meest relevante informatie beschikbaar. Controle op betrouwbaarheid gegevens rituitval. Ook eigen onderzoek naar punctualiteit.	In redelijke mate. Relevante informatie beschikbaar. Nauwelijks controle op betrouwbaarheid gegevens. Monitoringsysteem voor systematische en periodieke vergelijking prestaties en afspraken. Ook eigen onderzoek naar punctualiteit.	Oost-Utrecht in geringe mate. Beperkt inzicht in belangrijke prestaties (bonus of sanctie). Geen zicht op betrouwbaarheid gegevens. Geen eigen onderzoek.	In grote mate. Meest relevante informatie beschikbaar. Ook eigen onderzoek.
Lelystad in geringe mate: alleen informatie over reizigersaantallen en klantwaardering.		Utrecht in redelijke mate. Verbeteringen zichtbaar t.o.v. concessie Oost-Utrecht, maar vervoerder levert nog niet voldoende informatie.	

De provincie Zuid-Holland heeft goed inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de onderzochte concessies, beschikt over de meeste relevante informatie over de prestaties en voert ook zelf onderzoeken uit, waarmee de betrouwbaarheid van de informatie van de vervoerder kan worden gecontroleerd. Ook de provincies Flevoland en Noord-Holland voeren zelf onderzoek uit naar de punctualiteit. Utrecht doet dat niet, zodat in deze provincie minder zekerheid bestaat dat de informatie van de vervoerder over zijn prestaties betrouwbaar is.

i. De provincie zorgt ervoor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie conform afspraak levert.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
<p>IJsselmond in redelijke mate. Vervoerder levert meest relevante informatie via afgeschermd site.</p> <p>Lelystad: gemeente levert in grote mate door provincie gevraagde informatie. Vanwege de delegatie verlangt de provincie niet veel informatie.</p>	<p>In redelijke mate. Vervoerder levert meest relevante informatie via afgeschermd site. In aantal gevallen onvoldoende zorg van provincie om levering informatie af te dwingen.</p>	<p>Oost-Utrecht in redelijke mate. Informatie doorgaans tijdig geleverd, maar gedurende half jaar geen informatie over gebruik OV.</p> <p>Utrecht in grote mate. Snel maatregelen om informatieplicht af te dwingen.</p>	<p>In redelijke mate. Bij HWGO informatie doorgaans compleet, maar niet altijd tijdig.</p> <p>Bij DBL/RMH meest relevante informatie via afgeschermd site.</p>

Alle provincies zorgen er in redelijke mate voor dat de vervoerder de gevraagde informatie levert. Als de vervoerder te laat is met het leveren van informatie, spreekt de provincie Utrecht de vervoerder sinds de start van de concessie Utrecht (eind 2008) snel aan en legt waar nodig ook boetes op. De andere provincies hebben geen boetes opgelegd vanwege het uitblijven van informatie.

j. De provincie stuurt bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
<p>IJsselmond in redelijke mate. Bespreken problemen in beheeroverleg en aandringen op verbetermaatregelen. Vervoerder krijgt veel tijd bij problemen. Malus pas na vele waarschuwingen en deze zijn nog niet betaald.</p> <p>Lelystad: geen aanleiding voor bijsturing.</p>	<p>Haarlem/IJmond in redelijke mate. Consequente toepassing bonus/malus. Provincie minder actief nadat prestaties verslechterden.</p> <p>NHN in grote mate: o.a. extra overleg en informatie na problemen bij start nieuwe concessie.</p>	<p>In grote mate. Oost-Utrecht: boetes voor rituitval (2006 en 2007).</p> <p>Utrecht: doortastende aanpak na problemen bij start – aanspreken, geen boete, maar ook geen implementatiebonus. Boete voor niet tijdige levering van informatie.</p>	<p>In redelijke mate. Bespreken problemen in beheeroverleg en aandringen op verbetermaatregelen, tot dusver zonder opleggen van boetes.</p> <p>Aanleiding en hoogte boetes zijn niet in detail omschreven, volgens RR drempel voor oplegging hiervan vanwege bezwaarprocedures.</p>

De mate van aansturing van concessies verschilt per provincie. Op zich spreekt elke provincie de vervoerder aan bij achterblijvende prestaties. De provincies Noord-Holland en Utrecht maken daarnaast regelmatig en snel gebruik van bonus-malusregelingen en boetes, indien het aanspreken van de vervoerder alleen niet tot substantiële verbeteringen leidt. De provincie Flevoland gaat pas na meerdere aanzeggingen over tot een malus en de omvang daarvan is nog niet berekend. De provincie Zuid-Holland heeft geen boetes opgelegd. In afwijking van de andere provincies is in de voorwaarden van de concessies in Zuid-Holland niet gedetailleerd omschreven voor welke overtreding een boete kan worden opgelegd en wat de hoogte van een boete kan zijn. De Rekenkamer veronderstelt dat dit de drempel om een boete op te leggen, kan verhogen.

k. De provincie past het bestaande concessiebeheer aan, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Ja. IJsselmond: bij matige prestaties directe terugkoppeling hiervan aan vervoerder. Lelystad aanvankelijk ontoereikende bezetting voor goed concessiebeheer; ondersteuning van provincie.	Ja. NHN: intensivering concessiebeheer na problemen bij start. Haarlem/IJmond: niet, maximale ruimte vervoerder was uitgangspunt.	Ja. Aanvankelijk soepel, vanaf 2006 strakkere handhaving, doorgezet in nieuwe concessie Utrecht.	Nee. Concessiebeheer aangepast in kader van sturingsfilosofie Provincie Nieuwe Stijl. Concessiebeheerplan dateert van najaar 2008. Derhalve nog geen aanleiding tot aanpassing beheer.

l. De prestaties van de vervoerder zijn conform de concessievoorwaarden.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
IJsselmond in redelijke mate, voorzover beoordeling prestaties mogelijk is. Prestaties deels niet zoals beoogd (m.n. punctualiteit). Lelystad: geen streefwaarden bekend, beoordeling prestaties niet mogelijk.	Haarlem/IJmond in redelijke mate. Aantal prestaties is niet zoals beoogd en trend 2006-2008 geeft in veel gevallen eerder verslechtering te zien.	Oost-Utrecht in geringe mate. Streven reizigersgroei (2% per jaar) niet gehaald. Punctualiteit en rituitval matig. Klantwaardering sociale veiligheid behoorlijk.	Beide concessies in geringe mate. Punctualiteit te laag. Rituitval wel binnen marges. Stijgend aantal incidenten sociale veiligheid en klachten. Streven reizigersgroei bij DBL/RMH voor 2010 niet te beoordelen.

Voor de onderzochte concessies in de Randstadprovincies geldt dat de prestaties van de vervoerder in geringe dan wel redelijke mate conform de concessievoorwaarden zijn. Daarbij merkt de Rekenkamer wel op dat de eisen in de ene concessie strenger kunnen zijn dan in de andere concessie. In de loop van de jaren is, met uitzondering van een enkel aspect, geen verbetering van de prestaties waar te nemen, ongeacht het feit dat veel openbaar vervoer conform voorwaarden wordt aangeboden.

m. De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt tot verbetering van prestaties van de vervoerder.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In geringe mate. (IJsselmond).	In geringe mate. (Haarlem/IJmond)	In geringe mate. (Oost-Utrecht)	In geringe mate. (DBL/RMH en HWGO)

De Rekenkamer heeft onderzocht of de instrumenten die de provincie heeft ingezet als de prestaties van de vervoerder achterblijven, hebben geholpen deze prestaties te verbeteren. Dat blijkt in alle provincies in geringe mate het geval te zijn. In de provincie Utrecht heeft het aanspreken van de vervoerder ertoe geleid dat verschillende kleine onvolkomenheden aan het begin van de concessie Utrecht 2008-2016 snel zijn verholpen. Dat is voor de provincie Noord-Holland ook het geval voor een intensivering van het concessiebeheer na het ontstaan van problemen na de start van de concessie Noord-Holland Noord (2008-2016). Structurele verbetering van prestaties als rituitval en punctualiteit na de inzet van instrumenten heeft de Rekenkamer niet waargenomen. De provincie Flevoland heeft de verantwoordelijkheid voor de concessie Lelystad gedelegeerd aan de gemeente. Het beheer van die concessie wordt dus ook niet door de provincie uitgevoerd.

7.5 Beleidsverantwoording

De verantwoording over het beleid betreft het evalueren van en rapporteren over de mate waarin de doelen en prestaties zijn gerealiseerd. Van belang is dat de prestaties van de vervoerder bijdragen aan de realisatie van de provinciale doelen. Voorwaarde is dat de doelen, prestaties en middelen op een gestructureerde en inzichtelijke wijze op elkaar zijn afgestemd. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden bij de voorbereiding van het beleid, zodat sprake is van een cyclisch proces.

Conclusie 4:

- a) Het is aan de hand van de indicatoren niet goed mogelijk de realisatie van de provinciale beleidsdoelen voor openbaar vervoer te beoordelen. De beleidsprestaties van de provincie zijn in redelijke mate gerealiseerd.
- b) De provincie rapporteert gedeeltelijk over de prestaties. Wanneer er wel wordt gerapporteerd over de prestaties, legt de provincie geen relatie met de gestelde beleidsdoelen.

Aanbeveling 4:

- a) Monitor de realisatie van de indicatoren en analyseer daarbij of het ambitieniveau realistisch is.
- b) Vergroot de transparantie van de verantwoording door gerapporteerde prestaties en resultaten expliciet te koppelen aan de geformuleerde doelen, beoogde prestaties en gemaakte afspraken

Bevindingen voor vier provincies

n. De doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid worden gerealiseerd.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Doelen niet goed te beoordelen, bij veel indicatoren geen tijdpad of juiste informatie.	In redelijke mate. Operationele doelen worden deels gerealiseerd, waardoor ook bijdrage aan algemeen doel redelijk is.	In redelijke mate, voorzover te beoordelen door RR. Prestaties in geringe mate gerealiseerd; wel veel activiteiten voor realisatie prestaties gestart.	In redelijke mate, voorzover te beoordelen door RR. Bij deel indicatoren onvoldoende resultaten bekend.
Prestaties in redelijke mate gerealiseerd.	Prestaties in redelijke mate gerealiseerd.		Prestaties in redelijke mate gerealiseerd.

De Rekenkamer heeft onderzocht of de doelen van het openbaar vervoerbeleid worden gerealiseerd, door na te gaan in hoeverre scores van indicatoren overeenkomen met de streefwaarden. Alleen bij de provincie Noord-Holland levert dat een duidelijker beeld op: de doelen worden in redelijke mate gerealiseerd. Bij de provincies Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland is het door gedeeltelijk ontbrekende scores van indicatoren moeilijker te beoordelen of de beleidsdoelen worden gerealiseerd.

Daarnaast zijn de prestaties die moeten worden geleverd in het kader van het openbaar vervoerbeleid, naast elkaar gezet. Het is overigens de vraag of de beoordelingen van de provincies vergelijkbaar zijn. Als de ene provincie vooral prestaties op korte termijn wil realiseren en de andere provincie zich meer richt op prestaties op de lange termijn, dan zal de eerste normaal gesproken een groter deel van zijn prestaties gerealiseerd hebben.

o. De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie hebben een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van openbaar vervoer.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
IJsselmond in redelijke mate: prestaties vervoerder dragen bij aan beleidsdoelen. Kwaliteitsaspect stiptheid blijft achter bij streefwaarde. Lelystad in geringe mate.	In geringe mate: stiptheid onvoldoende, prestaties waardering sociale veiligheid in 2007 en 2008 onder streefwaarde.	Oost-Utrecht in geringe mate: meeste prestaties matig. Aandeel OV in totale mobiliteit in Utrecht gestegen.	In geringe mate. Bijdrage aan groei mobiliteit gering. Afname sociale veiligheid in OV. Via materieel bijdrage aan duurzaamheid.

In elke provincie is een deel van de beleidsdoelen van het openbaar vervoer te beïnvloeden door de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie. De prestaties in de onderzochte concessies dragen in geringe (NH, UT en ZH) dan wel redelijke (FLE) mate bij aan de realisatie van de gestelde provinciale beleidsdoelen. Voor de provincie Utrecht geldt dat de prestaties in de concessie Oost-Utrecht matig waren, maar dat het openbaar vervoergebruik wel is gestegen.

p. De provincie betreft ervaringen met de uitvoering van de bestaande concessie bij de beleidsvoorbereiding t.b.v. nieuwe concessies.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In grote mate. Bij nieuwe gezamenlijke aanbesteding meer en zakelijke afspraken nodig.	In grote mate. Bij nieuwe aanbesteding evaluatie leerervaringen voorgaande aanbesteding.	In grote mate. Evaluatie is input geweest voor nota waarin kaders voor concessieverlening zijn opgenomen. Deze nota is gebruikt voor opstellen nieuwe concessie.	In redelijke mate. Er is in de laatst aanbestede concessie (HWGO) meer aandacht voor sturing en monitoring.

Alle provincies betrekken ervaringen met bestaande concessies bij de voorbereiding op nieuwe concessies. Noord-Holland en Utrecht hebben een evaluatie opgesteld. Flevoland en Zuid-Holland hebben geen evaluaties, maar hebben wel aangegeven wat leerpunten uit oudere concessies zijn.

q. De provincie rapporteert in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessie zijn gerealiseerd en in hoeverre de beleidsdoelen plus bijbehorende prestaties zijn behaald.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In redelijke mate. Jaarverslagen, jaarrapport OV over deel behaalde prestaties, maar geen relatie met beleidsdoelen.	In redelijke mate. Per concessies een jaarverslag, maar zonder koppeling met afgesproken prestaties. PVVP-monitor beschrijft ontwikkeling effectindicatoren. In jaarstukken rapportage over realisatie beleidsdoelen en bijbehorende prestaties.	In geringe mate. Over afgesproken prestaties vervoerder in kwartaalrapportage gedeeltelijk informatie. In redelijke mate. Over beleidsdoelen via indicatoren in jaarrekening.	In geringe mate. In monitorrapportages verkeer en vervoer geen koppeling met afgesproken prestaties. Geen rapportage over voortgang in realisatie beleidsdoelen. Van bijna de helft van de indicatoren is geen informatie beschikbaar.

r. De provincie heeft inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In redelijke mate. IJsselmond: overleg heeft in meer of mindere mate effect; inzet beschikbare sanctiemogelijkheden nog niet voltooid. Lelystad: beperkt inzicht vanwege weinig informatie.	In redelijke mate: provincie verwacht niet dat bonus-malus of boetes automatisch tot betere prestaties leiden, maar deze zijn wel nodig om de vervoerder scherp te houden.	In geringe mate: geen rapportages over effecten van concessiebeheer op prestaties. Goed punt is evaluatie van concessiebeheer zelf.	In redelijke mate: bewuste keuze om opbrengstverantwoordelijkheid vervoerder te combineren met terughoudendheid met boetes en ontbreken van bonus/malus.

7.6 Slotbeschouwing

Meer aanbod en waarborg sociale functie

De aanbestedingen in de door de Rekenkamer onderzochte concessies hebben tot nu toe geleid tot meer aanbod van openbaar vervoer. In dat opzicht betekent het systeem een verbetering. Een groter aanbod betekent overigens niet automatisch dat iedereen daarvan profiteert. De vier Randstadprovincies hebben ervoor gekozen de vervoerder opbrengstverantwoordelijk te maken. Om die reden ligt het voor de hand dat de vervoerder bij voorkeur rendabele lijnen exploiteert en geneigd kan zijn tot minder of zelfs geen inzet op niet-rendabele lijnen. Hoewel velen er daardoor op vooruit gaan, zullen met name bewoners van relatief dunbevolkte gebieden te maken kunnen krijgen met een verminderd aanbod van openbaar vervoer. De vervoerder, de provincie en het reizigersoverleg zullen daarin gezamenlijk een goede balans moeten zien te vinden. De eisen voor de sociale functie die de provincie (in casu GS) formuleert, vormen daarbij de ondergrens.

Maatwerk en externe factoren

In dit onderzoek stonden de uitvoering van de concessie en het concessiebeheer door de provincie centraal. Concessiebeheer is maatwerk, waarmee de provincie kan bevorderen dat de beleidskaders van het openbaar vervoer en de afspraken in de concessie enerzijds en de dagelijkse praktijk van de uitvoering van het openbaar vervoer en de verdere ontwikkeling daarvan anderzijds op elkaar afgestemd worden. Daarbij past wel de kanttekening dat prestaties gedeeltelijk zijn te beïnvloeden door de vervoerder, omdat ook externe factoren een grote rol spelen. Met het concessiebeheer kan de provincie de prestaties dus ook maar voor een deel beïnvloeden. Om een actueel voorbeeld te noemen: als gevolg van de huidige economische crisis zijn de mobiliteit en de congestie verminderd. Dat heeft een gunstig effect op de stiptheid van de bussen. Als de economie weer aantrekt, zal ook de congestie toenemen. Het aanspreken en zo nodig beboeten van de vervoerder zal er dan niet toe leiden dat bussen sneller zullen rijden. Wat een goede doorstroming van het openbaar vervoer overigens wel kan helpen, is dat wegbeheerders (waartoe ook de provincie zelf behoort) hun activiteiten goed op elkaar afstemmen en tijdig vervoerders en de provincie (als concessiebeheerder) bij hun plannen betrekken. Hier ligt een duidelijke regierol voor de provincie.

Naleving eisen en afspraken

De Rekenkamer acht het van groot belang dat de provincie duidelijk is naar de vervoerder over de naleving van eisen en afspraken uit de concessie. Dat begint al bij de aanbesteding, door deze eisen en afspraken eenduidig vast te leggen. Tijdens de uitvoering van de concessie dient de provincie de vervoerder direct aan te spreken indien deze de eisen en afspraken onvoldoende naleeft. Overleg is daarbij een belangrijk instrument. Maar als overleg niet binnen redelijke termijn tot verbetering leidt, zou de provincie niet terughoudend moeten zijn met de

inzet van boetes of een bonus/malusregeling. Anders zou bij de vervoerder de indruk kunnen ontstaan dat de provincie deze instrumenten toch niet zal gebruiken: de 'stok achter de deur' dreigt dan een 'wassen neus' te worden. De sturing via overleg verliest dan aan kracht. De Rekenkamer stelt vast dat de Randstadprovincies, ondanks vergelijkbare intenties qua doelen en prestaties, verschillen in de filosofie en de uitvoering van de sturing op de concessie.

Voorbeelden van goede praktijken

De Rekenkamer sluit af met enkele goede voorbeelden uit de Randstadprovincies, die kunnen helpen bij het vergroten van de effectiviteit van het concessiebeheer. Hiermee willen wij een aanzet geven voor de provincies om hun kennis en ervaring met aanbestedingen en concessiebeheer uit te wisselen. Voor een beschrijving van de voorbeelden verwijst de Rekenkamer naar het betreffende provincierapport, dat te vinden is op onze website.

- **Utrecht** keert gedurende het jaar slechts 95% van de exploitatiebijdrage uit. De resterende 5% wordt pas uitbetaald op het moment dat de vervoerder zijn informatieplicht volledig is nagekomen. De provincie heeft daarnaast boetes opgelegd aan de vervoerder vanwege ontoereikende informatie.
- De implementatie van een nieuwe concessie zal normaal gesproken met enkele kinderziekten gepaard gaan. **Zuid-Holland** heeft voorafgaand aan de nieuwe concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee een onderzoeksbureau ingehuurd, dat bij de start van de concessie metingen en observaties diende te doen in aanvulling op de informatieverzameling door de vervoerder zelf. Hierdoor had de provincie direct een goed beeld van de startproblemen en de vervoerder kon sneller maatregelen nemen.
- **Noord-Holland** en **Utrecht** passen de bonus/malusregeling en boetes consequent toe. Bij niet-naleving van de eisen en afspraken aan de concessie, geven zij de vervoerder een redelijke termijn om de gebreken te herstellen. Als de verbeteringen niet binnen de gestelde termijn plaatsvinden, gaan zij over tot sancties.
- **Utrecht** en **Zuid-Holland** hebben een nota opgesteld over de wijze waarop zij het concessiebeheer willen uitvoeren. In de nota van Utrecht wordt meer de nadruk gelegd op de analyse van sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen (SWOT), waaruit aanbevelingen volgen. De nota van Zuid-Holland beschrijft de werkprocessen van het concessiebeheer zeer gedetailleerd.
- In **Flevoland** wordt [het](#) digitale instrument 'OV-Scout' ontwikkeld om directe informatie te krijgen van de reizigers. Reizigers kunnen via internet een bericht sturen, zodat de provincie vervolgens gericht onderzoek kan uitvoeren. Ook **Utrecht** heeft plannen voor een OV-scout, maar geeft daar een heel andere invulling aan. In Utrecht verricht de OV-scout onafhankelijk waarnemingen, zodat de provincie de betrouwbaarheid van de informatie van de vervoerder kan controleren.
- **Noord-Holland** maakt elk jaar per concessie een jaarverslag, waarin een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste prestaties in de betreffende concessie. Dit jaarverslag komt de transparantie ten goede.



Reactie Gedeputeerde Staten

U heeft om een reactie gevraagd op uw bestuurlijke nota Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer provincie Flevoland, gedateerd juli 2009. Wij hebben deze conceptnota op 10 juli 2009 per mail ontvangen.

Algemeen

Allereerst reageren wij op het proces van dit onderzoek. Wij hebben het traject als plezierig ervaren. De contacten zowel in de fase van onderzoek als van ambtelijk wederhoor hebben bijgedragen aan een goed proces. Deze werkwijze komt de effectiviteit van het onderzoek en de uitkomsten van het onderzoek ten goede.

Beheer en uitvoering concessies

Het onderwerp van het onderzoek is het beheer en uitvoering concessies. U heeft onderzocht hoe vier provincies dit beheer en de uitvoering van concessies in het openbaar vervoer (OV) vormgeven. Daarvoor stelt u uw normenkader vast te weten de beleidscyclus van beleidsvoorbereiding tot en met de verantwoording over de resultaten.

Het beeld dat u schetst is herkenbaar. Tegelijkertijd merken wij op dat de taak concessiebeheer een relatief nieuwe taak is die een forse ontwikkeling heeft doorgemaakt. Het door u geformuleerde theoretisch normenkader moet gezien worden in het perspectief van de ontwikkelingen van dit taakveld. Aanvankelijk is vooral gewerkt aan de pragmatische invoering van het concessiesysteem. Concrete oplossingen werden gezocht voor een beter openbaar vervoer. Daarnaast is de laatste jaren het concessiebeheer vorm gegeven en geïntensiveerd. Wij vinden het een goede zaak concessiebeheer gestructureerd op te pakken. Dit doen we onder andere door een Kader op te stellen voor concessiebeheer, een structurele monitoring van de doelstellingen in te zetten en de beleidsmatige formulering van de handhaving.

In grote lijnen nemen wij uw bevindingen over

Uw conclusies en aanbevelingen nemen wij dan ook in hoofdzaak over. Wij formuleren voor deze bevindingen een plan van aanpak om verbeteringen gestructureerd op te pakken. Een deel van de aanbevelingen zullen wij betrekken bij de nog vast te stellen Nota *OV-tactiek*.

Wel hebben wij moeite met uw conclusies over de concessie Lelystad. Bij de aanbevelingen gaan wij daarop verder in. En met nadruk verzoeken wij in uw publicatie geen concrete gegevens over de hoogte van de subsidie per dienstregelingsuur op te nemen, omdat deze bedrijfsspecifiek zijn.

Provincievergelijking

In uw rapport is vrij uitvoerig vergeleken hoe de vier randstadprovincies op de diverse beleidsonderdelen acteren. Wij zien dat als een goede mogelijkheid om van elkaar te leren en te zoeken naar verbeteringen.

Hieronder wordt kort op uw aanbevelingen ingegaan. Wij gebruiken deze aanbevelingen voor de opstelling van een plan van aanpak.

Conclusie algemeen

De Rekenkamer constateert dat de provincie Flevoland in redelijke mate haar beleidsprestaties realiseert. Het bereiken van OV-doelen is niet goed te beoordelen omdat informatie over de realisatie van indicatoren ontbreekt. Prestaties van de vervoerders worden goed in de gaten gehouden door de provincie. Het concessiebeheer

bestaat vooral uit overleg als prestaties achterblijven. Met overleg wordt de kwaliteit van het geleverde openbaar vervoer niet verbeterd. Voor de gedelegeerde concessie Lelystad is de provincie eindverantwoordelijk, maar er is volgens de Rekenkamer onvoldoende inzicht in de uitvoering terwijl de mogelijkheid tot inzicht in de prestaties van de vervoerder wel aanwezig zijn.

Reactie

Allereerst merken wij op dat de Rekenkamer met het normenkader van dit moment een rapport heeft geschreven over het concessiebeheer van de afgelopen jaren. Concessiebeheer heeft een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Het stemt ons tevreden dat geconstateerd wordt dat concessiebeheer redelijk tot goed wordt uitgevoerd. Onze inzet op beheer is aanmerkelijk uitgebreid en dat werpt zijn vruchten af. Stapsgewijs zullen wij planmatiger en volgens de volledige beleidscyclus te werk gaan.

Aanbeveling 1

1. Stel doelen op die specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn en gebruik hierbij eenduidige begrippen. Zo moet het bijvoorbeeld duidelijke zijn of het bij stiptheid gaat om vertrektijd of aankomsttijd en te vroeg of te laat vertrekken. Zorg dat bij elk beleidsdoel ten minste 1 indicator wordt geformuleerd die is voorzien van een nulmeting streefwaarde en een tijdpad voor het bereiken van de streefwaarde.
2. Stel eisen aan de uitvoering van de concessie Lelystad en koppel deze aan de provinciale beleidsdoelen.

Reactie

1. Deze aanbeveling nemen we over voor zover dat mogelijk is. In de Nota *OV-tactiek* is daarvoor de aanzet gegeven. Het specifiek en meetbaar maken van doelen is een nadere uitwerking daarvan. Deze specifiek gemaakte doelen worden opgenomen in de Programma's van Eisen (PvE) voor de concessies.
2. Voor de concessie Lelystad hebben wij kaderstellend een Programma van Eisen vastgesteld. De bevoegdheid om deze concessie aan te besteden, uit te voeren en te beheren hebben wij overgedragen aan de gemeente Lelystad. De provincie Flevoland is eindverantwoordelijk voor al het openbaar streekvervoer in Flevoland en grotendeels voor de Regiotaxi. Die verantwoordelijkheid richt zich met name op de juiste naleving van de rijksregels voor de besteding en verantwoording van de aan de gemeenten toegekende brede doeluitkering (BDU). De kaders en hoofddoelstellingen voor de concessies staan in de Nota Mobiliteit en in het beleidskader *OV-tactiek*. Daarbinnen heeft de gemeente Lelystad de gelegenheid het vervoer zelf in te richten. Verbetering in de monitoring en toetsing van de praktijk aan de provinciale doelen is mogelijk.

Aanbeveling 2

Omschrijf de uitgangspunten van concessiebeheer zodat duidelijk is hoe de provincie op zal treden in geval van achterblijven prestaties. Geef daarbij aan wat de hoogste prioriteit heeft op het moment dat de dienstregeling niet goed verloopt of er veel klachten worden gemeld. Zorg voor inzicht in de prestatie van de vervoerder in Lelystad over de levering van gegevens en maak gebruik van de gegevens op de afgeschermdde website.

Reactie

Deze aanbeveling nemen wij grotendeels over. De genoemde elementen komen in het – bestuurlijk nog niet vastgestelde - document *OV-tactiek* aan bod. De prestaties in Lelystad volgen wij op afstand, maar bij de eerstkomende concessieverlening (2011) wordt in samenwerking zowel het Programma van Eisen, de aanbesteding als ook het concessiebeheer opgesteld en uitgevoerd.

Aanbeveling 3

Verbeter de prestaties door een striktere handhaving van het malusbeleid of pas dit beleid aan. Stuur direct bij wanneer blijkt dat de prestaties niet voldoen aan de eisen of wanneer de prestaties verminderen. Wanneer is besloten een malus op te leggen, zie er dan op toe dat de vervoerder deze binnen de bepaalde termijn betaalt of houdt een deel van de subsidie in. Verbeter de verslaglegging van overleg en de gemaakte afspraken

Reactie

Deze aanbeveling wordt overgenomen en verder uitgewerkt. De moeilijkheid zit in de bewijslast en de schuldvraag. In de concept *OV-tactiek* en bij volgende concessies heeft de formulering van een eenduidige en effectieve malusregeling uitdrukkelijk de aandacht.

Aanbeveling 4

1. Monitor de realisatie van de indicatoren en analyseer daarbij of het ambitieniveau realistisch is.
2. Vergroot de transparantie van de verantwoording door gerapporteerde prestaties en resultaten expliciet te koppelen aan de geformuleerde doelen, beoogde prestaties en gemaakte afspraken.

Reactie

Deze aanbeveling nemen wij over en werken wij verder uit.

Ten slotte

De mogelijkheden om verbeteringen in het OV-concessiebeheer te realiseren heeft u door uw onderzoek in kaart gebracht. Wij zien dit rapport als een hulpmiddel om de komende tijd de nodige veranderingen door te voeren en zo de kwaliteit van ons concessiebeheer en nieuwe concessies te vergroten.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Wij hebben met dit rapport een bijdrage willen leveren aan de verbetering van de uitvoering van concessies en versterking van het concessiebeheer door de provincie. We zijn verheugd te vernemen dat het rapport zal worden gebruikt bij het doorvoeren van veranderingen. Algemeen laten wij het oordeel of GS hiermee in voldoende mate en voldoende concreet invulling geven aan onze aanbevelingen over aan PS. Specifiek geeft de reactie van GS aanleiding tot het maken van twee opmerkingen.

Concessie Lelystad

GS geven aan moeite te hebben met onze conclusies over de concessie Lelystad. De Rekenkamer benadrukt dat zij niet zozeer een probleem heeft met de delegatie naar de gemeente Lelystad. Gebleken is echter dat de provincie weinig inzicht heeft in de prestaties van de vervoerder, terwijl deze gegevens in principe wel beschikbaar zijn. De Rekenkamer beveelt de provincie dan ook aan om concrete afspraken te maken met de gemeente Lelystad over levering van gegevens. Daarnaast is van belang dat de provincie zodanige eisen stelt aan de concessie Lelystad, dat deze bijdragen aan het behalen van de provinciale doelen op het gebied van openbaar vervoer.

Gegevens over tarieven

GS verzoeken de Rekenkamer daarnaast om geen concrete gegevens over de hoogte van de subsidie per dienstregelingsuur in het rapport op te nemen. Wij geven aan dit verzoek gedeeltelijk gehoor en hebben twee passages, waarin meerwerk tarieven werden genoemd, veralgemeniseerd, waarbij de strekking van de bevindingen niet is veranderd. Een passage over de prijs per dienstregelingsuur van de concessie Lelystad is gehandhaafd, omdat deze is ontleend aan het rapport van de Rekenkamer Lelystad en derhalve al openbare informatie betreft.



BIJLAGE A

Provincievergelijking

In deze bijlage zijn enkele tabellen opgenomen, waarin gegevens uit het onderzoek voor de vier provincies op een rij zijn gezet. De provincievergelijking van de bevindingen, die zijn gerelateerd aan de beoordelingscriteria, is opgenomen in hoofdstuk 7.

Beleidsontwikkeling (hoofdstuk 4)

Tabel 1 Concessieafspraken bij onderzochte concessies

Categorie	Flevoland		Noord-Holland
	<i>aspect</i>		
Concessie	IJsselmond	Haarlem/IJmond	Noord-Holland-Noord
Kwaliteit dienstuitvoering			
<i>Stiptheid</i>	0% te vroeg 95% binnen 3 minuten	75% vertrekt op tijd.	0% te vroeg 90% binnen 3 minuten
<i>Rituitval</i>	0,5% verwijtbare uitval	0% verwijtbare uitval	0% uitval, tenzij weeralarm.
<i>Vervoerplicht</i>	100% vervoerplicht, tenzij grote evenementen. Vervangend vervoer binnen 30 minuten	100% vervoerplicht.	100% vervoerplicht. Vervangend vervoer binnen 45 minuten
<i>Zitplaatsgarantie</i>	Maximaal 15 minuten staan. Op streeklijnen 100% zitplaatsgarantie. Op lokaal traject maximaal 50% (spits) of 10% (buiten spits) benutting van staanplaatsen. Voor HOV-lijnen geldt 100% zitplaatsgarantie.	Maximaal 15 minuten staan tijdens de spits. 100% zitplaatsgarantie buiten de spits Rapportcijfer klantwaardering 'beschikbaarheid zitplaats' minimaal 8,8.	Maximaal 15 minuten staan tijdens de spits. 100% zitplaatsgarantie buiten de spits
Sociale veiligheid.	Uitvoering meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer.	Rapportcijfer klantwaardering sociale veiligheid minimaal 8,2	Uitvoering meerjarenplan Sociale Veiligheid provincie Noord-Holland.
Aantal reizigers (opbrengsten)	Geen bepalingen	2006: 7,9% groei 2007: 9,9% 2008: 3,9%	Geen bepalingen

Categorie <i>aspect</i>	Utrecht		Zuid-Holland	
	Oost-Utrecht	Utrecht	DBL/RMH	HWGO
Concessie				
Kwaliteit dienstuitvoering				
<i>Stiptheid</i>	0% te vroeg 100% binnen 3 minuten	1% te vroeg 85% binnen 3 minuten	0% >60 seconden te vroeg	0% te vroeg 95% binnen 3 minuten
<i>Rituitval</i>	0% verwijtbare uitval	0,2% verwijtbare uitval tot 2011. 0,1% uitval van 2011-2016.	Geen bepalingen.	0,2% uitval. Maximaal 2x per maand per rit
<i>Vervoerplicht</i>	Vervangend vervoer binnen 15 minuten	Vervangend vervoer binnen 30 minuten (15 minuten in Amersfoort)	Uitvoering dienstregeling zodat aan redelijkerwijs te verwachten vraag wordt voldaan.	100% vervoerplicht.
<i>Zitplaatsgarantie</i>	Maximaal 15 minuten staan. Tijdens de spits maximaal 50% benutting staanplaatsen. Buiten spits maximaal 10%.	Maximaal 15 minuten staan. Maximaal 10 reizigers staan bij voertuigen langer dan 11,50 meter.	Geen bepalingen.	100% zitplaatsgarantie buiten de spits. Tijdens de spits maximaal 50% benutting van staanplaatsen.
Sociale veiligheid.	Inzet 3 fte bijzonder opsporingsambtenaren.	Aantal incidenten minimaliseren. Het klantoordeel sociale veiligheid mag niet dalen. 50 verlichte halte-vertrekstaten. 8,2 fte menselijk toezicht. Antivandalismelessen op scholen.	Klantwaardering sociale veiligheid minimaal 7,5 in voertuig, 7,4 bij halte. Maximaal 5% van de reizigers voelt zich onveilig in het voertuig. Afname aantal (middel-) zware incidenten waarbij personeel betrokken is (streef naar max. 25%). Schade aan materieel door vandalisme daalt jaarlijks met 10%.	Klantwaardering sociale veiligheid minimaal 8,5 in voertuig, 8,4 bij halte. Uitvoering jaarlijks sociaal veiligheidsplan. Waardering personeel sociale veiligheid minimaal 7,3 in 2009. Afname incidenten met 30% t.o.v. 2008. Aantal incidenten nooit hoger dan in 2006. Bij min. 25% incidenten is dader aanwijsbaar. Zwart- en grijsrijden maximaal 2%. Totaal schadebedrag daalt met 50% t.o.v. 2008.
Aantal reizigers (opbrengsten)	Bonus 2% exploitatiebijdrage bij realisatie groei meer dan 2% van aantal reizigers. Na 2008 20% meer reizigers t.o.v. 2004.	30,4% toename t.o.v. basisjaar 2007.	13,9% groei opbrengsten DBL 37,1% groei opbrengsten RMH.	37% groei in concessie

Stiptheid

Voor het aspect stiptheid eisen de provincies bij de concessies IJsselmond, Noord-Holland Noord, Oost Utrecht en Hoekse Waard / Goeree-Overflakkee dat een bus nooit te vroeg mag vertrekken. Bij de concessie Haarlem/IJmond is het voldoende als 75% van de bussen op tijd vertrekt, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt voor te vroeg of te laat vertrekken. Bij de concessie Utrecht mag minder dan 1% van de bussen meer dan 60 seconden te vroeg vertrekken en bij DBL/RMH mag geen enkele bus meer dan 60 seconden te vroeg vertrekken. De provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland nemen de vertrektijd als uitgangspunt voor vertraging, terwijl de provincie Utrecht de aankomsttijd als uitgangspunt neemt.

Rituitval

Bij de meeste concessies mag geen verwijtbare rituitval plaatsvinden. De provincie Flevoland is het mildst: 0,5% verwijtbare rituitval is toegestaan.

Vervoerplicht

Voor bijna iedere concessie zijn eisen opgenomen waarbij geen enkele reiziger bij de halte mag achterblijven. De provincie Flevoland geeft grote evenementen aan als uitzondering en geeft daarnaast aan dat wanneer er toch iemand achterblijft, deze binnen 30 minuten vervangend vervoer wordt geboden. Voor Utrecht is dit ook 30 minuten en voor Noord-Holland Noord 45 minuten bij een niet voorzien groot aanbod reizigers. Wanneer dit wel is voorzien, moet op voorhand extra materieel worden ingezet. De concessie Oost-Utrecht laat de kortste maximale wachttijd toe met 15 minuten. Bij de concessie DBL/RMH is geen concrete eis opgenomen.

Zitplaatsgarantie

Bij het aspect zitplaatsgarantie wordt onderscheid gemaakt tussen het rijden in de spits en buiten de spits waarbij de concessies in Noord-Holland en Zuid-Holland niet toelaten dat reizigers buiten de spits moeten staan. De provincies Utrecht en Flevoland accepteren dat reizigers maximaal 15 minuten moeten staan.

Sociale veiligheid

Bij de concessie IJsselmond en Noord-Holland Noord moet een meerjarenplan sociale veiligheid worden opgesteld en uitgevoerd. Het rapportcijfer voor de klantwaardering van sociale veiligheid moet in Haarlem/IJmond op 8,2 liggen. Bij de concessie DBL/RMH is dit een stuk lager met 7,5 voor de rit en 7,4 voor de halte. In de concessie HWGO ligt de gewenste waardering van de klanten met 8,5 voor de rit en 8,4 voor de halte een stuk hoger dan de gewenste waardering van het personeel met 7,3. In de provincie Utrecht zijn eisen gesteld aan de inzet van fte. De vervoerders van de concessies IJsselmond, Utrecht en Oost Utrecht hebben een inspanningsverplichting voor een gevoel van veiligheid bij de reizigers en het personeel. Ook in Noord-Holland Noord is de vervoerder verantwoordelijk voor de sociale veiligheid van reizigers en personeel.

Tabel 2 Positionering ontwikkelrol en ontwikkelbudget

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
<p>Positionering ontwikkelrol</p> <p>De provincie geeft geen duidelijke omschrijving van de positionering. Wel wordt een actieve houding van de vervoerder gevraagd met als doel meer en tevreden reizigers.</p>	<p>Positionering ontwikkelrol</p> <p>De ontwikkelrol ligt zoveel mogelijk bij de vervoerder, maar er moet wel ruimte zijn voor nieuwe wensen van de provincie.</p> <p>De ontwikkelruimte voor de vervoerder is in Noord-Holland Noord in de praktijk kleiner dan bij de concessie Haarlem/IJmond.</p>	<p>Positionering ontwikkelrol</p> <p>De ontwikkelrol ligt in de eerste plaats bij de vervoerder. De provincie kan wel voorstellen doen, waarbij de vervoerder kan worden verplicht hier aan mee te werken.</p> <p>In Oost Utrecht diende de vervoerder mee te werken aan de eventuele invoering van de marketingstrategie.</p>	<p>Positionering ontwikkelrol</p> <p>De vervoerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de ontwikkelrol welke is gericht op het leveren van een bijdrage aan de beleidsdoelen van de provincie.</p>
<p>Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget</p> <p>Geen budget beschikbaar.</p>	<p>Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget</p> <p>NHN: € 400.000 per jaar voor ontwikkelfunctie en € 500.000 per jaar voor marketingacties. (Samen 4,7% exploitatiebudget).</p> <p>Haarlem/IJmond: geen apart ontwikkelbudget.</p>	<p>Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget</p> <p>Utrecht: € 1 mln.</p> <p>Oost-Utrecht: geen budget.</p>	<p>Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget</p> <p>HWGO: vaste bijdrage van € 100.000 en maximaal € 300.000 voor activiteiten uit het marketing- en communicatieplan.</p> <p>DBL/RMH: jaarlijks € 1 mln.</p>

In de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ontwikkelrol met name bij de vervoerders. In de provincie Flevoland is geen duidelijke omschrijving gegeven van de positionering. De provincie Flevoland en de concessie Haarlem/IJmond hebben geen ontwikkelbudget beschikbaar. Voor de andere concessies varieert dit budget tussen € 400.000 en € 1 mln. per jaar. Andere instrumenten om in te spelen op actuele ontwikkelingen, zijn clausules voor meer- en minderwerk en het verlengen van de concessie. Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben een concessie verlengd of overwogen dat.

Tabel 3 Instrumenten van concessiebeheer: bonus

Instrument	Flevoland		Noord-Holland		Utrecht		Zuid-Holland	
	IJsselmond	Haarlem /IJmond	NH-noord	Oost-Utrecht	Utrecht	DBL/RMH	HWGO	
Bonus	Maximaal € 20.000 per jaar voor algemene klantwaardering en maximaal € 30.000 per jaar voor de klantwaardering op de aspecten 'reinheid voertuig' en 'klantgerichtheid chauffeurs'	Haarlem/IJmond: maximaal € 900.000 per jaar voor groei reizigersopbrengsten en maximaal € 600.000 per jaar voor uitvoeringsaspecten. NHN: bonus voor stiptheid: maximaal € 500.000 per jaar voor lijndiensten en maximaal € 125.000 per jaar voor Regionet. Verder maximaal € 200.000 voor klantoordeel en maximaal € 100.000 per jaar voor overige aspecten.		Oost-Utrecht: maximaal 4% exploitatiebijdrage voor goed verlopen implementatie en klantwaardering. Oost-Utrecht: maximaal 2% exploitatiebijdrage op basis van reizigersgroei per jaar.		Geen bepalingen.		

De concessies IJsselmond, Noord-Holland Noord en Utrecht baseren hun bonusbeleid gedeeltelijk of, in het geval van IJsselmond, geheel op de klantwaardering van het openbaar vervoer. De bonus is bij de concessies Haarlem/IJmond en Noord-Holland Noord deels afhankelijk van uitvoeringsaspecten. In Haarlem/IJmond en Utrecht Oost wordt voor de bonus ook rekening gehouden met de reizigersgroei. In de provincie Zuid-Holland zijn er geen bepalingen opgenomen om een bonus uit te keren. In elke provincie is periodiek overleg met de vervoerder een belangrijk instrument om de uitvoering van de concessie bij te sturen.

Tabel 4 Instrumenten van concessiebeheer: malus

Instrument	Flevoland		Noord-Holland		Utrecht		Zuid-Holland	
	IJsselmond	Haarlem /IJmond	NH-noord	Oost-Utrecht	Utrecht	DBL/RMH	HWGO	
Malus	Maximaal 5% exploitatievergoeding per kalenderjaar; en maximaal 10% exploitatievergoeding per kwartaal. Dit is gebaseerd op punctualiteit, inzetnorm, rituitval, kwaliteit, materieel en reizigersinformatie.	Haarlem/IJmond: maximaal € 900.000 per jaar op basis van groei reizigersopbrengsten en maximaal € 600.000 per jaar voor uitvoeringsaspecten. NHN: maximaal € 500.000 per jaar op basis van stiptheid lijndiensten en maximaal € 125.000 per jaar voor stiptheid Regionet. Malus per uitvoeringsaspect maximaal € 500.000 voor algemeen klantoordeel en maximaal € 200.000 per jaar voor overige aspecten.		Oost-Utrecht: maximaal 4% van de exploitatiebijdrage op basis van klantwaardering, stiptheid en/of rituitval. Oost-Utrecht: kosten vervangend vervoer plus 25%.		Geen bepalingen.		

De provincies Flevoland en Utrecht hebben de maximale hoogte van de malus gerelateerd aan de exploitatievergoeding met respectievelijk 5% en 4%. Bij de concessie Utrecht Oost worden de kosten van het vervangend vervoer met een verhoging van 25% in rekening gebracht als malus.

De malussen voor de concessie Haarlem zijn gerelateerd aan de groei van de reizigersopbrengsten en de uitvoeringsaspecten. Ook de concessie Noord-Holland Noord neemt de uitvoeringsaspecten als uitgangspunt voor de hoogte van de malus met daarnaast de stiptheid van lijndiensten en Regionet. Deze aspecten zijn gelijk aan de aspecten op basis waarvan de bonus wordt toegekend. In de provincie Zuid-Holland zijn er geen bepalingen opgenomen om een malus op te leggen.

Tabel 5 Instrumenten van concessiebeheer: boete

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Boete	IJsselmond: maximaal € 2.500 per kalenderdag en maximaal € 250.000 per jaar.	Onderscheid tussen algemene en specifieke boetes. Haarlem/IJmond: Algemene boete maximaal € 300.000 per jaar. Specifieke boete € 1.450 per voertuig per dag tot een maximum van € 500.000 per jaar. NHN: Bij problemen met implementatie concessie: maximaal € 750.000. Bij problemen met implementatie OV-chipkaart: maximaal € 500.000. Specifieke bedragen per gebeurtenis voor uitvoeringsaspecten.	In Utrecht zijn boetes mogelijk per geconstateerde overtreding, per dag of per maand. Overtreding: € 250 – € 5.000 Dag: € 7.000 - € 15.000 Maand: € 2.000 - € 15.000 Voor de concessie Oost Utrecht geldt een boete van € 250 per verwijtbaar uitgevallen rit.	De maximale boete bij de concessie HWGO bedraagt per kwartaal maximaal 5% van de jaarlijkse exploitatiebijdrage. Bij de concessie DBL/RMH is de boete maximaal 50% van de jaarlijkse exploitatiebijdrage.

De maximale boetes verschillen per provincie. Ook de berekening van de boetes loopt uiteen. Zo is bij de concessies IJsselmond en Utrecht een maximum op te leggen boete per dag vastgesteld. Bij Haarlem/IJmond is het dagelijkse maximum vastgelegd per voertuig. Bij de concessie Oost Utrecht is de boete vastgesteld op € 250 per rit. Bij de concessie Utrecht is geen jaarlijks maximum vastgelegd, maar wel een maandelijks maximum van € 15.000. De concessie Noord-Holland Noord is de enige waarbij de boetes zijn gerelateerd aan de implementatie van de concessie en de invoering van de OV-kaart.

Tabel 6 Instrumenten van concessiebeheer in opzet

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Intrekken concessie	Mogelijk	Mogelijk	Niet mogelijk (destijds wel mogelijk bij concessie Oost-Utrecht)	Mogelijk als één of meerdere boetes niet tot naleving concessie leidt

Beleidsuitvoering (hoofdstuk 5)

Aanbod en gebruik

In enkele tabellen wordt inzicht geboden in de ontwikkeling van aanbod en gebruik van het streekvervoer.¹⁸² Relevante indicatoren zijn de ritkilometers voor het aanbod (tabel 7) en de reizigerskilometers voor het gebruik (tabel 8). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze cijfers de provincies als OV-autoriteit betreffen, waarbij de vier stadsregio's buiten beschouwing zijn gelaten.

Tabel 7 Indicatieve ritkilometers per provincie van de Randstad, 2000-2007, geïndexeerd (2000=100) en voor 2000 en 2007 absoluut (-) in mln. km's

	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Flevoland	100 (13)	109	120	123	124	126 (17)
Noord-Holland	100 (30)	88	82	81	89	91 (28)
Utrecht	100 (13)	102	101	108	107	109 (15)
Zuid-Holland	100 (40)	93	91	102	103	117 (47)

Bij tabel 7 merken we op dat de verschillen tussen deze vier provincies aanzienlijk zijn. Recente aanbestedingen leiden in een aantal gebieden tot een duidelijke groei van het aantal ritkilometers.

Tabel 8 geeft een indruk van het gebruik, waaruit blijkt dat het aantal reizigerskilometers voor bus, tram en metro (dus exclusief de trein) sinds 2000 redelijk gelijk is gebleven met enige schommelingen. De soms sterke fluctuaties voor sommige OV-autoriteiten kunnen het gevolg zijn van trendbreuken in de berekeningsmethodiek en een toenemend gebruik van niet-landelijke kaartsoorten (zoals het MAXX-tarief in Almere), maar soms ook door overdracht van lijnen tussen OV-autoriteiten, bijvoorbeeld in 2003-2004 van het BRU (stadsregio Utrecht) naar de provincie Utrecht.

¹⁸² Commissie WROOV / NEA (juni 2008), Ontwikkeling reizigerskilometers. KpVV / NEA (november 2008), Ontwikkeling van het aanbod van ov-diensten – vanaf 2000 tot 2007.

Tabel 8 Reizigerskilometers (bus, tram, metro) per provincie van de Randstad, 2000-2007, geïndexeerd (1999=100, afgerond) en voor 2000 en 2007 absoluut in mln. km's

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Flevoland	104 (169)	109	98	94	118	121	118	123 (200)
Noord-Holland	99 (303)	100	96	90	83	83	89	92 (283)
Utrecht	101 (54)	103	106	101	265	279	293	315 (168)
Zuid-Holland	103 (495)	104	99	95	96	89	98	102 (489)

Resultaten van de vervoerder

De punctualiteit wordt in de provincies op verschillende wijze gemeten. Flevoland en Zuid-Holland maken onderscheid tussen vertrekpunctualiteit en aankomstpunctualiteit. Noord-Holland en Utrecht maken dat onderscheid niet. Een goede vergelijking is daarom niet mogelijk. Voor rituitval zijn evenmin goed vergelijkbare gegevens voorhanden.

Klantwaardering

Een belangrijke bron van informatie over de klant is de klantenbarometer van het KpVV. Dat is een landelijk onderzoek onder reizigers in het openbaar vervoer, dat sinds 2004 jaarlijks wordt gehouden. Er wordt een algemeen oordeel van de klantwaardering per provincie berekend (zie tabel 9). Daarnaast wordt bij elke concessie de klantwaardering op meerdere aspecten vergeleken (zie tabel 10).

Tabel 9 Algemeen oordeel klantwaardering per provincie

	2007	2008
Flevoland	7,4	7,2
Noord-Holland	7,2	7,5
Utrecht	7,1	7,2
Zuid-Holland	7,1	7,3

Het algemeen oordeel van de klantwaardering is in 2008 in drie van de vier provincies gestegen ten opzichte van 2007. Alleen in Flevoland is het klantoordeel gedaald. Voor alle vier Randstadprovincies ligt de score overigens tenminste op het landelijke gemiddelde, dat 7,2 bedraagt.

Tabel 10 Aspecten klantwaardering 2008

	Landelijk	Flevoland		Noord-Holland		Utrecht	Zuid-Holland		
		IJsselmond	Lelystad	Haarlem-IJmond	NHN	Oost-Utrecht	DBL	RMH	HW/GO
Algemeen oordeel	7,2	7,0	7,3	7,5	7,6	7,2	7,3	7,3	7,1
Stiptheid bus bij vertrekhalte	6,7	6,7	7,2	6,6	7,3	6,5	6,8	6,6	7,1
Sociale veiligheid in bus	7,9	7,9	7,9	8,0	8,3	8,0	8,3	8,2	8,0
Klantvriendelijkheid chauffeurs	7,1	7,2	7,5	7,4	7,7	7,2	7,5	7,6	7,3
Rijstijl chauffeur	6,9	6,8	7,1	7,1	7,2	6,9	7,2	7,3	6,9
Beschikbaarheid zitplaatsen	8,1	8,2	9,0	8,8	8,8	8,3	8,5	8,7	8,1
Netheid bus	6,6	6,0	6,5	7,3	6,9	7,1	7,2	7,2	6,9
Kwaliteit informatie	7,0	6,8	7,2	7,5	7,1	7,1	7,2	7,3	7,0
Kwaliteit informatie bij vertraging	4,7	3,6	3,9	3,9	4,3	4,3	4,1	4,1	4,3

Uit tabel 10 blijkt dat klanten de aspecten van het openbaar vervoer in de concessies bijna allemaal met tenminste een voldoende waarderen. Een uitzondering wordt gevormd door de kwaliteit van de informatievoorziening bij vertragingen. Deze score ligt structureel lager.

Inzet instrumenten concessiebeheer

Tabel 11 Inzet van instrumenten van concessiebeheer bij de provincies o.b.v. onderzochte concessies

Instrument	Jaar	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Bonus	2005	Nee	N.v.t.	Nee	N.v.t.
	2006	Nee	Nee	Nee	N.v.t.
	2007	Nee	Nee	Nee	N.v.t.
	2008	Nee	N.n.b.	Nee	N.v.t.
Malus	2005	Nee	N.v.t.	Nee	N.v.t.
	2006	Ja, bedrag n.n.b.	€ 930.000	Nee	N.v.t.
	2007	Ja, bedrag n.n.b.	€ 1.170.000	Nee	N.v.t.
	2008	Ja, bedrag n.n.b.	N.n.b.	Nee	N.v.t.
Boetes	2005	Nee	N.v.t.	Nee	Nee
	2006	Nee	€ 350.000	€ 89.250	Nee
	2007	Nee	€ 270.000	€ 96.250	Nee
	2008	Nee	N.n.b.	N.n.b.	Nee

Als de provincie volgens de concessievoorwaarden geen mogelijkheid heeft een bonus, malus of boete op te leggen, is 'n.v.t.' in de tabel ingevuld. Als de concessievoorwaarden wel voorzien in een bonus, een malus of een boete, maar de provincie heeft daar geen gebruik van gemaakt, is 'nee' ingevuld in de tabel. Uit de tabel blijkt dat Noord-Holland en Flevoland een malus hebben opgelegd voor onvoldoende prestaties van de vervoerder. In Noord-Holland is de omvang van de malus bekend, in Flevoland niet. De provincies Noord-Holland en Utrecht hebben ook boetes opgelegd. In Noord-Holland is het totale boetebedrag hoger dan in Utrecht. Op zich hoeft dat niet te betekenen dat Noord-Holland ook strikter boetes oplegt. Het is ook mogelijk dat Noord-Holland meer mogelijkheden heeft om boetes op te leggen en die boetes per overtreding ook hoger kunnen zijn.



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Algemeen

- APE / MuConsult, *Omvang BDU: beschikbare middelen en ambities*, oktober 2008.
- Commissie WROOV / NEA, *Ontwikkeling reizigerskilometers*, juni 2008.
- KpVV, *Sleutels voor concessiebeheer*, december 2006.
- KpVV, *Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer – Personeelsmonitor 2008*, mei 2009.
- KpVV, *Onderzoek Klantenbarometer resultaten 2004 t/m 2008* (rapport per provincie), maart 2009.
- KpVV, *Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV)*, juni 2008.
- KpVV, *Sociale veiligheid van de ov-reiziger – Reizigersmonitor 2008*, mei 2009.
- KpVV / NEA, *Ontwikkeling van het aanbod van ov-diensten – vanaf 2000 tot 2007*, november 2008.
- Ministerie van EZ, *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, februari 2008.
- Ministerie van Financiën, *Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens*, 2002.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers – Een advies over reizigersgroei door modernisering van de toepassing van het concessiestelsel*, maart 2009
- tuurgroep Nationale Mobiliteitsmonitor (RWS/DVS), *Nationale mobiliteitsmonitor 2008*, september 2008.
- Tweede Kamer, *Memorie van Toelichting bij Wet Personenvervoer 2000*, vergaderjaar 1998–1999, 26 456, nr. 3.
- Twijnstra Guddé / MuConsult, *Evaluatie Wp2000: Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, 2005.
- Vries, K. de, *Gesternte van het streekvervoer – de noodzaak van regie en overleg*, 6 juni 2008.

Provincie Flevoland

- Aanbesteding Stadsdienst Lelystad, nota van bevindingen. Berenschot, 21 mei 2008.
- Algemene Rekenkamer, Staat van de beleidsinformatie 2007.
- Beleidseffectrapportage Verkeer en Vervoer Flevoland 2006-2007. Vervoerberaad Flevoland, januari 2008.
- Bestek Stadsdienst Lelystad 2004 – 2009, 7 april 2003.
- Brief bij nota GS; Meerwerk IJsselmond d.d. 27 januari 2006.
- Brief bij nota GS; Meerwerk IJsselmond Urk-Domineesweg d.d. 28 januari 2006.
- Brief GS aan Connexxion kenmerk 2008-633250.
- Brief GS aan Connexxion NV met kenmerk 2005-WVV/05.016845/B.
- Brief GS aan Connexxion NV met kenmerk 2007-493115.
- Collegeprogramma Lelystad 2002-2006.
- Concept OV-tactiek, 21 oktober 2008.
- Concessie IJsselmond 2005-2011, 2005.
- Deelmonitor IJsselmond 2008, ontvangen van provincie op 23 maart 2009.
- Delegatiebesluit openbaar stadsvervoer gemeente Lelystad, 2 augustus 2005.
- Evaluatie stadsdienst Lelystad. Diepens en Okkema, 8 maart 2005.

- Evaluatie van delegatie stadsdienst Lelystad, november 2007.
- Gemeente Lelystad. Beleidsplan en actieplan, vernieuwing stadsdienst Lelystad, januari 2003.
- Gemeente Lelystad. Programmaverantwoording 2008, 9 april 2009.
- Provincie Flevoland: GS besluitenlijst, 4 december 2007
- Implementatieplan Bushaltes, oktober 2007.
- Jaarbegroting Provincie Flevoland 2008 en 2009.
- Jaarrapport OV Flevoland 2007.
- Jaarverslag Provincie Flevoland 2007 en 2008.
- Malustabellen 2006 en 2007.
- Meerjarenplan Sociale Veiligheid OV 2005-2010.
- Monitor stadsvervoer gemeente Lelystad (ontvangen op 23 maart 2009).
- NEA Transportonderzoek en –opleiding. Operationalisering MIPOV. Rijswijk, april 2003.
- Nota GS, Tarieven IJsselmond 2007, 6 januari 2007.
- Nota GS. GS-vergadering 2 augustus 2005.
- Nota GS. Gunningsadvies IJsselmond 12 november 2004. Kenmerk -WVV/04.031327/A.
- Nota GS; Tarieven vaststelling openbaar vervoer Flevoland 2006, 12 januari 2006.
- Nota Mobiliteit Flevoland, 2006.
- Nota statencommissie WMVV, Bevoegdheid stadsvervoer, 5 februari 2003.
- Notulen openbare vergadering van PS, 10 november 2005.
- Onderzoek en statistiek gemeente Lelystad. Evaluatie interne bereikbaarheid, juni 2007.
- OV-Visie Flevoland, 2002.
- Programma van Eisen, aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond, 01 juli 2004.
- Rekenkamer Lelystad. Rapport aanbesteding en beheer Stadsdienst Lelystad, juli 2008.
- Subsidiebesluit openbaar stadsvervoer gemeente Lelystad, 2 augustus 2005, artikel 1 lid 5.
- Uitvoeringsovereenkomst behorende bij subsidiebesluit openbaar stadvervoer Lelystad WVV/05 .030738/A.
- Verkeers- en Vervoersplan Flevoland, 2000.
- Verslagen concessie-overleggen.
- Visie Openbaar Vervoer Flevoland 2015, 2006.
- Werkbestek Deel B, 041215. Concept concessiebeschikking, 2004.
- Werkbestek Deel C 041215, bijlagen bij bestek, Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond, 2004.
- Werkbestek Inleiding en Deel A, Aanbesteding openbaar vervoer concessie IJsselmond, 2004.
- Wroov jaarplan 2008.

Websites

- www.flevoland.nl
- www.kpvv.nl
- www.lelystad.nl
- www.minvenw.nl
- www.rocov.nl



BIJLAGE C

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Flevoland

- De heer Barry Rijnbeek, provincie Flevoland, beleidsmedewerker openbaar vervoer.
- De heer Ron de Kuiper, provincie Flevoland, concessiebeheerder Lelystad.
- De heer René Borsje, provincie Flevoland, concessiebeheerder IJsselmond

Gemeente Lelystad

- De heer Anton van der Beek, teamleider verkeer en vervoer gemeente Lelystad.
- De heer Alex Flameling, concessiebeheerder stadsdienst gemeente Lelystad.

Vervoerbedrijf

- De heer Mark Garmann, Connexxion, accountmanager concessie IJsselmond en Lelystad.

Reizigersplatform

- De heer Douwe Halbesma, voorzitter ROCOV Flevoland.

Deelnemers discussiebijeenkomst

- De heer B. Rijnbeek, provincie Flevoland, senior beleidsmedewerker openbaar vervoer
- Mevrouw J. Reijs, provincie Noord-Holland, beleidscoördinator collectief vervoer
- Mevrouw E. Vrielink, provincie Utrecht, beleidscoördinator openbaar vervoer
- Mevrouw A. de Wit, provincie Zuid-Holland, hoofd bureau regiocoördinatie, subsidies en vervoer
- De heer T. Verhaar, provincie Zuid-Holland, beleidsmedewerker



BIJLAGE D

Lijst van afkortingen

Afkorting	Beschrijving
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
BDU	Brede Doeluitkering
BRU	Bestuur Regio Utrecht (stadsregio)
CCOV	Commissie Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer
CPB	Centraal Planbureau
CVV	Collectief Vraagafhankelijk Vervoer
DRIS	Dynamisch Reizigers Informatie Systeem
Dru	dienstregelinguur
EEV-norm	Enhanced Environmentally friendly Vehicle (milieunorm voor bussen)
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GS	Gedeputeerde Staten
HOV	Hoogwaardig openbaar vervoer
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KC SV&M	Kenniscentrum Sociale Veiligheid en Mobiliteit
KIM	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
KpVV	Kennisplatform Verkeer en Vervoer
MIPOV	Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer
Nma	Nederlandse mededingingsautoriteit
NVB	Nationale vervoerbewijzen
NVS	Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OV	Openbaar vervoer
PS	Provinciale Staten
PVVP	Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan
ROCOV	Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
ROVER	Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VOC	Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumgemeenten
VVN	Veilig Verkeer Nederland
Wp2000	Wet personenvervoer 2000
WROOV	Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen

