

Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer

Provincie Utrecht

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 Utrecht haar beleidsdoelen voor het openbaar vervoer gedeeltelijk bereikt. Het aandeel van het openbaar vervoer in de totale mobiliteit stijgt, maar de concessies dragen daar niet allemaal evenveel aan bij. De provincie voert het concessiebeheer redelijk uit, maar dit voorkomt niet dat de prestaties van de vervoerder in de onderzochte concessies ten dele achterblijven bij de ambities en afspraken. Wij doen de provincie een aantal aanbevelingen om het concessiebeheer verder te verbeteren.

Een 'nieuwteje' in dit rapport is de slotbeschouwing, die u kunt vinden vanaf 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 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?	31
3.2	Verschillen tussen het huidige en het voorgaande beleid	33
4.	Beleidsontwikkeling	35
4.1	Concessie-eisen	35
4.1.1	Welke eisen heeft de provincie gesteld?	35
	Concessie Oost-Utrecht 2004-2008.....	37
4.1.2	Hoe verhouden deze eisen zich tot het openbaar vervoerbeleid?	39
4.1.3	Bieden de concessies mogelijkheden om in te springen op actuele ontwikkelingen?.....	40
4.2	Concessiebeheer	43
4.2.1	Wat zijn de uitgangspunten?	43
4.2.2	Welke afspraken bestaan er over het leveren van informatie?	44
4.2.3	Welke mogelijkheden heeft de provincie om bij te sturen?	46
4.2.4	Hoe is de betrokkenheid van derden georganiseerd?	49
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?	53
5.1.3	Zijn er veranderingen in het concessiebeheer aangebracht?	56
5.2	Resultaten van de vervoerder.....	57
5.2.1	Welke prestaties heeft de vervoerder geleverd?.....	57
5.2.2	Heeft het concessiebeheer geleid tot verbetering van de prestaties?.....	62
5.2.3	Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?.....	62
5.2.4	Zijn de mogelijkheden in de concessie 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	71
7.	Conclusies en aanbevelingen	75
7.1	Algemene conclusie en aanbeveling	75
7.2	Beleidsvoorbereiding	76
7.3	Beleidsontwikkeling	77
7.4	Beleidsuitvoering	78
7.5	Beleidsverantwoording	81
7.6	Slotbeschouwing.....	84
	Reactie Gedeputeerde Staten	87
	Nawoord Rekenkamer	89
	Bijlage A Provincievergelijking	91
	Bijlage B Lijst van geraadpleegde bronnen	101
	Bijlage C Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	103
	Bijlage D Lijst van afkortingen	105

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

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.

overgenomen. Er zijn wel verschillen in de mate waarin die gemeenten betrokken zijn bij de concessieverlening. 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:

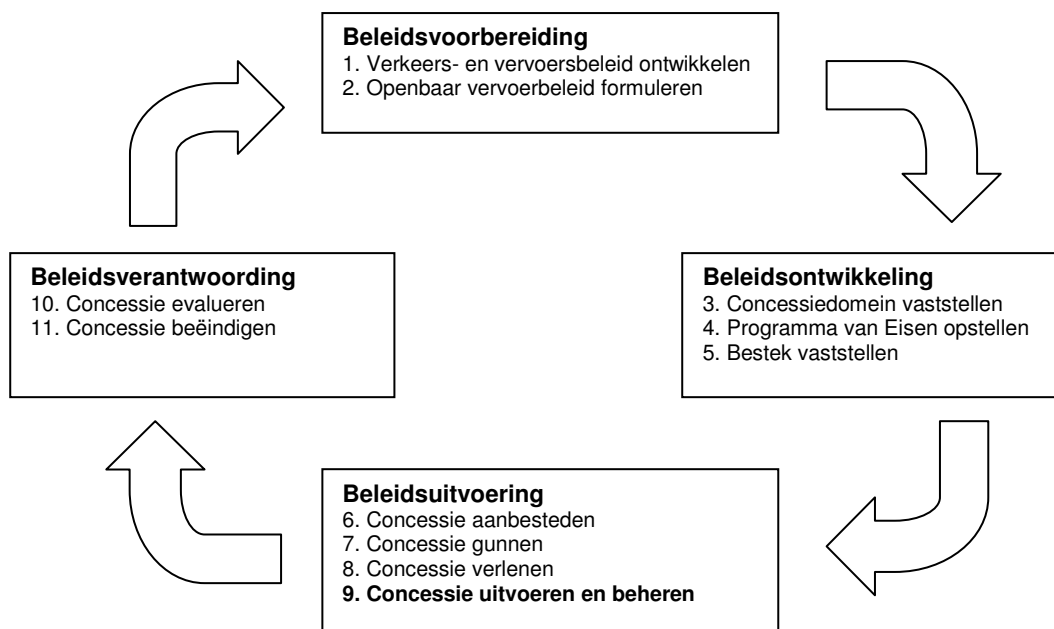
- Beleidsvoorbereiding betreft het bepalen en vaststellen van de kaders van het provinciaal beleid op basis van aandachtspunten in het beleid en het opstellen van een visie.
- Beleidsontwikkeling betreft het vertalen van beleidskaders in concrete doelen en prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. 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

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

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

nader uitgewerkt in specifiek openbaar vervoerbeleid (stap 2). Dit openbaar vervoerbeleid vormt de basis voor 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.

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

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 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:

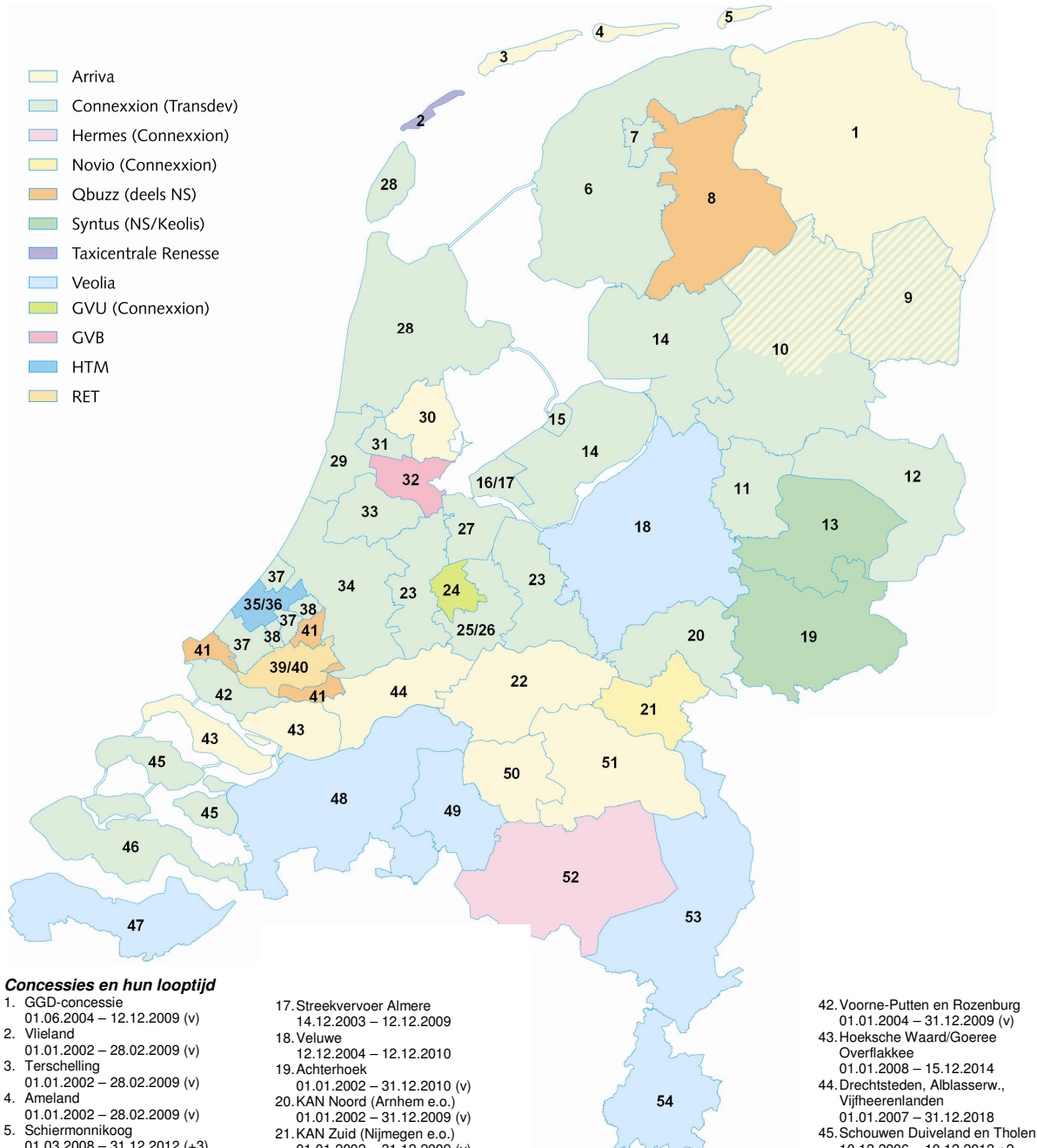
- ambtelijke organisatie: medewerkers verkeer & vervoer, openbaar vervoer, concessiebeheerders;
- bestuurlijke organisatie: verantwoordelijk gedeputeerden;
- overige betrokkenen: medewerkers vervoerbedrijven (concessiehouders), vertegenwoordigers van consumentenplatforms en/of reizigersorganisaties.

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>33. Amstelland Meerlanden en Zuidtangent
09.12.2007 – 31.12.2015</p> <p>34. Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/ Midden-Holland
01.01.2005 – 31.12.2010</p> <p>35. Haaglanden agglomeratie Den Haag HTM Bus
01.01.2009 – 01.01.2012</p> <p>36. Agglomeratie Den Haag / Zoetermeer Rail
01.01.2006 – 31.12.2016</p> <p>37. Regionaal busvervoer Haaglanden
01.01.2002 – 01.09.2009 (v)</p> <p>38. Lokaal vervoer Delft /Zoetermeer
01.01.2002 – 01.09.2009 (v)</p> <p>39. Rail Rotterdam
10.12.2006 – 09.12.2015</p> <p>40. Bus Rotterdam c.a.
14.12.2008 – 10.12.2011</p> <p>41. Bus streek overig Rotterdam
14.12.2008 – 13.12.2011</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 hoofddoelen, 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, sterabonnementen 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.

Bijsturing

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

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

- 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 aangegane 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 lijndienstritten 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, 2003-2007 ²⁴

	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 rijkswegen 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.kpvsove.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: wat is het huidige openbaar vervoerbeleid van de provincie Utrecht en wat is de kwaliteit van dit beleid. Daarnaast wordt nagegaan in hoeverre sprake is van verschillen met het voorgaande beleid.

3.1 Het huidige openbaar vervoerbeleid

3.1.1 Hoe ziet het huidige openbaar vervoerbeleid eruit?

De provincie Utrecht heeft het openbaar vervoerbeleid vastgelegd in het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht (SMPU) 2004-2015. Dit document is in december 2003 door PS vastgesteld. In 2007 heeft een actualisatie van het document plaatsgevonden, dat heeft geresulteerd in het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht + (SMPU+). Dit geactualiseerde plan richt zich op een langere periode, namelijk tot 2020. Op basis van het SMPU en het SMPU+ zijn om de twee jaar Uitvoeringsprogramma's Mobiliteit (UMP) vastgesteld. Ten slotte is het provinciale openbaar vervoerbeleid ook in de programmabegrotingen vastgelegd.

Doelenboom

Om het provinciaal openbaar vervoerbeleid te kunnen beschrijven en beoordelen, heeft de Rekenkamer 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. Tabel 10 bevat de doelenboom waarin het provinciaal openbaar vervoerbeleid wordt beschreven. In de doelenboom worden de volgende afkortingen gehanteerd:

- AD = Algemeen doel
- OD = Operationeel doel
- ODD = Operationeel deeldoel
- P = Prestatie

Hierbij is uitgegaan van het huidige, provinciale openbaar vervoerbeleid. De doelen en prestaties hebben betrekking op het algemene, concessieoverstijgende, openbaar vervoerbeleid van de provincie. In de doelenboom zijn alleen doelen en prestaties opgenomen die binnen de afbakening van het onderzoek vallen (zie paragraaf 1.5). Zo zijn de doelen/prestaties die alleen betrekking hebben op het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer niet in de doelenboom opgenomen. De doelenboom is opgesteld door de Rekenkamer op basis van informatie uit het SMPU+, omdat dit het leidende document voor het provinciale OV-beleid is. De UMP's en de programmabegrotingen bevatten geen andere prestaties dan het SMPU+. In de doelenboom zijn de prestaties gekoppeld aan de operationele deeldoelen van de provincie. De doelenboom 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 Utrecht		
AD (algemeen doel)		
AD 1	Het realiseren van een doelmatig verkeer- en vervoerssysteem om de bereikbaarheid in en van de provincie Utrecht en de Randstad te waarborgen. Of een systeem doelmatig is hangt af van de optelsom van (voldoende) capaciteit, kwaliteit en samenhang, afgezet tegen de vraag naar mobiliteit.	
OD (operationeel doel)		
OD 1	Het OV levert een bijdrage aan de bereikbaarheid van de provincie Utrecht. Het OV (bus en trein) in Midden-Nederland behoudt bij stijgende personenmobiliteit het marktaandeel (stijging aantal reizigers).	
OD 2	De sociale functie van het openbaar vervoer wordt gewaarborgd.	
ODD (operationele deeldoelen)		
ODD1	Netwerk: Ontwikkeling van een integraal en samenhangend netwerk van openbaar vervoervoorzieningen, dat via haltevoorzieningen en knooppunten beschikbaar is en aansluiting biedt op andere netwerken.	P (prestaties)
		Netwerk en busverbindingen
		P1 Onderzoek potentie verbindingen Amersfoort-Leusden via de Wieken en Amersfoort-Veenendaal.
		P2 Verbeteren kwaliteit van busvervoer op corridors (o.a. Amersfoort – De Bilt/Zeist)
		P3 Gezamenlijk met gemeenten bepalen van haltelocaties, inrichten van knooppunten en afstemmen van dienstregelingen.
AD2	Het verminderen van de negatieve effecten van verkeer en vervoer op de kwaliteit van de leefomgeving	
OD3	De kwaliteit (onder meer toegankelijkheid en sociale veiligheid) van het OV wordt verbeterd	
ODD2	Kwaliteit: Verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van het openbaar vervoer, nl. de kwaliteit van de vervoervoorzieningen, de infrastructuur, de haltes, de knooppunten en de klantgerichtheid a. Toegankelijkheid: Streven naar integratie en verbetering van de maatschappelijke participatie van ouderen en mensen met een beperking. b. Sociale Veiligheid: Streven voor 2010: waardering veiligheid in de bus 8 is (huidig niveau 7) en de veiligheid bij de halte 8 (huidig niveau 7,4). Streven aantal meldingen agressie en vandalisme gelijk houden. ³²	Kwaliteit van uitvoering
		P4 Aanvang verbeteren frequentie en trajectnelheid op enkele corridors (o.a. Amersfoort-Leusden-Woudenberg)
		Kwaliteit van materieel en personeel
		P5 Eisen in concessies aan reinheid, comfort en milieu.
		P6 Vanaf december 2008 gefaseerde invoering van EEV-norm. ³³
		P7 Toezien op verbetering van de fysieke en sociale toegankelijkheid van het OV, met name voor minder mobiele mensen.
		P8 Oprichting gebruikerspanel.
		Kwaliteit van haltes
		P9 Uiterlijk in 2007 zijn haltevoorzieningen op gewenst niveau.
		P10 Betere afstemming kwaliteit haltes (in overleg met andere wegbeheerders).
		P11 Streven om in 2010 45% van de haltes beter toegankelijk te hebben gemaakt.
		Meer aandacht voor imago en marketing.
		P12 Marketingplan en mogelijkheden voor verbetering imago OV in concessievoorwaarden.
		Toegankelijkheid
P13 Betere informatievoorziening bij haltes (bij voorkeur DRIS op knooppunten en in stedelijk gebied). ³⁴		
P14 Betere toegankelijkheid haltes provinciale en gemeentelijke wegen.		

³² De provincie heeft het voornemen vanaf de programmabegroting 2010 één indicator voor sociale veiligheid te gebruiken: de gemiddelde waardering van de reiziger ten aanzien van de sociale veiligheid. De streefwaarde bedraagt 7,5 voor elk jaar in de periode 2010-2013 (Bron: Input begroting 2010, informatie provincie bij feitelijk wederhoor, juni 2009).

³³ De EEV-norm (EEV: Enhanced Environmentally friendly Vehicle) is op dit moment (in 2009) de strengste Europese norm voor uitstoot van bussen.

³⁴ DRIS: Dynamisch ReisInformatieSysteem. Het geeft de actuele haltetijd van bussen weer, in tegenstelling tot de 'statische' haltetijden volgens de dienstregeling.

ODD (operationele deeldoelen)		P (prestaties)	
		P15	Lagevloerbussen in streekvervoer en aanpassing haltes.
			Sociale Veiligheid
		P16	Bevordering sociale veiligheid (o.a. meer toezichhouders, camera's, voorlichting op scholen).
		P17	Opnemen maatregelen sociale veiligheid in concessievoorwaarden of UMP.
ODD3	Innovatie: Stimuleren van innovaties	P18	Door het formuleren concessievoorwaarden ruimte creëren voor nieuwe initiatieven.
		P19	Stimuleren van vormen consortia door expliciete aandacht in bestek.
		P20	Bevorderen relatie klant en vervoerder door opname in concessievoorwaarden of gunningsmodel.
		P21	Stimuleren kleinschalige vernieuwingen door inzet beschikbare subsidieregelingen
		P22	Op korte termijn experiment met gratis of goedkoper OV.
ODD4	Opdrachtgeverrol en samenwerking: Nadrukkelijker invullen rol opdrachtgever en meer samenwerken met andere vervoerautoriteiten	P23	Verdere verzakelijking verhouding met vervoerder: aansturen en afrekenen op de kwaliteit uitvoering (snelheid, stiptheid, comfort, netheid).
		P24	Randvoorwaarden formuleren voor ontwikkeling aanbod vervoerders, bij voorkeur in samenwerking met andere vervoerautoriteiten.
		P25	Bij invulling opdrachtgeverrol meer beïnvloeding door wensen en behoeften gebruikers.

Prioriteiten

In het SMPU+³⁵ is aangegeven waar de prioriteiten van de provincie liggen. Het zwaartepunt van de provincie ligt voor het openbaar vervoer bij de volgende prioriteiten:

- Het accent ligt op het verbeteren van de kwaliteit van een aantal verbindende routes. In het bijzonder gaat het daarbij om frequentie en doorstromingssnelheid;
- De sociale functie van het openbaar vervoer moet behouden blijven via ontsluitende lijnen;
- De provincie maakt een begin met het beter toegankelijk maken van het openbaar vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking, zowel ten aanzien van het materieel als de haltes en de informatie.
- De provincie brengt verlichting bij haltes aan om de sociale veiligheid te verhogen.

Indicatoren

De provincie Utrecht maakt gebruik van indicatoren om te meten of zij haar doelen realiseert en/of de prestaties worden geleverd. Voor een deel gaat het om effectindicatoren en voor een deel om prestatie-indicatoren. De meeste indicatoren worden vermeld in de programmabegrotingen 2006-2008. Een aantal indicatoren is opgenomen in het SMPU. Tabel 11 bevat een overzicht van de indicatoren met, voor zover aanwezig, de nulmeting, de streefwaarde en het tijdpad.³⁶

³⁵ Provincie Utrecht: SMPU+, december 2007 (pag. 15-16). Indien wordt gerefereerd aan het SMPU+ wordt tevens het SMPU bedoeld. Mocht de inhoud verschillen dan zal dat worden aangegeven.

³⁶ De verschillende documenten bevatten ook uiteenlopende indicatoren. Indicatoren die alleen in de programmabegroting 2005 hebben gestaan, zijn niet in het overzicht opgenomen.

Tabel 11 Doelenboom Indicatoren openbaar vervoerbeleid provincie Utrecht³⁷

	Omschrijving indicator	Nulmeting ³⁸	Streefwaarde	Jaartal streefwaarde	Effect- of prestatieindicator
1.	Toename aantal reizigers	Aantal reizigers in 2002 (niet geconcretiseerd)	10%	2011	Effectindicator bij OD1
2.	Kostendeckingsgraad	47,3% in 2005	50%	2015	Effectindicator bij OD1
3.	Verhouding openbaar vervoergebruik en autogebruik ³⁹	0,19 in 2004	0,20	2015	Effectindicator bij OD1
4.	Trajetsnelheden ⁴⁰	Tussen 20 en 36 km/u in 2006, afhankelijk van type verbinding.	Elk type verbinding heeft een eigen streefwaarde (25 – 40 km/u)	2010	Prestatie-indicator bij OD1
5.	Frequentie verbindingen ⁴¹	Afhankelijk van type verbinding voldoet 25 tot 67% verbindingen aan frequentienorm	Afhankelijk van type verbinding voldoet 60-100% aan norm frequentie (tot 8x per uur)	2020	Prestatie-indicator bij OD1
6.	Percentage van de inwoners van kernen dat beschikking heeft over lijngebonden OV	99,8% in 2004	100%	2015	Prestatie-indicator bij OD2
7.	Waardering reizigers	7,65 in 2004	7,5	2015	Effectindicator bij OD3
8.	Gemiddelde waardering van de reiziger t.a.v. de sociale veiligheid	7,70 in 2004	7,5	2015	Effectindicator bij OD3
9.	Percentage bussen dat minder dan één minuut te vroeg is en minder dan drie minuten te laat bij een halte vertrekt	Geen	90% ⁴²	2015	Prestatie-indicator bij OD3
10.	Concessiehouder voldoet aan voorwaarden	Geen	100%	Permanent	Prestatie-indicator bij OD3

³⁷ Indicator 1, 2, 8: SMPU, pag. 121; indicator 4, 5 : SMPU+, pag. 47 (streefwaarde trajetsnelheid afkomstig uit managementinformatie); indicatoren 3, 6, 8, 9, 10: programmabegroting 2006, 2007 en 2008.

³⁸ Nulmeting indicator 2, 6, 7, 8: Jaarrekening 2005, pag. 106. Nulmeting indicator 4 en 5: SMPU+, pag. 47. Nulmeting indicator 3: Managementinformatie busvervoer 2006.

³⁹ In het Programma van Eisen van de concessie Utrecht 2008-2016 (pag. 9) is een minder ambitieuze doelstelling geformuleerd, namelijk dat de verhouding tussen openbaar vervoergebruik en autogebruik gedurende de concessieperiode tenminste gelijk dient te blijven.

⁴⁰ De provincie onderscheidt verschillende typen verbindingen, zoals stadsgewestelijk vervoer, verbindend vervoer en ontsluitend vervoer. Per type verbinding is een gewenste trajetsnelheid geformuleerd (SMPU+, pag. 47).

⁴¹ Zie voetnoot 39.

⁴² De provincie heeft het voornemen vanaf de programmabegroting 2010 de streefwaarde voor punctualiteit te verlagen naar 85%. Deze streefwaarde geldt vanaf 2011. (Bron: Input begroting 2010, informatie provincie bij feitelijk wederhoor, juni 2009).

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 SMART⁴³ 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):⁴⁴

- 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).

Bevinding a. De beleidsdoelen zijn **in geringe mate** specifiek, meetbaar en tijdgebonden. In de formulering van de beleidsdoelen worden begrippen gebruikt die nadere toelichting behoeven. Ook ontbreekt in de doelen informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdpad. Het hanteren van *indicatoren* met informatie over de nulsituatie, de streefwaarden en het tijdpad, maakt de beleidsdoelen echter **in grote mate** meetbaar en tijdgebonden.

De begrippen die in de beleidsdoelen worden gebruikt, zijn in geringe mate specifiek. Er wordt bijvoorbeeld niet duidelijk toegelicht wat een 'Doelmatig verkeers- en vervoerssysteem' is (AD 1) of wat wordt bedoeld met het 'Waarborgen' van de sociale functie van het openbaar vervoer (OD 2). Verder is voor de doelen zelf geen streefwaarde, inclusief bijbehorend tijdpad, geformuleerd en is de uitgangssituatie niet in beeld gebracht.⁴⁵ 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, hebben wij de indicatoren ook in ons oordeel meegenomen. De Rekenkamer vindt de indicatoren in grote mate meetbaar en tijdgebonden. Bijna alle

⁴³ 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, pag. 97.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Een uitzondering hierop is de doelstelling voor sociale veiligheid, ODD2b.

indicatoren bevatten informatie over de streefwaarde en datum waarop de streefwaarde gerealiseerd moet zijn en in meer dan de helft van de gevallen is ook informatie over de nulsituatie opgenomen. Tabel 12 bevat twee illustraties daarvan. De Rekenkamer merkt tot slot op dat aan twee deeldoelen (ODD3 en ODD4) geen indicatoren zijn te koppelen.

Tabel 12 Voorbeelden van doelen met daarbij het oordeel van de Rekenkamer

Doel	Indicator(en)	Commentaar Rekenkamer
De sociale functie van het openbaar vervoer wordt gewaarborgd.	Percentage van de inwoners van kernen dat beschikking heeft over lijngebonden OV.	Het doel is onvoldoende specifiek, omdat niet wordt toegelicht wat bedoeld wordt met 'het waarborgen van de sociale functie'. Door indicatoren met een streefwaarde op te stellen, die invulling geven aan de doelstelling, is deze prikkelend, meetbaar en tijdgebonden gemaakt.
We willen de kwaliteit van de uitvoering van het openbaar vervoer verbeteren. Het gaat hierbij om de kwaliteit van de vervoervoorzieningen, de infrastructuur, de haltes, de knooppunten en de klantgerichtheid	Percentage bussen dat minder dan één minuut te vroeg is en minder dan drie minuten te laat bij een halte vertrekt.	Het doel is onvoldoende specifiek, omdat het begrip 'kwaliteit' niet wordt toegelicht. Door indicatoren op te stellen, die invulling geven aan de doelstelling, is deze prikkelend, meetbaar en tijdgebonden gemaakt.

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

De beoogde prestaties sluiten in het algemeen goed aan op de beleidsdoelen. Zo is duidelijk dat de prestatie 'Lagevloerbussen in streekvervoer en aanpassing' (P15) bijdraagt aan het doel 'Streven naar de integratie en verbetering van de maatschappelijke participatie van ouderen en mensen met een beperking' (ODD2).

In het SMPU+ is niet inzichtelijk gemaakt welke prestaties bijdragen aan welke algemene doelen (AD) en operationele doelen (OD). Wel is het duidelijk welke prestatie bij welk operationeel deeldoel hoort. Het is de Rekenkamer opgevallen dat in de programmabegrotingen 2006, 2007 en 2008 alleen het algemene doel 'Het realiseren van een doelmatig verkeer- en vervoerssysteem om de bereikbaarheid in en van de provincie Utrecht en de Randstad te waarborgen' (AD1) is opgenomen. De openbaar vervoerdoelen uit het SMPU+ komen niet terug in deze begrotingen.⁴⁶ De Rekenkamer merkt verder op dat de programmabegrotingen en productenbegrotingen nauwelijks prestaties bevatten.

Bevinding c. De indicatoren hangen in **grote mate** samen met de beleidsdoelen en de prestaties. Het is duidelijk over welk doel of prestatie de opgestelde indicatoren informatie verschaffen.

De provincie heeft een lijst met indicatoren opgesteld (zie tabel 11). De indicatoren zijn voornamelijk opgenomen in de programmabegrotingen. In die begrotingen wordt alleen verwezen naar het algemene doel (AD1). Voor de indicatoren kan worden beredeneerd over welk doel of prestatie zij informatie verschaffen. Zo levert de indicator 'Gemiddelde waardering van de reiziger t.a.v. de sociale veiligheid' informatie op over de realisatie van het

⁴⁶ In de programmabegroting 2005 zijn de operationele doelen wel opgenomen.

beleidsdoel 'De kwaliteit (onder meer toegankelijkheid en sociale veiligheid) van het openbaar vervoer wordt verbeterd' (OD3).

3.2 Verschillen tussen het huidige en het voorgaande beleid

Naast de beschrijving van de huidige beleidsdoelen is het van belang om te kijken wat het beleid van de provincie was ten tijde van het opstellen van het Programma van Eisen van de concessie Oost-Utrecht (2004-2008).

Voor de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 is het SMPU leidend. In het Programma van Eisen van deze concessie is opgenomen dat de provincie door middel van de eisen en wensen in het Programma van Eisen een zo goed mogelijk openbaar vervoer netwerk tracht te realiseren, waarbij het openbaar vervoer conform de uitgangspunten van het SMPU dient te worden verbeterd.

Bij de concessie Utrecht 2008-2016 is uitgegaan van het SMPU+. De doelen van het openbaar vervoerbeleid zijn in het SMPU+ niet veranderd ten opzichte van het SMPU. Bij de prestaties is de belangrijkste toevoeging dat vanaf 2008 een gefaseerde invoering van het gebruik van materieel dat voldoet aan de EEV-norm dient plaats te vinden. Daarmee wil de provincie het milieu ontzien.



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 eind 2008 gestarte concessie Utrecht en de concessie Oost-Utrecht 2004-2008.

4.1 Concessie-eisen

4.1.1 Welke eisen heeft de provincie gesteld?

De provincie Utrecht stelt bepaalde minimeisen aan de uitvoering van de concessie. Deze eisen zijn opgenomen in een programma van eisen en het bestek, de juridische vertaling van het programma van eisen. Het programma van eisen en het bestek worden tijdens de aanbestedingsprocedure van de concessie aan de inschrijvende vervoerders kenbaar gemaakt en vormen daarmee de basis voor hun offerte.

Concessie Utrecht 2008-2016

Een groot deel van de eisen die de provincie stelt aan de concessie Utrecht 2008-2016 is gewijd aan het voorzieningenniveau, dat wil zeggen het vervoersaanbod. Het netwerk – het totaal aan routes en frequenties – staat daarbij centraal, want het draagt volgens de provincie bij aan verschillende doelen van het openbaar vervoer. Een minimale beschikbaarheid draagt bij aan het sociale doel. Voldoende routes en hoge frequenties dragen bij aan een goede bereikbaarheid van woon- en werklocaties. Investerings in het verhogen van de kwaliteit van het netwerk dragen bij aan het oplossen van mobiliteitsknelpunten.

De provincie stelt eisen aan de minimale beschikbaarheid van openbaar vervoer. Alle kernen vanaf 800 inwoners moeten bediend worden door openbaar vervoer volgens een vaste dienstregeling. Dat houdt in dat een halte op maximaal 1 kilometer van het zwaartepunt van de kern staat. Verder zijn minimeisen gesteld aan de frequentie (overdag minimaal 1x per uur, behalve op zondag). Daarnaast stelt de provincie minimeisen ten aanzien van de bedieningsperiode en de frequentie van verbindingen⁴⁷, die oplopen naarmate een gebied dichter bevolkt is.

In het vervoerplan dient de vervoerder aan te geven welk voorzieningenniveau hij aanbiedt. De provincie heeft voor de routes van het openbaar vervoer een referentienetwerk opgesteld. Het referentienetwerk is het netwerk van verbindingen waarvan de provincie uitgaat dat ze worden aangeboden. De vervoerder wordt aangemoedigd verbeteringen op dat netwerk aan te brengen. Daarnaast is het aantal aangeboden dienstregelingen van belang.

Behalve eisen aan het voorzieningenniveau zijn ook eisen gesteld aan onder meer de kwaliteit van de dienstuitvoering (o.a. stiptheid, rituitval en zitplaatsgarantie), materieel, personeel en reisinformatie. De belangrijkste eisen en de wijze waarop de vervoerder daar invulling aan geeft, zijn samengevat in tabel 13. Als de vervoerder in zijn offerte meer heeft geboden dan is geëist, dan is dat toegevoegd aan de tabel. Tijdens de

⁴⁷ Dit betreft het minimum aantal verbindingen per uur, in de periode van 6-24 uur, onderscheiden naar weekdays, zaterdag en zondagen.

uitvoering van de concessie dient de provincie te controleren of de vervoerder zijn beloftes nakomt. Het programma van eisen en de offerte vormen daarmee samen de bepalingen die voor het concessiebeheer relevant zijn.

De provincie heeft in het Programma van Eisen ook een aantal wensen geformuleerd⁴⁸:

- Hogere frequenties dan minimaal wordt geëist, zodat meer verbindingen voldoen aan de frequentiedoelen uit het SMPU;
- Ontsluiting van de nieuwe woongebieden Amersfoort-Vathorst en Veenendaal-Oost;
- Intensiveren van busverbindingen in de spits;
- Extra verbindingen, zoals lijnen naar werkgelegenheidsgebieden.

Tabel 13 Belangrijkste bepalingen concessie Utrecht 2008-2016

Categorie	Aspect	Eisen uit bestek	Invulling vervoerder
Kwaliteit dienstuitvoering	<i>Stiptheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minder dan 1% van de ritten vertrekt meer dan 60 seconden te vroeg van de gedefinieerde meethaltes. 2. Minimaal 85% van de ritten komt niet later dan 180 seconden te laat aan op de gedefinieerde meethaltes. 3. Laatste aansluitingen tussen bussen onderling dienen gegarandeerd te zijn. 	Conform eisen.
	<i>Rituitval</i>	Het percentage verwijtbaar uitgevallen ritten mag de norm van 0,2% niet overschrijden.	In periode 2011-2016 betrouwbaarheid rituitvoering 99,9% (uitval dus 0,1%).
	<i>Vervoerplicht</i>	Als een voertuig vol is en reizigers daardoor bij een halte moeten blijven staan, dient binnen 30 minuten (15 minuten in Amersfoort) een extra voertuig vanaf de halte te vertrekken.	Conform eisen.
	<i>Zitplaatsgarantie</i>	In elke rit mogen passagiers maximaal 15 minuten staan. Bij voertuigen van minimaal 11,50 meter lengte mogen maximaal 10 passagiers staan.	Conform eisen.
Materieel	<i>Milieu</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De vervoerder zet vanaf de start van de concessie bij de meeste lijnen (o.a. stadsdiensten Amersfoort, Soest en Woerden) voertuigen in die voldoen aan de EEV-normen. Als dat aardgasbussen zijn (daarvoor kan de vervoerder bij de gunning extra punten verdienen), dan geldt uitstel van vier maanden. 2. Op de overige lijnen geldt voor de inzet van voertuigen die voldoen aan de EEV-norm een termijn van drie jaar na aanvang van de concessie. 	Doelen vervoerder (per reizigerskilometer): <ul style="list-style-type: none"> ▪ 15% minder uitstoot CO₂ ▪ 80% minder uitstoot NO_x ▪ 95% minder uitstoot roetdeeltjes ▪ 100% materieel voldoet aan EEV-norm.⁴⁹

⁴⁸ Provincie Utrecht: Aanbesteding concessie Streekvervoer provincie Utrecht: Definitief Programma van Eisen, september 2007 (pag. 18).

⁴⁹ De EEV-norm was ten tijde van de aanbesteding de strengste norm voor uitstoot.

Categorie	Aspect	Eisen uit bestek	Invulling vervoerder
Materieel	<i>Comfort</i>	Alle voertuigen dienen te voldoen aan eisen ten aanzien van zittingen en beenruimte.	Conform eisen.
	<i>Toegankelijkheid</i>	Alle voertuigen behoren tot de categorie semi-lagevloermaterieel.	Conform eisen.
Sociale veiligheid		De concessiehouder dient ervoor te zorgen dat reizigers en personeel zich tijdens de reis veilig voelen. Verder dient de concessiehouder het aantal incidenten te minimaliseren. Het aantal incidenten mag niet stijgen, het klantoordeel over sociale veiligheid mag niet dalen. ⁵⁰	Aantal maatregelen, o.a.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 50 verlichte haltevertrekstaten ▪ 8,2 fte menselijk toezicht ▪ antivandalismelessen op scholen
Klachten		Alleen een bepaling opgenomen dat de concessiehouder elk kwartaal dient te rapporteren over aantal en aard klachten.	Conform eisen.
Aantal reizigers (opbrengsten)		Geen bepalingen opgenomen.	Doel vervoerder: 30,4% toename t.o.v. basisjaar 2007.

Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

Net als bij de concessie Utrecht 2008-2016 was voor de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 een belangrijk deel van de eisen gewijd aan het voorzieningenniveau. In de visie van de provincie op het openbaar vervoernetwerk staan drie aspecten centraal⁵¹:

1. Het openbaar vervoer op de corridors is belangrijk voor de bereikbaarheid van grote woon-, werk- en winkellocaties in de provincie;
2. De overige busverbindingen zorgen voor de bereikbaarheid van kleine kernen en 'voeden' de grotere vervoersstromen;
3. Het collectief vraagafhankelijk vervoer voorziet in de mobiliteitsbehoefte waar de exploitatie van lijngebonden openbaar vervoer financieel of fysiek niet mogelijk is.

Deze visie vertaalt zich in een netwerk van verbindende lijnen (lijnen tussen omvangrijke woon- en werklocaties) en ontsluitende lijnen (lijnen tussen kleinere woon- en werklocaties).

Het bestek bevat verder bepalingen over onder meer de kwaliteit van de dienstuitvoering (o.a. stiptheid, rituitval en zitplaatsgarantie), materieel en reisinformatie. De belangrijkste eisen en de wijze waarop de vervoerder daar invulling aan geeft, zijn samengevat in tabel 14. Als de vervoerder in zijn offerte meer heeft geboden dan is geëist, dan is dat ook voor deze concessie toegevoegd aan de tabel.

De provincie heeft ook een aantal wensen geformuleerd:

- Verhoging van de frequentie op een aantal trajecten, bijvoorbeeld tussen Amersfoort en Leusden;
- Enkele nieuwe verbindingen, zoals tussen Soest en Soesterberg;
- Instellen sneldienst tussen Veenendaal en Amersfoort, en Wijk bij Duurstede en Amersfoort.

⁵⁰ Concrete eisen sociale veiligheid zijn niet opgenomen in het bestek, maar in het Programma van Eisen.

⁵¹ Provincie Utrecht: Aanbesteding openbaar vervoer Oost-Utrecht: Programma van eisen – voorstel voor definitief PvE, november 2003 (paragraaf 6.3).

Tabel 14 Belangrijkste bepalingen concessie Oost-Utrecht 2004-2008

Categorie	Aspect	Eisen uit bestek	Invulling vervoerder
Kwaliteit dienstuitvoering	<i>Stiptheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voertuigen mogen nooit te vroeg van het beginpunt vertrekken. 2. Bij tussengelegen halten dienen voertuigen binnen een marge van 1 minuut voor en 3 minuten na de in de dienstregeling vermelde tijd langs te komen. 3. Als meer dan 10% van de dienstregelingritten niet op tijd gereden wordt, is de concessieverlener bevoegd eenzijdig de concessie te beëindigen. 4. Laatste aansluitingen tussen bussen onderling dienen gegarandeerd te zijn. 	Conform eis.
	<i>Rituitval</i>	Er mogen geen ritten verwijtbaar uitvallen.	Conform eis.
	<i>Vervoerplicht</i>	Als een voertuig vol is en reizigers daardoor bij een halte moeten blijven staan, dient binnen 15 minuten een extra voertuig vanaf de halte te vertrekken.	Conform eis.
	<i>Zitplaatsgarantie</i>	In elke rit mogen passagiers maximaal 15 minuten staan. In de spitsperiode mag maximaal 50% van het wettelijk toegestane aantal staanplaatsen worden benut. Buiten de spits is dat 10%.	Conform eis.
Materieel	<i>Leeftijd</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De gemiddelde leeftijd van het semi-lagevloermaterieel mag gedurende de eerste vier jaar van de concessie niet hoger zijn dan vier jaar; met een maximum van zes jaar voor elk afzonderlijk voertuig. 2. Voor het overige grote materieel geldt een maximale leeftijd van twaalf jaar. 3. Voor al het andere materieel geldt een gemiddelde leeftijd van maximaal drie jaar en een maximale leeftijd van zes jaar. 	De vervoerder start aan het begin van de concessie met nieuw materieel bij alle verbindingen behalve scholierenlijnen.
	<i>Milieu</i>	Alle voertuigen dienen te voldoen aan de wettelijke milieueisen.	De voertuigen voldoen aan de Euro 3-norm
	<i>Comfort</i>	Alle voertuigen zijn voorzien van comfortabele zittingen en voldoende beenruimte. Dit is ter beoordeling aan de concessieverlener.	Conform eis.
	<i>Toegankelijkheid</i>	Alle voertuigen, behalve de voertuigen op scholierenlijnen en niet-verplichte niet-spitslijnen, behoren tot de categorie semi-lagevloermaterieel.	Conform eis.
Sociale veiligheid		De concessiehouder dient ervoor te zorgen dat reizigers en personeel zich tijdens de reis veilig voelen.	Inzet 3 fte bijzonder opsporingsambtenaren
Klachten		Afhandeling van klachten binnen 14 kalenderdagen na ontvangst.	Conform eis.
Aantal reizigers (opbrengsten)		Bonus 2% exploitatiebijdrage bij realisatie van groei van meer dan 2% van het aantal reizigers.	Doel vervoerder: na 2008 20% meer reizigers t.o.v. 2004.

De Rekenkamer merkt op dat de eisen aan de concessie Oost-Utrecht op onderdelen strenger zijn dan de eisen aan de concessie Utrecht. Zo moesten bussen in de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 altijd stipt zijn en werd rituitval meteen beboet. In de concessie Utrecht 2008-2016 mogen bussen in beperkte mate te vroeg of te laat vertrekken en leidt incidentele verwijtbare rituitval niet tot een boete. Aan de normering in de huidige concessie ligt een nulmeting ten grondslag die tot doel had om tot realistische normen te komen. Deze informatie was ten tijde van de concessie Oost-Utrecht nog niet voorhanden.

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. Ook in het openbaar vervoer zijn de beschikbare middelen (financieel, materieel, personeel) niet onbeperkt. 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 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 concessie Utrecht 2008-2016 zijn **in grote mate** en bij de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 **in redelijke 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.

Toelichting

Hierna wordt per concessie aangegeven in hoeverre de eisen aan de concessie de doelen van de provincie (zie paragraaf 3.1.1, tabel 10) bedienen.

Concessie Utrecht 2008-2016

De eisen aan de uitvoering van de concessie Utrecht zijn in grote mate te koppelen aan de beleidsdoelen.⁵² De provincie geeft aan dat de Nota 'Kiezen voor Openbaar Vervoer', de uitwerking van het SMPU, richtinggevend is geweest voor het Programma van Eisen. Met de voorschriften voor het voorzieningenniveau geeft de provincie

⁵² Provincie Utrecht: Aanbesteding concessie streekvervoer provincie Utrecht, definitief Programma van Eisen, september 2007 (pag. 8-18).

Utrecht invulling aan de verbetering van de bereikbaarheid van de provincie en het waarborgen van de sociale functie (koppeling met OD1 en OD2). Ten aanzien van de bereikbaarheid (OD1) streeft de provincie ernaar het openbaar vervoer te laten concurreren met de auto. Daarbij richt zij zich op een goede snelheid en betrouwbaarheid van het openbaar vervoer. Dat wordt in het Programma van Eisen uitgedrukt in een hoge frequentie (elk kwartier op de drukste verbindingen), in goede en betrouwbare aansluitingen, faciliteiten voor voor- en natransport en eisen ten aanzien van stiptheid. Om de sociale functie te waarborgen (OD2) hanteert de provincie minimumeisen voor het openbaar vervoernetwerk. Het uitgangspunt is dat het openbaar vervoer in alle kernen vanaf 800 inwoners een bepaald basisniveau dient te hebben, zoals overdag een minimum van 1 verbinding per uur (behalve op zondag) en een halte van een lijnverbinding op maximaal 1 kilometer van het zwaartepunt van de kern. De provincie heeft ook eisen gesteld om de toegankelijkheid en sociale veiligheid van het openbaar vervoer (koppeling met OD3) te bevorderen. Zo zijn semi-lage vloerbussen verplicht gesteld en is bijvoorbeeld voorgeschreven dat er ruimte moet zijn voor rolstoelen of kinderwagens. Voor sociale veiligheid is voorgeschreven dat het aantal incidenten niet mag stijgen en het klantenoordeel niet mag dalen.

Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

De eisen aan de concessie Oost-Utrecht waren in redelijke mate gekoppeld aan de doelen van het openbaar vervoerbeleid.⁵³ Ook in deze concessie was een belangrijk deel van de eisen gericht op het realiseren van een bepaald voorzieningenniveau om de bereikbaarheid van de provincie te vergroten (koppeling met OD1). Zo had de provincie voorgeschreven welke verbindingen tussen drukke woon- en werklocaties en scholierenlijnen in elk geval in de dienstregeling opgenomen moesten worden, inclusief een verplichting wanneer en met welke frequentie gereden wordt. Voor de andere doelen van het openbaar vervoerbeleid waren de eisen minder uitgewerkt. Ontsluitende verbindingen (dat zijn verbindingen tussen kleinere woon- en werkconcentraties), die meer de sociale functie dienen (koppeling met OD2), waren niet expliciet verplicht gesteld. Milieueisen en eisen aan de sociale veiligheid waren voor de concessie Oost-Utrecht niet concreet ingevuld. De provincie had wel bij alle verplichte lijnen (met uitzondering van scholierenlijnen) semi-lage vloerbussen verplicht gesteld om de toegankelijkheid van het openbaar vervoer te waarborgen (koppeling met OD3).

<p>Bevinding e. De prioritering in de beleidsdoelen is in grote mate herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie.</p>
--

Toelichting

De provincie Utrecht noemt in de programmabegrotingen alleen het doel om de bereikbaarheid van de provincie te waarborgen (AD1 in de doelenboom in paragraaf 3.1). Hieruit leidt de Rekenkamer af dat bereikbaarheid het belangrijkste doel van de provincie is. Het verminderen van de negatieve effecten van verkeer en vervoer (AD2) heeft een lagere prioriteit. Uit de concessie-eisen, zowel bij de concessie Utrecht 2008-2016 als de eerdere concessie Oost-Utrecht 2004-2008, blijkt dat de provincie vooral inzet op de bereikbaarheid, direct via eisen aan het voorzieningenniveau en indirect via de kwaliteit van het openbaar vervoer.

4.1.3 Bieden de concessies 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 concessies (op papier) mogelijkheden bieden om in te springen op actuele ontwikkelingen. De volgende aspecten komen aan de orde:

⁵³ Provincie Utrecht: Bestek streekvervoer Oost-Utrecht, februari 2004 (art. 30-40).

- Positionering van de ontwikkelrol bij provincie en/of vervoerder;
- Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget, toekenningscriteria en oormerking binnen of buiten de concessie;
- Aanwezigheid van clausules voor meer- en minderwerk;
- Verlenging looptijd.

Deze aspecten worden na een algemeen antwoord op de onderzoeksvraag hierna per onderzochte concessie behandeld.

Mogelijkheden om in te spelen op actuele ontwikkelingen

De beide onderzochte concessies bieden mogelijkheden om in te spelen op actuele ontwikkelingen. In de lopende concessie Utrecht is de ontwikkelrol meer uitgewerkt dan in de voormalige concessie Oost-Utrecht. De vervoerder is in de lopende concessie Utrecht eerstverantwoordelijk voor de uitvoering van de ontwikkelrol. Daarvoor dient hij een marketingplan op te stellen. Voor de activiteiten uit dat marketingplan heeft de provincie een budget van € 1 mln. beschikbaar. De provincie kan ook zelf initiatieven nemen. In de concessie Oost-Utrecht werd niet expliciet ingegaan op de ontwikkelrol, maar is alleen aangegeven dat de vervoerder een marketingplan moet maken. Beide concessies kennen een clausule voor meer- en minderwerk en de mogelijkheid tot verlenging van de concessie. In de concessie Utrecht is opgenomen dat na vier jaar wordt geëvalueerd of externe ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van de concessievoorwaarden.

Positionering ontwikkelrol

Concessie Utrecht 2008-2016

De provincie Utrecht heeft ervoor gekozen de vervoerder de eerstverantwoordelijke te maken voor de uitvoering van de ontwikkelrol.⁵⁴ De concessie Utrecht is aanbesteed voor acht jaar, de langst mogelijke periode volgens de Wp2000. Volgens de provincie is een lange concessieduur aantrekkelijk voor de vervoerder om te investeren in productontwikkeling en promotie.

De vervoerder dient zijn visie op het openbaar vervoer in het concessiegebied in een marketingplan vast te leggen. In het marketingplan dient de vervoerder de doelen voor reizigersgroei en verbetering aan te geven, evenals de wijze waarop hij dat wil bereiken. Het marketingplan is het overkoepelende plan voor alle verbetervoorstellen tijdens de concessieperiode. Voor de uitvoering van het marketingplan wordt periodiek overlegd tussen vervoerder en provincie. De afspraken over de inzet van instrumenten en de bijbehorende financiële middelen, die tijdens dit marketingoverleg worden gemaakt, zijn bindend. Voor de periode 2009-2010 heeft de vervoerder in zijn offerte concrete voorstellen moeten doen voor nieuwe initiatieven. De kwaliteit van deze initiatieven heeft onderdeel uitgemaakt van het gunningsmodel. Voor de periode 2011-2016 vraagt de provincie Utrecht de vervoerder met initiatieven te komen om het aantal reizigers te laten groeien en om het imago te verbeteren.

De ontwikkelrol ligt in de eerste plaats bij de vervoerder. De provincie kan er echter ook voor kiezen zelf voorstellen voor verbetering van de uitvoering van de concessie in het marketingoverleg in te brengen. De vervoerder kan worden verplicht mee te werken aan de uitvoering van deze voorstellen.

⁵⁴ Provincie Utrecht: Aanbesteding concessie streekvervoer provincie Utrecht: Definitief Programma van Eisen, september 2007 (pag. 8, 11-13).

Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

In deze concessie is niet expliciet ingegaan op de ontwikkelrol. Alleen het bestek meldt iets over de marketingstrategie. De vervoerder is verplicht bij de offerte een marketingplan in te dienen. De marketingstrategie moet erop gericht zijn het aantal reizigers en de reizigersopbrengsten te laten toenemen. De provincie werkt ook zelf aan een marketingstrategie, samen met de stadsregio Utrecht (Bestuur Regio Utrecht). De vervoerder dient mee te werken aan de eventuele invoering van deze strategie.⁵⁵

Ontwikkelbudget

- *Concessie Utrecht 2008-2016*: Voor de ontwikkeling en uitvoering van de initiatieven van de vervoerder en/of de provincie is jaarlijks een geormerkt budget van 1 miljoen euro beschikbaar. Criteria om te bepalen wanneer een initiatief uit het ontwikkelbudget wordt gefinancierd, zijn niet uitgewerkt.⁵⁶
- *Concessie Oost-Utrecht 2004-2008*: In deze concessie was geen apart ontwikkelbudget beschikbaar.

Meer/minderwerkclausule

- *Concessie Utrecht 2008-2016*: In de concessie Utrecht is de mogelijkheid van meer- en minderwerk opgenomen. Daarvoor gelden tarieven die zijn afgeleid van het vastgestelde tarief van een dienstregelingsuur (dru-prijs). Het tarief voor spitsuren⁵⁷ is hoger dan het tarief voor daluren. Het aantal dru's kan worden aangepast door wijzigingen in de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer.⁵⁸
- *Concessie Oost-Utrecht 2004-2008*: In de concessie Oost-Utrecht was meer- en minderwerk eveneens mogelijk. Daarbij werd een vast tarief gehanteerd, dat werd afgeleid van het tarief voor een dienstregelingsuur (dru-prijs). Er werd geen onderscheid gemaakt tussen spitsuren en daluren. Het aantal dru's kon ook worden aangepast door wijzigingen in de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer.⁵⁹

Verlenging looptijd

- *Concessie Utrecht 2008-2016*: De looptijd van deze concessie kan maximaal met 1 jaar verlengd worden, als het belang van het openbaar vervoer daartoe aanleiding geeft. Verder is een tussentijdse evaluatie (na vier jaar) voorzien, waarin zal worden bepaald of externe ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van de concessievoorschriften.⁶⁰
- *Concessie Oost-Utrecht 2004-2008*: In de concessie was een optie opgenomen de looptijd met 2 jaar te verlengen. De provincie wilde de mogelijkheid hebben de concessie Oost-Utrecht te integreren met de andere concessies, die eind 2008 zouden aflopen. De provincie heeft deze keuze ook gemaakt. Als hiervoor niet zou zijn gekozen, dan had de provincie de voorkeur voor een langere concessieperiode uit oogpunt van continuïteit en betaalbaarheid van het vervoer, mits de vervoerder goed zou presteren.⁶¹

⁵⁵ Provincie Utrecht: Bestek Streekvervoer Oost-Utrecht, februari 2004 (art. 51).

⁵⁶ Provincie Utrecht: Aanbesteding concessie streekvervoer provincie Utrecht; Definitief Programma van Eisen, september 2007 (pag. 8) en Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht: concessie voor bus (Bestek), oktober 2007 (art. 46).

⁵⁷ Dit is gedefinieerd als de periode van 7 tot 9 uur.

⁵⁸ Provincie Utrecht: Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht: concessie voor bus (Bestek), oktober 2007 (art. 110).

⁵⁹ Provincie Utrecht: Bestek Streekvervoer Oost-Utrecht, februari 2004 (art. 60).

⁶⁰ Provincie Utrecht: Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht: concessie voor bus (Bestek), oktober 2007 (art. 2).

⁶¹ Provincie Utrecht: Aanbesteding openbaar vervoer Oost-Utrecht: Programma van eisen – voorstel voor definitief PvE, november 2003 (pag. 5).

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?

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 Utrecht heeft in **grote mate** omschreven wat de uitgangspunten voor het concessiebeheer zijn. Deze uitgangspunten zijn vastgelegd in de nota 'Kaders voor concessieverlening', die in 2006 door GS is vastgesteld. De vervoerder krijgt de vrijheid om zijn (bedrijfseconomische) doelstellingen te realiseren. De provincie gaat meer sturen, door de vervoerder via uitbreiding van het bonus-malussysteem sterker afhankelijk te maken van de geleverde prestaties. Vóór 2006 waren de uitgangspunten van het concessiebeheer nauwelijks omschreven.

Toelichting

Kaders voor concessieverlening

GS hebben in 2006 de nota 'Kaders voor concessieverlening' vastgesteld. In de nota staat dat de provincie een marktgerichte werkwijze van de vervoerder wil ondersteunen en bevorderen, met oog op de tegenstelling tussen het maatschappelijk belang van de provincie en het bedrijfseconomisch belang van de vervoerder. De provincie organiseert het concessiebeheer zodanig, dat de vervoerder in staat is zijn bedrijfseconomische doelstellingen te realiseren.⁶²

De provincie Utrecht wil de beloning van de vervoerder meer afhankelijk maken van de geleverde prestaties. De vervoerder krijgt een vaste subsidie. Bij tegenvallers wordt geen aanvulling gegeven, meevallers worden niet gekort. De vervoerder is opbrengstverantwoordelijk. De provincie wil sterker sturen door het bonus-malussysteem met meerdere aspecten uit te breiden. Dat betekent dat de provincie in de concessievoorschriften duidelijk moet aangeven waarop zij wil sturen. In de nota worden als voorbeelden reizigerstevredenheid, kwaliteit van bussen en

⁶² Provincie Utrecht: Kiezen voor openbaar vervoer: Kaders voor concessieverlening, 2006 (pag. 23).

klantvriendelijkheid genoemd.⁶³ De voorschriften van de concessie Utrecht 2008-2016 laten zien wat de provincie belangrijk vindt. Zij kan een bonus geven voor een hoge klantwaardering en een malus voor aspecten als stiptheid en rituitval.⁶⁴

Concessie Utrecht 2008-2016

In de concessie Utrecht, die in december 2008 van start is gegaan, is in het Programma van Eisen opgenomen⁶⁵ dat de provincie ervoor kiest om de vervoerder vrijheid te geven in de ontwikkeling en dus te sturen op doelen. Alleen waar de provincie uitvoeringsaspecten zeker wil stellen, zal er op resultaat worden gestuurd. Dit gebeurt vooral waar de doelen van het provinciale beleid tegenstrijdig zijn aan belangen van de vervoerder, zoals bij de sociale functie van het openbaar vervoer. De provincie zal bij de uitvoering en in de relatie met de vervoerder duidelijk aangeven wat de kaders zijn waarbinnen de vervoerder voorstellen voor kwaliteitsverbetering kan doen.

Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

De concessie Oost-Utrecht⁶⁶ was ongeveer halverwege toen de nota 'Kaders voor concessieverlening' is opgesteld. In het Programma van Eisen van deze concessie zijn de uitgangspunten voor het concessiebeheer minder uitgebreid omschreven. Wel wordt opgemerkt dat deze aanbesteding een eerste stap is in de verzakelijking van de verhouding met de vervoerder die de provincie voor ogen staat; de provincie geeft duidelijk de kaders aan waarbinnen de uitvoering van het vervoer plaats dient te vinden en gaat de vervoerder ook houden aan de door hem aangeboden kwaliteit van het vervoer. In het Programma van Eisen is verder opgenomen dat de provincie van plan is aan de kwaliteit van de geleverde prestaties een bonusregeling te koppelen. Dit is niet geëffectueerd. De provincie heeft destijds aan de vervoerder wel een bonusregeling voorgesteld, die was gebaseerd op drie onderdelen van de klantenbarometer. De vervoerder heeft deze regeling echter afgewezen. Binnen de andere Utrechtse concessies is deze regeling wel geaccepteerd.⁶⁷

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.

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;

⁶³ Provincie Utrecht: Kiezen voor openbaar vervoer: Kaders voor concessieverlening, 2006 (pag. 25 en 26).

⁶⁴ Provincie Utrecht: Aanbesteding concessie streekvervoer provincie Utrecht: Definitief Programma van Eisen, september 2007 (pag. 30-31).

⁶⁵ Provincie Utrecht: Aanbesteding concessie streekvervoer provincie Utrecht: Definitief Programma van Eisen, september 2007 (pag. 7).

⁶⁶ Provincie Utrecht: Aanbesteding openbaar vervoer Oost-Utrecht: Programma van Eisen – voorstel voor definitief PvE, november 2003 (pag. 15).

⁶⁷ Informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

- 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 Utrecht heeft **in redelijke mate** gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te krijgen. De MIPOV-gegevens die de vervoerder dient aan te leveren en de resultaten van de klantenbarometer van het KpVV geven een goed beeld van de (waardering van de) prestaties van de vervoerder. De provincie is voor de informatie wel voor een groot deel afhankelijk van de vervoerder. De provincie heeft nog geen waarborgen ingebouwd om de betrouwbaarheid van de informatie van de vervoerder te controleren, maar onderneemt inmiddels wel een aantal initiatieven daartoe.

Toelichting

Tabel 15 bevat de belangrijkste informatie over de uitvoering van de concessie die de provincie Utrecht aan de vervoerder vraagt, zowel voor de concessie Utrecht (2008-2016) en de concessie Oost-Utrecht (2004-2008). Uit de tabel blijkt dat de provincie in de huidige concessie meer informatie vraagt dan in de in 2008 afgelopen concessie Oost-Utrecht. Opvallend is dat de vervoerder in de concessie Oost-Utrecht geen verplichting heeft gehad om te rapporteren over punctualiteit, terwijl een structureel tekortschieten van de punctualiteit (>10% niet op tijd) kon leiden tot het intrekken van de concessie.

Voor de concessie Utrecht heeft de provincie een protocol opgesteld, waarin is opgenomen over welke informatie over het openbaar vervoer de provincie wil beschikken. Het protocol is als bijlage⁶⁸ bij het bestek opgenomen. Het

⁶⁸ Provincie Utrecht: Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht: Concessie voor bus, bijlage 13.

gaat in hoofdzaak om verplichte en optionele elementen uit het MIPOV 2008.⁶⁹ In het protocol is ook aangegeven wanneer en op welke wijze de vervoerder de gevraagde informatie dient aan te leveren. De vervoerder moet aangeven op hoeveel ritten de gemeten prestaties zijn gebaseerd en hoeveel ritten in totaal zijn gereden. Aan de hand daarvan bepaalt de provincie hoe betrouwbaar de geleverde informatie is. De provincie Utrecht heeft nog geen eigen controles op de betrouwbaarheid van deze informatie ingebouwd. De provincie verwacht op korte termijn de beschikking te krijgen over de data van alle busritten. Daarvoor zal gebruik worden gemaakt van de Grenzeloze OV Informatie (GOVI) server. Hierdoor is controle op punctualiteit tot op ritniveau mogelijk.⁷⁰

Tabel 15 Overzicht informatie van vervoerder concessies Utrecht en Oost-Utrecht

	Welke informatie?	Utrecht (2008-2016) ⁷¹	Oost-Utrecht (2004-2008) ⁷²
1	Aantal dienstregelinguren	1x per jaar	1x per jaar
2	Rituitval	1x per kwartaal	1x per kwartaal
3	Punctualiteit	1x per kwartaal	Niet
4	Aantal incidenten/calamiteiten	1x per kwartaal	1x per kwartaal
5	Aantal instappers	1x per kwartaal	Niet
6	Aantal reizigerskilometers	1x per kwartaal	1x per kwartaal
7	Reizigeropbrengst	1x per kwartaal	1x per kwartaal
8	Afhandeling klachten	1x per kwartaal	1x per kwartaal
9	Klachtenoverzicht	1x per kwartaal	1x per kwartaal
10	Aantal voertuigen (incl. toegankelijkheid en milieunorm)	1x per jaar	1x per jaar (geen milieunorm)
11	Leeftijd voertuigen	1x per kwartaal	1x per jaar

Behalve van informatie van de vervoerder maakt de provincie ook gebruik van de OV-klientenbarometer van het KpVV, die elk jaar in het najaar wordt uitgevoerd. Op basis van deze meting zal de provincie bij de concessie Utrecht bepalen of een bonus of malus van toepassing is. De provincie overweegt verder om onderzoeken te gaan doen, waarbij gebruik wordt gemaakt van zogeheten "OV-scouts". Deze OV-scouts zouden onafhankelijk van de vervoerder data moeten gaan verzamelen.⁷³

De provincie Utrecht zet in op verbetering van de monitoring van de prestaties van de vervoerder. Zij heeft een format ontwikkeld dat de vervoerder moet gebruiken om informatie over de uitvoering aan te leveren. Voordeel van het nieuwe format is volgens de provincie de overzichtelijke presentatie van gegevens, waardoor de bewerkingslag aanzienlijk eenvoudiger is dan in de huidige systematiek van aanlevering. Daarnaast wordt de kans op discussie over de juistheid van de cijfers kleiner. Dat is van belang als de provincie de bonus-malusregeling of boetes wil gebruiken.⁷⁴

4.2.3 Welke mogelijkheden heeft de provincie om bij te sturen?

De provincie beschikt over een aantal instrumenten waarmee de uitvoering van de concessie kan worden bijgestuurd: periodiek overleg met de concessiehouder, een bonus-malusregeling, boetes en het intrekken van de concessie. In tabel 16 is aangegeven in welke situatie de provincie deze instrumenten kan inzetten.

⁶⁹ Enkele elementen uit MIPOV 2008 worden niet uitgevraagd.

⁷⁰ Informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

⁷¹ Provincie Utrecht: Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht, oktober 2007 (bijlage 13).

⁷² Provincie Utrecht: Concessievoorwaarden behorend bij concessie 'streekvervoer Oost-Utrecht ingaande 12 december 2004', art. 17 en 18.

⁷³ Interview provincie Utrecht, 15 december 2008 en informatie provincie bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

⁷⁴ Interview provincie Utrecht, 15 december 2008.

Tabel 16 Instrumenten provincie per concessie

		Concessie Utrecht⁷⁵	Concessie Oost-Utrecht⁷⁶
Periodiek overleg	Frequentie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minimaal 1x per kwartaal marketingoverleg ▪ 1x per 4 weken regulier periodiek overleg 	1x per 6 weken regulier periodiek overleg
Bonus	Hoogte	Cumulatief max. 4% exploitatiebijdrage;	Maximaal 2% exploitatiebijdrage
	Toepassing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Goed verlopen implementatie ▪ Hoge klantwaardering (€ 8000 per 0,1 punt) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Min. 2% reizigersgroei
Malus	Hoogte	Cumulatief max. 4% exploitatiebijdrage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij rituitval: kosten vervangend vervoer +25%
	Toepassing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lage klantwaardering (€ 8000 per 0,1 punt) ▪ Niet voldoen aan stiptheidsnormen ▪ Rituitval 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwijtbare rituitval hoger dan 2% per dag
Boete	Hoogte	Boetes mogelijk per geconstateerde overtreding, per dag of per maand <ul style="list-style-type: none"> ▪ Overtreding: € 250 - € 5.000 ▪ Dag: € 7.000 - € 15.000 ▪ Maand: € 2.000 - € 15.000 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ € 250 per verwijtbaar uitgevallen rit
	Toepassing	Onder andere: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inzet semi-lagevloermaterieel (€ 7.000 per dag) ▪ Voldoen EEV-normen (€ 15.000 per dag) ▪ Eisen m.b.t. voldoende zitplaatsen, inzetnormen (€ 15.000 per maand) ▪ Rituitval (€ 250 per verwijtbaar uitgevallen rit) ▪ Aanlevering informatie (€ 15.000 per maand) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rituitval
Intrekken concessie	Toepassing	N.v.t. ⁷⁷	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bevoegdheid provincie indien schadevergoedingen en boetes samen > 5% exploitatiebijdrage ▪ Bevoegdheid provincie indien herhaaldelijk meer dan 10% van de dienstregelingritten niet op tijd

⁷⁵ Provincie Utrecht: Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht, oktober 2007 (art. 43, 44, 62, 63, 103, 106 en bijlage 16); informatie provincie Utrecht, 14 mei 2009.

⁷⁶ Provincie Utrecht: Bestek Streekvervoer Oost-Utrecht, februari 2004 (art. 38, 39 en 59). In art. 38 wordt ook beschreven wanneer sprake is van verwijtbare rituitval; informatie provincie Utrecht, 14 mei 2009.

⁷⁷ Er is in het bestek geen aparte bepaling opgenomen over het intrekken van de concessie. In geval van grove nalatigheid of wanprestatie van de vervoerder is het wel mogelijk dat de concessie via een juridische procedure kan worden ingetrokken (Informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, 12 juni 2009).

Toelichting

Concessie Utrecht 2008-2016

Bonus malus

Uit de tabel blijkt dat de bonus-malus in de concessie Utrecht (2008-2016) uitgebreider is dan in de in 2008 geëindigde concessie Oost-Utrecht. In de concessie Utrecht is de maximale bonus 4% van de exploitatiebijdrage. Dat percentage is twee keer zo hoog als in de concessie Oost-Utrecht. Aangezien de concessie Utrecht ook veel groter is dan de concessie Oost-Utrecht, is de maximale bonus die mogelijk is ook in absolute zin hoger. De maximale malus is niet vergelijkbaar, want de berekeningswijze verschilt tussen beide concessies. In afwijking van de concessie Oost-Utrecht staat niet reizigersgroei, maar klantwaardering centraal. Bij een klantwaardering van minimaal 7,5 krijgt de vervoerder een bonus. Als de waardering lager is dan een 7, volgt een malus. Volgens de provincie is de opbrengstverantwoordelijkheid van de vervoerder voldoende beloning voor reizigersgroei en is een bonus voor dit aspect niet nodig.⁷⁸ Behalve een hogere bonus zijn ook de toepassingsmogelijkheden voor een bonus-malus uitgebreider.

Boetes

In de beschikking van de concessie Utrecht is opgenomen dat de vervoerder, bij de eerste keer dat een overtreding van de concessievoorschriften optreedt, van de provincie een redelijke termijn dient te krijgen om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. Als een bepaalde overtreding zich herhaaldelijk voordoet, kan de provincie direct overgaan tot het opleggen van een boete. Een boete kan ook verhoogd worden.⁷⁹ In vergelijking met de concessie Oost-Utrecht zijn de mogelijkheden om boetes op te leggen veel groter en de boetebedragen zijn hoger.

Exploitatiebijdrage

Conform de nota 'Kaders voor concessieverlening' keert de provincie gedurende het jaar slechts 95% van de exploitatiebijdrage uit aan de vervoerder.⁸⁰ Indien de vervoerder heeft voldaan aan de afspraken, wordt de resterende 5% uitgekeerd.⁸¹

Concessie Utrecht 2004-2008

Bonus-malus/boetes

In deze concessie was een bonus mogelijk bij een reizigersgroei van minimaal 2%. Daarnaast kon de provincie een malus opleggen als de rituitval meer dan 2% was. De malus kwam bovenop de boete per uitgevallen rit. Behalve voor rituitval waren boetes niet mogelijk.

Exploitatiebijdrage

De provincie had, net als in de concessie Utrecht, opgenomen dat gedurende het jaar aan de concessiehouder slechts 95% van de exploitatiebijdrage wordt uitgekeerd. Indien de concessiehouder de afgesproken hoeveelheid aangeboden ritten en het beoogde kwaliteitsniveau daadwerkelijk had gehaald, zou de resterende 5% worden uitgekeerd.⁸²

⁷⁸ Provincie Utrecht: Kiezen voor openbaar vervoer: Kaders voor concessieverlening, pag. 25-26.

⁷⁹ Gunningsbeschikking concessie Utrecht, 25 maart 2008 (art. 35.2).

⁸⁰ Provincie Utrecht: Kiezen voor openbaar vervoer: kaders voor concessieverlening, 2006 (pag. 25-26).

⁸¹ Provincie Utrecht: Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht, oktober 2007 (art. 111).

⁸² Provincie Utrecht: Bestek streekvervoer Oost-Utrecht, februari 2004 (art. 59).

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.

Concessie Utrecht 2008-2016

Bij de aanbesteding van de concessie Utrecht heeft de provincie het voornemen geformuleerd⁸³ om gemeenten meer te betrekken bij het openbaar vervoer:

- intensiveren van overleg met gemeenten over hun rol als wegbeheerder en verantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening;
- gemeenten de mogelijkheid bieden om wensen te realiseren door zelf mee te betalen.

Hierbij noemt de provincie twee aandachtspunten:

- door verschillende afspraken tussen gemeenten kan onduidelijkheid ontstaan voor reizigers;
- het waarborgen dat de gemeenten gedurende een bepaalde periode hun financiële bijdrage leveren.

In de concessie is verder geregeld hoe de vervoerder tijdens de uitvoering van de concessie met de consumentenorganisaties (verenigd in het ROCOV) om moet gaan. Zo is de vervoerder verplicht minimaal 1x per jaar het ROCOV om advies te vragen over onder andere de dienstregeling en de tarieven. Verder heeft het ROCOV de mogelijkheid om bijeenkomsten met de vervoerder te organiseren, waarin de vervoerder een toelichting komt geven over een actueel onderwerp.⁸⁴ Daarnaast dient de vervoerder een representatief gebruikerspanel samen te stellen dat minstens twee keer per jaar door de vervoerder wordt benaderd om een beeld te krijgen van wensen, behoeften en waardering van het door de vervoerder aangeboden vervoer.⁸⁵

Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

In deze concessie heeft de provincie aangegeven zich meer te willen laten leiden door de wensen en behoeften van (potentiële) reizigers. Ook tijdens de looptijd van de concessie moet dit aspect vorm krijgen door regelmatig met de genoemde partijen overleg te hebben over de uitvoering van het vervoer.⁸⁶

Organisatie ROCOV

Het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV) Utrecht is in 2005 opgericht. Het ROCOV functioneert onafhankelijk van de provincie. De provincie verleent jaarlijks een subsidie voor organisatorische zaken en onkosten. Sinds 2008 vindt de advisering over het openbaar vervoer in de stadsregio Utrecht ook via het ROCOV plaats.

In het ROCOV Utrecht participeren onder andere het Cliëntenbelang Utrecht (ouderen en gehandicapten), de Utrechtse Studenten Federatie, de Fietsersbond, Natuur en Milieu, de Utrechtse Vereniging van Kleine Kernen en ROVER. Behalve de onderwerpen waarover het ROCOV wettelijk gezien mag adviseren, heeft het ROCOV op verzoek van de provincie ook geadviseerd over het provinciale verkeers- en vervoersplan en de Regiotaxi.

⁸³ Provincie Utrecht: Kiezen voor openbaar vervoer: Kaders voor concessieverlening, pag. 30.

⁸⁴ Provincie Utrecht: Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht, oktober 2007 (art. 108).

⁸⁵ Provincie Utrecht: Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht, oktober 2007 (art. 109).

⁸⁶ Provincie Utrecht: Aanbesteding openbaar vervoer Oost-Utrecht: Programma van eisen – voorstel voor definitief PvE, november 2003 (pag. 15).

HOOFDSTUK 5

Beleidsuitvoering

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid: het concessiebeheer in praktijk en de resultaten van de concessie. De aandacht is hierbij vooral gericht op de concessie Oost-Utrecht 2004-2008. De concessie Utrecht is eind 2008 van start gegaan. Dat is een te korte periode om gegevens te kunnen presenteren.

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 geringe mate** inzicht gehad in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie Oost-Utrecht 2004-2008. Weliswaar was veel informatie beschikbaar, maar de provincie heeft slechts beperkt inzicht in de prestaties waar een bonus of een sanctie op staat. Verder heeft de provincie geen zicht op de betrouwbaarheid van de informatie van de vervoerder.

In de nieuwe concessie Utrecht 2008-2016 heeft de vervoerder **in redelijke mate** inzicht in de prestaties van de vervoerder. In vergelijking met de concessie Oost-Utrecht beschikt de provincie over meer informatie, al heeft de vervoerder tot nu toe nog niet in alle opzichten aan de informatievraag kunnen voldoen.

Toelichting

Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

Tabel 17 bevat een overzicht van de informatie die de provincie Utrecht heeft verzameld over de uitvoering van de concessie Oost-Utrecht 2004-2008. De meeste informatie is afkomstig van de vervoerder. De concessie kende een bonus op reizigersgroei en sancties voor rituitval en punctualiteit. De provincie beschikt alleen structureel over informatie over rituitval. Over de ontwikkeling van het aantal reizigers en punctualiteit is de informatie van de provincie onvolledig. De vervoerder leverde weliswaar MIPOV-gegevens aan over punctualiteit, maar deze informatie was onbetrouwbaar en werd dus niet gebruikt.⁸⁷

De provincie heeft de informatie van de vervoerder over de uitvoering van de concessie niet op betrouwbaarheid getoetst. De klantenpanels, die de vervoerder conform de concessievoorwaarden bijeen roept, fungeren niet als onafhankelijke controle op deze informatie. De klantenpanels hebben vooral een signaalfunctie. De deelnemers geven hun mening over de dienstverlening, zoals klantvriendelijkheid van de klantenservice, de beschikbare reisinformatie, hun beleving van punctualiteit en aansluitingen en bejegening door de chauffeur. Deze klantenpanels zijn in 2005-2007 enkele malen bijeen gekomen. In 2008 is er geen panel georganiseerd vanwege gebrek aan belangstelling.⁸⁸

Tabel 17 Beschikbare informatie concessie Oost-Utrecht

	Onderwerp	Info beschikbaar	Frequentie	Bron
1	Aantal dienstregelinguren	Ja	1x per jaar	Vervoerder
2	Rituitval	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
3	Punctualiteit	Deels	Onregelmatig	Provincie
4	Aantal incidenten/calamiteiten	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
5	Aantal reizigers	Deels (gegevens januari t/m juli 2007 ontbreken)	1x per kwartaal	Vervoerder
6	Aantal reizigerskilometers	Deels (gegevens januari t/m juli 2007 ontbreken)	1x per kwartaal	Vervoerder
7	Reizigeropbrengst	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
8	Afhandeling klachten	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
9	Klachtenoverzicht	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
10	Aantal voertuigen (incl. toegankelijkheid en milieunorm)	Deels (aantal voertuigen incl. toegankelijkheid)	1x per jaar	Vervoerder
11	Leeftijd voertuigen	Ja	1x per jaar	Vervoerder
12	Klantwaardering totaal en op onderdelen	Ja	1x per jaar	KpVV Klantenbarometer

⁸⁷ Informatie provincie Utrecht d.d. 11 maart 2009 en informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

⁸⁸ Agenda's en verslagen klantenpanel 7 maart 2005, 13 februari 2006, 3 oktober 2006, informatie provincie d.d. 11 maart 2009.

Concessie Utrecht 2008-2016

De meeste gegevens over de uitvoering van deze concessie moeten op kwartaal- of jaarbasis worden verstrekt (zie tabel 15). Sinds de start van deze concessie in december 2008 komt de vervoerder volgens de provincie de informatievraag steeds beter na. Desondanks heeft de provincie al driemaal een boete opgelegd, want de geleverde informatie voldoet nog niet aan de eisen die de provincie daaraan heeft gesteld. De provincie heeft aangegeven een onafhankelijk bureau opdracht te hebben gegeven de prestaties van de vervoerder bij de implementatie van de concessie te onderzoeken.⁸⁹

Bevinding i. De provincie zorgt er **in redelijke mate** voor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie Oost-Utrecht conform afspraak levert. De vervoerder heeft de informatie doorgaans tijdig geleverd. In een enkel geval was een herinnering van de provincie nodig. Op één belangrijk aspect, de ontwikkeling van het gebruik van het openbaar vervoer in de concessie, is gedurende een half jaar geen informatie geleverd.

De provincie zorgt er **in grote mate** voor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie Utrecht conform afspraak levert. Er zijn snel maatregelen genomen nadat is gebleken dat de vervoerder zijn informatieplicht onvoldoende nakomt.

Toelichting

Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

De provincie heeft een overzicht waarop wordt bijgehouden of de vervoerder de gevraagde informatie tijdig levert. In het enkele geval dat de vervoerder niet op tijd was, heeft de provincie een herinnering gestuurd. Een uitzondering vormt het aantal reizigers en (de schatting van) het aantal reizigerskilometers in de periode januari tot en met juli 2007. In die periode is slecht of onjuist geteld.⁹⁰ Dat is wel belangrijke informatie, want de vervoerder kon een bonus krijgen voor reizigersgroei.

Concessie Utrecht 2008-2016

Aan het begin van de concessie heeft de vervoerder meerdere malen onvoldoende informatie over de geleverde prestaties verstrekt. De provincie heeft dit snel gesignaleerd en de vervoerder hierop aangesproken. Toen dit onvoldoende effect had, is de provincie overgegaan tot het opleggen van boetes.

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:

⁸⁹ Informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

⁹⁰ Informatie provincie Utrecht d.d. 11 maart 2009.

- 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.

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 grote mate** bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft. In de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 heeft de provincie in 2006 en 2007 boetes opgelegd voor verwijtbare rituitval. De provincie heeft kort na de start van de concessie Utrecht 2008-2016 de vervoerder aangesproken op een aantal onvolkomenheden. De vervoerder heeft deze fouten in korte tijd hersteld. Voor de provincie is dat reden om geen boete op te leggen. Gezien de omvang van de onvolkomenheden zal de bonus voor een succesvolle implementatie van de concessie echter ook niet worden uitgekeerd. De provincie heeft de vervoerder wel beboet voor het niet tijdig leveren van informatie.

Toelichting

Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

Boetes

In de concessie Oost-Utrecht waren alleen boetes mogelijk bij rituitval. Over 2005 heeft de provincie geen boete opgelegd. Er is in april 2005 wel een situatie geweest waar een boete overwogen had kunnen worden. Toen is een wilde staking van buschauffeurs van Stadsvervoer Nederland (SVN), de concessiehouder in Oost-Utrecht, uitgebroken. De provincie Utrecht heeft SVN direct schriftelijk om uitleg gevraagd.⁹¹ Vervolgens heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden, waarin SVN toezeggingen heeft gedaan om herhaling van dit soort incidenten te voorkomen. De provincie heeft aangegeven hiermee genoeg te nemen. Er is geen boete voor rituitval opgelegd, omdat naar het oordeel van de provincie geen sprake was van verwijtbaarheid.⁹² Wel is aan SVN verzocht een draaiboek op te stellen voor stakingen en/of calamiteiten en aan de provincie te rapporteren over de terugbetalingsregeling voor gedupeerde reizigers tijdens de staking. De provincie heeft aangegeven dat hierover in het bestuurlijk overleg is gesproken, maar dat niet duidelijk is of de vervoerder deze verzoeken heeft ingewilligd. Schriftelijke informatie ontbreekt.⁹³

De provincie heeft in 2006 en 2007 wel boetes opgelegd aan de vervoerder vanwege verwijtbare rituitval. In 2006 bedroeg de boete € 89.250 en in 2007 € 96.250. De boetes zijn opgelegd naar aanleiding van informatie die de vervoerder heeft aangeleverd. De provincie heeft eerst een voornemen tot het opleggen van een boete naar de vervoerder gestuurd. De definitieve boetebedragen zijn vastgesteld bij de eindafrekening over het betreffende jaar.⁹⁴ Het is nog niet bekend of voor 2008 een boete wordt opgelegd. Wel wordt de exploitatiesubsidie gekort naar aanleiding van de landelijke stakingen.⁹⁵

⁹¹ Brief provincie Utrecht aan SVN, d.d. 14 april 2005.

⁹² Beantwoording Statenvragen dhr. Rohof (VVD) voor commissie IME van 21 april 2005.

⁹³ Brief provincie Utrecht aan SVN, d.d. 20 mei 2005 + antwoord provincie op vragen Rekenkamer.

⁹⁴ Brieven aan Stadsvervoer Nederland d.d. 6 maart 2007 en 9 december 2008.

⁹⁵ Informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, 12 juni 2009.

Bonus-malus

De provincie heeft in de concessie geen bonus uitgekeerd. De reizigersgroei van minimaal 2% per jaar ten opzichte van de cijfers, die in de concessievoorwaarden zijn opgenomen, is niet gerealiseerd.⁹⁶ De provincie heeft ook niet tot een malus besloten. De verwijtbare rituitval was niet hoger dan 2% van het totaal aantal ritten.

Actie provincie op signalen

De provincie onderneemt ook actie naar aanleiding van signalen van inwoners of instellingen over onvoldoende functionerend streekvervoer. Klachten kunnen onder meer binnenkomen via het algemene meldpunt van de provincie Utrecht, waar men ook terecht kan met klachten in verband met bijvoorbeeld milieuhinder.

Een voorbeeld: Begin 2007 is in de gemeenteraad van Bunschoten een motie aangenomen, waarin B&W wordt gevraagd aan Stadsvervoer Nederland (SVN) te verzoeken om de inzet van extra spitsbussen op lijn 76. SVN zag hiervoor op basis van de eigen telcijfers geen aanleiding. De gemeenteraad heeft vervolgens aan de provincie Utrecht een onafhankelijk onderzoek gevraagd, aangezien zij niet vertrouwd is op de gegevens van SVN. De provincie heeft SVN (inmiddels overgenomen door Connexxion) daarop gevraagd de gegevens nogmaals te analyseren. Daaruit is geconcludeerd dat de bezetting in de spits weliswaar hoog is, maar binnen de concessievoorschriften blijft. De provincie heeft deze conclusie onderschreven. Zij heeft de gemeente laten weten derhalve geen extra inspanning van de vervoerder te vragen, maar dat wel is afgesproken dat Connexxion de bezetting extra zal monitoren.

Concessie Utrecht 2008-2016

Boetes

De concessie Utrecht 2008-2016 is op 14 december 2008 van start gegaan. Conform de offerte had Connexxion, de concessiehouder, op dat moment een werkend OV-chipkaartsysteem dienen te hebben. Connexxion had echter in juni 2008 aangegeven deze invoerdatum niet te kunnen halen. De planning is gericht op invoering van het systeem aan het einde van 2009. Volgens de provincie Utrecht zijn er zowel interne als externe oorzaken voor deze vertraging. Vanwege de externe oorzaken heeft de provincie besloten geen boete op te leggen. Wel wordt de exploitatiesubsidie verlaagd (met ca. € 48.000), omdat de provincie niet wil betalen voor een niet werkend systeem.⁹⁷

In het voorjaar van 2009 heeft de provincie tweemaal een boete opgelegd. Reden is dat de vervoerder de verplichte monitoringsinformatie niet tijdig heeft aangeleverd. Voordat de boete voor de eerste keer is opgelegd, heeft de provincie een ingebrekestelling naar de vervoerder gestuurd. De vervoerder heeft de gevraagde informatie vervolgens niet of niet volledig binnen de geboden extra termijn geleverd. De provincie heeft daarop een boete van € 15.000 opgelegd en aangekondigd de boete te herhalen zolang de vervoerder zijn informatieplicht onvoldoende nakomt. Dat heeft al tot een tweede en een derde boete geleid.⁹⁸

⁹⁶ Informatie provincie d.d. 11 maart 2009.

⁹⁷ Brief aan Connexxion d.d. 18 december 2008.

⁹⁸ Beschikkingen d.d. 9 april 2009, 22 april 2009 en 18 mei 2009 betreffende boete monitoringgegevens.

Ingebrekestellingen

In januari 2009 heeft de provincie geconstateerd dat een groot aantal zaken bij de uitvoering van de concessie niet voldoet. De provincie heeft daarop een in gebreke stelling naar de vervoerder gestuurd, waarin de vervoerder drie weken de tijd heeft gekregen de fouten te herstellen.⁹⁹ Provincie en vervoerder hebben na afloop van deze periode gezamenlijk gecontroleerd of alle gebreken zijn hersteld. Dat is inderdaad het geval, zodat de provincie geen reden heeft om een boete op te leggen.

Bonus-malus

De vervoerder had een bonus kunnen krijgen voor een goede implementatie van de concessie. Vanwege de onvolkomenheden waarvoor de provincie een ingebrekestelling heeft gestuurd, heeft de provincie het voornemen deze bonus niet uit te keren. De vervoerder is daar inmiddels over in kennis gesteld.¹⁰⁰

Bijsturing na signalen vanuit de samenleving: Breukelen

In de oude concessie West-Utrecht was er een rechtstreekse busverbinding tussen Mijdrecht, Breukelen en Utrecht. In een overeenkomst tussen NS, de provincie Utrecht, de gemeente Utrecht en de stadsregio Utrecht is afgesproken de frequentie van de sprinters tussen Utrecht, Breukelen en Amsterdam te verhogen van 2x naar 4x per uur. Tegelijkertijd zijn afspraken gemaakt over aanpassingen van het busnetwerk in de regio. In dat verband heeft de provincie besloten de rechtstreekse busverbinding op te heffen. Daarmee werd concurrentie tussen bus en trein voorkomen. Dit besluit is verwerkt in de concessievoorschriften.

Het opheffen van de verbinding heeft tot veel protesten geleid van inwoners in het gebied. Op verzoek van de commissie Milieu, Mobiliteit en Economie hebben GS vervolgens onderzocht op welke wijze zij tegemoet kunnen komen aan de bezwaren. Dat heeft ertoe geleid dat de directe verbinding tussen Amsterdam en Utrecht via Loenen en Breukelen (lijn 120) is hersteld vanaf eind maart 2009. Tot die tijd heeft de vervoerder de lijn met een overstap in Maarssen gereden. De extra kosten van deze aanpassing bedragen € 320.000 per jaar.¹⁰¹ Daarbij heeft de vervoerder wel aangetekend dat de beslissing van de provincie om de verbinding eerst te schrappen en vervolgens te herstellen, ertoe heeft geleid dat een deel van de reizigers een alternatief heeft gevonden. Het zal moeite kosten deze reizigers terug te halen.¹⁰²

5.1.3 Zijn er veranderingen in het concessiebeheer aangebracht?

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

⁹⁹ Brief aan Connexxion d.d. 20 januari 2009.

¹⁰⁰ Brief aan Connexxion d.d. 19 februari 2009.

¹⁰¹ Statenbrief GS aan commissie MME, 25 november 2008; informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹⁰² Interview Connexxion, 13 januari 2009.

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 concessie. In het begin van de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 was de provincie redelijk soepel, maar vanaf 2006 is de provincie strakker gaan handhaven. In de concessie Utrecht 2008-2016 is de provincie doorgegaan met de strakke handhaving.

Toelichting

De provincie Utrecht had in de concessie Oost-Utrecht de mogelijkheid om boetes aan de vervoerder op te leggen voor verwijtbare rituitval. In 2005, het eerste volle jaar van de looptijd van de concessie, heeft de provincie geen boetes opgelegd. Gezien het aantal verwijtbaar uitgevallen ritten (ca. 500) had de provincie dit wel kunnen doen.

In 2006 en 2007 heeft de provincie wel boetes opgelegd voor verwijtbare rituitval. De vervoerder heeft elk kwartaal een overzicht gestuurd van verwijtbaar uitgevallen ritten. De provincie heeft telkens kort na ontvangst van deze informatie bij de vervoerder aangekondigd een boete te zullen opleggen. De boete is definitief opgelegd bij de eindafrekening over het betreffende jaar.

Bij de concessie Utrecht 2008-2016 heeft de provincie tot nu toe de strakke invulling van het concessiebeheer voortgezet. Kort na de start van de concessie heeft de provincie een ingebrekestelling gestuurd, waarin de concessiehouder op straffe van een boete is opgedragen de onvolkomenheden bij de start op korte termijn te herstellen. De provincie heeft in de concessie Utrecht 2008-2016 veel meer mogelijkheden om boetes op te leggen dan in de concessie Oost-Utrecht 2004-2008.

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 of eventueel gewijzigde afspraken.

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

- Voorzieningenniveau/dienstregeling (aantal dienstregelinguren, indien mogelijk onderscheiden naar bereikbaarheidsfunctie en sociale functie);
- Materieel (leeftijd, milieuscore, aandeel lage vloer materieel);
- Kwaliteit van de dienstuitvoering (punctualiteit, rituitval etc.);
- Tarieven en kaartsoorten (introductie speciale kaarten, tarief- en marketingacties);
- Sociale veiligheid (aantal incidenten, reizigersoordeel sociale veiligheid);
- Relatie met reizigers (klanttevredenheid/aantal klanten);
- 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 vervoerder heeft bij de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 **in geringe mate** conform de concessievoorwaarden gepresteerd. Het streven om het aantal reizigers met 2% per jaar te laten groeien, is niet gerealiseerd. Ook voor punctualiteit en rituitval heeft de vervoerder matig gescoord. Alleen bij sociale veiligheid is de klantwaardering behoorlijk.

Toelichting

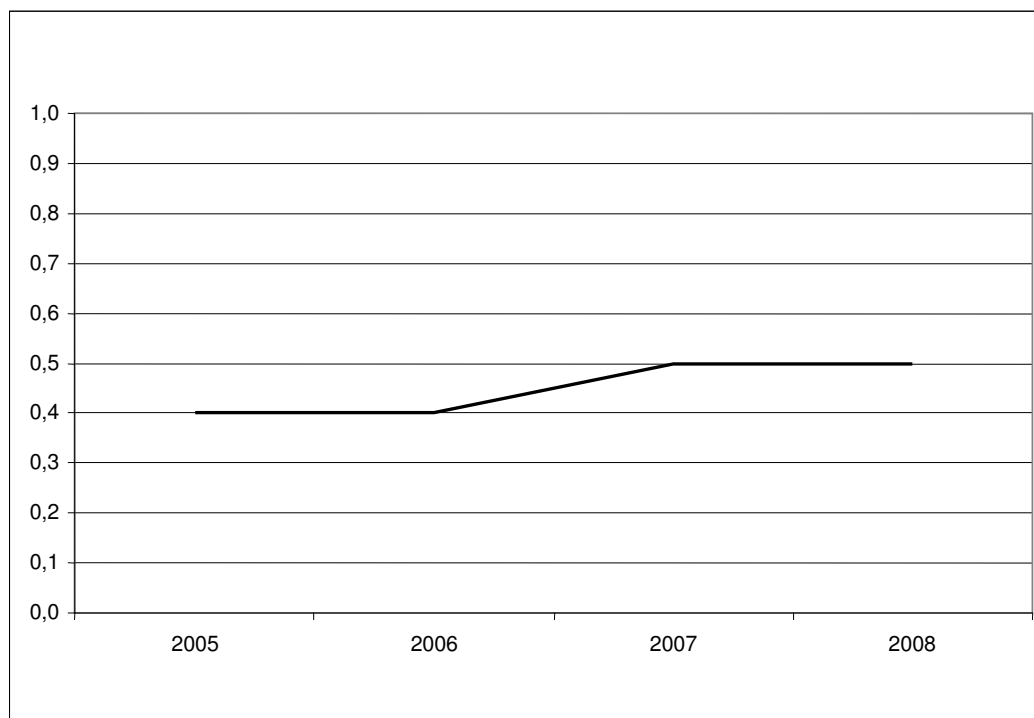
Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

De concessie Oost-Utrecht 2004-2008 was gegund aan SVN. Dit bedrijf is in 2007 overgenomen door Connexxion, dat de uitvoering van de concessie tot het einde van de looptijd (eind 2008) op zich heeft genomen.

Kwaliteit van de dienstuitvoering

De provincie heeft de punctualiteit alleen in het vierde kwartaal van 2006 en 2007 laten meten.¹⁰³ Bij beide metingen bleek de punctualiteit op 55% te liggen. De vervoerder blijft hiermee ruim onder de norm van 90% die de provincie in de concessie heeft voorgeschreven.

Rituitval is een belangrijk aspect waarop wordt gemonitord (zie figuur 3). Het percentage (verwijtbaar) uitgevallen ritten blijkt in 2007 en 2008 met 0,5% iets hoger te liggen dan in 2005 en 2006, toen de uitval op 0,4% lag. In absolute termen is de rituitval toegenomen van 506 (2005) tot 710 (2008).



Figuur 3 Percentage verwijtbaar uitgevallen ritten concessie Oost-Utrecht

¹⁰³ Managementinformatie busvervoer 2006 en 2007; informatie provincie Utrecht d.d. 11 maart 2009.

In tabel 18 wordt de ontwikkeling van het klantoordeel in de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 gepresenteerd. De aspecten worden gemonitord met de OV-Klantenbarometer van het KpVV. De cijfers over 2004 hebben feitelijk betrekking op de vorige concessie, aangezien de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 pas in december van dat jaar is ingegaan.

Tabel 18 Ontwikkeling klantoordeel concessie Oost-Utrecht 2004-2008

Aspect	2004	2005	2006	2007	2008
Algemeen oordeel	6,9	7,3	7,2	7,1	7,2
Stiptheid	6,2	6,8	6,7	6,5	6,5
Sociale veiligheid (rit)	8,0	8,0	8,2	7,9	8,0
Vriendelijkheid chauffeur	7,0	7,3	7,4	7,4	7,2
Rijstijl chauffeur	6,8	7,1	7,0	7,0	6,9
Zitplaats bus	8,6	8,5	8,6	8,4	8,3
Netheid bus	6,7	7,6	7,3	7,0	7,1
Informatie algemeen	6,8	7,0	6,9	6,9	7,1
Informatie bij vertragingen	3,6	4,4	4,2	4,1	4,3

Materieel

In de concessie Oost-Utrecht zijn eisen gesteld aan leeftijd, milieuvriendelijkheid comfort en toegankelijkheid van het materieel:

- Leeftijd: conform de offerte dient de vervoerder de concessie met nieuw materieel te starten, behalve bij scholierenlijnen.
- Milieu: conform de offerte dient de vervoerder met materieel te rijden dat voldoet aan de Euro 3-norm.
- Comfort: Alle voertuigen zijn voorzien van comfortabele zittingen en voldoende beenruimte. Dit is ter beoordeling aan de concessieverlener.
- Toegankelijkheid: Alle voertuigen, behalve de voertuigen op scholierenlijnen en niet-verplichte niet-spitslijnen, behoren tot de categorie semi-lagevloermaterieel.

De provincie vraagt de vervoerder jaarlijks om de leeftijd van het wagenpark, het aantal (semi-)lagevloerbussen dat is ingezet en het aantal dienstregelinguren dat deze bussen hebben gereden. In de managementrapportages wordt daar echter niet per concessie afzonderlijk over gerapporteerd. Er is wel informatie over de inzet van (semi-)lagevloerbussen voor alle concessies samen. In 2005 had 75% van de bussen een (semi-)lagevloer. In 2006 en 2007 lag dit aandeel op 80%. Daarnaast was in alle jaren nog eens 5% van de bussen op een andere manier toegankelijk.¹⁰⁴ In 2005 was dus 20% van de bussen niet toegankelijk; in 2006 en 2007 lag dit op 15%.¹⁰⁵

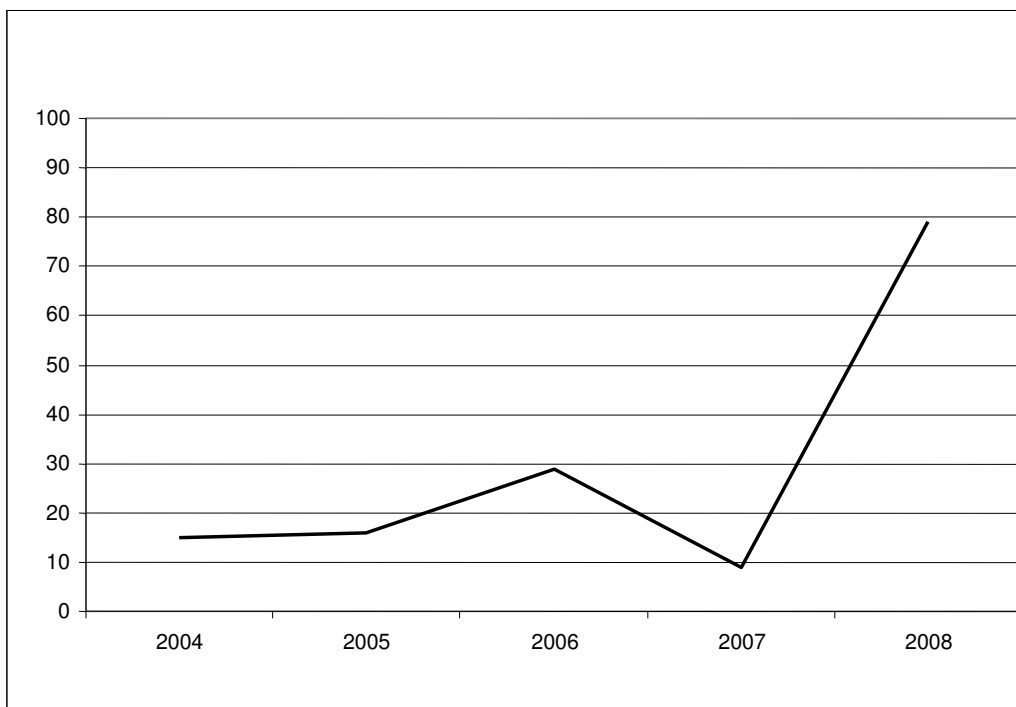
Sociale veiligheid

De reizigers beoordelen de sociale veiligheid in de bus door de jaren heen vrij constant met ongeveer een 8 (zie tabel 18). Figuur 4 laat het aantal incidenten in verband met sociale veiligheid zien. Het gaat dan bijvoorbeeld om verbale en/of fysieke agressie richting buschauffeurs of medereizigers. Het aantal incidenten was in de jaren 2004-2007 redelijk constant, maar is sterk gestegen in 2008. Volgens de provincie is de stijging in 2008 veroorzaakt doordat Connexxion de rapportages over incidenten heeft overgenomen van SVN. Dit impliceert volgens de Rekenkamer dat SVN de registratie niet goed op orde had.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Bijvoorbeeld door een oprijplank.

¹⁰⁵ Provincie Utrecht: Managementinformatie busvervoer 3^e en 4^e kwartaal 2007 en jaaroverzicht 2007.

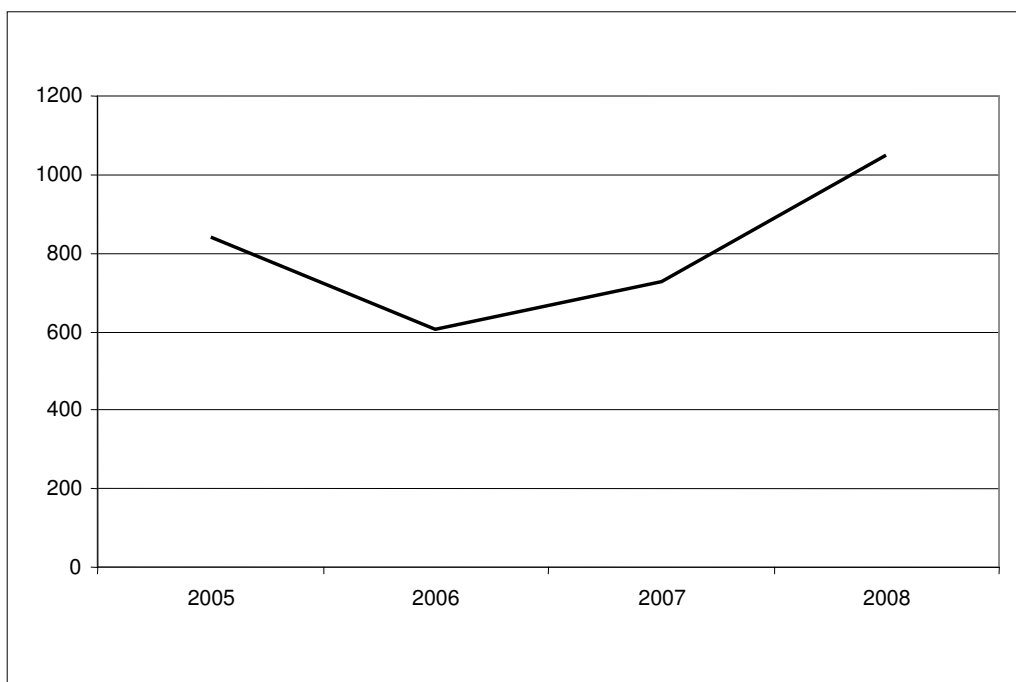
¹⁰⁶ Informatie provincie Utrecht, 11 maart 2009.



Figuur 4 Aantal incidenten sociale veiligheid

Klachten

In figuur 5 is de ontwikkeling van het aantal klachten te zien. Uit de figuur blijkt dat het aantal klachten de laatste jaren gestegen is. In het cijfer over 2007 ontbreekt het aantal klachten uit het tweede kwartaal, dus het totaalcijfer voor dat gehele jaar zal hoger zijn uitgevallen. De monitoring van de klachten is in de tweede helft van 2007 door Connexion overgenomen van SVN.¹⁰⁷



Figuur 5 Aantal klachten

¹⁰⁷ Informatie provincie Utrecht, 11 maart 2009.

Overige aspecten

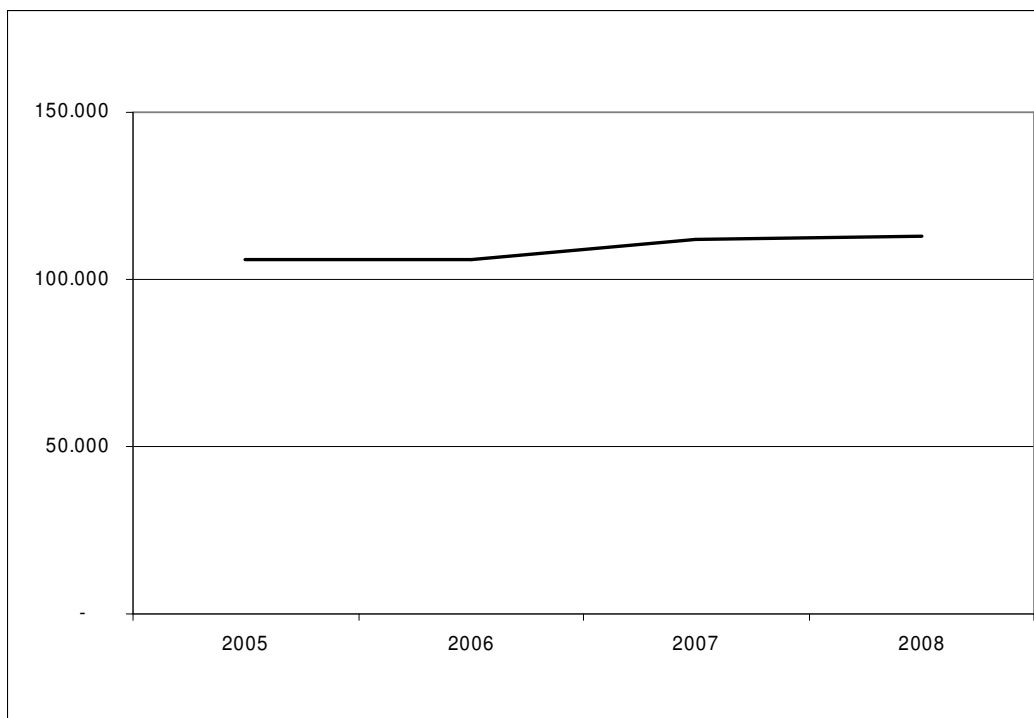
In tabel 19 is de ontwikkeling van het aantal reizigers te zien, evenals de ontwikkeling van het aantal reizigerskilometers en de reizigersopbrengsten. Uit de tabel is geen duidelijke trend af te leiden. Het aantal reizigers, het aantal reizigerskilometers en de reizigersopbrengsten fluctueren.

In 2007 zijn het aantal reizigers en het aantal reizigerskilometers overigens alleen van augustus tot en met december gemeten. De reden is dat SVN, de concessiehouder, in het derde kwartaal van 2007 is overgenomen door Connexion en dat voor die tijd slecht werd geteld.¹⁰⁸ Aangezien deze cijfers niet vergelijkbaar zijn met 2005 en 2006, zijn ze niet in de tabel opgenomen.

Tabel 19 Resultaten concessie Oost-Utrecht

	2005	2006	2007	2008
Reizigersaantallen	2,82 mln.	3,34 mln.	Niet bekend	3,02 mln.
Reizigerskilometers ¹⁰⁹	33,9 mln.	42 mln.	Niet bekend	36,3 mln.
Reizigersopbrengsten	€ 2,7 mln.	€ 2,98 mln.	€ 3,41 mln.	€ 3,10 mln.

In de concessie was het aantal dienstregelinguren (dru's)¹¹⁰ in het eerste jaar van de concessie (2005) bijna 106.000 (zie figuur 6). In de daaropvolgende jaren is het aantal dru's toegenomen tot bijna 113.000, een toename van ongeveer 6,5%.¹¹¹



Figuur 6 Aantal dienstregelinguren (dru's)

¹⁰⁸ Informatie provincie Utrecht, 11 maart 2009.

¹⁰⁹ Het aantal reizigerskilometers is geschat. Na de invoering van de OV-chipkaart is volgens de provincie een exacte bepaling van de reizigerskilometers mogelijk.

¹¹⁰ Dit is een eenheid waarmee het aanbod van openbaar vervoer kan worden uitgedrukt: het aantal uren dat OV volgens de dienstregeling wordt aangeboden.

¹¹¹ Informatie provincie Utrecht, 14 mei 2009.

Concessie Utrecht 2008-2016

De concessie Utrecht is in december 2008 van start gegaan. Aangezien de concessie een samenvoeging is van vijf concessies die tot en met 2008 liepen (Zuidwest-Utrecht, Noordwest-Utrecht, Oost-Utrecht, Wijk bij Duurstede en Amersfoort), zijn er geen kengetallen over de prestaties in de periode tot en met 2008. Vergelijking is alleen mogelijk bij het aantal afgesproken dru's. In de concessie Utrecht 2008-2016 worden in 2009 554.000 dru's gereden. Ten opzichte van het aantal dru's in de vijf concessies in 2008 (462.300 dru's) is dat een stijging van bijna 20%.¹¹²

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 in de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 heeft in geringe mate geleid tot verbetering van de prestaties van de vervoerder.

Toelichting

In haar beoordeling heeft de Rekenkamer voornamelijk de concessie Oost-Utrecht betrokken. De concessie Utrecht is in december 2008 gestart, zodat er nog maar weinig gegevens beschikbaar zijn over de prestaties van de vervoerder. In paragraaf 5.1.2. is beschreven dat de provincie bij de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 geen bonus voor reizigersgroei heeft uitgekeerd en vanaf 2006 boetes heeft opgelegd vanwege verwijtbare rituitval. De prestaties van de vervoerder zijn daardoor niet verbeterd. In de latere jaren van de concessie is de streefwaarde voor de groei van het aantal reizigers ook niet gehaald. De verwijtbare rituitval was in 2007 en 2008 zelfs licht hoger dan in 2005 en 2006 (0,5% om 0,4%).

5.2.3 Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?

Tijdens de uitvoering van de concessie Oost-Utrecht hebben grootschalige werkzaamheden plaatsgevonden, die gevolgen hebben gehad voor de uitvoering van de dienstregeling. Met name de werkzaamheden op een voor de dienstregeling cruciaal punt in Veenendaal heeft geleid tot omleidingen en vertragingen. Ondanks extra inspanningen van de vervoerder werd de reiziger geconfronteerd met een langere reistijd. Volgens de vervoerder is een deel van de reizigers permanent overstapt naar andere vormen van vervoer.¹¹³

De concessie Oost-Utrecht was gegund aan Stadsvervoer Nederland (SVN). SVN is in 2007/2008 overgenomen door Connexion.¹¹⁴

¹¹² Informatie provincie Utrecht, 14 mei 2009.

¹¹³ Interview Connexion 13 januari 2009.

¹¹⁴ Informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

Van 14 mei tot 19 juni 2008 heeft een landelijke staking van buschauffeurs plaatsgevonden. Oorzaak van de staking was een CAO-conflict met de werkgevers. De staking heeft een nadelig effect gehad op het aantal reizigers en de reizigerskilometers.

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

Concessie Oost-Utrecht 2004-2008

De provincie heeft geen gebruik gemaakt van de optie de looptijd van de concessie te verlengen. In plaats daarvan heeft zij ervoor gekozen de vijf concessies die tot en met 2008 liepen, te integreren tot één concessie Utrecht 2008-2016. Van de optie voor meer- of minderwerk is geen gebruik gemaakt.

Concessie Utrecht 2008-2018

Deze concessie is in december 2008 gestart. Er zijn nog geen ontwikkelingen geweest waar in de concessie op kan worden ingespeeld.

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. Het accent ligt hierbij op de concessie Oost-Utrecht, gelet op de nog korte doorlooptijd van de concessie Utrecht.

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 operationele 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. De doelen van het openbaar vervoerbeleid worden **in redelijke mate** gerealiseerd, voor zover de Rekenkamer dat kan beoordelen. Het waarborgen van de sociale functie (OD2) gaat goed. De kwaliteit van het openbaar vervoer (OD3) is onvoldoende verbeterd. Of het openbaar vervoer voldoende bijdraagt aan de bereikbaarheid van de provincie (OD1), is niet goed te beoordelen. De provincie heeft tot nu toe **in geringe mate** de prestaties gerealiseerd waarmee zij de doelen wil bereiken. Bij veel prestaties heeft de provincie al wel activiteiten ingezet.

Toelichting

In hoofdstuk 4 van dit rapport zijn de doelen van het openbaar vervoerbeleid in kaart gebracht, evenals de prestaties waarmee de provincie Utrecht deze doelen wil realiseren en de indicatoren waarmee de provincie gaat meten in welke mate de doelen worden gerealiseerd. Tabel 20 geeft de ontwikkeling weer van de indicatoren die de provincie Utrecht gebruikt om te meten in welke mate de beleidsdoelen worden gerealiseerd. Gegevens over 2008 zijn slechts beschikbaar voor drie van de tien indicatoren. Daarom is de beoordeling mede gebaseerd op de gegevens uit 2007. In dat jaar zijn van vijf andere indicatoren ook gegevens beschikbaar.

De indicatoren geven voldoende informatie over twee doelen. Het doel 'Waarborgen van de sociale functie van het openbaar vervoer' (OD2) wordt goed gerealiseerd. Het percentage inwoners, dat beschikt over lijngebonden OV, ligt bijna op 100%. De kwaliteit van het openbaar vervoer wordt onvoldoende verbeterd (OD3). De stiptheid van het openbaar vervoer is vrij laag. Verder ligt de algemene klantwaardering van het openbaar vervoer constant lager dan de streefwaarde. De vervoerders voldeden in 2007 wel aan de concessievoorwaarden en de score voor sociale veiligheid blijft elk jaar ruim boven de streefwaarde.

Of het openbaar vervoer voldoende een bijdrage levert aan de bereikbaarheid van de provincie Utrecht (OD1), kan niet goed worden beoordeeld. Het aandeel van het openbaar vervoer in de totale mobiliteit blijft – zoals ook in het doel is geformuleerd – ongeveer constant, maar blijft wel achter op de streefwaarde. Hetzelfde geldt voor de gemiddelde trajectnelheid. Er is wel een stijging van het aantal verbindingen dat voldoet aan de streefwaarden voor de frequentie.

Tabel 20 Resultaten indicatoren bij openbaar vervoerdoelen

OD 1: Het OV levert een bijdrage aan de bereikbaarheid van de provincie Utrecht. Het OV (bus en trein) in Midden-Nederland behoudt bij stijgende personenmobiliteit het marktaandeel (stijging aantal reizigers).						
Indicator		Streefwaarde en -jaar	Referentiewaarde en -jaar	Resultaat 2006	Resultaat 2007	Resultaat 2008
1.	Toename aantal reizigers	10% extra reizigers in 2011	Aantal reizigers in 2002 (niet bekend)	Geen info	Geen info	Geen info
2.	Kostendekkingsgraad	50% in 2015	47,3% in 2005	Geen info	Geen info	Geen info
3.	Trajectnelheid ¹¹⁵	30,6 km/u in 2010; gemiddelde moet ook voor alle typen verbindingen worden gerealiseerd	Tussen 20 en 36 km/u in 2006, afhankelijk van type verbinding	29,0 km/u	29,2 km/u	Geen info
4.	Frequentie verbindingen ¹¹⁶	Voor alle typen verbindingen moet de streefwaarde van de frequentie in 2015 zijn gerealiseerd. ¹¹⁷	Afhankelijk van type verbinding voldoet 25 tot 67% verbindingen in 2006 aan frequentienorm	35%	40%	Geen info
5.	Verhouding gebruik ¹¹⁸ OV en auto	0,2 in 2015	0,19 in 2004	0,186	0,192	Nog niet beschikbaar
OD 2: De sociale functie van het openbaar vervoer wordt gewaarborgd.						
Indicator		Streefwaarde en -jaar	Referentiewaarde en -jaar	Resultaat 2006	Resultaat 2007	Resultaat 2008
6.	% inwoners dat beschikt over lijngebonden OV ¹¹⁹	100% in 2015	99,8% in 2004	99,96%	99,96%	99,8%
OD 3: De kwaliteit (onder meer toegankelijkheid en sociale veiligheid) van het OV wordt verbeterd.						
Indicator		Streefwaarde en -jaar	Referentiewaarde en -jaar	Resultaat 2006	Resultaat 2007	Resultaat 2008
7.	Concessiehouder voldoet aan voorwaarden ¹²⁰	Permanent 100%	Geen	90%	100%	Geen info
8.	Waardering reizigers ¹²¹	Permanent 7,5	7,65 in 2004	Tussen 6,9 en 7,3	Tussen 6,9 en 7,2	7,2
9.	Stiptheid ¹²²	90% in 2015 ¹²³	Geen	Geen info	70%	Niet gemeten
10.	Waardering reizigers sociale veiligheid ¹²⁴	7,5 in 2015	7,70 in 2004	8,0	7,9	7,9

¹¹⁵ Provincie Utrecht: Managementinformatie busvervoer 2006 en 2007. De trajectnelheid is het gemiddelde van verschillende typen verbindingen.

¹¹⁶ Provincie Utrecht: Managementinformatie busvervoer 2007.

¹¹⁷ Voorbeeld: voor verbindende streeklijnen is de streefwaarde voor 2015 8x per uur, voor spitslijnen 4x per uur.

¹¹⁸ Provincie Utrecht: Managementinformatie busvervoer 2007, cijfer 2008 is in mei 2009 beschikbaar (jaarrekening 2008).

¹¹⁹ Provincie Utrecht: Managementinformatie busvervoer 2007.

¹²⁰ Resultaten afkomstig van productenrekeningen 2006 en 2007.

¹²¹ Kpvv: OV-klantenbarometer 2004-2008, maart 2009.

¹²² Percentage bussen dat minder dan één minuut te vroeg is en minder dan drie minuten te laat bij een halte vertrekt. Resultaten afkomstig van jaarrekeningen 2006, 2007 en 2008.

¹²³ De provincie heeft het voornemen vanaf de programmabegroting 2010 de streefwaarde voor punctualiteit te verlagen naar 85%. Deze streefwaarde geldt vanaf 2011. (Bron: Input begroting 2010, informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, 12 juni 2009).

Tabel 21 laat zien wat de prestaties per beleidsdoel zijn geweest. Uit de tabel blijkt dat de provincie 12 van de 25 voorgenomen prestaties heeft gerealiseerd en geheel of gedeeltelijk bezig is met de uitvoering van 11 prestaties. De Rekenkamer beschouwt daarbij prestaties, die de vervoerder volgens de voorwaarden van de concessie Utrecht 2008-2016 dient te realiseren, als gestart. De provincie werkt sinds 2007 via een aantal projecten, die onderdeel uitmaken van het UMP 2008-2012, aan de verbetering van de kwaliteit van bushaltes (de prestaties P9, P10, P11 en P15 in de doelenboom, zie paragraaf 3.1.1). De provincie is verder in 2005 gestart met het inventariseren en oplossen van infrastructurele belemmeringen voor een goede doorstroming van het openbaar vervoer. De eenvoudig te nemen maatregelen zijn inmiddels gerealiseerd. In april 2009 is gestart met een nieuwe beoordeling van de locaties waar verbetering van de doorstroming gewenst is. Ook is geïnvesteerd in Korte Afstands Radio (KAR) om Verkeers Regel Installaties (VRI's) aan te sturen en worden DRIS-panelen geplaatst op het busstation van Amersfoort en bij 70 bushaltes.¹²⁵ Voor verbetering van de sociale veiligheid hebben de vervoerders samen met de provincie Utrecht een meerjarenplan opgesteld. De vervoerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen. De provincie Utrecht stelt een subsidie beschikbaar waarmee een deel van de maatregelen wordt bekostigd (in 2006 bedroeg de subsidie ca. € 322.000 op de totale kosten van ca. € 576.000). Of de prestaties ter bevordering van de sociale veiligheid zijn gerealiseerd, is niet duidelijk.

Tabel 21 Prestaties per beleidsdoel¹²⁶

OD 1: Het OV levert een bijdrage aan de bereikbaarheid van de provincie Utrecht. Het OV (bus en trein) in Midden-Nederland behoudt bij stijgende personenmobiliteit het marktaandeel (stijging aantal reizigers).		
OD 2: De sociale functie van het openbaar vervoer wordt gewaarborgd.		
Nr	Prestatie	Realisatie
P1	Onderzoek potentie verbindingen Amersfoort – Leusden (via de Wieken) en Amersfoort – Veenendaal	Gestart: de provincie heeft verbetering van deze verbindingen als wens in het bestek van de concessie Utrecht opgenomen (art. 59).
P2	Verbeteren kwaliteit bustoevoer op corridors (o.a. Amersfoort – De Bilt/Zeist)	Gestart: de verbeteringen op de corridors zijn in het bestek van de concessie Utrecht opgenomen (art. 55).
P3	Gezamenlijk met gemeenten bepalen van haltelocaties, inrichten van knooppunten en afstemmen van dienstregelingen	Ja: de reacties van gemeenten zijn opgenomen in het vervoerplan van de vervoerder. ¹²⁷
OD 3: De kwaliteit (onder meer toegankelijkheid en sociale veiligheid) van het OV wordt verbeterd.		
P4	Verbeteren frequentie en trajectsnelheid op enkele corridors (o.a. Amersfoort – Leusden – Woudenberg)	Gestart: de provincie heeft verbetering van deze verbindingen als wens in het bestek van de concessie Utrecht opgenomen (art. 59).
P5	Eisen in concessie aan reinheid, comfort en milieu	Ja, deze eisen zijn in het bestek van de concessie Utrecht opgenomen (art. 67, 73).
P6	Vanaf december 2008 gefaseerde invoering van EEV-norm	Ja: bij de start van de concessie Utrecht voldoen alle bussen aan de EEV-norm.
P7	Verbetering fysieke en sociale toegankelijkheid OV, ook voor minder mobiele mensen	Ja: in de concessie Utrecht zijn alle bussen toegankelijk. Ten behoeve van de sociale toegankelijkheid is de website van de vervoerder toegankelijk gemaakt voor blinden en slechtzienden.

¹²⁴ Resultaten afkomstig van jaarrekening 2006, 2007 en 2008 (concept).

¹²⁵ Informatie provincie d.d. 11 maart 2009; Provincie Utrecht: Knelpunteninventarisatie Infrastructuur voor Openbaar Vervoer (KIOV) incl. bijlage, januari 2006; informatie provincie Utrecht bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹²⁶ Bronnen: Provincie Utrecht: Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht, oktober 2007 (bestek); Uitvoeringsplan Mobiliteitsplan 2008-2012.

¹²⁷ Provincie Utrecht: Voorstel aan GS Utrecht, nr. 20091NT243537, juni 2009.

OD 3: De kwaliteit (onder meer toegankelijkheid en sociale veiligheid) van het OV wordt verbeterd.		
P8	Oprichting gebruikerspanel	Ja, de provincie heeft dit als eis in het bestek van de concessie Utrecht opgenomen (art. 109). De concessie Oost-Utrecht kende in elk geval ook een gebruikerspanel.
P9	Uiterlijk in 2007 zijn haltevoorzieningen op gewenst niveau	Gestart: het project maakt deel uit van het UMP 2008-2012 en is in uitvoering.
P10	Betere afstemming kwaliteit haltes (in overleg met andere wegbeheerders)	Gestart: het project maakt deel uit van het UMP 2008-2012 en is in uitvoering.
P11	Streven om in 2010 45% van de haltes beter toegankelijk te hebben gemaakt	Gestart: het project maakt deel uit van het UMP 2008-2012 en is in uitvoering.
P12	Marketingplan en mogelijkheden voor verbetering imago OV in concessievoorwaarden	Ja, deze eisen zijn in het bestek van de concessie Utrecht opgenomen (art. 40, 46).
P13	Betere informatievoorziening bij haltes (bij voorkeur DRIS op knooppunten en in stedelijk gebied)	Gestart: De provincie verwacht in de zomer van 2009 DRIS te realiseren op station Amersfoort en 70 (grote) haltes en knooppunten.
P14	Betere toegankelijkheid haltes provinciale en gemeentelijke wegen	Gestart: het project maakt deel uit van het UMP 2008-2012 en is in uitvoering.
P15	Lagevloerbussen in streekvervoer en aanpassing haltes	Deels gerealiseerd: in de concessie Utrecht zijn alle bussen toegankelijk; de aanpassing van haltes is een project dat deel uitmaakt van het UMP 2008-2012 en in uitvoering is.
P16	Bevordering sociale veiligheid (o.a. meer toezichthouders, camera's, voorlichting op scholen)	Ja: in het kader van het sociaal veiligheidsplan voert de vervoerder onder mee de genoemde activiteiten uit.
P17	Opnemen maatregelen sociale veiligheid in concessievoorwaarden of UMP	Ja: in het bestek van de concessie Utrecht is aangegeven dat vervoerder een veiligheidsplan moet maken.
P18	Door formulering concessievoorwaarden ruimte creëren voor initiatieven	Ja: de provincie heeft in het bestek jaarlijks € 1 mln. beschikbaar gesteld voor initiatieven (art. 46).
P19	Stimuleren van vorming consortia door expliciete aandacht in bestek	Nee, geen expliciete aandacht in het bestek van de concessie Utrecht.
P20	Bevordering relatie klant en vervoerder door opname in concessievoorwaarden of gunningsmodel	Ja: de kwaliteit van het plan voor de klantenservice maakt deel uit van het gunningsmodel van de concessie Utrecht.
P21	Stimuleren kleinschalige vernieuwingen door inzet beschikbare subsidieregelingen	Nee. De provincie heeft geen aparte subsidieregelingen. In plaats daarvan is ervoor gekozen vernieuwingen via het ontwikkelbudget van de concessie te stimuleren.
P22	Op korte termijn experiment met gratis of goedkoper OV	Gestart: de provincie heeft tariefacties in het bestek van de concessie Utrecht opgenomen (art. 94, 95).
P23	Verdere verzakelijking verhouding met vervoerder: aansturing en afrekenen op kwaliteit uitvoering (snelheid, stiptheid, comfort, netheid)	Ja, de provincie heeft in het bestek van de concessie Utrecht veel uitgebreider omschreven waaraan de vervoerder moet voldoen en welke boetes opgelegd kunnen worden (bijlage 16).

OD 3: De kwaliteit (onder meer toegankelijkheid en sociale veiligheid) van het OV wordt verbeterd.

P24	Randvoorwaarden formuleren voor ontwikkeling aanbod vervoerders, bij voorkeur in samenwerking met andere OV- autoriteiten.	Gestart: Het Rijk en de provincies hebben in het najaar van 2008 een bestuursovereenkomst gesloten, waarin de oprichting van een Randstad OV-bureau wordt voorzien. Het OV-bureau valt onder het programma Randstad Urgent (Randstad Urgent: OV samenwerking plus en OV bureau Randstad, oktober 2008).
P25	Bij invulling opdrachtgeversrol meer beïnvloeding door wensen en behoeften gebruikers	Ja, actieve betrokkenheid ROCOV (voornemen in Kaders voor concessieverlening, pag. 31; en interview ROCOV 16-02-09). Verder is er een voornemen te gaan werken met OV-scouts.

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, 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 in de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 hebben **in geringe mate** een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van het openbaar vervoer. Bij de concessie Oost-Utrecht waren de meeste prestaties van de vervoerder matig. Het aandeel van het openbaar vervoer in de totale mobiliteit is in de provincie Utrecht wel gestegen.

Toelichting

In deze beoordeling zijn alleen de prestaties van de vervoerder bij de concessie Oost-Utrecht betrokken. De concessie Utrecht is te kort geleden (eind 2008) gestart om het effect van de prestaties van de vervoerder op de realisatie van de beleidsdoelen te kunnen beoordelen. Bij twee beleidsdoelen zijn de prestaties van de vervoerder van invloed: het behoud van het marktaandeel van het openbaar vervoer en verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer. Voor het beleidsdoel 'vervulling van de sociale functie' hoeft de vervoerder geen aparte prestaties te leveren, anders dan te voldoen aan de minimumeisen die in de concessie zijn geëist. Bij de gunning heeft de provincie beoordeeld of aan de minimumeisen is voldaan.

Het eerste beleidsdoel van het openbaar vervoer, waarop de prestaties van de vervoerder van invloed zijn, is behoud van het aandeel van het openbaar vervoer in de mobiliteit. Bij de concessie Oost-Utrecht zijn het aantal reizigers en het aantal reizigerskilometers niet gegroeid. De totale mobiliteit is in de eerste drie jaren van de concessie (2005-2007) wel gegroeid.¹²⁸ Het aandeel van het openbaar vervoer in het concessiegebied Oost-Utrecht zal dus zijn gedaald. Het aandeel van het gebruik van het openbaar vervoer voor de gehele provincie Utrecht is wel gestegen. Dat houdt in dat in andere concessies wel groei is gerealiseerd.

¹²⁸ www.statline.cbs.nl.

Het tweede beleidsdoel van het openbaar vervoer, waarop de vervoerder via zijn prestaties invloed heeft, is verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer. De prestaties van de vervoerder bij de concessie Oost-Utrecht hebben gedurende de concessie geen verbetering laten zien. Voor zover gemeten ligt het punctualiteitscijfer op 55%. De verwijtbare rituitval heeft gedurende de looptijd van de concessie gelegen op 0,4 – 0,5%. De algemene klantwaardering voor de uitvoering van de concessie lag gedurende de looptijd gemiddeld op 7,2 en bleef daarmee onder de streefwaarde van 7,5. De waardering van de sociale veiligheid (gemiddeld een 8) is wel constant boven de streefwaarde (7,5) gebleven.

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.

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 Utrecht heeft **in grote mate** ervaringen met de uitvoering van eerdere concessies betrokken bij de voorbereiding ten behoeve van de concessie Utrecht 2008-2016. De nota uit 2006, waarin de kaders voor concessieverlening zijn opgenomen, is grotendeels gebaseerd op een evaluatie van de aanbesteding en het beheer van de concessie Oost-Utrecht en op de visie en wensen uit het SMPU. De uitgangspunten van de nota zijn duidelijk verwerkt in de concessie Utrecht 2008-2016.

Toelichting

GS hebben in 2006 de Nota 'Kiezen voor openbaar vervoer: Kaders voor concessieverlening' vastgesteld. In deze nota zijn de kaders voor de concessieverlening beschreven, die richtinggevend zijn geweest voor het Programma van Eisen en het bestek van de concessie Utrecht 2008-2016. Voorafgaand aan deze nota hebben twee evaluaties van de concessie Oost-Utrecht plaatsgevonden. De eerste evaluatie¹²⁹ (juni 2005) ging vooral over het aanbestedingsproces en niet of nauwelijks over de inhoud van de concessie. Volgens de Rekenkamer is deze evaluatie daarom minder relevant voor dit onderzoek. De tweede evaluatie¹³⁰ is in februari 2006 verschenen en is expliciet benoemd als bouwsteen voor de nota Kiezen voor Openbaar Vervoer. Deze tweede evaluatie gaat wel in op de inhoud van de concessie, te weten de kwaliteit van het netwerk en de ervaringen met het concessiebeheer. In de evaluatie worden tips en aanbevelingen gegeven waarmee de verlening en het beheer van concessies verbeterd kan worden:

¹²⁹ Provincie Utrecht: Evaluatie aanbesteding concessie 'Streekvervoer Oost-Utrecht', juni 2005.

¹³⁰ Provincie Utrecht: Evaluatie Netwerk en Concessiebeheer, bouwsteen in het kader van de OV-visie, kenmerk UTA132/Koa/1221, februari 2006.

- Het geven van een aantal vrijheden in de aanbesteding is wenselijk om verbeteringen in het netwerk te realiseren.
- Veranderingen in het netwerk kunnen leiden tot politieke commotie. Daarom is een betere communicatie richting bestuur en politiek nodig. Verder is apart aanbesteden van de ontwikkeling van het netwerk een optie.
- Bij een verzakelijkte verhouding met de vervoerder hoort ook een betere toetsing van de uitvoering van het vervoer.
- Provincie en gemeente hebben beide een verantwoordelijkheid om het openbaar vervoer en de daarvoor benodigde infrastructuur op orde te hebben. Daarom verdient relatiebeheer met gemeenten meer aandacht in het concessiebeheer.

De nota is gebaseerd op de evaluatie en op de wensen voor het kwaliteitsniveau van het openbaar vervoer die zijn geformuleerd in het SMPU. De nota is vooral gericht op:

- Verbeteringen in het netwerk. Daartoe richt de provincie zich vooral op verhoging van de frequentie van spitslijnen en ontsluiting van nieuwe woongebieden, zoals Amersfoort Vathorst.
- Verbeteringen aan het materieel en bijdrage aan de leefbaarheid. De provincie wil eisen stellen aan de maximale uitstoot van bussen.
- Goede invulling van de opdrachtgeverrol om daarmee een goede prijs van het product te realiseren. De provincie wil daartoe een zakelijke verhouding met de vervoerder, met de mogelijkheid via een bonus en malus op kwaliteit te kunnen sturen.

De accenten uit de nota zijn sterk terug te vinden in de eisen in de nieuwe concessie Utrecht 2008-2016. Zo zijn de mogelijkheden voor een bonus, een malus en boetes in deze concessie veel groter dan in de concessie Oost-Utrecht 2004-2008.

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 Utrecht rapporteert **in geringe mate** in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessie worden gerealiseerd. In de managementrapportages, die elk kwartaal worden opgesteld, is over de afgesproken prestaties voor de concessie Oost-Utrecht slechts gedeeltelijk gerapporteerd. De provincie rapporteert **in redelijke mate** in hoeverre de beleidsdoelen worden gerealiseerd. In de jaarrekeningen staan indicatoren aan de hand waarvan de voortgang van de beleidsdoelen wordt gemeten.

Toelichting

De provincie heeft sinds 2006¹³¹ elk kwartaal managementrapportages over de uitvoering van de openbaar vervoerconcessies opgesteld. Deze rapportages zijn bestemd voor het Dienstteam Wegen, Verkeer en Vervoer. Over de prestaties waarvoor de vervoerder in de concessie Oost-Utrecht 2004-2008 een bonus (aantal reizigers) of een sanctie (rituitval, punctualiteit) kon krijgen, is alleen over de rituitval structureel gerapporteerd. Informatie over het aantal reizigers is nog wel in de managementrapportage 2006, maar niet meer in de managementrapportage voor 2007 opgenomen. De rapportages gaan wel in op andere aspecten, zoals het aantal reizigerskilometers, incidenten en calamiteiten, de gemiddelde trajectnelheid, klantwaardering en de verhouding tussen openbaar vervoergebruik en autogebruik.¹³² Er is geen vaste structuur en frequentie van rapportages aan GS en PS. Zij worden geïnformeerd indien daar aanleiding voor is.¹³³ Zo hebben GS op verzoek aan PS informatie verstrekt over de door de provincie ontvangen klachten in de eerste maanden van de concessie Utrecht 2008-2016 en de wijze waarop de vervoerder en de provincie met deze klachten zijn omgegaan.¹³⁴

Via de reguliere planning & control cyclus wordt aan PS verantwoording afgelegd over de realisatie van de beleidsdoelen van het openbaar vervoer. In de jaarrekening wordt bij een aantal indicatoren, waarmee de provincie de voortgang bij de realisatie van deze beleidsdoelen meet, de streefwaarde voor dat jaar vergeleken met de realisatiewaarde (zie ook tabel 20 in paragraaf 6.1.1). De indicatoren, waarover wordt gerapporteerd, staan ook in de managementrapportages. De provincie heeft verder het voornemen een publieksvriendelijk jaarverslag op te stellen.¹³⁵

De provincie heeft ook een Uitvoeringsprogramma Mobiliteitsplan (UMP). Het UMP is de uitwerking van het SMPU(+) in verschillende projecten. In het UMP 2004-2008 en het UMP 2006-2010 zijn projecten opgenomen die de doorstroming van het openbaar vervoer moeten verbeteren. Elke twee jaar wordt het UMP geactualiseerd, waarbij wordt aangegeven welke projecten zijn gerealiseerd. Over de voortgang van de beleidsdoelen en de indicatoren uit het SMPU(+) wordt niet gerapporteerd.

Bevinding r. De provincie heeft **in geringe mate** inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie. Begin 2009 is aan de hand van ervaringen met het concessiebeheer beschreven hoe de aansturing van de nieuwe concessie moet worden opgepakt. De provincie heeft echter niet onderzocht of het concessiebeheer tot dan toe tot betere prestaties van de vervoerder heeft geleid. De Rekenkamer vindt de evaluatie van het concessiebeheer wel een goed initiatief.

¹³¹ Schriftelijke informatie provincie Utrecht d.d. 24 februari 2009.

¹³² Provincie Utrecht: Managementinformatie busvervoer 2006 en 2007.

¹³³ Interview GS, 11 mei 2009.

¹³⁴ Statenbrief GS aan PS over afhandeling klachten openbaar vervoer, 28 april 2009.

¹³⁵ Interview provincie, 15 december 2008.

Toelichting

De provincie heeft bij het begin van de concessie Utrecht 2008-2016 stilgestaan bij de vraag op welke wijze zij de aansturing van de vervoerder vorm wil geven.¹³⁶ Daartoe is een SWOT-analyse¹³⁷ van de uitvoering van het concessiebeheer tot op dat moment gemaakt. Sterke punten zijn onder meer de goede relaties met vervoerder, ROCOV en gemeenten, kennis en ervaring bij de medewerkers, verankering van belangrijke aspecten in de nieuwe concessie en het bestaan van factsheets voor monitoring. Zwakke punten zijn onder andere te weinig structuur in de monitoring, het (vaak) ontbreken van vervolgacties, het ontbreken van normen, te weinig proactief werken en grip op plannen voor sociale veiligheid en monitoring.

In de analyse ontbreekt echter wat de effecten van het concessiebeheer zijn. In een interview heeft de provincie aangegeven dat boetes voor verwijtbare rituitval ervoor hebben gezorgd dat de vervoerder meer aandacht heeft voor het voorkomen van rituitval. De Rekenkamer merkt echter op dat de rituitval niet is verminderd. Of een bonus voor een hoge klantwaardering een stimulans is voor betere prestaties, is niet duidelijk. De provincie verwacht dat de vervoerder een afweging zal maken of de bonus hoog genoeg is om de kosten van de inspanningen voor het verhogen van de klantwaardering te rechtvaardigen. De indruk bestaat dat die kosten tot nu toe te hoog worden gevonden.¹³⁸

¹³⁶ Provincie Utrecht: Concessie Nieuwe Stijl, de wijze van aansturing door de provincie Utrecht.

¹³⁷ SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

¹³⁸ Interview provincie, 15 december 2008.

HOOFDSTUK 7

Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk heeft een samenvattend karakter. Eerst wordt voor de provincie Utrecht de algemene conclusie van dit onderzoek gegeven, waarna vervolgens de Rekenkamer de onderliggende conclusies en bevindingen met bijbehorende aanbevelingen presenteert. Voor een nadere onderbouwing van de bevindingen wordt verwezen naar de hoofdstukken 3 t/m 6.

7.1 Algemene conclusie en aanbeveling

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,¹³⁹ maar richten zich op onderdelen daarbinnen.

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

Algemene conclusie:

De provincie Utrecht bereikt haar beleidsdoelen van het openbaar vervoer gedeeltelijk. Het aandeel van het openbaar vervoer in de totale mobiliteit stijgt. De concessies dragen daaraan niet allemaal evenveel bij. De provincie voert het concessiebeheer redelijk uit. De informatievoorziening is redelijk op orde en verbeterd. De provincie maakt bij niet-naleving van verplichtingen zonnodig gebruik van boetes als aanspreken niet helpt. Het gevoerde concessiebeheer voorkomt echter niet dat de prestaties van de vervoerder in de onderzochte concessies ten dele achterblijven bij de ambities en afspraken.

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.

¹³⁹ 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:

De beleidsvoorbereiding is in grote mate op orde. De doelen laten een grote mate van continuïteit in het gevoerde beleid zien. 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 goed ondervangen.

Aanbeveling 1:

Geen.

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 in grote mate op orde. Eisen aan de concessie zijn goed te koppelen aan doelen van beleid. Ook de prioriteiten in de doelen zijn goed terug te vinden in de concessie-eisen. De concessies bieden mogelijkheden om in te spelen op actuele en toekomstige ontwikkelingen. De informatievoorziening is in opzet redelijk op orde. Er zijn goede afspraken gemaakt over de levering van informatie, maar de provincie is nog te afhankelijk van de vervoerder. De provincie heeft wel goede initiatieven genomen om deze afhankelijkheid te verminderen.

Aanbeveling 2:

Verzamel ook onafhankelijk van de vervoerder informatie over diens prestaties. Zet daarom de voornemens door om gebruik te maken van de Grenzeloze OV Informatie en van OV-scouts. Schakel zo nodig ook een onderzoeksbureau in om onafhankelijk metingen te verrichten.

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 voor de sociale functie van het openbaar vervoer, 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 provincie voert het concessiebeheer redelijk uit. Er zijn stappen gemaakt in de verbetering van de informatievoorziening. Verder spreekt de provincie de vervoerder direct aan indien deze zijn verplichtingen niet nakomt. Zo nodig wordt een boete opgelegd.
- b) De prestaties in de concessie Oost-Utrecht waren matig. Het gevoerde concessiebeheer heeft hier weinig verbetering in kunnen brengen.

Aanbeveling 3:

a) Intensiveer de provinciale regie in de richting van wegbeheerders bij de planning en uitvoering van wegwerkzaamheden. Dit verbetert de punctualiteit en voorkomt rituitval zoveel mogelijk, zodat het openbaar vervoer betrouwbaarder wordt.

b) Zorg voor flankerend beleid waarmee het gebruik van het openbaar vervoer wordt gestimuleerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan goede voorzieningen voor voor- en natransport (ketenmobiliteit).

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. Noord-Holland beschikt over de meeste relevante informatie over de prestaties. Voor de provincie Utrecht geldt dat in mindere mate.

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

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

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.

I. 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) De provinciale beleidsdoelen voor openbaar vervoer worden in redelijke mate bereikt. De voorgenomen (beleids)prestaties worden in geringe mate gerealiseerd, al is de provincie in veel gevallen wel met activiteiten gestart.
- b) De verantwoording over de beleidsdoelen is niet volledig, want van een deel van de indicatoren zijn geen resultaten bekend.
- c) Er wordt weinig gerapporteerd over de prestaties van de vervoerder in de concessies.

Aanbeveling 4:

- a) Geen aanbeveling.
- b) Bepaal met welke indicatoren de voortgang bij de beleidsdoelen wordt gemeten. Laat periodiek (bijvoorbeeld bij elke jaarrekening) over het resultaat van deze indicatoren rapporteren.
- c) Maak periodiek (bijvoorbeeld 1x per jaar) een openbare rapportage over de prestaties in de concessie Utrecht, vergelijk deze met de afgesproken prestaties en doe in het rapport ook verslag van de uitvoering van het concessiebeheer door de provincie.

Provincievergelijking bevindingen

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

Op 10 juli 2009 hebben wij uw bestuurlijke nota “Beheer en uitvoering concessie Openbaar Vervoer” ontvangen. Wij hebben met waardering kennisgenomen van uw gedegen onderzoek. Wij constateren dat u bij uw uitgebreide dossieronderzoek een goed beeld hebt verkregen over de gang van zaken binnen de door u onderzochte concessies Oost-Utrecht 2004 – 2008 en Utrecht 2008 – 2016, waarin onder andere de concessie Oost-Utrecht is opgegaan. Tegelijkertijd merken wij op dat het ondanks alle inspanningen onmogelijk is om het beeld tot de laatste details volledig te hebben, wat mogelijk kan leiden tot een andere inschatting van de stand van zaken.

In hoofdlijnen herkennen wij ons echter in de conclusies zoals die door u zijn verwoord.

Met het van start gaan van onze concessie Utrecht 2008 – 2016 hebben wij een grote stap gemaakt in de kwaliteit van het aanbod van openbaar vervoer voor de reizigers. Daarnaast hebben wij ook, op basis van de leerervaringen uit de oude concessies, waaronder ook de door u bekeken concessie Oost-Utrecht, de controle- en sturingsmogelijkheden van de prestaties van de vervoerder sterk verbeterd, en is het concessiebeheer professioneel ingericht.

In uw nota zijn 3 aanbevelingen opgenomen, genummerd 2 tot en met 4. Met betrekking tot deze aanbevelingen merken wij het volgende op:

Aanbeveling 2: het verzamelen van prestatiegegevens onafhankelijk van de vervoerder.

Deze aanbeveling is al enige tijd in uitvoering. Door onze deelname in het GOVI-project (Grensoverschrijdende Openbaar Vervoer Informatie) beschikken wij vanaf medio 2009 over onafhankelijke informatie met betrekking tot het presteren van de vervoerder. Daarnaast is in het kader van het monitoren van de implementatie van de concessie, alsmede voor een aantal specifieke thema's een onderzoeksbureau ingehuurd om de prestaties van de vervoerder onafhankelijk te meten. Tevens is een start gemaakt met het beoordelen van de kwaliteit van het openbaar vervoer met behulp van OV-scouts en zijn er door medewerkers van de provincie gedurende 2 dagen zelf controles uitgevoerd.

Aanbeveling 3a: meer provinciale regie in de richting van wegbeheerders bij de planning en uitvoering van wegwerkzaamheden ter verbetering van de punctualiteit en voorkoming van rituitval.

Ook deze aanbeveling wordt al uitgevoerd. De provincie maakt bij voorbeeld deel uit van de samenwerking in “Utrecht Bereikbaar” dat er primair op is gericht om Utrecht bereikbaar te houden voor autoverkeer en OV en waarbinnen afstemming plaatsvindt tussen wegbeheerders, vervoerders en OV-autoriteiten. Ook nemen wij deel aan de regiegroep Midden, onder de paraplu van het programma Verder, waarbinnen alle Utrechtse gemeenten, Rijkswaterstaat en de provincie onderling hun wegwerkzaamheden, mogelijke verkeershinder etc. afstemmen. Daarnaast is er binnen de provinciale organisatie een goede afstemming tussen het concessiebeheer en de wegbeheerders.

Aanbeveling 3b: Zorg voor flankerend beleid waarmee het gebruik van het openbaar vervoer wordt gestimuleerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan goede voorzieningen voor voor- en natransport (ketenmobiliteit).

Het genoemde flankerend beleid is niet primair in het sectorale OV-beleid verankerd, maar heeft zeker onze aandacht en vindt onder de noemers mobiliteitsmanagement en ketenmobiliteit haar plek als aparte doelen in het Strategisch MobiliteitsPlan Utrecht (SMPU), waarbij het streven is gericht op een goede samenhang tussen de

verschillende vervoersmodaliteiten in het vervoersnetwerk..

Ook binnen het OV-werkveld is het flankerend beleid terug te vinden in onder andere:

1. de studie naar de OV-corridors, waar ook de op- en overstappunten deel van uitmaken;
2. het project kwaliteitsverbetering bushaltes, waarbij fietsvoorzieningen bij de haltes worden geplaatst;
3. het project ruimte voor de fiets, waarbij samen met Prorail en gemeenten fietsenstallingen bij stations worden gerealiseerd;
4. het project stimuleren OV-fiets waarbij samen met NS en gemeenten wordt gewerkt aan het uitbreiden van het aantal locaties waar de OV-fiets te huur is.

Aanbeveling 4. Stel duidelijke indicatoren vast om de voortgang van beleidsdoelen te meten en rapporteer deze periodiek. Stel daarnaast periodiek een openbare rapportage op over de prestaties in de concessie Utrecht en geef hierin ook verslag van de uitvoering van het concessiebeheer

Wij nemen deze aanbeveling over. Momenteel stellen wij jaarlijks in juni het vervoerplan vast met daarin de wijzigingen voor de dienstregeling in het volgende jaar. Dit vervoerplan wordt bij grootschalige wijzigingen ter kennisgeving aan de Statencommissie Milieu, Mobiliteit en Economie aangeboden. Met ingang van 2010 zullen wij, indien dit door de Statencommissie gewenst wordt, jaarlijks, zomogelijk bij het aanbieden van het vervoerplan, ook een rapportage aanbieden waarin de prestaties in de concessie alsmede de voortgang van de beleidsdoelen zal zijn opgenomen.



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. Het verheugt ons dat GS zich in onze conclusies herkennen en de aanbevelingen deels al oppakken. We zullen de implementatie met belangstelling volgen. Algemeen laten wij het oordeel of GS hiermee in voldoende mate en voldoende concreet invulling geven aan onze aanbevelingen over aan PS.

De Rekenkamer wil op één punt een reactie geven. Bij aanbeveling 4 doen GS een voorstel aan de Statencommissie Milieu, Mobiliteit en Economie (MME) om jaarlijks een rapportage te maken van de prestaties in de concessie en de voortgang in de realisatie van de beleidsdoelen van het openbaar vervoer. Wij adviseren de commissie MME om het aanbod van GS te accepteren. Niet alleen omdat de commissie dan zelf beter wordt geïnformeerd. Ook de inwoners van de provincie Utrecht krijgen dan een beeld van de uitvoering van het openbaar vervoer en de rol die de provincie hierin speelt.



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.		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.		Concessie 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.¹⁴⁰ 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.

¹⁴⁰ 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
- Stuurgroep 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 Utrecht

- Aanbesteding concessie Streekvervoer provincie Utrecht: Definitief Programma van Eisen, september 2007.
- Aanbesteding openbaar vervoer Oost-Utrecht: Programma van eisen – voorstel voor definitief PvE, november 2003.
- Beantwoording Statenvragen de heer Rohof (VVD) voor commissie IME van 21 april 2005.
- Beschikking 'boete monitoringgegevens', kenmerk 2009INT240083, 9 april 2009.
- Beschikking 'boete monitoringgegevens', kenmerk 2009INT241417, 22 april 2009.
- Beschikking 'boete monitoringgegevens', kenmerk <nr.>, 18 mei 2009.
- Beschrijvend document openbaar vervoer provincie Utrecht: concessie voor bus, oktober 2007.
- Bestek streekvervoer Oost-Utrecht, februari 2004.
- Brief aan SVN, kenmerk 2005wvv000654i, 14 april 2005.
- Brief aan SVN, kenmerk 2005wvv000744i, 17 mei 2005.
- Brief aan SVN, kenmerk 2007wvv000553i, 6 maart 2007.
- Brief aan SVN, kenmerk 2008INT234218, 9 december 2008.
- Brief aan Connexion/SVN kenmerk 2008INT219625, 13 maart 2008.
- Brief aan Connexion, kenmerk 2008INT230479, 1 oktober 2008.

- Brief aan Connexxion, kenmerk 2008INT234794, 18 december 2008.
- Brief aan Connexxion, kenmerk 2009int236938, 20 januari 2009.
- Brief aan Connexxion, kenmerk 2009INT237895, 19 februari 2009.
- Concessie Nieuwe Stijl, de wijze van aansturing door de provincie Utrecht.
- Concessievoorwaarden behorend bij concessie 'streekvervoer Oost-Utrecht ingaande 12 december 2004'.
- Evaluatie aanbesteding concessie 'Streekvervoer Oost-Utrecht', juni 2005.
- Evaluatie Netwerk en Concessiebeheer, bouwsteen in het kader van de OV-visie, kenmerk UTA132/Koa/1221, februari 2006.
- Jaarrekening 2006, 2007 en 2008.
- Kiezen voor openbaar vervoer: Kaders voor concessieverlening, 2006.
- Knelpunteninventarisatie Infrastructuur voor Openbaar Vervoer, januari 2006.
- Managementinformatie busvervoer 2006 en 2007.
- Productenrekening 2006 en 2007.
- Programmabegroting 2006, 2007 en 2008.
- Schriftelijke informatie provincie op vragen Rekenkamer, op diverse momenten in 2009.
- Statenbrief GS aan commissie MME, 25 november 2008.
- Statenbrief GS aan PS, kenmerk 2009INT240769, 28 april 2009.
- Strategisch Mobiliteitsplan Utrecht 2004-2015, december 2003.
- Strategisch Mobiliteitsplan Utrecht +, december 2007.
- Uitvoeringsplan Mobiliteitsplan 2008-2012.
- Verleningsbeschikking concessie openbaar vervoer provincie Utrecht, kenmerk 2008INT220172, 25 maart 2008.
- Voorstel aan GS Utrecht, nr. 20091NT243537, juni 2009.

Websites

- www.kpvsove.nl.
- www.kpvv.nl
- www.minvenw.nl
- www.rocov.nl
- www.statline.cbs.nl
- www.stichting-opc.nl



BIJLAGE C

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Utrecht

- De heer J. Ekkers, gedeputeerde met de portefeuille verkeer en vervoer
- De heer G. van Kempen, adviseur openbaar vervoer
- Mevrouw E. Vrielink, beleidscoördinator openbaar vervoer

Vervoerbedrijf

- De heer B. Jeurig, concessiemanager Utrecht, Connexion

Reizigersplatform

- De heer A. Markus, lid ROCOV Utrecht (namens ROVER)

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

