

Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer

Provincie Zuid-Holland

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 Zuid-Holland haar beleidsdoelen voor het openbaar vervoer gedeeltelijk bereikt. Bij een deel van de indicatoren wordt de streefwaarde bereikt. De voorgenomen beleidsprestaties van de provincie worden eveneens in redelijke mate gerealiseerd. De provincie voert het concessiebeheer redelijk uit en heeft goed inzicht in de prestaties van de vervoerder. Het gevoerde concessiebeheer voorkomt echter 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 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

Voorwoord	3
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
4.1.2 Hoe verhouden deze eisen zich tot het openbaar vervoerbeleid?	40
4.1.3 Bieden de concessies mogelijkheden om in te springen op actuele ontwikkelingen?.....	42
4.2 Concessiebeheer	45
4.2.1 Wat zijn de uitgangspunten?	45
4.2.2 Welke afspraken bestaan er over het leveren van informatie?	47
4.2.3 Welke mogelijkheden heeft de provincie om bij te sturen?	50
4.2.4 Hoe is de betrokkenheid van derden georganiseerd?	51
5. Beleidsuitvoering	53
5.1 Concessiebeheer in de praktijk	53
5.1.1 Over welke informatie beschikt de provincie?.....	53
5.1.2 Hoe stuurt de provincie bij?	56
5.1.3 Zijn er veranderingen in het concessiebeheer aangebracht?	58
5.2 Resultaten van de vervoerder.....	59
5.2.1 Welke prestaties heeft de vervoerder geleverd?.....	59
5.2.2 Heeft het concessiebeheer geleid tot verbetering van de prestaties?.....	69
5.2.3 Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?.....	69
5.2.4 Zijn de mogelijkheden in de concessies om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen benut?	70

6.	Beleidsverantwoording	71
6.1	Resultaten van de provincie	71
6.1.1	Zijn de doelen van de provincie bereikt?	71
6.1.2	Wat is de bijdrage van de prestaties van de vervoerder?	77
6.1.3	Welke lessen zijn getrokken uit de vorige concessies?	78
6.2	Rapportage	79
7.	Conclusies en aanbevelingen	81
7.1	Algemene conclusie.....	81
7.2	Beleidsvoorbereiding	82
7.3	Beleidsontwikkeling	83
7.4	Beleidsuitvoering	84
7.5	Beleidsverantwoording	88
7.6	Slotbeschouwing.....	90
	Reactie Gedeputeerde Staten	93
	Nawoord Rekenkamer	97
	BIJLAGE A Provincievergelijking	99
	BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen	109
	BIJLAGE C Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	111
	BIJLAGE D Lijst van afkortingen	113
	BIJLAGE E Bijlage bij reactie Gedeputeerde Staten	115

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:

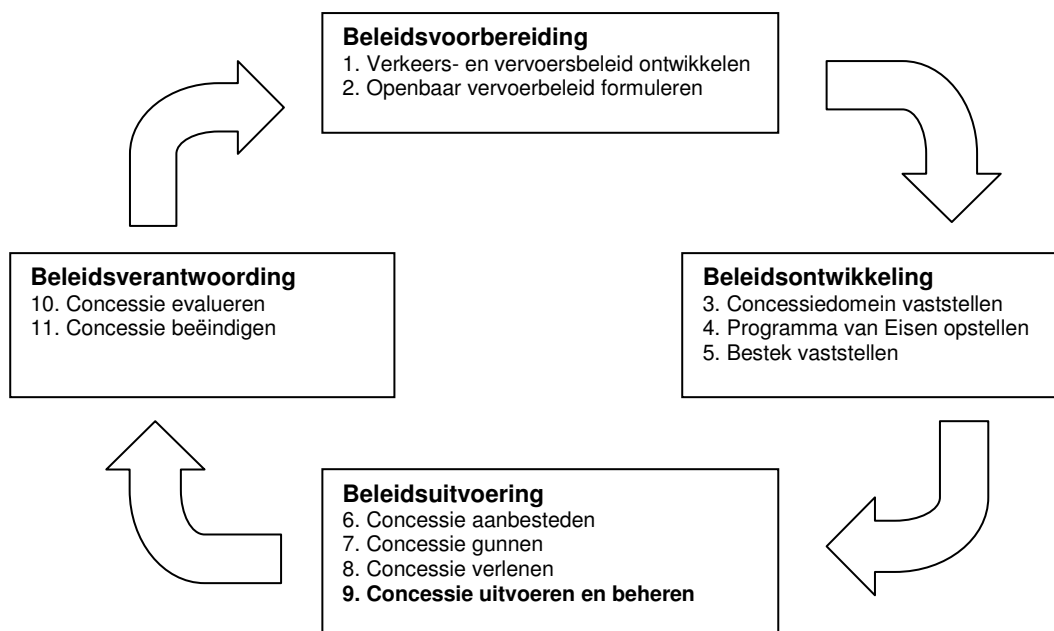
- Beleidsvoorbereiding betreft het bepalen en vaststellen van de kaders van het provinciaal beleid op basis van aandachtspunten in het beleid en het opstellen van een visie.
- Beleidsontwikkeling betreft het vertalen van beleidskaders in concrete doelen en prestaties en de daarvoor beschikbare middelen.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

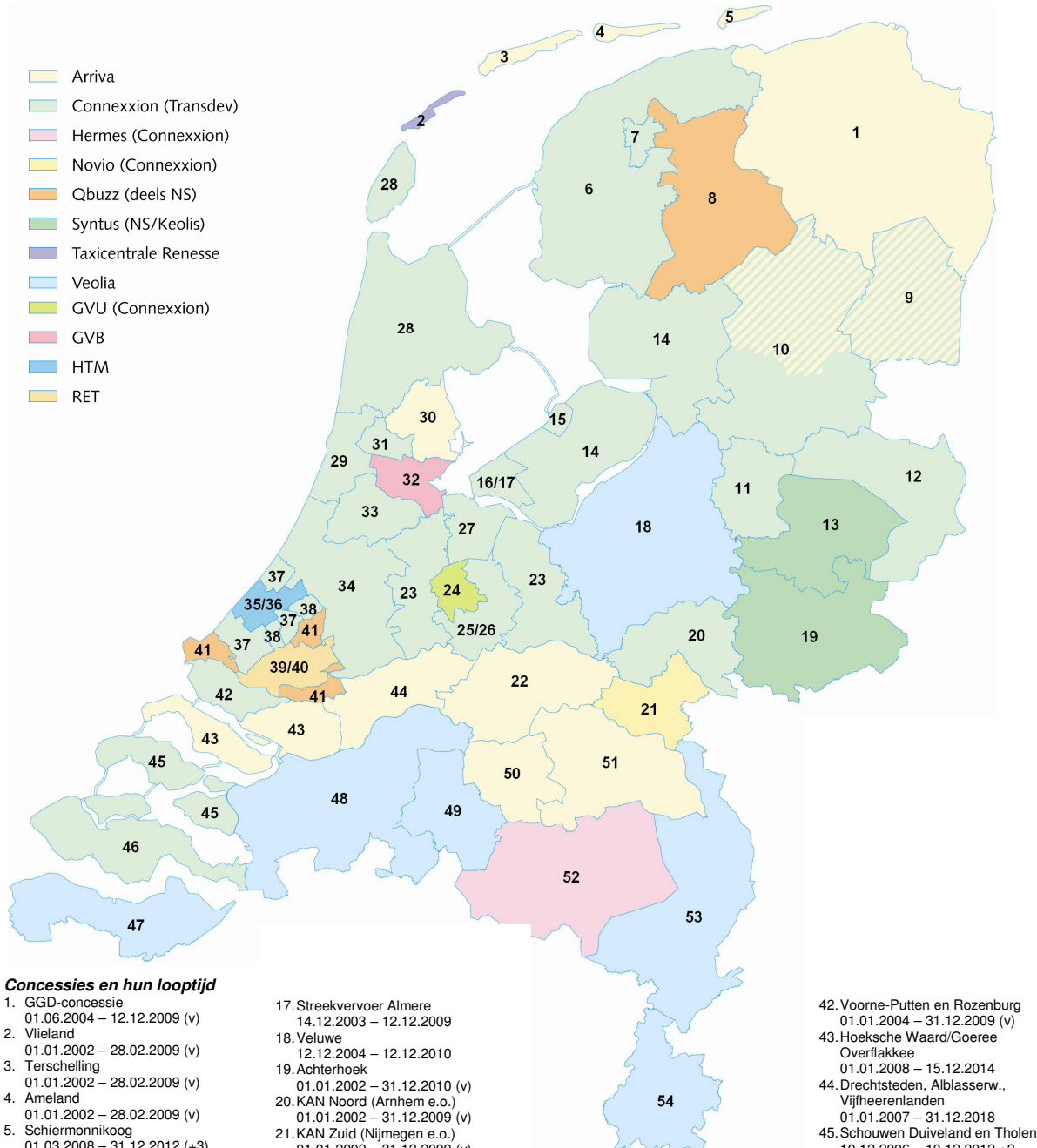
- ambtelijke organisatie: medewerkers verkeer & vervoer, openbaar vervoer, concessiebeheerders;
- bestuurlijke organisatie: verantwoordelijk gedeputeerden;
- overige betrokkenen: medewerkers vervoerbedrijven (concessiehouders), vertegenwoordigers van consumentenplatforms en/of reizigersorganisaties.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Concessiebeheer

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

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

In het concessiebeheer staan verschillende zaken centraal, namelijk:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uitgangspunten

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

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

Informatie en monitoring

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

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

Overleg

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

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

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

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, 2003-2007²⁴

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

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

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

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

Gebruik

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

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

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

Ontwikkelingen in het aanbod kunnen ook een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van het aantal reizigerskilometers. In de periode 2000-2003 is in bijna het gehele land sprake geweest van aanbodvermindering, waarbij bezuinigingen van 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 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 Zuid-Holland heeft een provinciaal verkeer- en vervoerplan dat bestaat uit twee delen. Het eerste deel, 'Beheerst Groeien: Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2002-2020', bevat de visie en ambities van de provincie en is in januari 2004 door PS vastgesteld. De provincie heeft daarmee vooruit gelopen op het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Volgens Zuid-Holland was uitstel van het PVVP ongewenst vanwege de verkeers- en vervoersproblemen in de provincie.³² Het tweede deel, 'De Beleidsagenda: Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2002-2020 deel B', is de uitwerking van de visie op hoofdlijnen in een eerste uitvoeringsprogramma. PS hebben de Beleidsagenda in maart 2005 vastgesteld. GS hebben de beide delen van het PVVP verder uitgewerkt in een 'Nota Operationalisering Openbaar Vervoer' (december 2006). Behalve in de genoemde beleidsstukken wordt jaarlijks in de programmabegroting een aantal doelen en prestaties t.a.v. openbaar vervoerbeleid benoemd.

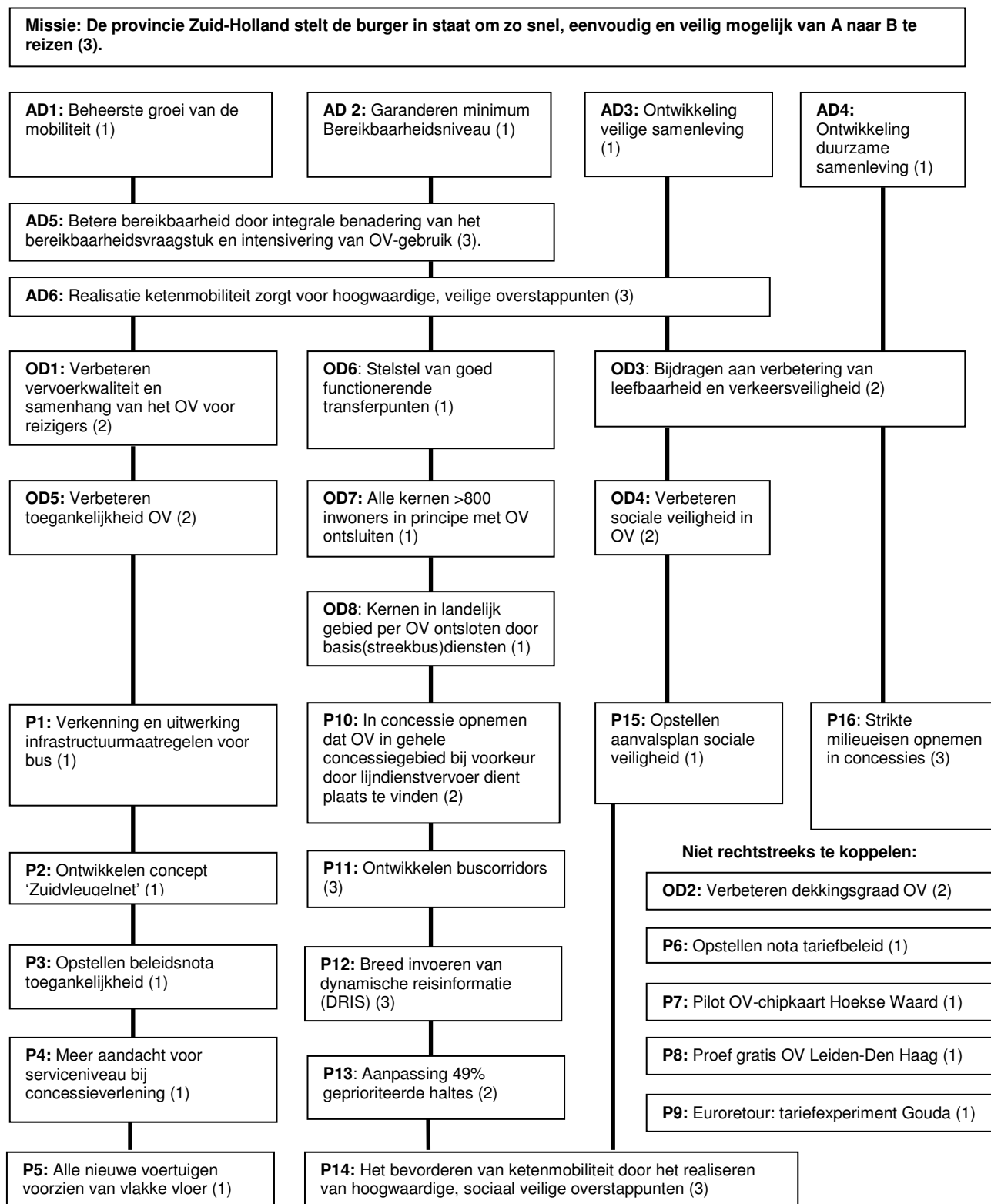
Doelenboom

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. Figuur 3 bevat de doelenboom waarin het provinciaal openbaar vervoerbeleid wordt beschreven. In de doelenboom worden de volgende afkortingen gehanteerd:

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

Hierbij is uitgegaan van het huidige provinciale OV-beleid. De doelen en prestaties hebben betrekking op het algemene, concessieoverstijgende OV-beleid 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 bijvoorbeeld 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 PVVP 2002-2020. Het PVVP is gebruikt, omdat dit het leidende document is voor het provinciale OV-beleid. Wanneer de programmabegroting andere prestaties bevat dan het PVVP, dan zijn deze door de Rekenkamer aan de doelenboom toegevoegd. In de doelenboom staat tussen haakjes vermeld uit welk document de doelen c.q. prestaties afkomstig zijn: PVVP 2002-2020 (1), Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer (2) en de programmabegroting 2008 (3). De doelenboom is in overleg met medewerkers van de provincie opgesteld om ervoor te zorgen dat deze het provinciale openbaar vervoerbeleid goed weergeeft.

³² Provincie Zuid-Holland: Beheerst Groeien: Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2002-2020, januari 2004, pag. 6.



Figuur 3 Doelenboom provincie Zuid-Holland

Prioriteiten

In het PVVP 2002-2020 is aangegeven dat de provincie Zuid-Holland in het bijzonder aandacht wil besteden aan de volgende drie aspecten:

1. Verbetering van het openbaar vervoer in het landelijk gebied (koppeling met OD7 en OD8);
2. Verbetering c.q. instandhouding van de sociale veiligheid (koppeling met OD4);
3. Streven naar integraal toegankelijk openbaar vervoer voor minder validen (koppeling met OD5).

Ad 1: Verbetering van het openbaar vervoer in het landelijk gebied.

De provincie heeft een kleine kernenbeleid, waarmee zij het landelijk gebied aantrekkelijk en leefbaar wil houden. Aangezien de vervoersstromen in het landelijk gebied gering zijn, ziet de provincie het als een uitdaging daar een acceptabel kwaliteitsniveau van het openbaar vervoer te realiseren.

Ad 2: verbetering c.q. instandhouding van de sociale veiligheid.

De gedachte is dat een lage sociale veiligheid de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer vermindert. Daardoor daalt het gebruik en komt de continuïteit van het openbaar vervoer in gevaar. De provincie heeft in 2003 een beleidsnota sociale veiligheid opgesteld, die voor de periode 2006-2010 is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Het doel van dit uitvoeringsprogramma is 'Het verminderen van het aantal feitelijke incidenten (objectief) en verbetering van het veiligheidsgevoel (subjectief) bij reizigers en personeel in en rond het openbaar vervoer.' Om dit doel te bereiken, neemt de provincie verschillende maatregelen, bijvoorbeeld meer en gericht toezicht (in persoon en/of met camera's), bestrijding van vandalisme en graffiti op voertuigen en inventarisatie van sociaal onveilige en vervuilde haltes. Deze maatregelen staan ook in het beleidsplan en zijn oorspronkelijk afkomstig uit het 'Aanvalsplan sociale veiligheid' van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.³³

Ad 3: Streven naar integraal toegankelijk openbaar vervoer voor minder validen.

Voertuigen en routes naar bushaltes moeten toegankelijk worden gemaakt. In december 2006 heeft de provincie Zuid-Holland het halteplan toegankelijkheid 2006-2015 vastgesteld. De provincie streeft ernaar dat in 2015 49% van de haltes toegankelijk is, zodat 80% van de reizigers wordt bereikt. Het halteplan maakt deel uit van een bestuursovereenkomst die de provincie met het Rijk heeft afgesloten. Er is ook een implementatieplan opgesteld, waarin is aangegeven volgens welk tijdpad de haltes moeten worden vernieuwd. Dit plan wordt gefinancierd door een extra bijdrage van het Rijk (€ 5,4 miljoen), de BDU (€ 6,5 miljoen) en eigen middelen van de provincie uit het programma senioren en mobiliteit 2008 (€ 0,5 miljoen).³⁴

Indicatoren

De provincie Zuid-Holland 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 2007-2009. Een aantal indicatoren is opgenomen in het PVVP 2002-2020 en in de Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer. Tabel 10 geeft een overzicht van de indicatoren met per indicator de nulmeting, de streefwaarde, de termijn waarop de streefwaarde behaald moet zijn en de koppeling met de beleidsdoelen.

³³ Provincie Zuid-Holland: Sociale veiligheid openbaar vervoer: Uitvoeringsprogramma 2006-2010 (pag. 12 en pag. 16-23).

³⁴ GS Zuid-Holland: Implementatieplan toegankelijke bushaltes provincie Zuid-Holland (pag. 2-4), november 2007.

Tabel 10 Indicatoren openbaar vervoerbeleid provincie Zuid-Holland³⁵

	Omschrijving indicator	Nulmeting	Streefwaarde	Jaartal streefwaarde	Effect- of prestatieindicator
1.	OV-kilometrage t.o.v. ontwikkeling kilometrage in Nederland	Ca. 491 mln. in 2006	Geen	n.v.t.	Effectindicator bij AD1
2.	Aandeel OV in modal split ³⁶	12,2%, geen jaar genoemd	12,5%	2011	Effectindicator bij AD1 en AD5
3.	Reizigerskilometrage concessies Zuid-Holland	464,8 mln. in 2006	+7,5%	2011	Effectindicator bij AD1 en AD5
4.	Reistijd naar knooppunten	50% voldoet in 2002 aan normen	Afhankelijk van het soort knooppunt tussen 15 en 45 min.	2020	Effectindicator bij AD2, AD5 en OD1
5.	Frequentie verbindingen naar knooppunten	Geen	Afhankelijk van het soort knooppunt 2-8x per uur	2020	Effectindicator bij AD2, AD5 en OD1
6.	% buspark conform duurzaamheidseisen	Geen	80%	2011	Prestatie-indicator bij AD4 en OD3
7.	Duurzaamheidseisen in concessievoorwaarden	Geen	Ja	2008	Prestatie-indicator bij AD4 en OD3
8.	Planontwikkeling voorzieningen ter verbetering busvervoer op drie ³⁷ prioritaire buscorridors gestart	N.v.t.	3	2010	Prestatie-indicator bij AD5 en OD1
9.	Subsidies aan gemeenten voor ' quick wins' buscorridors	N.v.t.	7 per jaar (in programmabegroting 2009 aangepast naar 8 per jaar)	2008-2011	Prestatie-indicator bij AD5 en OD1
10.	Bezetting fietsenstallingen (ketenmobiliteit)	76,4% in 2008 ³⁸	Elk jaar hoger dan voorafgaand jaar	2011	Effectindicator bij AD6
11.	Bezetting P+R plaatsen (ketenmobiliteit)	70,2% in 2008 ³⁹	Elk jaar hoger dan voorafgaand jaar	2011	Effectindicator bij AD6
12.	Realisatie fietsstallingsplaatsen (ketenmobiliteit)	N.v.t.	3000 extra	2011	Prestatie-indicator bij AD6
13.	Realisatie P+R plaatsen (ketenmobiliteit)	N.v.t.	1000 extra	2011	Prestatie-indicator bij AD6
14.	DRIS ingevoerd op OV-knooppunten en drukke haltes	N.v.t.	50%	2010	Prestatie-indicator bij AD6

³⁵ Indicator 1, 15: programmabegroting 2007; indicator 2, 3, 6-14: programmabegroting 2008/2009; indicator 4, 5: PVVP 2002-2020, pag. 23; indicator 16-17: Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer, bijlage 4.

³⁶ Modal split: de verhouding tussen de vervoersmodaliteiten: auto, OV, fiets.

³⁷ Alphen – Schiphol, Bollenstreek – Schiphol en Goeree-Overflakkee – Stadsregio Rotterdam.

³⁸ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 47.

³⁹ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 47.

	Omschrijving indicator	Nulmeting	Streefwaarde	Jaartal streefwaarde	Effect- of prestatieindicator
15.	Klantenwaardering (Klantenbarometer KPVV)	Tussen 7,2 en 7,4 in 2005 (afhankelijk van regio)	Geen	n.v.t.	Effectindicator bij OD1
16.	% reizigers met fysieke beperking kan zelfstandig door OV-keten reizen	Geen	80%	2015	Effectindicator bij OD5
17.	Aanpassing geprioriteerde haltes	Geen	49%	2015	Prestatie-indicator bij OD5

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 SMART⁴⁰ 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 maakt daarbij een onderscheid in grote mate, redelijke mate en geringe mate):⁴¹

- 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 tijdspad 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).

⁴⁰ 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.

⁴¹ Deze criteria zijn ontleend aan de Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens die in 2002 is uitgebracht door het Ministerie van Financiën in het kader van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) en uit een deels vergelijkbare set criteria samengevat met de term SMART.

Bevinding a. De beleidsdoelen zijn **in geringe mate** specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Er worden begrippen gebruikt die nadere toelichting behoeven. Ook ontbreekt informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdspad. Doordat de doelen aan indicatoren kunnen worden gekoppeld, worden ze echter **in redelijke mate** meetbaar en tijdgebonden. De indicatoren zijn namelijk voor een groot deel voorzien van een streefwaarde en een tijdspad. De helft van de indicatoren is voorzien van een nulmeting.

Toelichting

De begrippen die in de beleidsdoelen worden gebruikt, zijn in geringe mate specifiek. Er wordt bijvoorbeeld niet duidelijk toegelicht wat 'Beheerste groei van de mobiliteit' (AD1) is, of wat wordt bedoeld met het 'Garanderen van een minimum bereikbaarheidsniveau' (AD2). Verder is voor de doelen geen streefwaarde, inclusief bijbehorend tijdspad, geformuleerd en is de uitgangssituatie niet in beeld gebracht. De provincie heeft wel indicatoren opgesteld, die inzicht kunnen bieden in de realisatie van de beleidsdoelen. Omdat de indicatoren aan de meeste beleidsdoelen (en operationele doelen) kunnen worden gekoppeld, hebben wij de indicatoren ook in ons oordeel meegenomen. Tabel 11 geeft hiervan twee voorbeelden. De Rekenkamer vindt de indicatoren in redelijke mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Bij de meeste indicatoren is een streefwaarde geformuleerd en een jaartal waarop de streefwaarde moet zijn gerealiseerd. Bij ongeveer de helft van de indicatoren, waar dat van toepassing kan zijn, is geen informatie over de nulsituatie opgenomen.

Tabel 11 Voorbeelden van doelen met daarbij het oordeel van de Rekenkamer

Doel	Indicator(en)	Commentaar Rekenkamer
Beheerste groei van de mobiliteit (AD1)	Reizigerskilometrage concessies Zuid-Holland: een groei van 7,5% tot en met 2011 ten opzichte van 2006 (464,8 mln. km.)	Het doel is onvoldoende specifiek, omdat niet wordt toegelicht wat bedoeld wordt met 'beheerste groei van de mobiliteit'. Door de indicator met een streefwaarde op te stellen die invulling geeft aan dit doel, is het doel specifiek, meetbaar en tijdgebonden gemaakt.
Ontwikkeling duurzame samenleving (AD4)	In 2011 voldoet 80% van de bussen aan de duurzaamheidseisen.	Het doel is onvoldoende specifiek, want het begrip 'ontwikkeling' niet wordt toegelicht. De indicator geeft invulling aan het doel. Dat maakt het doel meetbaar en tijdgebonden. Het begrip 'duurzaamheidseisen' zou wel specifiekere kunnen worden gemaakt.

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

Toelichting

De meeste prestaties sluiten goed aan op de beleidsdoelen. Zo is aannemelijk dat een 'aanvalsplan sociale veiligheid' (P15) bijdraagt aan de verbetering van de sociale veiligheid (OD4) en dat het realiseren van hoogwaardige, sociaal veilige overstappunten (P14) de ketenmobiliteit (AD6) ten goede kan komen. Enkele prestaties zijn niet onder de algemene en operationele doelen van het openbaar vervoerbeleid te scharen. Het gaat dan met name om prestaties die te maken met de openbaar vervoertarieven, zoals de pilot voor de OV-chipkaart (P7) en de Euroretour in Gouda (P9). De provincie Zuid-Holland heeft geen beleidsdoel voor openbaar vervoertarieven geformuleerd.

Bevinding c. De indicatoren hangen in redelijke mate samen met de beleidsdoelen en de prestaties. Het is duidelijk over welk doel of prestatie de opgestelde indicatoren informatie verschaffen. Een aantal doelen heeft echter geen enkele indicator.

Toelichting. De provincie heeft een lijst met indicatoren opgesteld (zie tabel 1). 11 van de 17 indicatoren zijn afkomstig uit de programmabegrotingen 2008 en 2009. De programmabegroting 2007, het PVVP 2002-2020 en de Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer tellen elk twee indicatoren. Er is een mix van effectindicatoren en prestatie-indicatoren. Voor de meeste doelen zijn óf effectindicatoren óf prestatie-indicatoren opgesteld. Zo kent het doel 'Beheerste groei van de mobiliteit' (AD1) alleen effectindicatoren en geen prestatie-indicator. Een aantal doelen, zoals 'Ontwikkelen veilige samenleving' (AD3) en 'Verbeteren kostendekkingsgraad' (OD2), heeft geen enkele indicator.

3.2 Verschillen tussen het huidige en het voorgaande beleid

Naast de beschrijving van de huidige beleidsdoelen is het van belang te kijken wat het beleid van de provincie was ten tijde van het opstellen van het programma van eisen van de concessie Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland (in het vervolg DBL/RMH genoemd; start begin 2005) en de concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee (in het vervolg HWGO genoemd; gestart eind 2007).

Voor beide concessies is het PVVP 2002-2020 leidend. Het visiegedeelte van het PVVP (de nota Beheerst Groeien) is van januari 2004, dus voordat het programma van eisen van beide concessies is vastgesteld. De uitwerking van het PVVP in de Beleidsagenda van het PVVP en de Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer, zijn vóór de lopende concessie HWGO, maar ná de start van de concessie DBL/RMH opgesteld. Voor deze laatste concessie zijn daarom de volgende operationele doelen uit de doelenboom (zie figuur 3) relevant:

- verbeteren vervoer kwaliteit en samenhang van het OV voor reizigers (OD1);
- bijdragen aan verbetering van leefbaarheid en verkeersveiligheid (OD3);
- verbeteren sociale veiligheid in OV (OD4);
- verbeteren toegankelijkheid OV (OD5).

Omdat deze doelen een uitwerking zijn van het PVVP 2002-2020, is van een wijziging van beleid geen sprake. Er zou kunnen worden gezegd dat de provincie deze doelen enigszins heeft geaccentueerd. Toegankelijkheid en sociale veiligheid waren echter ook als prioriteiten in het PVVP 2002-2020 benoemd.

HOOFDSTUK 4

Beleidsontwikkeling

Dit hoofdstuk richt zich op de beleidsontwikkeling, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de concessie-eisen en hun relatie tot het openbaar vervoerbeleid. Vervolgens wordt ingegaan op het concessiebeheer in opzet. Hiervoor zijn twee concessies nader onder de loep genomen: de in 2008 gestarte concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee en de sinds 2005 lopende concessie Duin- en Bollenstreek/ Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland.

4.1 Concessie-eisen

4.1.1 Welke eisen heeft de provincie gesteld?

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

Concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee (HWGO)⁴²

Een groot deel van de eisen die de provincie stelt aan de concessie HWGO 2008-2014 is gewijd aan het voorzieningenniveau, dat wil zeggen het vervoersaanbod.⁴³ De provincie hanteert daarbij de volgende uitgangspunten:

1. het aanbod van de vervoerder moet zijn afgestemd op de vervoervraag (zoals van scholieren en forenzen);
2. het lijnennet dient te bestaan uit een netwerk van snelle, verbindende lijnen en een daarop aansluitend stelsel van ontsluitende lijnen;
3. in het netwerk dienen knooppunten zoals Rotterdam Zuidplein en busstations Heinenoord en Oude Tonge te zijn opgenomen.

De provincie onderscheidt woonkernen, zorginstellingen, bedrijventerreinen, scholen en recreatievoorzieningen waarop deze uitgangspunten van toepassing zijn. Voor al deze locaties heeft de provincie in het Programma van Eisen als minimumeis geformuleerd dat er een verbinding met ten minste één knooppunt dient te zijn. Daarnaast zijn er voor alle locaties (met uitzondering van de recreatievoorzieningen) eisen geformuleerd ten aanzien van de maximale afstand tot een bushalte. Voor woonkernen wordt deze afstand kleiner naarmate de kern meer inwoners heeft. Verder zijn er in bijlage 8 van het Programma van Eisen voor woonkernen eisen ten aanzien van minimale bedieningstijden (de periode per dag waarbinnen openbaar vervoer beschikbaar is) en maximale intervaltijden (de tijd tussen twee ritten). Voor de andere locaties dient de vervoerder in zijn vervoerplan zelf aan te geven welk voorzieningenniveau hij gaat aanbieden.

Behalve eisen aan het voorzieningenniveau zijn ook eisen gesteld aan onder meer de kwaliteit van de dienstuitvoering (o.a. stiptheid, rituitval, zitplaatsgarantie), materieel, personeel en reisinformatie. De provincie

⁴² In dit hoofdstuk is ervoor gekozen om de meest recent aanbestede concessie eerst te presenteren en vervolgens de oudere concessie. Dit sluit aan op hoofdstuk 3, waar ook eerst het actuele beleid is behandeld en vervolgens het voorgaande beleid.

⁴³ Provincie Zuid-Holland: Definitief Programma van Eisen: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014.

heeft hierbij bewust hoge eisen gesteld aan de emissienormen van het materieel en als extra wens geuit dat bussen voldoen aan de E.E.V.-norm⁴⁴. Milieu is namelijk een speerpunt in het coalitieakkoord.⁴⁵

De belangrijkste eisen voor de concessie HWGO zijn samengevat in tabel 12. Als de vervoerder in zijn offerte meer heeft geboden dan is geëist, dan is dat toegevoegd aan de tabel. Tijdens de 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 vervoerder dient gedurende de looptijd van de concessie elke twee jaar verschillende stukken aan te leveren:

- een inventarisatie van wensen van reizigers;
- een analyse van het openbaar vervoeraanbod;
- een vervoerplan (met nieuwe dienstregeling);
- een marketing- en communicatieplan;
- een evaluatie/effectmeting.

Daarnaast dient de vervoerder jaarlijks een sociaal veiligheidsplan ter goedkeuring voor te leggen aan de provincie en vervolgens uit te voeren. De vervoerder kan daarbij een beroep doen op de subsidieregeling Sociale Veiligheid van de provincie Zuid-Holland. Tot slot dient de vervoerder een milieujaarverslag te maken, waarin is aangegeven op welke wijze de zorg voor het milieu bij de uitvoering van de concessie tot uiting komt.⁴⁶

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

- een snellere en planmatige verbetering van de fysieke toegankelijkheid van het OV dan vereist;
- een thuisbrengservice/ophaalservice als aanvulling op het oproepafhankelijk vervoer;
- de inzet van bussen die voldoen aan E.E.V.-normen;
- de ontsluiting van (een deel van) het concessiegebied door een netwerk van nachtbussen.

Tabel 12 Belangrijkste concessiebepalingen HWGO

Categorie	Aspect	Eisen uit bestek	Invulling vervoerder
Kwaliteit dienstuitvoering	<i>Stiptheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een rit vertrekt nooit te vroeg van beginpunt, OV-knooppunt, busstation of tijdhalttes.⁴⁷ 2. Per maand maximaal 5% van de ritten 3 minuten of meer te laat bij overstaphalte of eindpunt. 3. De vervoerder zorgt bij het missen van de laatste aansluiting voor vervangend vervoer. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer dan 95% van de ritten vertrekt niet meer dan 180 sec. te laat van knooppunten of tijdhalttes. ▪ Voertuigen vertrekken nooit te vroeg.
	<i>Rituitval</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maximaal 0,2% rituitval per maand 2. Elke individuele in dienstregeling opgenomen rit mag maximaal 2x per maand uitvallen. 	Meer dan 99,8% van de ritten rijdt 'gewoon'.
	<i>Vervoerplicht</i>	Verplichting reizigers met eerste voertuig mee te nemen.	
	<i>Zitplaatsgarantie</i>	Op werkdagen tijdens spits mag het aantal vervoerde reizigers op het drukste punt niet hoger zijn dan het aantal zitplaatsen + 50%. Op andere tijdstippen garantie op zitplaats.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Buiten spits kan iedereen zitten. ▪ Tijdens de spits kan op >80% van de ritten iedereen zitten.

⁴⁴ De E.E.V.-norm was ten tijde van de aanbesteding de strengste norm voor uitstoot.

⁴⁵ Interview provincie Zuid-Holland d.d. 8 december 2008.

⁴⁶ Provincie Zuid-Holland: Definitief Programma van Eisen: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014, bijlage 13.

⁴⁷ Tijdhaltte: halte die in de dienstregeling is opgenomen.

Categorie	Aspect	Eisen uit bestek	Invulling vervoerder
Materieel	<i>Leeftijd</i>	Alleen materieel dat in of na 2007 voor de eerste keer in het kentekenregister in binnen- of buitenland is geregistreerd.	Nieuw wagenpark.
	<i>Milieu</i>	Alle bussen voldoen uiterlijk 1 juli 2008 aan de Euro V-norm. Uitzondering: bussen voor versterkingsritten voldoen aan Euro III-norm en hebben roefilter. Een extra wens is dat bussen voldoen aan de EEV-norm.	99 van de 104 bussen voldoen aan de EEV-norm. 5 bussen voldoen aan de Euro V-norm.
	<i>Comfort</i>	<ol style="list-style-type: none"> Tenminste 80% van de klanten geeft een 7 of hoger voor comfort bij de klantenbarometer van het KpVV. Tenminste 80% van de klanten geeft een 7 of hoger voor reinheid van het materieel bij de klantenbarometer van het KpVV. 	Conform eisen.
	<i>Toegankelijkheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> Alle bussen beschikken over een lage vloer en een knielsysteem. Voorschriften voor informatievoorziening in de bus ten behoeve van slechtzienden. 	Conform eisen.
Sociale veiligheid		<ol style="list-style-type: none"> De subjectieve veiligheidsbeleving van reizigers en personeel mag ten opzichte van 2006 niet dalen. Het aantal incidenten mag ten opzichte van 2006 niet stijgen. De concessiehouder legt jaarlijks een sociaal veiligheidsplan voor aan de provincie en voert dat ook uit. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Algemeen gevoel van veiligheid minimaal 8. ▪ Gevoel veiligheid in voertuig minimaal 8,5. ▪ Gevoel veiligheid op halte minimaal 8,4. ▪ 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 minimaal 25% incidenten is dader aanwijsbaar. ▪ Zwart- en grijsrijden maximaal 2%. ▪ Totaal schadebedrag daalt met 50% t.o.v. 2008.
Klachten		De concessiehouder dient elk kwartaal te rapporteren over aantal en aard klachten en de snelheid van afhandeling.	Conform eisen.
Aantal reizigers (opbrengsten)		Geen bepalingen opgenomen.	37% reizigersgroei

Concessie Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland (DBL/RMH)

Net als bij de concessie HWGO 2008-2014 is voor de concessie DBL/RMH 2005-2010 een belangrijk deel van de eisen gewijd aan het voorzieningenniveau.⁴⁸ Ook hier heeft de provincie gekozen voor een stelsel van normen voor verschillende locaties, namelijk woonkernen, steden (agglomeratie Leiden, Gouda, Alphen aan de Rijn), bedrijventerreinen, zorginstellingen in de steden en recreatieve voorzieningen. Voor alle locaties zijn eisen geformuleerd ten aanzien van de maximale afstand tot een bushalte. In de steden is deze afstand kleiner dan in het landelijk gebied. Verder heeft de provincie voorgeschreven dat voor de ontsluiting van alle locaties de minimumfrequentie per dag drie vertrek- en aankomstmogelijkheden in elke richting bedraagt. Behalve locaties heeft de provincie ook voorgeschreven dat de verbindingen Katwijk – Leiden, transferium 't Schouw/A44 – Wassenaar – Den Haag en Alphen aan den Rijn – Schiphol in het netwerk moeten zijn opgenomen.

Het programma van eisen bevat ook bepalingen over onder meer de kwaliteit van de dienstuitvoering (stiptheid, vervoerplicht) en materieel. De belangrijkste eisen voor de concessie DBL/RMH zijn samengevat in tabel 13. Opvallend is dat de provincie geen voorschriften heeft geformuleerd voor rituitval en zitplaatsgarantie. Als de vervoerder in zijn offerte meer heeft geboden dan is geëist, dan is dat net als voor de concessie HWGO toegevoegd aan de tabel.

Net als bij de concessie HWGO dient de vervoerder gedurende de looptijd van de concessie elke twee jaar verschillende documenten aan te leveren:

- een inventarisatie van wensen van reizigers;
- een analyse van het openbaar vervoeraanbod;
- een vervoerplan (met nieuwe dienstregeling);
- een marketingplan;
- een evaluatie/effectmeting.

Daarnaast dient de vervoerder jaarlijks een sociaal veiligheidsplan in te dienen, dat ter goedkeuring voor te leggen aan de provincie, en vervolgens uit te voeren. De vervoerder kan daarbij een beroep doen op de Algemene Subsidieverordening van de provincie Zuid-Holland. Tot slot dient de vervoerder een milieujaarverslag te maken, waarin is aangegeven op welke wijze de zorg voor het milieu bij de uitvoering van de concessie tot uiting komt.⁴⁹

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

- een snellere en planmatige verbetering van de fysieke toegankelijkheid van het OV dan vereist;
- een systeem van dynamische reizigersinformatie, met name op belangrijke knoop- en overstappunten;
- een marketingplan met daarin maatregelen ter verbetering van het imago van het openbaar vervoer;
- een snellere invoering van de OV-chipkaart.

In de ontwikkelvisie, die de vervoerder als onderdeel van de offerte dient op te stellen, moet de vervoerder aangeven of en op welke wijze zij invulling wil geven aan deze wensen.

⁴⁸ Concessie regionaal openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, concessievoorschriften bij beschikking; Provincie Zuid-Holland: Programma van Eisen: aanbesteding van de concessie openbaar vervoer, Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland 2005-2011.

⁴⁹ Concessie regionaal openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, concessievoorschriften bij beschikking, bijlage 7.

Tabel 13 Belangrijkste concessiebepalingen DBL/RMH

Categorie	Aspect	Eisen uit bestek	Invulling vervoerder
Kwaliteit dienstuitvoering	<i>Stiptheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> 100% van de ritten vertrekt niet meer dan 1 minuut te vroeg van een halte. De vervoerder draagt actief zorg voor het verminderen van het aantal en aandeel vertraagde ritten. De vervoerder biedt de reizigers een aansluitgarantie. Lijndiensten wachten op eigen initiatief maximaal 5 minuten voor het bieden van een aansluiting. 	Conform eisen.
	<i>Rituitval</i>	Geen bepalingen opgenomen.	N.v.t.
	<i>Vervoerplicht</i>	De dienstregeling moet zodanig worden uitgevoerd dat aan de redelijkerwijs te verwachten vervoervraag wordt voldaan.	Conform eisen.
	<i>Zitplaatsgarantie</i>	Geen bepalingen opgenomen.	N.v.t.
Materieel	<i>Leeftijd</i>	<ol style="list-style-type: none"> Bussen mogen maximaal 13 jaar oud zijn. Kleinschalig materieel mag maximaal 8 jaar oud zijn. 	Volledig nieuwe bussen.
	<i>Milieu</i>	Nieuw materieel moet voldoen aan de Euro IV-norm (vanaf 1 januari 2009 aan de Euro V-norm). Bestaand materieel moet voldoen aan de Euro III-norm of moet een roetfilter hebben.	Conform eisen.
	<i>Comfort</i>	HOV-lijnen moeten voorzien zijn van extra comfortabele stoelen en grotere beenruimte. Geen voorschriften voor het overige materieel.	Conform eisen.
	<i>Toegankelijkheid</i>	Al het materieel dient toegankelijk te zijn en voorzien van een knielsysteem.	Conform eisen
Sociale veiligheid		<ol style="list-style-type: none"> Reizigerswaardering sociale veiligheid in voertuig ten minste 7,5. Reizigerswaardering sociale veiligheid bij halte ten minste 7,4. Minder dan 5% van de reizigers voelt zich onveilig in het voertuig. Afname aantal (middel-)zware incidenten waarbij personeel betrokken is. Streven om maximaal 25% van het personeel met (middel-)zware incidenten te maken laten hebben. Schade aan materieel door vandalisme daalt jaarlijks met 10%. 	Conform eisen
Klachten		Afhandeling van klachten binnen 15 werkdagen na ontvangst.	Conform eisen.
Aantal reizigers (opbrengsten)		Geen bepalingen opgenomen.	13,9% groei opbrengsten in perceel DBL; 37,1% groei opbrengsten in perceel RMH.

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 onbepaald. Daardoor moet de provincie soms kiezen tussen bijvoorbeeld verbetering van de bereikbaarheid van grotere plaatsen of een goede ontsluiting van kleine kernen. Als de provincie een prioriteit in doelen heeft aangebracht, moet dit met name tot uitdrukking komen in de eisen die zij aan de concessie stelt. Als de provincie daarnaast nog wensen en 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 HWGO zijn in **grote mate** en bij de concessie DBL/RMH 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 figuur 3 in paragraaf 3.1.1) bedienen.

Concessie HWGO

De eisen aan de uitvoering van de concessie HWGO zijn in grote mate te koppelen aan de beleidsdoelen. In het Programma van Eisen worden de doelen van het OV-beleid genoemd. De verbetering van de dekkinggraad (OD2) is het enige doel waarvoor de provincie geen voorschriften heeft opgenomen. Een groot deel van de eisen is gericht op het garanderen van een minimum voorzieningenniveau. De provincie heeft voorgeschreven dat kleine kernen met openbaar vervoer ontsloten moeten worden (koppeling met OD7 en OD8). In het Programma van Eisen worden ook kernen met minder dan 800 inwoners genoemd. In de concessie HWGO wordt verbetering van de samenhang van het openbaar vervoer opgehangen (koppeling met OD1) aan de openbaar vervoerknooppunten (zoals Rotterdam Zuidplein), waarmee elke kern of instelling een verbinding dient te hebben. Deze knooppunten fungeren ook als transferpunt voor verschillende vormen van openbaar vervoer (koppeling met OD6). Voor de verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer heeft de provincie eisen geformuleerd voor bijvoorbeeld punctualiteit en rituitval (ook koppeling met OD1). De provincie heeft geëist dat de vervoerder voor de uitvoering van de concessie milieuvriendelijk en goed toegankelijk materieel inzet (koppeling met OD3 en OD5). De informatie in de bus moet toegankelijk zijn voor slechtzienden (ook koppeling met OD5). De provincie heeft verder als normen dat zowel de subjectieve veiligheidsbeleving (klantwaardering) als de objectieve veiligheidsituatie (aantal incidenten) niet mag verslechteren. De vervoerder dient jaarlijks een sociaal

veiligheidsplan op te stellen, waarvan de maatregelen door de provincie gesubsidieerd kunnen worden (koppeling met OD4).

Concessie DBL/RMH

De eisen aan de uitvoering van de concessie DBL/RMH zijn in redelijke mate te koppelen aan de beleidsdoelen die golden tijdens het opstellen van het Programma van Eisen (zie paragraaf 3.2). De concessie bevat zowel voorschriften voor de milieuvriendelijkheid (koppeling met OD3) als voor de toegankelijkheid (koppeling met OD5) van het materieel. Voor de verbetering van de sociale veiligheid (koppeling met OD4) heeft de provincie voorgeschreven dat de veiligheidsbeleving minimaal een 7,4 (bij haltes) respectievelijk een 7,5 (in de bus) haalt en dat het aantal incidenten jaarlijks daalt. De vervoerder dient jaarlijks een sociaal veiligheidsplan op te stellen, waarvan de maatregelen door de provincie gesubsidieerd kunnen worden (koppeling met OD4). Minder aandacht besteedt de provincie aan de verbetering van de vervoer kwaliteit (OD1). Zo zijn er geen eisen voor rituitval of voor zitplaatsgarantie, alleen voor punctualiteit. Bevordering van de samenhang van het openbaar vervoer (eveneens OD1) valt onder de ontwikkelingsfunctie en is daarmee geen harde eis.

Bevinding e. De prioritering in de beleidsdoelen is **in redelijke mate** herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessies HWGO en DBL/RMH. Er is veel aandacht voor sociale veiligheid en voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. De eisen, die de provincie heeft geformuleerd voor de sociale functie, zijn relatief soepel in vergelijking met andere provincies. Wel zijn de eisen in de nieuwere concessie HWGO hoger dan in de oudere concessie DBL/RMH.

Toelichting

De provincie heeft in het PVVP 2002-2020 drie prioriteiten aangegeven (zie paragraaf 3.1.1):

1. Verbetering van het openbaar vervoer in het landelijk gebied ter ondersteuning van het kleine kernenbeleid (sociale functie).
2. Verbetering c.q. instandhouding van de sociale veiligheid.
3. Integraal toegankelijk openbaar vervoer voor mensen die minder goed ter been zijn.

Ad 1) De minimumeisen die de provincie hanteert voor de bereikbaarheid van woonkernen zijn vrij soepel, als deze eisen worden vergeleken met concessie-eisen in andere provincies. Daarbij is onder meer gekeken naar het minimum aantal inwoners dat een kern moet hebben om in het openbaar vervoernetwerk te worden opgenomen en naar de minimaal vereiste frequentie van het openbaar vervoer voor deze kernen. Bij de concessie DBL/RMH behoeft op werkdagen geen regionaal openbaar vervoer aangeboden te worden in kernen met minder dan 3000 inwoners, als daar een systeem van collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) functioneert.⁵⁰ Bij CVV wordt gereden op oproepbasis. Bij de concessie HWGO ligt de grens wat hoger. Daar geldt voor kernen met minder dan 3000 inwoners dat de vervoerder oproepafhankelijk lijngebonden openbaar vervoer dient aan te bieden.⁵¹ In de praktijk kan de vervoerder overigens een hoger niveau van openbaar vervoer voor kleine kernen aanbieden.

Ad 2) De provincie heeft in beide onderzochte concessies uitgebreide aandacht voor verbetering van de sociale veiligheid. In de concessie DBL/RMH zijn verschillende eisen geformuleerd waaraan de vervoerder moet voldoen.

⁵⁰ Concessie regionaal openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, concessievoorschriften bij beschikking, art. 12.

⁵¹ Provincie Zuid-Holland: Definitief Programma van Eisen: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014, bijlage 8. Verschillen tussen oproepafhankelijk lijngebonden openbaar vervoer en CVV: 1. Bij lijngebonden vervoer staan de route, de vertrektijd en de verwachte reistijd vast (indien de bus wordt opgeroepen) en CVV niet; 2. CVV biedt deur tot deur vervoer, bij lijngebonden vervoer dient de reiziger naar een halte te gaan; 3. Bij lijngebonden vervoer is de strippenkaart geldig, bij CVV dient de reiziger een toeslag te betalen; 4. CVV heeft een kleiner bedieningsgebied.

Het betreft zowel eisen aan de veiligheidsbeleving van reizigers als objectieve veiligheidseisen, zoals afname van het aantal incidenten. In de concessie HWGO heeft de provincie als norm geformuleerd dat zowel de veiligheidsbeleving als het aantal incidenten minimaal op hetzelfde niveau dienen te blijven. Daarnaast moet de vervoerder jaarlijks een sociaal veiligheidsplan schrijven. De kwaliteit van het eerste sociale veiligheidsplan, dat onderdeel dient uit te maken van de offerte, behoorde tot de beoordelingscriteria van de offertes.

Ad 3) In beide concessies heeft de provincie geëist dat het materieel toegankelijk dient te zijn en is omschreven wat daaronder moet worden verstaan. Bij de concessie HWGO zijn de eisen gedetailleerder dan bij de concessie DBL/RMH. Zo zijn er eisen aan de informatievoorziening in de bus ten behoeve van slechtzienden. In het Programma van Eisen van beide concessies zijn de inschrijvers verder uitgenodigd in de offerte invulling te geven aan de wens van de provincie de fysieke toegankelijkheid van het openbaar vervoer sneller te verbeteren dan gewenst.

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 rekening te houden met actuele ontwikkelingen. De volgende aspecten komen aan de orde:

- 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 clauses 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. De ontwikkelrol is in beide concessies neergelegd bij de vervoerder, die daardoor de ruimte krijgt om te opereren binnen de door de provincie gestelde kaders en te bereiken doelen. De vervoerder dient een ontwikkelbureau in te stellen, waar de plannen en activiteiten voor de ontwikkeling van de concessie worden opgesteld. De provincie geeft een financiële bijdrage voor zowel het instandhouden van het ontwikkelbureau als de specifieke activiteiten. Bij de concessie DBL/RMH (€ 1 mln.) is de totale bijdrage van de provincie in absolute zin hoger dan bij de concessie HWGO (€ 0,4 mln.), maar ten opzichte van de omvang van de totale exploitatiebijdrage voor de betreffende concessie zijn beide ontwikkelbijdragen relatief even groot. De concessie HWGO kent daarnaast een clause voor meer- en minderwerk.

Positionering ontwikkelrol

*Concessie HWGO*⁵²

De provincie Zuid-Holland heeft er voor gekozen de vervoerder verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de ontwikkelrol. De uitvoering van de ontwikkelrol moet volgens het Programma van Eisen zijn gericht op het leveren van een bijdrage aan de volgende doelen:

- Toename van het aantal reizigers en het aantal keuzereizigers⁵³, met name op het filegevoelige traject Heinenoordtunnel – Rotterdam Zuidplein;
- Versterken van de samenhang tussen openbaar vervoernetwerken. Het gaat dan bijvoorbeeld om afstemming van dienstregelingen, kwaliteitseisen of marketingactiviteiten;
- Verbetering van de samenhang tussen verschillende vervoersmodaliteiten om de ketenmobiliteit te bevorderen;
- Ontsluiting van het landelijk gebied via openbaar vervoer;
- Realisatie van de milieudoelen van de provincie door een schoon en stil wagenpark.

Deze doelen zijn een uitwerking van de beleidsdoelen van het openbaar vervoer van de provincie (zie doelenboom, paragraaf 3.1.1).

Volgens de provincie is de vervoerder het beste toegerust om deze doelen te bereiken. De vervoerder heeft in vergelijking met de provincie meer kennis van de markt en beschikt over de mogelijkheden om snel en adequaat te reageren op veranderingen in de markt. De vervoerder heeft door de opbrengstverantwoordelijkheid een prikkel om kansen en mogelijkheden te benutten.

De doelen van de ontwikkelfunctie zijn op de meeste onderdelen gelijk aan de doelen van de concessie DBL/RMH. Een extra doel in de concessie HWGO is het bevorderen van een beter milieu. Dit doel volgt uit het coalitieakkoord.⁵⁴

Bij de ontwikkelfunctie behoren de volgende taken:

- Het concretiseren van de visie op de ontwikkeling van het openbaar vervoer gedurende de concessie;
- Het planmatig ontwikkelen van het openbaar vervoernetwerk op basis van een analyse van de relatie tussen de (potentiële) vraag naar openbaar vervoer en het openbaar vervoeraanbod;
- Het al dan niet in samenwerking met andere partijen planmatig ontwikkelen, implementeren en uitvoeren van acties, onder andere op het gebied van marketing & communicatie en vervoermanagement;
- Het planmatig ontwikkelen en implementeren van op de behoeften van reizigers gebaseerde informatievoorziening (voorafgaand en tijdens de reis);
- Het planmatig ontwikkelen en implementeren van lokale en regionale tarieven die bijdragen aan het benutten van marktkansen.

In het kader van de ontwikkelfunctie dient de vervoerder elke twee jaar een aantal plannen op te leveren. Het gaat om een inventarisatie van wensen van potentiële klanten, analyse van het openbaar vervoeraanbod, een marketing- en communicatieplan, een vervoerplan en een evaluatie/effectmeting (zie ook paragraaf 4.1.1).

⁵² Definitief Programma van Eisen: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree/Overflakkee, paragraaf 1.3 en artikel 2.1 – 2.4, juni 2007.

⁵³ Keuzereizigers: reizigers die voor hun vervoer niet afhankelijk zijn van het openbaar vervoer, maar ook van andere vervoermiddelen gebruik kunnen maken.

⁵⁴ Interview Zuid-Holland, 8 december 2008.

Concessie DBL/RMH⁵⁵

Ook bij deze concessie is de vervoerder verantwoordelijk voor de uitvoering van de ontwikkelfunctie. De provinciale beleidsdoelen vormen de leidraad voor de ontwikkeling van het openbaar vervoer. Volgens het Programma van Eisen dient de vervoerder in het kader van de ontwikkelfunctie een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- Toename van het aantal openbaar vervoerreizigers en het aandeel van de keuzereizigers daarin. De vervoerder dient aandacht te besteden aan de ontwikkeling van het openbaar vervoer op belangrijke, filegevoelige trajecten;
- Versterking samenhang tussen openbaar vervoernetwerken;
- Versterken samenhang tussen vervoersmodaliteiten om de ketenmobiliteit te bevorderen;
- Handhaven openbaar vervoerontsluiting in het landelijk gebied.

Deze doelen staan ook in de doelenboom, in iets andere bewoordingen.

De provincie heeft een aantal redenen om de ontwikkelrol bij de vervoerder neer te leggen: een betere kennis van de markt, de mogelijkheden en middelen om in te spelen op veranderingen in de markt en de combinatie met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Voor een deel zijn dat dezelfde redenen die bij de concessie HWGO zijn gegeven.

In de concessiebeschikking zijn verder de ambities, die de vervoerder in zijn offerte heeft aangeboden, als eisen behorend bij de uitvoering van de ontwikkelrol opgenomen. Tabel 14 laat zien wat deze ambities zijn voor het einde van de looptijd van de concessie.

Tabel 14 Ambities vervoerder concessie DBL/RMH

	Perceel RMH	Perceel DBL
Toename aantal reizigers	17,1%	17,6%
Gemiddelde toename vervoeropbrengst	37,1%	19,2%
Streefwaarde kostendekkingsgraad	54,2%	56,1%

Bij de ontwikkelrol horen de volgende taken:

- Het planmatig ontwikkelen van het openbaar vervoernetwerk op basis van een uit te voeren analyse van de relatie tussen de (potentiële) vraag naar openbaar vervoer en het openbaar vervoeraanbod;
- Het ontwikkelen en implementeren van fysieke en dienstverlenende aansluitingen tussen diverse vervoerdiensten;
- Het planmatig ontwikkelen en uitvoeren van acties waarmee een toename van het aantal reizigers wordt gerealiseerd, eventueel in samenwerking met andere partijen;
- Het ontwikkelen en implementeren van lokale en regionale tarieven die bijdragen aan het benutten van marktkansen;
- Het ontwikkelen en implementeren van plannen om de sociale veiligheid te waarborgen en te verbeteren;
- Het planmatig verbeteren van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer;
- Het overleggen met reizigers, gemeenten, consumentenorganisaties en belanghebbende partijen over de ontwikkeling van het openbaar vervoer;
- Het organiseren van het overleg over de advisering met consumentenorganisaties en de gemeenten Leiden, Alphen aan den Rijn en Gouda over de ontwikkeling en de uitvoering van het openbaar vervoer.

⁵⁵ Provincie Zuid-Holland: Programma van Eisen: Aanbesteding van de concessie openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden, Rijnstreek/Midden-Holland 2005-2011, hoofdstuk 0 en paragraaf 2.3; Concessie regionaal openbaar Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, art. 6-10.

In de concessie DBL/RMH is het takenpakket van de vervoerder voor de uitvoering van de ontwikkelfunctie uitgebreider dan bij de concessie HWGO. Extra taken zijn de bevordering van de sociale veiligheid en het voeren van overleg met organisaties van belanghebbenden. In de concessie HWGO wordt dit tot de reguliere taken gerekend.

Voor de ontwikkelfunctie dient de vervoerder, net als in de concessie HWGO, elke twee jaar een aantal plannen op te leveren. Het gaat om een analyse van het openbaar vervoeraanbod, het ontwikkelplan, een marketingplan, een vervoerplan, een evaluatie/effectmeting en een onderzoek naar de wensen van reizigers (zie ook paragraaf 4.1.1).

Ontwikkelbudget

- *Concessie HWGO:* De provincie heeft voor het uitvoeren van de ontwikkelfunctie een vaste bijdrage van € 100.000 (prijspeil 2008; de bijdrage wordt jaarlijks geïndiceerd) beschikbaar gesteld. Daarnaast stelt de provincie een bedrag van maximaal € 300.000 beschikbaar voor activiteiten uit het marketing- en communicatieplan.⁵⁶
- *Concessie DBL/RMH:* Voor de uitvoering van de ontwikkelfunctie is jaarlijks een bedrag van € 1 mln. (prijspeil 2005; het bedrag wordt jaarlijks geïndiceerd) beschikbaar. Voor dat bedrag dient de concessiehouder onder meer een ontwikkelteam in te stellen, dat is belast met de uitvoering van de ontwikkelfunctie en de maatregelen die daaruit voortvloeien.⁵⁷

Meer/minderwerkclausule

- *Concessie HWGO:* In de concessie is de mogelijkheid van meer- en minderwerk opgenomen. Daarvoor gelden tarieven die zijn afgeleid van het vastgestelde tarief van een dienstregelinguur (dru-prijs).
- *Concessie DBL/RMH:* In de concessie is geen mogelijkheid van meer- en minderwerk opgenomen.

Verlenging looptijd

- *Concessie HWGO:* In de concessie is de mogelijkheid opgenomen de concessie met maximaal 1 jaar te verlengen tot uiterlijk 31 december 2015. Er zijn geen voorwaarden genoemd voor de verlenging.⁵⁸
- *Concessie DBL/RMH:* In de concessie is de mogelijkheid opgenomen de concessie met maximaal 2 jaar te verlengen tot uiterlijk 31 december 2012. Verlenging is alleen mogelijk als de Rijn-Gouwelijn in 2011 of in 2012 geheel of gedeeltelijk in gebruik wordt genomen. Bovendien is toestemming van de minister van Verkeer en Waterstaat vereist.⁵⁹

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.*

⁵⁶ Provincie Zuid-Holland: Definitief Bestek: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree/Overflakkee 2008-2014 (pag. 5), 7 juni 2007.

⁵⁷ Concessie regionaal openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, art. 41.

⁵⁸ Provincie Zuid-Holland: Definitief Bestek: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree/Overflakkee 2008-2014 (pag. 6), 7 juni 2007.

⁵⁹ Concessie regionaal openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, art. 3.

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 Zuid-Holland heeft **in grote mate** omschreven wat de uitgangspunten voor het concessiebeheer zijn. Deze uitgangspunten zijn echter wel pas van recente datum, namelijk het najaar van 2008. De uitgangspunten zijn geldig voor alle concessies in de provincie, dus ook voor de concessies HWGO en DBL/RMH. In de relatie met de vervoerder benadrukt de provincie het gezamenlijke belang van een goed openbaar vervoer. Zij wil niet onmiddellijk sancties opleggen, omdat deze de prestaties volgens de provincie niet verbeteren. In plaats daarvan geeft zij de voorkeur aan overleg om de vervoerder te bewegen maatregelen te nemen voor verbetering van prestaties.

Toelichting

Nota Beheersysteem Zuid-Hollandse OV-concessies

De provincie heeft in november 2008 de nota 'Beheersysteem Zuid-Hollandse OV-Concessies' vastgesteld. In deze nota zijn de uitgangspunten voor het concessiebeheer in de provincie Zuid-Holland vastgelegd. Belangrijk doel van de nota is het concessiebeheer in lijn te brengen met de algemene sturingsfilosofie van de provincie, de zogeheten Provincie Nieuwe Stijl (PNS). Kern van de PNS is dat de provincie de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de daartoe geëigende instantie neerlegt.

In de nota wordt geconstateerd dat de vervoerder en de provincie een gezamenlijk belang hebben, namelijk de zorg voor goed openbaar vervoer. Daarbij zal de vervoerder een zo hoog mogelijk rendement willen genereren en de provincie het bedrag dat zij voor het openbaar vervoer betaalt, juist willen beperken. Vanwege het gezamenlijke belang verdient een goede samenwerking tussen provincie en vervoerder de voorkeur. In het uiterste geval kan de provincie terugvallen op sancties en boetes. Die zijn echter niet productief, want door het opleggen van sancties verdwijnen achterblijvende prestaties niet. Bovendien bestaat het risico dat een vervoerder tekortkomingen zal verbloemen of verzwijgen. In plaats daarvan verdient het de voorkeur de mogelijkheid van sancties vooral te gebruiken om de vervoerder te bewegen tot maatregelen om de prestaties te verbeteren. Dat gebeurt door de vervoerder in het beheeroverleg aan te spreken, aan de hand van rapportages over de uitvoering die zijn opgesteld door de vervoerder, door de provincie of het KpVV.⁶⁰

Aangezien de nota pas eind 2008 is vastgesteld, heeft de Rekenkamer ook onderzocht wat de concessies zelf over de uitgangspunten van het concessiebeheer melden.

⁶⁰ Provincie Zuid-Holland: Beheersysteem Zuid-Hollandse OV-concessies, 13 november 2008 (pag. 1 – 7).

Concessie HWGO

De provincie heeft in hoofdstuk 1 van het Programma van Eisen aangegeven passende maatregelen te treffen wanneer de vervoerder zich niet aan de concessievoorschriften houdt. In het onderdeel Monitoring en Controle van het Programma van Eisen is dit uitgangspunt uitgewerkt.⁶¹ Als de vervoerder één of meerdere concessievoorschriften niet nakomt, dan kan de provincie direct een sanctie treffen, maar de vervoerder ook eerst een termijn geven om alsnog aan de voorschriften te gaan voldoen. De sancties kunnen bestaan uit het opschorten van betalingstermijnen en/of het opleggen van een boete. De provincie maakt niet duidelijk wanneer zij welke keuze maakt.

Concessie DBL/RMH

Ook bij deze concessie heeft de provincie, indien de vervoerder niet voldoet aan de concessievoorschriften, de keuze tussen het bieden van een hersteltermijn en het direct opleggen van een sanctie. Ook in deze concessie heeft de provincie als sanctiemogelijkheden het opschorten van betalingstermijnen en het opleggen van een boete. Op welke wijze de provincie de sanctiemogelijkheden kan gebruiken, is niet verder uitgewerkt.

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;
- 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

⁶¹ Provincie Zuid-Holland: Definitief Programma van Eisen, Europese aanbesteding openbaar vervoerdiensten concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014, paragraaf 3.13.

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 Zuid-Holland heeft **in grote mate** gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht te krijgen in de afgesproken prestaties. De provincie maakt daarvoor gebruik van informatie van de vervoerder, maar voert ook zelf onderzoek uit om de betrouwbaarheid van de informatie van de vervoerder te waarborgen.

Toelichting

In beide onderzochte concessies (de concessie HWGO⁶² en de concessie DBL/RMH⁶³) heeft de provincie voorgeschreven dat de vervoerder de MIPOV-gegevens dient aan te leveren. Tabel 15 bevat de belangrijkste informatie over de uitvoering van beide concessies die de provincie aan de vervoerder vraagt. De informatie die de vervoerder dient te verstrekken is voor beide concessies vrijwel gelijk.

Bij de concessie HWGO zijn de eisen ten aanzien van de rapportages over het materieel iets specifieker: de vervoerder dient jaarlijks aan te geven of het materieel voldoet aan de normen voor toegankelijkheid en voor milieu. Verder heeft de provincie voor de eerste drie maanden van deze concessie de aanvullende eis gesteld dat de vervoerder wekelijks rapporteert over rituitval, punctualiteit, zitplaatsgarantie en reizigers die niet konden worden meegenomen. Ook is de vervoerder in deze concessie verplicht een klantenpanel in te stellen, dat tenminste tweemaal per jaar actief wordt benaderd om inzicht te krijgen in de reizigerswensen en de waardering van het openbaar vervoer (art. 3.9.4. Programma van Eisen).

De provincie heeft ook zelf voorschriften opgesteld voor de gegevenslevering door de vervoerder.⁶⁴ De vervoerder wordt geacht de meeste gegevens aan te leveren aan het bedrijf Vervoersapplicaties Nederland (VANL). VANL verwerkt de gegevens in een informatiesysteem. De provincie controleert of de vervoerder de informatie tijdig, volledig of kwalitatief ondermaats aanlevert en spreekt de vervoerder daar zo nodig op aan. Als de vervoerder daar niet of onvoldoende gehoor aan geeft, kan de provincie een boete opleggen.

⁶² Provincie Zuid-Holland: Definitief Programma van Eisen: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee, paragraaf 3.13 en bijlage 7.

⁶³ Beschikking concessie regionaal openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland 2005-2010, art. 33-34 en bijlage 7.

⁶⁴ Provincie Zuid-Holland: Beheersysteem Zuid-Hollandse OV-concessies (pag. 33), november 2008.

Tabel 15 Overzicht informatie van vervoerder concessies HWGO en DBL/RMH

	Welke informatie?	HWGO	DBL/RMH
1	Aantal dienstregelinguren	1x per jaar	1x per jaar
2	Rituitval	1x per kwartaal	1x per kwartaal
3	Punctualiteit	1x per kwartaal	1x per kwartaal
4	Aantal incidenten/calamiteiten	1x per kwartaal	1x per kwartaal
5	Aantal instappers	1x per kwartaal	1x per kwartaal
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 (alleen aantallen)
11	Leeftijd voertuigen	1x per jaar	1x per jaar

Behalve informatie over de uitvoering van de concessie is de vervoerder ook verplicht voor de uitvoering van de ontwikkelingsfunctie elke twee jaar een aantal documenten aan te leveren (zie ook paragraaf 4.1.3). Deze documenten zijn bedoeld om de kwaliteit van het openbaar vervoer en het gebruik ervan verder te ontwikkelen. Voor beide concessies gaat het om de volgende documenten:

- inventarisatie wensen klanten;
- analyse openbaar vervoeraanbod;
- ontwikkelplan;
- marketingplan;
- evaluatie/effectmeting.

Ook moet de vervoerder in beide concessies elk jaar een milieujaarverslag opstellen.

Betrouwbaarheid informatie concessie HWGO⁶⁵

De vervoerder heeft in de concessie HWGO de verplichting om de verantwoording over de exploitatiebijdrage, de ontwikkelbijdrage en de vervoeropbrengst vergezeld te laten gaan van een goedkeurende accountantsverklaring. Uit de verantwoording moet zichtbaar worden dat het afgesproken aantal dienstregelinguren ook daadwerkelijk is verreden. Verder dient de vervoerder de MIPOV-rapporten vergezeld te laten gaan van een ondertekende verklaring dat de geleverde informatie getrouw is. Dat behoeft geen accountantsverklaring te zijn.

De provincie heeft ook de mogelijkheid via steekproeven te controleren of de vervoerder zich houdt aan de concessievoorschriften. Op basis van deze controles kan de provincie sancties treffen, ook als geconstateerd is dat een concessievoorschrift slechts eenmaal is overtreden.

Betrouwbaarheid informatie concessie DBL/RMH⁶⁶

In deze concessie dient de vervoerder zich te verantwoorden over de exploitatiebijdrage en de ontwikkelbijdrage, maar niet over de vervoeropbrengst. De verantwoording over beide bijdragen dient te zijn voorzien van een accountantsverklaring. Voor de ontwikkelbijdrage is dit geregeld in de concessiebeschikking. Voor de exploitatiebijdrage wordt verwezen naar de algemene subsidieverordening, waarin een accountantsverklaring

⁶⁵ Concessiebeschikking inzake het verrichten van openbaar vervoer per bus en auto in het gebied Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee (2008-2014), pag. 15; Provincie Zuid-Holland: Definitief Programma van Eisen Europese aanbesteding openbaar vervoerdiensten concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014, bijlage 7 en paragraaf 3.13.

⁶⁶ Concessie regionaal openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, art. 34, 42-43, bijlage 7.

verplicht is gesteld voor subsidies vanaf € 100.000.⁶⁷ Over de betrouwbaarheid van de gegevens over de uitvoering (punctualiteit e.d.) behoeft de vervoerder geen waarborgen te geven.

Net als in de concessie HWGO kan de provincie via steekproeven de naleving van de concessievoorschriften controleren. De vervoerder is verplicht daaraan mee te werken. Ook in deze concessie kan de provincie op basis van deze controles sancties treffen, ook bij eenmalige overtredingen.

4.2.3 Welke mogelijkheden heeft de provincie om bij te sturen?

De provincie beschikt over een aantal instrumenten om de uitvoering van de concessie bij te sturen: periodiek overleg met de concessiehouder, het opschorten van betalingstermijnen, boetes en het intrekken van de concessie. In tabel 16 is aangegeven in welke situatie de provincie deze instrumenten kan inzetten. De concessies kennen geen bonus-malusregeling. De provincie beschouwt het als een soort van bonus-malusregeling dat de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is.⁶⁸

Tabel 16 Beschikbare bijsturinginstrumenten concessies HWGO en DBL/RMH

Instrument		Concessie HWGO ⁶⁹	Concessie DBL/RMH ⁷⁰
Periodiek overleg	Frequentie	Minimaal 1x per 4 weken.	Minimaal 1x per 4 weken.
Opschorting betalingstermijnen		Bij niet nakomen één of meer concessievoorschriften, opschorting van één of meerdere betalingstermijnen mogelijk.	Bij niet nakomen één of meer concessievoorschriften, opschorting van één of meerdere betalingstermijnen mogelijk.
Boete	Hoogte	Per kwartaal maximaal 5% van de jaarlijkse exploitatiebijdrage.	Maximaal 50% van de jaarlijkse exploitatiebijdrage.
	Toepassing	Bij niet nakomen concessievoorschriften. Hoogte boete afhankelijk van: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorschrift dat niet is nagekomen ▪ Hinder voor reizigers ▪ Financieel voordeel voor vervoerder ▪ Frequentie van overtredingen 	Bij niet nakomen concessievoorschriften. Hoogte boete afhankelijk van: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorschrift dat niet is nagekomen ▪ Hinder voor reizigers ▪ Financieel voordeel voor vervoerder ▪ Frequentie van overtredingen
Intrekken concessie		Mogelijk als één of meerdere boetes niet tot naleving concessie leidt.	Mogelijk als één of meerdere boetes niet tot naleving concessie leidt.

De sturingsmogelijkheden in beide concessies komen grotendeels overeen. Als de vervoerder één of meerdere concessievoorschriften niet nakomt, heeft de provincie het recht één of meerdere betalingstermijnen op te schorten. Zij brengt de vervoerder daarvan schriftelijk op de hoogte en kan een termijn vaststellen waarbinnen de vervoerder de tekortkomingen dient op te heffen. Als de vervoerder deze termijn niet nakomt, kan de provincie een boete opleggen. De provincie heeft niet exact beschreven voor welke overtreding een boete kan worden opgelegd en hoe hoog de boete per overtreding is. De hoogte van een boete wordt van geval tot geval bepaald en is afhankelijk van de soort overtreding, de mate van hinder die reizigers ondervinden, het aantal keren dat een

⁶⁷ Provincie Zuid-Holland: Algemene subsidieverordening Zuid-Holland, oktober 2001 (art. 42).

⁶⁸ Provincie Zuid-Holland: Programma van Eisen Duin- en Bollenstreek/Leiden, Rijnstreek/Midden-Holland 2005-2010, paragraaf 3.1.

⁶⁹ Beschikking concessie regionaal openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland 2005-2010, art. 34 en 35.

⁷⁰ Provincie Zuid-Holland: Definitief Programma van Eisen: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee, paragraaf 3.13.

overtreding heeft plaatsgevonden en het eventuele financiële voordeel dat de vervoerder heeft van de overtreding. Bij financieel voordeel kan bijvoorbeeld worden gedacht aan besparing van de kosten van een rit bij rituitval of aan besparingen door materieel onvoldoende schoon te maken. De provincie heeft geen vaste boetebedragen voor bepaalde typen overtredingen van de concessievoorschriften. De maximale boete is bij de concessie DBL/RMH ruim twee keer zo hoog als bij de concessie HWGO. Als de boetes niet het gewenste effect hebben, is het in beide concessies mogelijk de concessie in te trekken.

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.

In de provincie Zuid-Holland zijn er vier reizigersoverleggen die de provincie en de vervoerder adviseren over het openbaar vervoer.⁷¹ De concessie HWGO heeft één reizigersoverleg. In de concessie DBL/RMH zijn twee reizigersoverleggen actief. De Reizigersadviesraad OV Holland Rijnland (ROVH) is het reizigersoverleg voor het perceel DBL. Het Reizigersoverleg Midden-Holland (ROM) is het reizigersoverleg voor het perceel RMH. Hoewel de provincie de concessie DBL/RMH bij de volgende aanbesteding niet meer als twee aparte percelen maar in zijn geheel gaat aanbesteden, blijven beide reizigersoverleggen voorlopig apart bestaan.

In alle reizigersoverleggen zitten vertegenwoordigers van ROVER, de ouderenbonden, het patiëntenplatform en de fietsersbond. Het ROVH heeft ook burgerleden, die niet zijn gelieerd aan een belangenorganisatie. Dat heeft er mee te maken dat het ROVH al functioneerde voordat het reizigersoverleg vanuit de Wp2000 verplicht werd gesteld. De reizigersoverleggen in Zuid-Holland hebben een onafhankelijke voorzitter en secretaris. Daarnaast verleent de provincie een subsidie van € 5.000.⁷²

⁷¹ Goudappel Coffeng in opdracht van de provincie Zuid-Holland: Consumentenparticipatie in concessiegebieden OV: evaluatie, november 2008 (pag. 5).

⁷² Interview reizigersoverleg ROM en ROVH, d.d. 4 februari 2009; interview reizigersoverleg HWGO, d.d. 9 maart 2009.

HOOFDSTUK 5

Beleidsuitvoering

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid: het concessiebeheer in praktijk en de resultaten van de concessies Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee en Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland.

5.1 Concessiebeheer in de praktijk

5.1.1 Over welke informatie beschikt de provincie?

Beoordelingscriteria h en i:

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

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

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

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

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

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

Bevinding h. De provincie heeft in grote mate inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessies. De provincie beschikt over de meeste relevante gegevens over de prestaties van de vervoerder. Een deel van de gegevens is afkomstig van de vervoerder. De provincie monitort de prestaties van de vervoerder ook zelf via onafhankelijke onderzoeken.

Toelichting

Concessie HWGO (2008-2014)

De provincie verzamelt gegevens over de uitvoering van de concessie HWGO (zie tabel 17). De meeste informatie is afkomstig van de vervoerder. Die rapporteert conform het MIPOV-model, inclusief een kwalitatieve toelichting. De gegevens over de gerealiseerde dienstregelingen zijn voorzien van een accountantsverklaring.⁷³

Tabel 17 Bij de provincie beschikbare informatie over concessie HWGO

Onderwerp	Info beschikbaar	Frequentie	Bron
Aantal dienstregelingen	Ja	1x per jaar	Vervoerder
Rituitval	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
Punctualiteit	Deels	2x per jaar	Provincie
Aantal incidenten/calamiteiten	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
Aantal instappers	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
Aantal reizigerskilometers	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
Reizigersopbrengst	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
Afhandeling klachten	Ja	1x per maand	Vervoerder
Klachtenoverzicht	Ja	1x per maand	Vervoerder
Aantal voertuigen (incl. onderscheid toegankelijkheid en milieunorm)	Ja	1x per jaar	Vervoerder
Leeftijd voertuigen	Ja	1x per jaar	Vervoerder

Cijfers over punctualiteit worden niet door de vervoerder aangeleverd.⁷⁴ De provincie heeft in het eerste kwartaal van 2008 zelf onderzoek laten verrichten naar de punctualiteit. In dit onderzoek zijn ook uitvoeringsaspecten als vervoer- en zitplaatsgarantie, toegankelijkheid en comfort van bussen, reinheid van bussen, gedrag van de chauffeur en informatievoorziening bij haltes en OV-knooppunten meegenomen. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van zogenoemde 'mystery guests'.⁷⁵ Dit onderzoek vormt een aanvulling op de OV-klantenbarometer, het landelijke tevredenheidsonderzoek van het KpVV. In het vierde kwartaal van 2008 heeft de provincie wederom een onderzoeksbureau gevraagd steekproeven te nemen van de punctualiteit van het openbaar vervoer. Ditmaal in alle concessies waarvoor de provincie Zuid-Holland verantwoordelijk is. Het onderzoek strekt zich verder uit tot rituitval, welk materieel wordt ingezet en de juistheid van informatie op het materieel. Hetzelfde onderzoek zal in 2009 worden herhaald.⁷⁶

De provincie stemt de methodiek van onderzoek af met de vervoerder om discussies te voorkomen. Een onderzoek wordt soms, maar niet altijd aangekondigd. De resultaten van de onderzoeken die de provincie laat uitvoeren, komen op hoofdlijn overeen met de gegevens die de vervoerder aanlevert. De inzet van 'mystery guests' leidt volgens de provincie amper tot extra bevindingen en levert ook geen betrouwbare uitspraken op.⁷⁷

⁷³ Interview provincie Zuid-Holland, 8 december 2008.

⁷⁴ Informatie provincie (Excel-bestand).

⁷⁵ Probit: Rapportage monitoring Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 1^e kwartaal 2008; informatie provincie (Excel bestand).

⁷⁶ AGV Movares: Provincie Zuid-Holland, Concessiemonitoring voor najaar 2008 en 2009 als geheel (offerte, pag. 7), 15 oktober 2008. De provincie Zuid-Holland heeft de opdracht bevestigd, informatie via e-mail, 5 februari 2009.

⁷⁷ Interview provincie, 8 december 2008.

Concessie DBL/RMH (2005-2010)

Ook bij de concessie DBL/RMH komt de meeste informatie over de uitvoering van de vervoerder (zie tabel 18). De provincie heeft via een afgeschermd internetsite van de vervoerder toegang tot de gegevens over de onderwerpen die in de concessievoorwaarden zijn voorgeschreven.

Tabel 18 Bij de provincie beschikbare informatie over concessie DBL/RMH

Onderwerp	Info beschikbaar	Frequentie	Bron
Aantal dienstregelingen	Ja	1 x per jaar ⁷⁸	Vervoerder
Rituitval	Ja	1 x per kwartaal	Vervoerder
Punctualiteit	Deels (alleen in 2007)	1 x per kwartaal	Provincie
Aantal incidenten/calamiteiten	Ja	1 x per kwartaal	Vervoerder
Aantal instappers	Ja	1 x per kwartaal	Vervoerder
Aantal reizigerskilometers	Ja	1 x per kwartaal	Vervoerder
Reizigersopbrengst	Ja	1 x per kwartaal	Vervoerder
Afhandeling klachten	Ja	1 x per maand	Vervoerder
Klachtenoverzicht	Ja	1 x per kwartaal	Vervoerder
Aantal voertuigen (incl. onderscheid toegankelijkheid en milieunorm)	Ja	1 x per jaar	Vervoerder
Leeftijd voertuigen	Ja	1 x per jaar	Vervoerder

Om de punctualiteit van het openbaar vervoer te meten heeft de provincie in het tweede tot en met vierde kwartaal van 2007 een onafhankelijk bureau onderzoek laten verrichten. Dit bureau heeft in het eerste kwartaal van 2008 ook de uitvoering van de concessie HWGO onderzocht. In het onderzoek zijn ook dezelfde aspecten (zoals de informatievoorziening) bekeken en zijn dezelfde methoden (zoals mystery guests) gebruikt. Aanvullend op de monitor zijn klanttevredenheidsonderzoeken gehouden met dezelfde opbouw als de OV-Klantbarometer van het KpVV, waar de provincie ook gebruik van maakt.

Zoals aangegeven in de toelichting op de concessie HWGO heeft de provincie in het vierde kwartaal van 2008 voor alle concessies een onderzoek laten uitvoeren naar punctualiteit, rituitval en andere kwaliteitsaspecten van de uitvoering van de concessie. Dit onderzoek zal in 2009 worden herhaald.

Bevinding i. De provincie zorgt er **in redelijke mate** voor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie levert conform afspraak. In de concessie HWGO is de geleverde informatie doorgaans compleet, maar niet altijd tijdig. In de concessie DBL/RMH wordt het merendeel van de gevraagde informatie door de vervoerder via een afgeschermd internetsite aan de provincie beschikbaar gesteld.

Toelichting

De provincie ondervindt bij de concessie HWGO enige problemen met de informatie die de vervoerder over de uitvoering van de concessie dient te leveren. De rapportages worden niet altijd tijdig aangeleverd. Bij de concessie DBL/RMH ondervindt de provincie weinig problemen. De vervoerder plaatst de gevraagde informatie op een besloten website. De provincie krijgt een wachtwoord, waarmee zij zichzelf toegang tot deze website kan verschaffen.

⁷⁸ En per wijziging van de dienstregeling; informatie provincie Zuid-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

5.1.2 Hoe stuurt de provincie bij?

Wanneer de geleverde prestaties tijdens de uitvoering van de concessie niet overeenkomen met de afgesproken prestaties, is dit aanleiding voor de provincie 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 beschikbare instrumenten voor de uitvoering van het concessiebeheer zijn bij onderzoeksvraag 4.3 beschreven.

Beoordelingscriterium j:

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

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

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

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

Bevinding j. De provincie stuurt **in redelijke mate** bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft. Indien de vervoerder problemen heeft om aan de concessievoorschriften te voldoen, wordt dat besproken in het periodieke beheeroverleg. De provincie heeft in beide concessies tot nu toe geen boetes opgelegd voor overtreding van de concessievoorschriften, als overleg niet tot verbetering leidde. In de concessie HWGO heeft de provincie de vervoerder een aantal keren meer tijd gegeven om aan de voorwaarden te gaan voldoen, bijvoorbeeld bij de garantie op een zitplaats. In de concessie DBL/RMH heeft de provincie geen consequenties verbonden aan het gebruik van materieel dat niet aan de concessievoorwaarden voldoet. De Rekenkamer sluit niet uit dat er een drempel bestaat om een boete op te leggen, doordat de aanleiding en de hoogte van boetes niet in detail zijn omschreven. De vervoerder kan daardoor veel gemakkelijker bezwaar aantekenen.

Toelichting.

Periodiek overleg

Concessie HWGO

Tijdens de implementatieperiode van de concessie, dat is grofweg het half jaar voorafgaand aan de concessie, heeft de vervoerder aangegeven mogelijk niet te kunnen voldoen aan de zitplaatsgarantie die wordt geëist. In een implementatieoverleg in november 2007 heeft de provincie gezegd in 'redelijkheid' te willen handelen. Voor het eerste kwartaal van 2008 houdt dat in dat bij het niet voldoen aan de zitplaatsgarantie aan GS wordt geadviseerd geen boetes op te leggen, mits de vervoerder extra terugvalopties gereed houdt. Na het eerste kwartaal van 2008 wordt geëvalueerd in hoeverre de concessievoorschriften worden geschaad. In het uiterste geval, als er geen andere oplossingen voorhanden zijn, kunnen de concessievoorschriften worden aangepast.⁷⁹

De vervoerder merkt op dat de provincie het concessiecontract meer als randvoorwaarde beschouwt dan naar de letter interpreteert. De prestaties van de vervoerder in de concessie worden regelmatig besproken, maar centraal staat de vraag hoe het openbaar vervoer verbeterd kan worden.⁸⁰

Inzet extra gelede bussen

Tijdens de implementatieperiode heeft de vervoerder aangegeven de gehele concessieperiode met extra gelede bussen, die voldoen aan de Euro II-norm, te willen rijden. De provincie heeft daar moeite mee, omdat de vervoerder dan niet zou voldoen aan de milieuparagraaf en de leeftijdseisen uit het bestek. De provincie houdt daarom vast aan de eis, dat alle bussen moeten voldoen aan de Euro V-norm. Wel is zij bereid de termijn waarop de vervoerder aan deze norm moet voldoen, op te schuiven van 1 juli naar 1 november 2008. De vervoerder heeft dan voldoende tijd om nieuw materieel te bestellen. In februari 2008 vraagt de vervoerder om extra dispensatie, aangezien de leverancier de nieuwe bussen waarschijnlijk niet voor 1 november 2008 kan leveren. De provincie heeft daarop aangegeven in april 2008 een definitieve keuze te willen maken voor nieuw materieel en dat dan ook een besluit over de levertermijn zal worden genomen.⁸¹

De provincie heeft deze keuze uiteindelijk niet hoeven maken. De vervoerder heeft geen formeel verzoek voor verlenging van de termijn gedaan en na de zomer van 2008 een bus uit een andere concessie ingezet, die voldoet aan de voorwaarden van de provincie. De provincie heeft niet achteraf goedkeuring verleend, want dat werd als 'mosterd na de maaltijd' gezien.⁸²

Concessie DBL/RMH

Vanaf begin 2007 hebben de provincie en de vervoerder 1x per maand overleg.⁸³ Vanaf dat moment wordt van elk periodiek overleg een verslag gemaakt. Een vast onderdeel in elk overleg is de ontwikkeling in de uitvoering van de concessie. Een aantal malen is in het overleg gesignaleerd dat de vervoerder niet voldoet aan de concessievoorschriften. Zo constateert de provincie dat de bussen niet altijd conform de afspraken worden ingezet. Daarop geeft de provincie aan dat dit consequenties kan hebben voor de resultaten van de monitoring. De mogelijkheid van sancties wordt niet expliciet genoemd.⁸⁴ Deze lijn wordt ook op een aantal andere momenten

⁷⁹ Verslag directieoverleg 27 november 2007.

⁸⁰ Interview vervoerder, 17 december 2008.

⁸¹ Verslag directieoverleg 27 november 2007.

⁸² Informatie provincie, 20 april 2009.

⁸³ Interview provincie 8 december 2008. Van de periodieke overleggen zijn tot begin 2007 geen verslagen beschikbaar, alleen korte actielijsten waarop de voortgang niet is aangegeven.

⁸⁴ Verslag periodiek overleg 17 juli 2007.

zichtbaar. De vervoerder wil bijvoorbeeld geen tijdregistratie voeren bij het ontwikkelteam. Daarop geeft de provincie aan dat controle op besteding van de ontwikkelbijdrage niet mogelijk is.⁸⁵

De vervoerder geeft aan dat er meer op basis van vertrouwen wordt geopereerd. Doordat de medewerkers van de provincie en van de vervoerder elkaar goed kennen, wordt bij problemen eerder contact gezocht. Veel bijsturing door de provincie is niet nodig, want de vervoerder geeft aan dat zijn prestaties goed zijn.⁸⁶

Inzet bussen die niet voldoen aan de concessievoorschriften

In het najaar van 2008 wordt geconstateerd dat op lijn 206 bussen worden ingezet die afwijken van de concessievoorschriften. De provincie spreekt de vervoerder daarop aan in het periodieke overleg. De vervoerder geeft aan deze bussen in te zetten om te kunnen voldoen aan het zeer grote reizigersaanbod op lijn 206. De provincie geeft daarop aan een ontheffing van de concessievoorschriften te zullen overwegen.

In gebreke stellingen en boetes

De provincie heeft in geen van beide concessies aanleiding gezien de vervoerder een boete op te leggen.⁸⁷ De provincie had dat wel kunnen doen, want in beide concessies heeft de vervoerder niet altijd voldaan aan alle concessievoorschriften. Uit eigen onderzoek van de provincie is bijvoorbeeld gebleken dat bussen in de concessie Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland soms (tot 10%) te vroeg van haltes vertrekken, terwijl dat volgens de concessievoorschriften nooit mag. Dat is besproken in een periodiek overleg, waarin de vervoerder heeft aangegeven de chauffeurs daarop te willen aanspreken.⁸⁸ In één geval heeft de provincie in beide concessies een ingebrekestelling gestuurd, namelijk naar aanleiding van de landelijke stakingen in het openbaar vervoer. De provincie heeft in beide concessies aangekondigd geen subsidie te willen verlenen voor de niet gereden dienstregelingen.⁸⁹

In de concessies is niet in detail beschreven wanneer een boete kan worden opgelegd en hoe hoog een boete voor een bepaalde overtreding kan zijn. De Rekenkamer veronderstelt dat dit de drempel om een boete op te leggen, kan verhogen. De provincie zal bij elke boete zowel de hoogte als de aanleiding moeten motiveren. Doordat de criteria en de boetebedragen niet eenduidig zijn, kan er voor de vervoerder eerder reden zijn tegen een boete in bezwaar te gaan. Het vooruitzicht van een bezwaar, met alle extra werkzaamheden die daarmee gepaard gaan, kan een rem zetten op het opleggen van boetes.

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

⁸⁵ Verslag periodiek overleg 10 augustus 2007.

⁸⁶ Interview vervoerder, 19 december 2008.

⁸⁷ E-mail provincie 27 maart 2009.

⁸⁸ Managementrapportage 2007 en verslag periodiek overleg 22 januari 2008.

⁸⁹ Brief aan Arriva kenmerk PZH-2008-438118a, brief aan Connexxion kenmerk PZH-2008-438118b.

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 veranderingen de provincie gedurende de looptijd van de concessie in het concessiebeheer heeft aangebracht en welke handavingsfilosofie 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 niet aangepast naar aanleiding van de uitvoering van de concessies. Voor het concessiebeheerplan, dat in het najaar van 2008 is opgesteld, was niet de uitvoering van de concessies de directe aanleiding, maar de nieuwe sturingsfilosofie van de provincie (Provincie Nieuwe Stijl). Aangezien het concessiebeheerplan van recente datum is, is er nog geen aanleiding geweest het beheer aan te passen.

Toelichting

Tot het najaar van 2008 had de provincie geen eenduidige invulling van het concessiebeheer. De wijze waarop invulling werd gegeven aan het concessiebeheer, kon in elke concessie zelf bepaald worden. Sinds november 2008, met de vaststelling van een concessiebeheerplan, is de aanpak van het beheer identiek voor alle concessies. De belangrijkste aanleiding voor het concessiebeheerplan is de sturingsfilosofie van de provincie, Provincie Nieuwe Stijl geheten. De nieuwe aanpak is net gestart. Er is nog geen aanleiding geweest aanpassingen in het beheer door te voeren. Volgens de provincie is er bij elke concessie overigens wel ruimte voor specifieke zaken in aanvulling op het plan.

De provincie geeft zelf aan dat ervaringen met de concessie Dordrecht/Alblasserwaard/Vijfheerenlanden (DAV) hebben geleerd, dat vooraf moet zijn geregeld op basis van welke gegevens eventueel sancties worden getroffen. In de DAV-concessie bleek het door het ontbreken van afspraken hierover erg lastig te zijn sancties op te leggen, ook al was daar vanwege de achterblijvende prestaties wel aanleiding toe.⁹⁰

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

⁹⁰ Interview provincie Zuid-Holland, 8 december 2008.

Deze onderwerpen kunnen per concessie verschillen, afhankelijk van wat daarover in de concessievoorwaarden is opgenomen. De door de vervoerder geleverde prestaties worden vergeleken met de beoogde prestaties. De Rekenkamer heeft beoordeeld in welke mate (groot, redelijk, gering) de prestaties van de vervoerder conform de concessievoorwaarden zijn.

Bevinding I. De prestaties van de vervoerder zijn **in geringe mate** conform de concessievoorwaarden. De kwaliteit van de dienstuitvoering is bij de concessie HWGO redelijk tot goed en bij de concessie DBL/RMH matig. In beide concessies voldoet de vertrekpunctualiteit niet aan de eisen; bij de concessie DBL/RMH ook de aankomstpunctualiteit niet. De rituitval blijft in beide concessies wel binnen de toegestane marges. De concessies laten ook een stijging in het aantal incidenten sociale veiligheid en het aantal klachten zien. Bij de concessie DBL/RMH is zelfs sprake van een verdubbeling. Of de ambities in de concessie DBL/RMH ten aanzien van de reizigersgroei voor 2010 worden gehaald, kan niet worden beoordeeld. Voor beide aspecten is groei zichtbaar, maar de Rekenkamer betwijfelt of de groei voldoende is om de ambities waar te maken. De concessie HWGO is te kort geleden van start gegaan om een uitspraak te kunnen doen over de realisatie van de ambitie van de vervoerder om 37% reizigersgroei te realiseren.

Toelichting

Concessie HWGO

De huidige concessie HWGO is op 1 januari 2008 in werking getreden. De Rekenkamer heeft de prestaties in 2008 voor een aantal aspecten vergeleken met prestaties in de periode 2005-2007, toen een andere vervoerder de concessiehouder in dat gebied was. De gegevens in deze paragraaf zijn afkomstig van de provincie Zuid-Holland⁹¹ en van de OV-klantenbarometer van het KpVV.

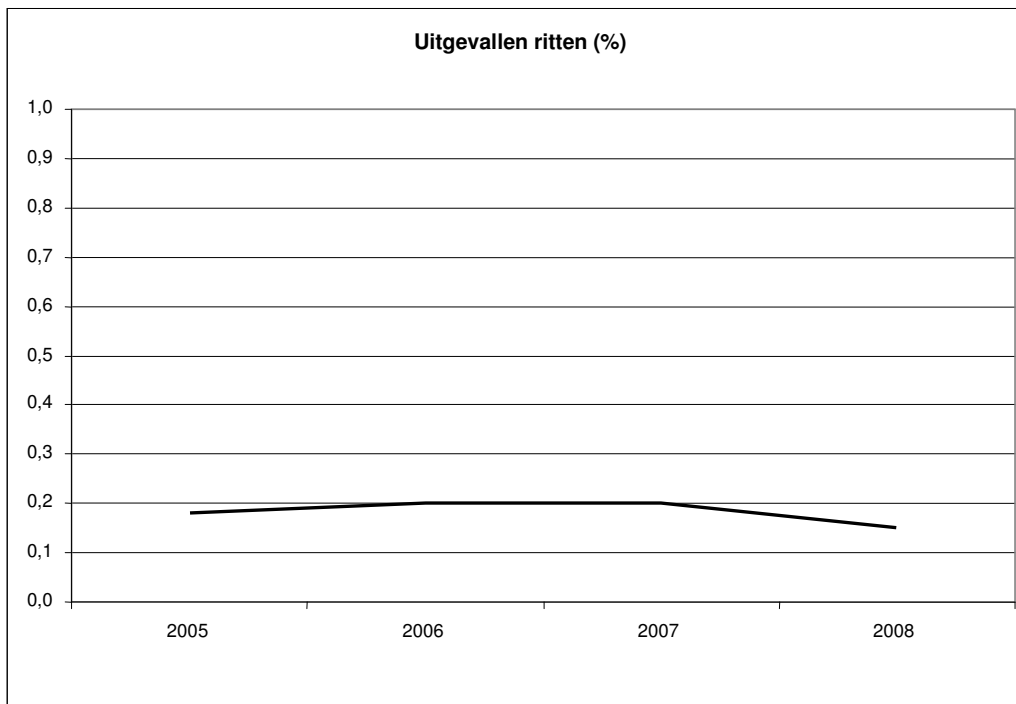
Kwaliteit van de dienstuitvoering

In 2008 heeft de provincie in het eerste kwartaal de punctualiteit laten meten. De vertrekpunctualiteit (98,5%) voldoet niet aan de concessievoorschriften, die zeggen dat er nooit te vroeg vertrokken mag worden. Met de aankomstpunctualiteit (98,9%) voldeed de vervoerder wel aan de concessie-eisen (maximaal 5% vertraging).⁹² De resultaten van een nieuwe meting in het vierde kwartaal van 2008 zijn nog niet bekend.

Rituitval is een belangrijk aspect waarop wordt gemonitord (zie figuur 4) . Het percentage uitgevallen ritten is in de huidige concessie lager (0,15%) dan in de vorige concessie HWGO (0,20%). Het cijfer blijft ook binnen de in de concessie voorgeschreven marge van 0,2%. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het cijfer over 2008 alleen betrekking heeft op de eerste drie kwartalen. Cijfers over het vierde kwartaal waren nog niet bekend.

⁹¹ Gebruik gemaakt is van gegevens uit een Exceldocumenten, MIPOV-rapportages en managementrapportages van de provincie.

⁹² Vertrekpunctualiteit en aankomstpunctualiteit: zie tabel 3.



Figuur 4 Rituitval (%)

In tabel 19 wordt de ontwikkeling van het klantoordeel in de concessie HWGO gepresenteerd. De aspecten worden gemonitord met de OV-Klantenbarometer van het KpVV. Uit de tabel blijkt dat de verschillen in klantwaardering tussen het laatste jaar van de vorige concessiehouder (2007) en het eerste jaar van de huidige concessie minimaal zijn. Ten opzichte van 2004/2005 wordt de beschikbaarheid van zitplaatsen veel slechter gewaardeerd, al blijft de score voor dit aspect met 8,1 wel hoog ten opzichte van de andere aspecten. De kwaliteit van informatie bij vertragingen of andere problemen, een aspect waarop traditioneel laag wordt gescoord, is ten opzichte van 2004 licht gestegen.

Tabel 19 Ontwikkeling klantoordeel concessie HWGO⁹³

Aspect	2004	2005	2006	2007	2008
Algemeen oordeel	7,2	7,4	7,1	7,1	7,1
Stiptheid van de bus bij de vertrekhalte	7,2	7,4	6,8	7,0	7,1
Sociale veiligheid in de bus	8,2	8,4	8,2	8,0	8,0
Klantvriendelijkheid van de chauffeurs	7,3	7,6	7,1	7,4	7,3
Rijstijl van de chauffeur	7,2	7,1	7,1	7,0	6,9
Beschikbaarheid van zitplaatsen	8,9	9,1	8,4	8,2	8,1
Netheid van de bus	6,9	6,9	6,9	6,7	6,9
Kwaliteit van de informatie voorafgaand aan de reis	7,1	7,5	7,2	7,0	7,0
Kwaliteit van de informatie bij vertragingen of andere problemen	3,9	4,1	4,1	4,3	4,3

⁹³ KpVV: Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2004-2008 provincie Zuid-Holland.

Materieel

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

- Leeftijd: alleen materieel dat in of na 2007 voor het eerst in het kentekenregister in binnen- of buitenland is geregistreerd;
- Milieu: alle bussen voldoen uiterlijk 1 juli 2008 aan de Euro V-norm. Bussen die worden ingezet voor versterkingsritten behoeven slechts te voldoen aan de Euro III-norm;
- Comfort: 1. tenminste 80% van de klanten geeft een 7 of hoger voor comfort bij de klantenbarometer van het KpVV; 2. tenminste 80% van de klanten een 7 of hoger voor reinheid van het materieel bij de klantenbarometer van het KpVV;
- Toegankelijkheid (onder meer): 1. Alle bussen beschikken over een lage vloer en een knielsysteem. 2. slechtzienden moeten over voldoende informatie in de bus kunnen beschikken.

De provincie heeft aangegeven dat het materieel in 2008 volledig aan de eisen heeft voldaan.⁹⁴ Voor het voldoen aan de milieunorm heeft de vervoerder ontheffing gekregen.⁹⁵ De Rekenkamer merkt op dat in de klantenbarometer niet wordt gerapporteerd over het percentage van de klanten dat cijfers geeft over comfort en netheid van het materieel. Over comfort wordt zelfs in het geheel niet gerapporteerd. De provincie heeft ook niet eenduidig om deze informatie gevraagd, want zij wil in verband met de vergelijkbaarheid zoveel mogelijk aansluiten bij de structuur van de klantenbarometer.⁹⁶

Sociale veiligheid

De reizigers beoordeelden de sociale veiligheid in de bussen in 2008 met een 8,0. Dat is hetzelfde cijfer als in 2007, maar enkele tienden lager dan in de jaren daarvoor (zie tabel 19).

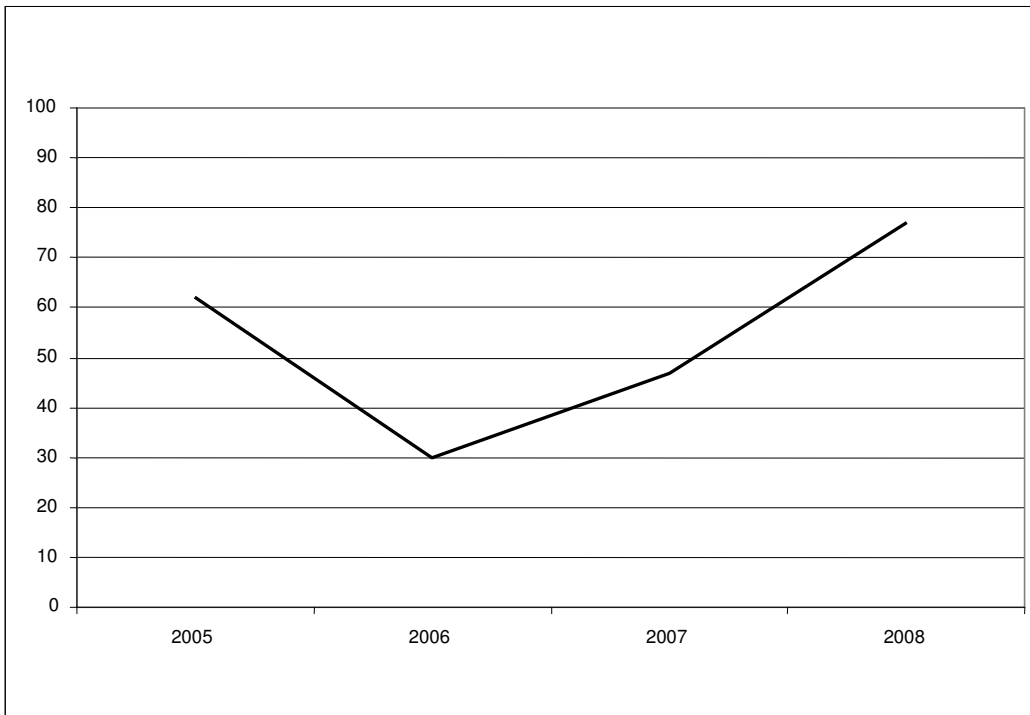
Het aantal geregistreerde incidenten in verband met sociale veiligheid is in 2007 en 2008 flink toegenomen (zie figuur 5). Daarbij komt ook nog dat voor 2008 het aantal incidenten in het vierde kwartaal nog niet is meegerekend. In de concessievoorschriften is opgenomen dat het aantal incidenten niet zal stijgen. Volgens de provincie wordt de stijging mede veroorzaakt door de aangescherpte registratie van incidenten. Naar aanleiding van een stijging van het aantal incidenten heeft de vervoerder namelijk het personeel geïnstrueerd alle incidenten te melden.⁹⁷

⁹⁴ Informatie provincie Zuid-Holland d.d. 23 februari 2009 (Exceldocument).

⁹⁵ Verslag directieoverleg 27 november 2007.

⁹⁶ Informatie provincie, 20 april 2009.

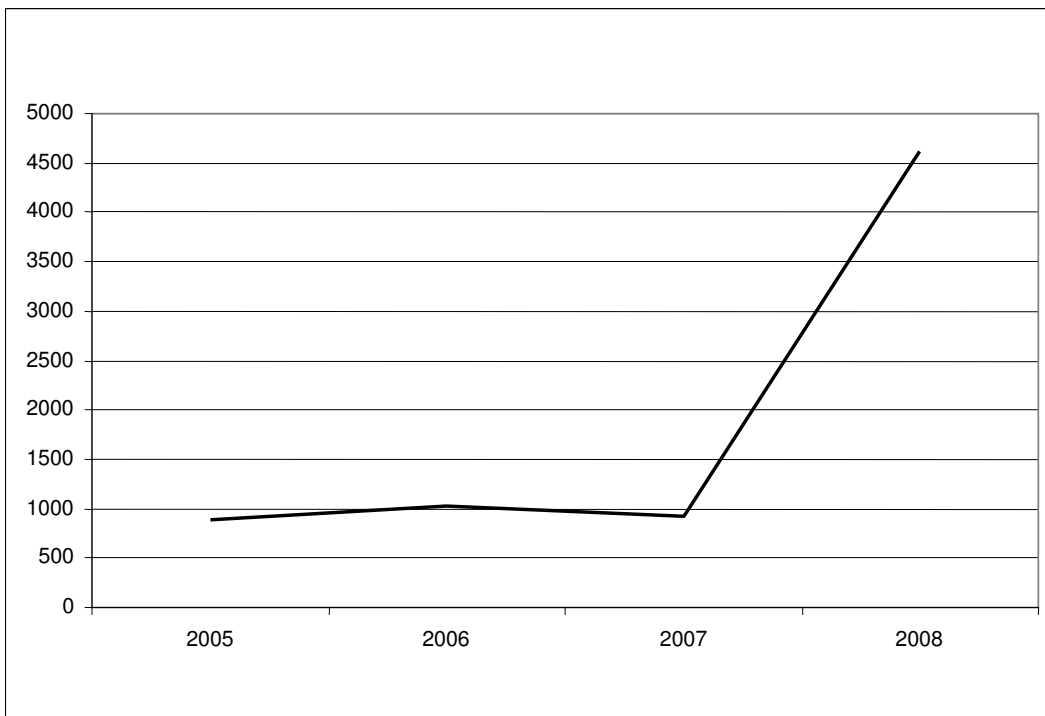
⁹⁷ Informatie provincie Zuid-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.



Figuur 5 Aantal incidenten sociale veiligheid

Klachten

Uit figuur 6 blijkt het aantal klachten in 2008 een veelvoud is in vergelijking met de voorgaande jaren, toen de concessie door een andere vervoerder werd bediend. Omdat december 2008 nog niet is meegenomen, kan het aantal klachten over 2008 nog hoger uitvallen. Het aantal klachten is volgens de Rekenkamer veel sterker gestegen dan verwacht zou mogen worden bij de start van een nieuwe concessie en een nieuwe vervoerder.



Figuur 6 Aantal klachten

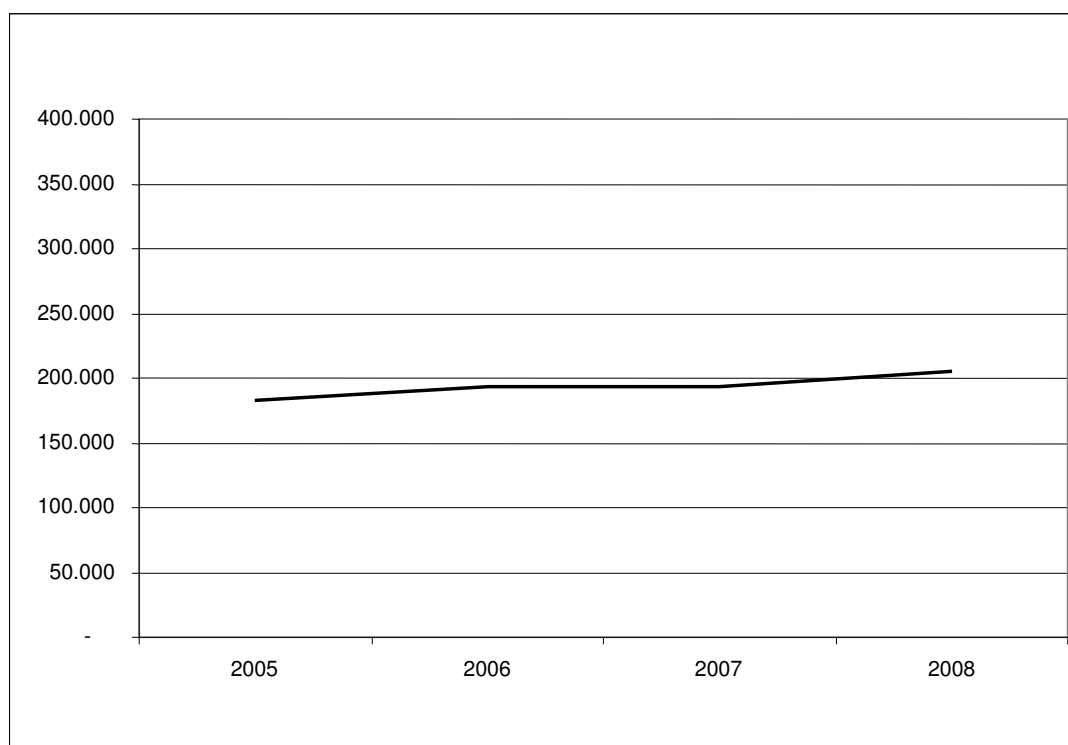
Overige aspecten

In tabel 20 is aangegeven in hoeverre de reizigers van het openbaar vervoer gebruik maken. Uit de tabel blijkt dat in 2007 het aantal reizigers en het aantal afgelegde reizigerskilometers flink is ingezakt. In 2008, het eerste jaar van de nieuwe concessie, lijkt dit zich te herstellen. De cijfers over het vierde kwartaal van 2008 ontbreken nog, maar door te extrapoleren mag worden verondersteld dat het aantal reizigers en reizigerskilometers ten opzichte van 2007 weer zal stijgen. De vervoerder heeft overigens de ambities een reizigersgroei van 37% te realiseren. De reizigersopbrengsten vertonen jaar op jaar wel een stijging.

Tabel 20 Resultaten (in miljoenen)

	2005	2006	2007	2008 (t/m 3 ^e kwartaal)	Extrapolatie Rekenkamer t/m 4 ^e kwartaal
Aantal reizigers	5,5	5,6	4,5	4,6	6,1
Reizigerskilometers (km)	105,2	107	87,9	69,1	92,1
Reizigersopbrengsten (€)	8,7	9,3	11,1	Nog niet bekend	N.v.t.

In de concessie is afgesproken in 2008 ruim 205.000 dienstregelinguren te gaan rijden (zie figuur 7). Ten opzichte van het laatste jaar van de vorige concessieperiode is het vervoersaanbod, gemeten in dienstregelinguren (dru's), met ruim 6% toegenomen. De provincie heeft besloten in 2009 voor ongeveer € 1,2 miljoen aan extra dru's in te kopen. Dat komt neer op bijna 30.000 extra uren.⁹⁸



Figuur 7 Aantal afgesproken dienstregelinguren

⁹⁸ Openbaar vervoerconcessie HWGO 2008-2014: Wijziging concessie, kenmerk PZH-2008-748745 (+bijlage).

Concessie DBL/RMH

De concessie DBL/RMH is op 1 januari 2005 van start gegaan. In de rapportages van de provincie en in de OV-klijnterbarometer wordt onderscheid gemaakt tussen het perceel DBL en het perceel RMH. De Rekenkamer zal dit onderscheid bij een aantal aspecten ook maken.

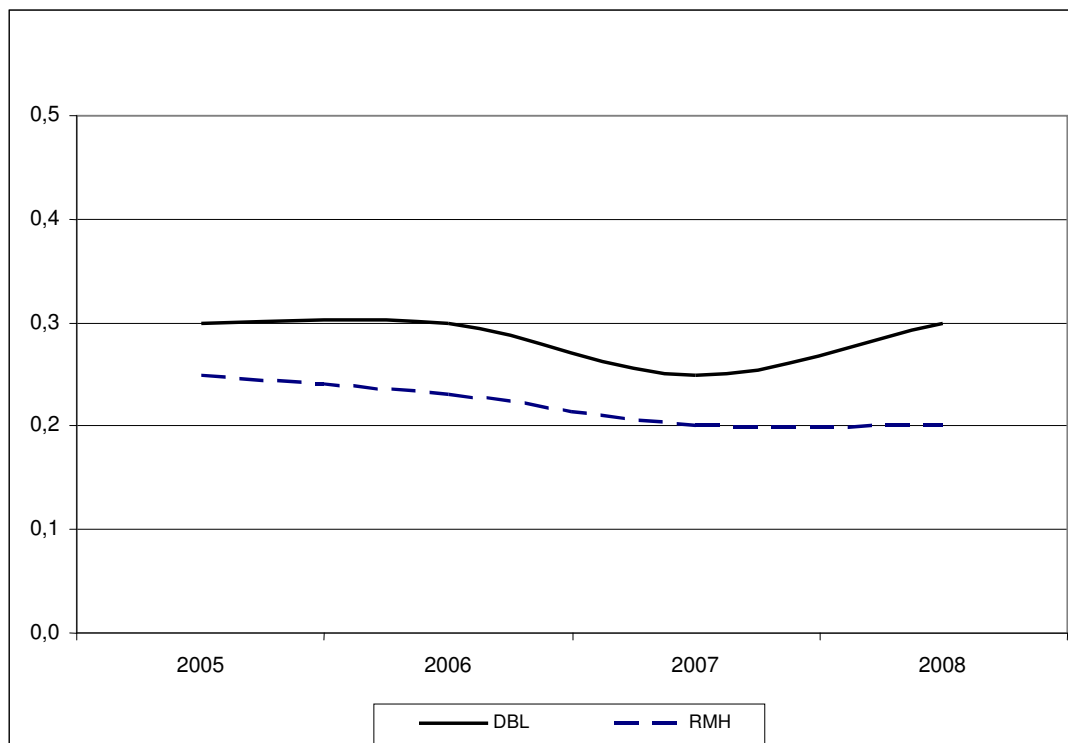
Kwaliteit van de dienstuitvoering

De provincie heeft de punctualiteit alleen in het tweede tot en met vierde kwartaal van 2007 gemeten (zie tabel 21). Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen vertrekpunctualiteit en aankomstpunctualiteit. De provincie hanteert als norm dat de punctualiteit minimaal 90% dient te zijn.⁹⁹ Voor de vertrekpunctualiteit¹⁰⁰ wijkt de provincie hiermee af van de eigen concessievoorwaarden, die voorschrijven dat bussen nooit meer dan een minuut te vroeg mogen vertrekken (zie tabel 13). Uit de tabel blijkt dat de norm van 90% in beide percelen in geen enkel kwartaal is gehaald. Vanaf het begin van de concessie in 2005 tot en met het eerste kwartaal van 2007 en in de eerste drie kwartalen van 2008 zijn geen punctualiteitsmetingen verricht, niet door de provincie en niet door de vervoerder. De resultaten van een nieuwe meting in het vierde kwartaal van 2008 zijn nog niet bekend.

Tabel 21 Punctualiteit concessie DBL/RMH in 2007

	Perceel	1 ^e kwartaal	2 ^e kwartaal	3 ^e kwartaal	4 ^e kwartaal
Vertrekpunctualiteit	DBL	Niet gemeten	79%	80%	79%
	RMH	Niet gemeten	87%	89%	79%
Aankomstpunctualiteit	DBL	Niet gemeten	84%	86%	85%
	RMH	Niet gemeten	86%	88%	88%

Rituitval is een ander aspect waarop wordt gemonitord (zie figuur 8).



Figuur 8 Uitgevallen ritten (%)

⁹⁹ Provincie Zuid-Holland: Management summary 2007.

¹⁰⁰ Vertrekpunctualiteit: een bus vertrekt minder dan 1 minuut te vroeg en hoogstens drie minuten te laat. Voor aankomstpunctualiteit hanteert de provincie ook een marge (informatie provincie Zuid-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009).

Het percentage uitgevallen ritten in het perceel DBL ligt redelijk constant tussen 0,25% en 0,3%. Dat is ruim beneden de norm van 0,5% die de provincie voor deze concessie hanteert. In het perceel RMH ligt het percentage uitgevallen ritten tussen 0,2% en 0,25% van het totaal aantal ritten. Dit percentage ligt daarmee iets lager dan in het andere perceel.¹⁰¹

In tabel 22 wordt de ontwikkeling van het klantoordeel in beide percelen van de concessie DBL/RMH gepresenteerd. Uit de tabel blijkt dat de verschillen in klantwaardering tussen de verschillende jaren minimaal zijn.

Tabel 22 Ontwikkeling klantoordeel concessie DBL/RMH¹⁰²

Aspect		2004	2005	2006	2007	2008
Algemeen oordeel	DBL	Onbekend	7,3	7,3	7,3	7,3
	RMH	7,2	7,3	7,5	7,0	7,3
Stiptheid van de bus bij de vertrekhalte	DBL	Onbekend	6,4	6,6	6,8	6,8
	RMH	6,9	6,6	7,0	6,6	6,6
Sociale veiligheid in de bus	DBL	Onbekend	8,2	8,3	8,3	8,3
	RMH	8,1	8,3	8,4	8,0	8,2
Klantvriendelijkheid van de chauffeurs	DBL	Onbekend	7,3	7,4	7,6	7,5
	RMH	7,6	7,7	7,7	7,4	7,6
Rijstijl van de chauffeur	DBL	Onbekend	7,2	7,1	7,2	7,2
	RMH	7,3	7,4	7,4	7,2	7,3
Beschikbaarheid van zitplaatsen	DBL	Onbekend	8,7	8,7	8,5	8,5
	RMH	8,4	8,8	9,0	8,2	8,7
Netheid van de bus	DBL	Onbekend	7,5	7,5	7,4	7,2
	RMH	7,3	7,5	7,6	7,1	7,2
Kwaliteit van de informatie voorafgaand aan de reis	DBL	Onbekend	7,1	7,3	7,2	7,2
	RMH	7,0	7,2	7,3	7,0	7,3
Kwaliteit van de informatie bij vertragingen of andere problemen	DBL	Onbekend	3,6	3,6	4,5	4,1
	RMH	4,1	3,8	3,8	4,8	4,1

Materieel

In de concessie DBL/RMH zijn eisen gesteld aan leeftijd, milieuvriendelijkheid, comfort en toegankelijkheid van het materieel:

- Leeftijd: bussen mogen maximaal 13 jaar oud zijn. Kleinschalig materieel mag maximaal 8 jaar oud zijn;
- Milieu: nieuw materieel moet voldoen aan de Euro IV-norm, vanaf 1 januari 2009 aan de Euro V-norm. Bestaand materieel moet voldoen aan de Euro III-norm of moet een roetfilter hebben;
- Comfort: 1. Tenminste 80% van de klanten geeft een 7 of hoger voor comfort bij de klantenbarometer van het KpVV. 2. Tenminste 80% van de klanten een 7 of hoger voor reinheid van het materieel bij de klantenbarometer van het KpVV;
- Toegankelijkheid: al het materieel dient toegankelijk te zijn en voorzien van een knielsysteem.

De provincie heeft een overzicht van het gebruikte materieel in 2007 aangeleverd. Daaruit blijkt dat alle bussen voldoen aan de leeftijds-eis. Over de andere aspecten wordt niet gerapporteerd.¹⁰³ De Rekenkamer merkt op dat

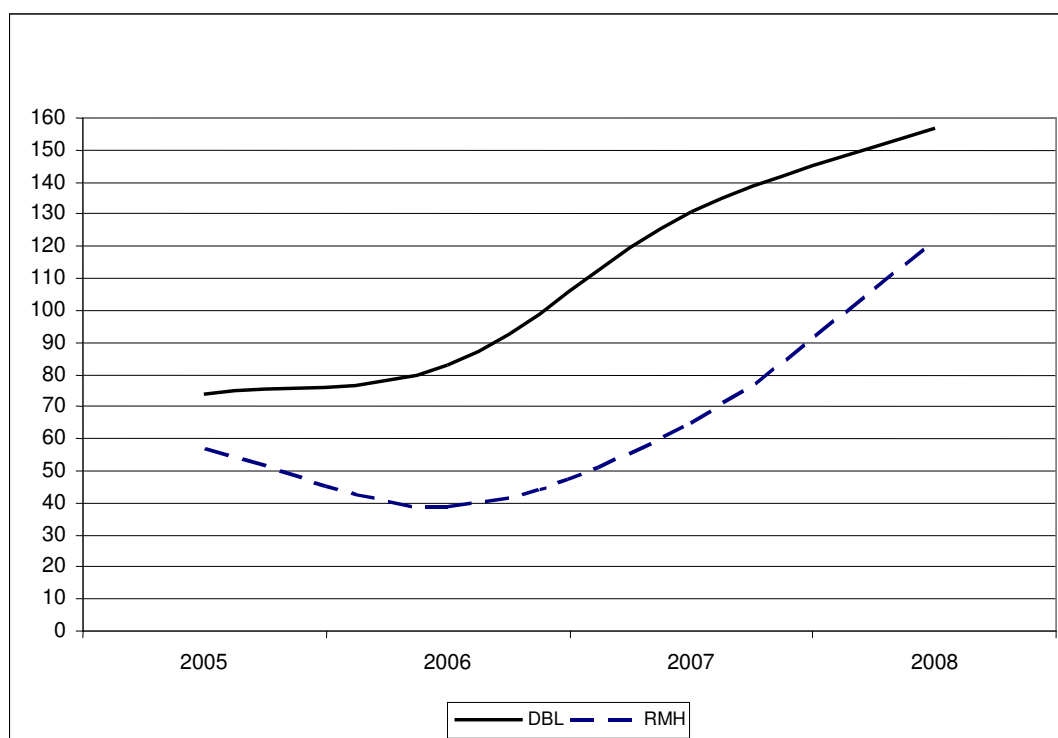
¹⁰¹ Provincie Zuid-Holland: Management summary 2007. Het cijfer over 2008 voor het perceel DBL heeft alleen betrekking heeft op het 1^e, 3^e en 4^e kwartaal.

¹⁰² In 2004 is in het perceel DBL geen meting uitgevoerd. KpVV: Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2004-2008 provincie Zuid-Holland.

in de klantenbarometer niet wordt gerapporteerd over het percentage van de klanten dat cijfers geeft over comfort en reinheid van het materieel. Over comfort wordt zelfs in het geheel niet gerapporteerd. De provincie heeft ook niet eenduidig om deze informatie gevraagd, want zij wil in verband met de vergelijkbaarheid zoveel mogelijk aansluiten bij de structuur van de klantenbarometer.¹⁰⁴

Sociale veiligheid

De reizigers beoordelen de sociale veiligheid in de bus in beide percelen door de jaren heen vrij constant met ruim een 8 (zie tabel 22). Het cijfer blijft daarmee boven de streefwaarde van 7,5 (zie tabel 13). Het aantal incidenten daarentegen is de laatste jaren sterk toegenomen. In de concessievoorschriften is opgenomen dat het aantal incidenten niet zou stijgen. In beide percelen is het aantal incidenten tussen 2005 en 2008 ruimschoots verdubbeld (zie figuur 9). Volgens de provincie wordt de stijging mede veroorzaakt door de aangescherpte registratie van incidenten. Naar aanleiding van een stijging van het aantal incidenten heeft de vervoerder namelijk het personeel geïnstrueerd alle incidenten te melden.¹⁰⁵



Figuur 9 Aantal incidenten sociale veiligheid

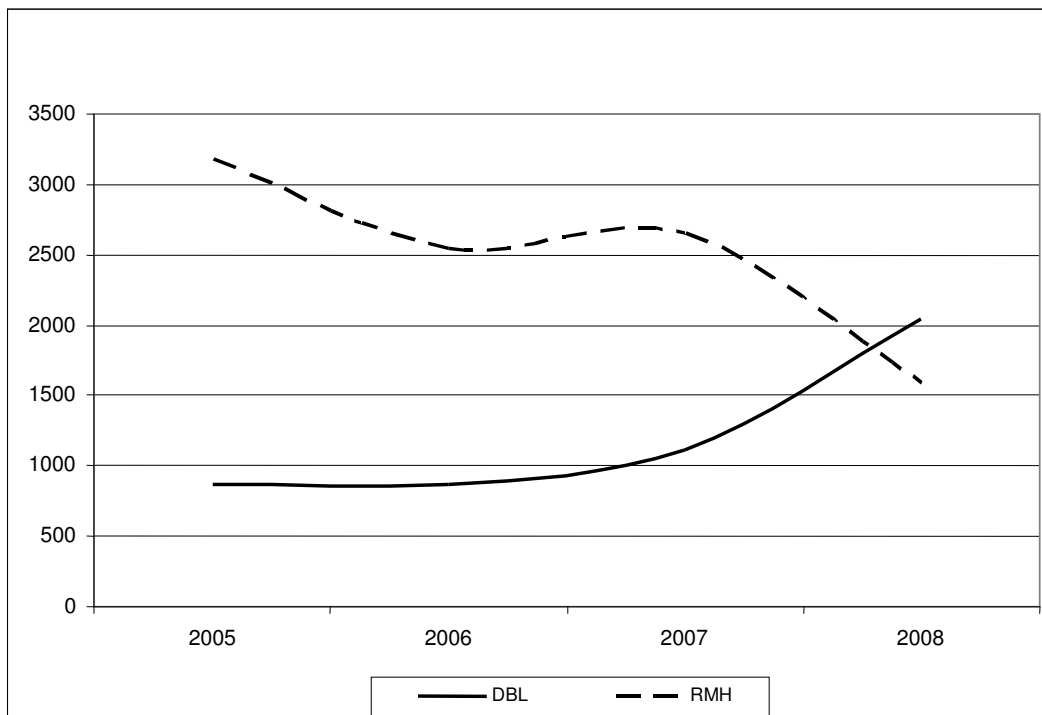
Klachten

De ontwikkeling van het aantal klachten in de percelen van de concessie DBL/RMH loopt uiteen. Uit figuur 10 blijkt dat het aantal klachten in 2008 in het perceel DBL meer dan verdubbeld is ten opzichte van 2005. Met name de sterke stijging in 2008 is opvallend. Het perceel RMH laat juist een flinke daling zien. De reductie is ongeveer 50%. Voor de concessie als geheel is het aantal klachten tussen 2005 en 2008 van ruim 4000 naar ruim 3600 gedaald.

¹⁰³ Provincie Zuid-Holland: Management summary 2007.

¹⁰⁴ Informatie provincie, 20 april 2009.

¹⁰⁵ Informatie provincie Zuid-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.



Figuur 10 Aantal klachten

Overige aspecten

In tabel 23 is aangegeven in hoeverre de reizigers van het openbaar vervoer gebruik maken. Uit de tabel blijkt dat het aantal reizigers, het aantal reizigerskilometers en de reizigersopbrengsten in het perceel DBL sinds 2005 gestaag zijn gegroeid. Het aantal reizigers is met ongeveer 1 miljoen gestegen, het aantal reizigerskilometers met bijna 7 miljoen. Bij het perceel RMH zijn het aantal reizigers en het aantal reizigerskilometers gedaald, nadat deze in 2006 en 2007 ongeveer constant zijn gebleven.¹⁰⁶ In de jaren daarvoor zijn de reizigersopbrengsten in beide percelen telkens wel gestegen.

Als de vergelijking wordt gemaakt tussen de resultaten en de ambities (zie tabel 14) met betrekking tot het aantal reizigers, dan betwijfelt de Rekenkamer of de meeste ambities in 2010 zullen worden gerealiseerd. Het aantal reizigers zou in beide percelen met ruim 17% moeten stijgen. De grootste stijging tot en met 2008 was in het perceel DBL, met een groei van een kleine 5%. Voor de reizigersopbrengsten is de groeiambitie bij het perceel DBL (19,2%) reeds in 2007 bereikt. Voor het perceel RMH lijkt het streven van een groei van ruim 37% niet haalbaar.

Tabel 23 Resultaten (in miljoenen)

		2005	2006	2007	2008
Aantal reizigers	DBL	19,8	20,1	20,7	20,8
	RMH	18,1	18,7	18,6	18,3
Reizigerskilometers (km)	DBL	142,8	144,0	149,0	149,7
	RMH	126,8	128,2	128,0	122,4
Reizigersopbrengsten (€)	DBL	14,0	15,9	17,0	11,8*
	RMH	10,9	12,3	12,6	8,7*

¹⁰⁶ De cijfers voor de reizigersopbrengsten over het vierde kwartaal van 2008 ontbreken nog.

In de concessie DBL/RMH is in 2007 afgesproken ruim 780.000 dienstregelinguren te gaan rijden. Dat is een lichte stijging ten opzichte van 2005 (circa 770.000 dru's) en 2006 (circa 768.000 dru's).

5.2.2 Heeft het concessiebeheer geleid tot verbetering van de prestaties?

Beoordelingscriterium m:

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

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

Bevinding m. De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt in **geringe mate** tot verbeteringen van prestaties van de vervoerder.

Toelichting

In paragraaf 5.1.2 is beschreven dat de provincie in beide concessies de prestaties van de vervoerder in het periodieke overleg aan de orde heeft gesteld en, uitgezonderd de landelijke stakingen in het regionaal openbaar vervoer, geen gebruik heeft gemaakt van ingebrekestellingen of boetes.

Concessie HWGO

In 2008 zijn in het periodieke overleg (en in het implementatieoverleg in de tweede helft van 2007) het niet kunnen geven van een zitplaatsgarantie op bepaalde scholierenlijnen en het niet op 1 juli 2008 voldoen aan de milieueisen aan de orde gekomen. In beide gevallen heeft de provincie de vervoerder langer de tijd gegeven om aan de concessievoorwaarden te voldoen. Of dat voor de zitplaatsgarantie is gelukt, is niet bekend. De provincie heeft daar geen gegevens van.¹⁰⁷ Om het materieel aan de milieueisen te laten voldoen heeft de vervoerder een tweede keer om uitstel gevraagd. De grote stijging van het aantal incidenten en klachten in 2008 zijn niet in het periodieke overleg besproken.

Concessie DBL/RMH

Na eigen onderzoeken in 2007 heeft de provincie met de vervoerder de punctualiteitscijfers besproken. Die waren lager dan de normen van de provincie. Of de toezegging van de vervoerder om de chauffeurs aan te spreken op het te vroeg vertrekken van haltes effect heeft gehad, is niet bekend; de provincie heeft de punctualiteit daarna namelijk niet meer gemeten. Ook in deze concessie is de grote stijging van het aantal incidenten en klachten niet in het periodieke overleg aan de orde gekomen.

5.2.3 Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?

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. Gedurende de staking heeft in beide concessies geen, of op zeer onregelmatige wijze, busvervoer plaatsgevonden. De staking heeft een nadelig effect gehad op het aantal reizigerskilometers en de vervoeropbrengsten in dat jaar, door het ontbreken van vervoermogelijkheden gedurende de staking.

¹⁰⁷ Informatie van provincie d.d. 23 februari 2009.

Voor een goede uitvoering van de dienstregeling zijn de vervoerders afhankelijk van de wegbeheerders. Er kunnen knelpunten ontstaan, bijvoorbeeld door wegwerkzaamheden of door afsluitingen in verband met evenementen. Deze knelpunten worden dan in het periodieke overleg besproken. In de concessie DBL/RMH hebben werkzaamheden aan de A12 tussen Zoetermeer en Gouda gezorgd voor extra kosten voor de vervoerder, vanwege omleidingsroutes en langere reistijden. De vervoerder heeft deze problemen binnen de concessie kunnen oplossen. De veroorzakers van deze situatie, in dit geval ProRail en Rijkswaterstaat, hebben de extra kosten voor de vervoerder niet gecompenseerd.¹⁰⁸

De provincie is zelf ook wegbeheerder. Zij werkt met bij het beheer en onderhoud van wegen met de zogeheten trajectaanpak. Dat houdt in dat zoveel als mogelijk ook verbeteringen ten behoeve van het openbaar vervoer worden meegenomen, zoals vrije busbanen en verbetering van bushaltes.¹⁰⁹

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

Concessie HWGO

De vervoerder heeft het vervoerplan in de maanden na de start van de concessie per 1 januari 2008 geëvalueerd op basis van reacties van klanten en chauffeurs en van reizigerstellingen. Dat heeft geleid tot een aantal voorstellen voor de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de concessie. Een deel van deze voorstellen had zodanige prioriteit dat de vervoerder deze onmiddellijk heeft doorgevoerd. De provincie is ermee akkoord gegaan deze aanpassingen structureel te maken. Verder zijn onder meer extra ritten ingezet en is een aantal oproepafhankelijke ritten in vaste lijngebonden ritten omgezet. Daarvoor heeft de provincie een extra bijdrage van circa € 1,2 miljoen beschikbaar gesteld. Verder heeft de provincie in 2009 voor een bedrag van ongeveer € 37.000 meerwerk ingekocht voor de ontsluiting van een nieuwe woonwijk in Oud Beijerland (Poortwijk 2).¹¹⁰

Concessie DBL/RMH

Deze concessie heeft geen clause voor meer- of minderwerk. Inmiddels hebben GS en de vervoerder wel overeenstemming bereikt over verlenging van de concessie met twee jaar. De voorwaarden aan de concessie blijven gelijk, en daardoor geldt hetzelfde voor de exploitatiebijdrage. De provincie ziet wel haar wens om grotere milieuwinst te boeken, in vervulling gaan.¹¹¹ In de zomer van 2009 zullen 4 hybride bussen instromen bij de concessie. Bij verlenging van de concessie stromen 20 extra bussen in en krijgen de resterende bussen – die voldoen aan de Euro III-norm – een roetfilter.¹¹²

¹⁰⁸ Verslag periodiek overleg 8 februari 2007 en 17 juli 2007; informatie provincie Zuid-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹⁰⁹ Provincie Zuid-Holland: Geannoteerde gespreksnotitie onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 'beheer en uitvoering concessies OV', 27 april 2009; bestuurlijk interview, 6 mei 2009.

¹¹⁰ Brief aan Arriva, kenmerk PZH-2008-748745.

¹¹¹ Provincie Zuid-Holland: Persbericht 'Provincie verlengt busconcessie Duin- en Bollenstreek, Leiden, Rijnstreek en Midden-Holland tot 2012', 11 juni 2009.

¹¹² Provincie Zuid-Holland: Geannoteerde gespreksnotitie onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 'beheer en uitvoering concessies OV', 27 april 2009.

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 meer op de concessie Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, gelet op de nog korte doorlooptijd van de concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee.

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 doel een duurzame samenleving te ontwikkelen (AD3) wordt via materieeleisen in de concessie gerealiseerd. Ook de verbetering van de bereikbaarheid (AD5) wordt goed gerealiseerd. De vervoer kwaliteit en de samenhang van het openbaar vervoer (OD1) verbeteren onvoldoende. De provincie boekt voortgang bij de activiteiten die de ketenmobiliteit moeten bevorderen (AD6), maar de Rekenkamer kan niet beoordelen of de ketenmobiliteit ook daadwerkelijk is verbeterd. Bij de indicatoren die behoren bij de overige beleidsdoelen zijn onvoldoende resultaten bekend, zodat ook geen oordeel mogelijk is over de realisatie van deze beleidsdoelen. De provincie heeft **in redelijke mate** de prestaties gerealiseerd waarmee zij de doelen wil bereiken.

Toelichting

In hoofdstuk 4 van dit rapport zijn de doelen van het openbaar vervoerbeleid in kaart gebracht, evenals de prestaties waarmee de provincie Zuid-Holland deze doelen wil realiseren en de indicatoren waarmee de provincie gaat meten in welke mate de doelen worden gerealiseerd. De provincie monitort periodiek de voortgang van het openbaar vervoerbeleid en de effecten van genomen maatregelen door middel van de 'Monitorrapportage Verkeer en Vervoer Zuid-Holland'. Deze rapportage is een gezamenlijk product van de provincie Zuid-Holland, de stadsregio's Rotterdam en Haaglanden en de directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat. De rapportage is in 2005 en 2007 verschenen. Daarnaast bevatten de jaarstukken informatie over de realisatie van de beleidsdoelen. Tabel 24 toont de resultaten van de indicatoren die behoren bij de doelen die eerder in paragraaf 3.1 zijn beschreven. Bij het doel 'Ontwikkelen veilige samenleving' (AD3) zijn geen indicatoren geformuleerd (zie ook tabel 10 in paragraaf 3.1.1). Uit de tabel blijkt dat de provincie informatie heeft over de realisatiecijfers van iets meer dan de helft (9 van de 17) de indicatoren. Daarnaast is van twee indicatoren informatie over 2007 beschikbaar. De informatie is grotendeels afkomstig van de jaarstukken 2008.

De andere indicatoren is afkomstig van andere bronnen, namelijk de programmabegroting 2007, het PVVP 2002-2020 en de Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer. Er zijn geen rapportages over de ontwikkeling van deze indicatoren. Ook niet in de jaarstukken 2007 en de Monitorrapportage Verkeer en Vervoer 2007, waar voor de indicatoren OV-kilometrage en klantwaardering slechts de cijfers over 2006 worden gegeven.

Over vier doelen geven de indicatoren informatie. Van deze doelen worden er twee goed gerealiseerd. Eén doel wordt niet gerealiseerd en van één doel is de realisatie niet te beoordelen, hoewel de provincie wel vorderingen maakt bij de voorwaarden voor de realisatie van dit doel:

- De concessie HWGO draagt bij aan de realisatie van het doel een duurzame samenleving te ontwikkelen (AD3). Doordat 90% van het buspark in deze concessie aan de duurzaamheidseisen voldoet, voldoet ongeveer 20% van het buspark van alle concessies samen aan deze eisen.¹¹³
- De verbetering van de bereikbaarheid (AD 5) wordt goed gerealiseerd. De ontwikkeling van de corridors Alphen – Schiphol, Duin- en Bollenstreek – Schiphol en Goeree-Overflakkee – Rotterdam verloopt volgens plan. Het aantal verstrekte subsidies aan gemeenten om kleinere corridors te verbeteren loopt wel achter op schema. Omdat de subsidieregeling pas in juni 2008 in werking getreden, was het volgens de provincie voor de wegbeheerders te laat om nog tijdig projecten in te dienen. Eind 2008 waren wel acht subsidieaanvragen voor projecten ingediend. Daarnaast zijn drie quick wins zonder subsidie van de provincie gerealiseerd.
- De provincie maakt vorderingen bij het bevorderen van de mogelijkheden voor ketenmobiliteit (AD6). Het aantal nieuwe fietsenstallingsplaatsen heeft de streefwaarde voor 2011 al overschreden. De realisatie van nieuwe P+R-plaatsen is in 2008 achtergebleven, maar door een goed resultaat in 2007 en de verwachting dat in 2009 veel nieuwe subsidieaanvragen zullen worden gedaan, gaat de provincie er van uit dat de streefwaarde in 2011 gehaald gaat worden.
Of de ketenmobiliteit ook daadwerkelijk wordt verbeterd, kan de Rekenkamer nog niet beoordelen. De provincie heeft nog geen inzicht in de ontwikkeling van de bezettingsgraad van fietsenstallingsplaatsen en P+R-plaatsen. In 2008 is een nulmeting gedaan van de bezettingsgraad van deze plaatsen, een jaar later dan gepland.
- Als indicator voor de verbetering van de vervoer kwaliteit en samenhang van het openbaar vervoer (OD1) is de klantwaardering uit de OV-klantenbarometer gebruikt. In de periode tussen 2005 en 2008 is de klantwaardering in de verschillende concessies van de provincie Zuid-Holland over het geheel genomen niet gestegen.

¹¹³ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 51.

Tabel 24 Resultaten indicatoren bij openbaar vervoerdoelen

Indicator	Streefwaarde en -jaar	Referentiewaarde en -jaar (nulmeting)	Resultaat 2007	Resultaat 2008
AD 1: Beheerste groei van de mobiliteit				
1. OV-kilometrage t.o.v. kilometrage in NL	Geen	Ca. 491 miljoen in 2006	Niet bekend	Niet bekend
2. Aandeel OV in modal split	12,5% in 2011	12,2% (jaartal onbekend)	10,4% ¹¹⁴	Niet bekend
3. Reizigerskilometrage concessies ZH	+ 7,5% in 2011	464,8 miljoen in 2006	+ 3,8% ¹¹⁵	Niet bekend
AD 2: Garanderen minimum bereikbaarheidsniveau				
4. Reistijd naar knooppunten	Afhankelijk van het soort knooppunt tussen 15 en 45 minuten in 2020	50% voldoet aan normen in 2002	Niet bekend	Niet bekend
5. Frequentie verbindingen naar knooppunten	Afhankelijk van het soort knooppunt 2-8x per uur	Geen	Niet bekend	Niet bekend
AD 4: Ontwikkelen duurzame samenleving				
6. Percentage buspark conform duurzaamheidseisen	80% in 2011	Geen	Niet bekend	20% ¹¹⁶
7. Duurzaamheidseisen in concessievoorwaarden	Volledig in 2008	Geen	Ja, gerealiseerd in concessie HWGO	N.v.t. ¹¹⁷
AD 5: Betere bereikbaarheid door integrale benadering van het bereikbaarheidsvraagstuk en intensivering van het OV-gebruik.				
8. Planontwikkelingen voorzieningen ter verbetering busvervoer op drie prioritaire corridors gestart.	Alle drie corridors in 2010	N.v.t.	N.v.t.	Planontwikkeling is gestart ¹¹⁸
9. Subsidies aan gemeenten voor quick wins buscorridors	7 per jaar in periode 2008-2011	N.v.t.	N.v.t.	Geen subsidies verleend; wel 3 quick wins gerealiseerd. ¹¹⁹
AD 6: Realisatie ketenmobiliteit zorgt voor hoogwaardige, veilige overstappunten.				
10. Bezetting fietsenstallingen	Elk jaar hoger dan voorafgaand jaar (geen waarde genoemd)	Nog niet uitgevoerd	Niet bekend	76,4% ¹²⁰

¹¹⁴ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 47. De cijfers voor 2008 worden medio mei 2009 verwacht.

¹¹⁵ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 47. De cijfers voor 2008 worden medio mei 2009 verwacht.

¹¹⁶ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 49.

¹¹⁷ In de concessie Zuid-Holland Noord (nu nog DBL/RMH), die start in 2011, zullen duurzaamheidseisen worden geïntroduceerd (Jaarstukken 2008, pag. 51).

¹¹⁸ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 49.

¹¹⁹ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 49/50.

¹²⁰ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 47.

Indicator	Streefwaarde en -jaar	Referentiewaarde en -jaar (nulmeting)	Resultaat 2007	Resultaat 2008
AD 6: Realisatie ketenmobiliteit zorgt voor hoogwaardige, veilige overstappunten.				
11. Bezetting P+R plaatsen	Elk jaar hoger dan voorafgaand jaar (geen waarde genoemd)	Nog niet uitgevoerd	Niet bekend	70,2% ¹²¹
12. Realisatie fietsstallingsplaatsen	3000 extra in 2011	N.v.t.	1902 klemmen en 68 kluisen bij knooppunten; 1540 plaatsen bij bushaltes. ¹²²	10174 klemmen en 308 kluisen bij 25 stations. ¹²³
13. Realisatie P+R plaatsen	1000 extra in 2011	N.v.t.	Subsidie voor 415 P+R plaatsen. ¹²⁴	Subsidie voor 60 P+R plaatsen. ¹²⁵
14. DRIS ingevoerd op OV-knooppunten en drukke haltes	50% in 2011	N.v.t. (?)	Niet bekend	0% ¹²⁶
OD 1: Verbeteren vervoer kwaliteit en samenhang van het OV voor de reizigers				
15. Klantwaardering ¹²⁷	Geen	Tussen 7,2 en 7,4 in 2005.	Tussen 6,9 en 7,3.	Tussen 7,1 en 7,3.
OD 5: Verbeteren toegankelijkheid OV				
16. Percentage reizigers met fysieke beperking dat zelfstandig door OV-keten kan reizen.	80% in 2015	Geen	Niet bekend	Niet bekend
17. Aanpassing geprioriteerde haltes	49% (jaartal niet bekend)	Geen	Plan verbetering toegankelijkheid opgesteld en aangeboden aan V&W	Niet bekend

Tabel 25 laat zien wat de prestaties per beleidsdoel zijn geweest. Uit de tabel blijkt dat van de 16 voorgenomen prestaties de provincie er 9 heeft gerealiseerd, 4 prestaties in uitvoering zijn en 2 prestaties niet zijn gerealiseerd. Voor één prestatie ontbreekt informatie over de realisatie. Zoals uit de doelenboom (paragraaf 3.1.1) blijkt, zijn aan het doel 'Verbeteren van de dekkingsgraad' (OD2) geen prestaties gekoppeld.

¹²¹ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 47.

¹²² Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2007, pag. 51.

¹²³ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 59.

¹²⁴ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2007, pag. 51.

¹²⁵ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 59.

¹²⁶ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 59.

¹²⁷ Exclusief waardering veerdienst Dordrecht – Rotterdam: waardering 8,2 in 2007 en 8,1 in 2008 (KpVV: Onderzoek klantenbarometer 2004-2008 Zuid-Holland, pag. 12).

Tabel 25 Prestaties per beleidsdoel

OD 1: Verbeteren vervoer kwaliteit en samenhang van het OV voor reizigers		
OD 5: Verbeteren toegankelijkheid OV		
Nr	Prestatie	Realisatie
P1	Verkenning en uitwerking infrastructuurmaatregelen voor bus	Gestart: in het MPI 2007-2021 zijn verschillende projecten voor verbetering van de doorstroming van het busvervoer opgenomen. Daarnaast heeft de provincie voor € 6 miljoen aan subsidies beschikbaar voor gemeenten voor het nemen van doorstroommaatregelen. ¹²⁸
P2	Ontwikkelen concept 'Zuidvleugelnet'	Onduidelijk: het Zuidvleugelnet is de naam waaronder de provincies met de plusregio's samenwerkt om het openbaar vervoer binnen de regio en het lange afstandsverkeer buiten de regio beter op elkaar af te stemmen. ¹²⁹ Er wordt niet gerapporteerd wat de provincie daarvoor heeft gedaan.
P3	Opstellen beleidsnota toegankelijkheid	Ja: de provincie heeft in december 2006 een halteplan toegankelijkheid 2006-2015 vastgesteld. In november 2007 hebben GS een implementatienota toegankelijkheid vastgesteld.
P4	Meer aandacht voor serviceniveau bij concessieverlening	Ja: in de laatst aanbestede concessie (HWGO) zijn de eisen aan het serviceniveau nauwkeuriger omschreven dan in de eerder aanbestede concessie (DBL/RMH).
P5	Alle nieuwe voertuigen voorzien van vlakke vloer	Ja: de vervoerders rijden conform de concessievoorwaarden met lage vloerbussen.
OD 6: Stelsel van goed functionerende transferpunten		
OD 7: Alle kernen >800 inwoners in principe met OV ontsluiten		
OD 8: Kernen in landelijk gebied per OV ontsloten door basis (streekbus)diensten		
P10	In concessie opnemen dat OV in gehele concessiegebied bij voorkeur door lijndienstvervoer dient plaats te vinden.	Nee: in de laatst aanbestede concessie (HWGO) is dit niet expliciet opgenomen. In delen van het concessiegebied is deur-haltevervoer mogelijk. ¹³⁰
P11	Ontwikkelen buscorridors	Gestart: in het MPI 2009-2023 is € 14 miljoen opgenomen voor de ontwikkeling van de corridors Alphen – Schiphol, Duin- en Bollenstreek – Schiphol en Goeree-Overflakkee – Rotterdam. Dit vloeit voort uit het coalitieakkoord. De planontwikkeling zal in 2009 worden afgerond, waarna kan worden begonnen met de uitvoering. ¹³¹
P12	Breed invoeren van dynamische reisinformatie (DRIS)	Gestart: in het MPI 2009-2023 is € 6 miljoen uitgetrokken voor de invoering van DRIS. In 2009 wordt gestart met de uitrol. ¹³²

¹²⁸ Provincie Zuid-Holland: Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur 2007 – 2021 (pag. 20) en Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur 2009 – 2023, pag. 11.

¹²⁹ Website provincie: www.zuid-holland.nl.

¹³⁰ Provincie Zuid-Holland: Definitief Programma van Eisen Europese aanbesteding openbaar vervoerdiensten concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014, art. 3.1.1, 3.1.2 en 3.1.4.

¹³¹ Provincie Zuid-Holland: Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur 2009-2023, pag. 11; Jaarstukken 2008, pag. 45.

¹³² Provincie Zuid-Holland: Geannoteerde gespreksnotitie onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 'beheer en uitvoering concessies OV', 27 april 2009.

OD 6: Stelsel van goed functionerende transferpunten		
OD 7: Alle kernen >800 inwoners in principe met OV ontsluiten		
OD 8: Kernen in landelijk gebied per OV ontsloten door basis (streekbus)diensten		
P13	Aanpassing 49% geprioriteerde haltes	Gestart: in het implementatieplan toegankelijkheid uit 2007 zijn tijdpad en middelen aangegeven voor de aanpassing van haltes. In 2015 moet dit gerealiseerd zijn. Tot en met maart 2009 is voor de aanpassing van ongeveer 1000 haltes subsidies verstrekt. De aanpassingen zijn bij ongeveer 400 haltes gerealiseerd. ¹³³
P14	Het bevorderen van ketenmobiliteit door het realiseren van hoogwaardige, sociaal veilige overstappunten	Nee: de provincie heeft wel aandacht voor sociaal veilige haltes, maar besteedt geen aparte aandacht aan overstappunten in het kader van ketenmobiliteit.
OD 3: Bijdragen aan verbetering van leefbaarheid en verkeersveiligheid		
OD 4: Verbeteren sociale veiligheid in OV		
P15	Opstellen aanvalsplan sociale veiligheid	Ja: de provincie heeft in 2003 een beleidsnota sociale veiligheid opgesteld. In 2006 is deze nota uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma voor de periode 2006-2010.
P16	Strikte milieueisen opnemen in concessies	Ja: in de concessies is opgenomen aan welke Euronormen het materieel moet voldoen. In de laatste concessie (HWGO) is bovendien als wens opgenomen om materieel aan de EEV-norm te laten voldoen. Bij verlenging van de concessie DBL/RMH stromen 20 extra hybride bussen in en dienen bussen, die daar nog niet van zijn voorzien, een roetfilter. ¹³⁴
Niet rechtstreeks aan doel te koppelen prestaties		
P6	Opstellen nota tariefbeleid	Ja: GS hebben in juni 2008 de nota tariefbeleid vastgesteld. ¹³⁵
P7	Pilot OV-chipkaart Hoekse Waard	Ja: in de tweede helft van 2007 heeft deze pilot plaatsgevonden. In de nieuwe concessie is deze pilot niet voortgezet. ¹³⁶
P8	Proef gratis OV Leiden – Den Haag	Ja: dit experiment heeft plaatsgevonden en is inmiddels gestopt. ¹³⁷
P9	Euroretour: tariefexperiment Gouda	Ja: dit experiment heeft plaatsgevonden en is begin 2007 vervangen door een Dalkaartje. ¹³⁸

¹³³ Provincie Zuid-Holland: Geannoteerde gespreksnotitie onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 'beheer en uitvoering concessies OV', 27 april 2009.

¹³⁴ Geannoteerde gespreksnotitie onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 'beheer en uitvoering concessies OV', 27 april 2009.

¹³⁵ Provincie Zuid-Holland: Tariefbeleid provincie Zuid-Holland na invoering van de OV-chipkaart (2008-2010): Van strip naar chip ofwel van zone naar kilometer, juni 2008.

¹³⁶ Interview reizigersoverleg HWGO, 9 maart 2009.

¹³⁷ Connexion: Concessieplan Openbaar Vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland 2008-2010 (pag. 33), december 2007.

¹³⁸ Connexion: Concessieplan Openbaar Vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland 2008-2010 (pag. 54), december 2007.

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 bij de uitvoering van de concessies HWGO en DBL/RMH hebben **in geringe mate** een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van het openbaar vervoer. De bijdrage van de vervoerder aan de groei van de mobiliteit is gering. Verder is de sociale veiligheid in het openbaar vervoer afgenomen. De vervoerder zet op verzoek van de provincie wel materieel in dat bijdraagt aan het doel een duurzame samenleving te ontwikkelen.

Toelichting.

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

- Prestaties met betrekking tot het aantal reizigers (relatie met het beleidsdoel beheerste groei van de mobiliteit);
- Gebruik van materieel dat voldoet aan strenge milieunormen (relatie met het doel een duurzame samenleving te ontwikkelen);
- Klantoordeel sociale veiligheid en aantal incidenten (relatie met het doel een veilige samenleving te ontwikkelen).

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

Over het geheel genomen is het aantal reizigers in beide concessies in de periode 2005-2008 slechts in geringe mate gestegen. In totaal steeg het aantal reizigers van de concessies samen van 43,4 mln. in 2005 naar 43,8 mln. in 2007. Het aantal afgelegde reizigerskilometers daalde zelfs van 374,8 mln. in 2005 naar 364,9 mln. in 2007.¹³⁹ Alleen in het perceel DBL van de concessie DBL/RMH zijn zowel het aantal reizigers als het aantal reizigerskilometers gegroeid.

De provincie heeft in de concessie eisen gesteld aan de milieunormen waaraan het materieel moet voldoen. In de concessie HWGO zet de vervoerder vrijwel uitsluitend bussen in die voldoen aan de EEV-norm. De provincie had dit als wens opgenomen. Door deze wens in te willigen gaat de vervoerder verder dan de eisen die de provincie heeft gesteld. In de concessie DBL/RMH is in opdracht van de provincie in het najaar van 2008 een hybride waterstofbus in de dienstregeling opgenomen. Deze praktijktest is uitgebreid naar vier hybride dieselbussen die tot het einde van de concessie in de dienstregeling worden opgenomen.¹⁴⁰

Het klantoordeel op het aspect sociale veiligheid reizigers in de bus is in beide concessies vrij constant. Het oordeel fluctueert tussen 8,0 en 8,4, zonder een zichtbare trend omhoog of omlaag. Het aantal incidenten vertoont sinds 2007 een enorme stijging. Deze stijging wordt volgens de provincie voor een deel veroorzaakt door een strengere registratie van incidenten (zie ook paragraaf 5.2.1).

¹³⁹ Definitieve cijfers over 2008 zijn nog niet bekend.

¹⁴⁰ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2008, pag. 51.

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 heeft in **redelijke mate** ervaringen met de uitvoering van de concessies DBL/RMH en DAV betrokken bij de beleidsvoorbereiding ten behoeve van de nieuwe concessie HWGO.

Toelichting

In de nieuwe concessie HWGO is in vergelijking met de concessies Dordrecht/Alblasserwaard/Vijfheerenlanden (DAV, ingegaan in 2007) en DBL/RMH (ingegaan in 2005) meer aandacht voor sturing en monitoring. Dit vloeit voor een deel voort uit de behoefte van politiek en bestuur om meer grip op de uitvoering van concessies te krijgen. In de nieuwe concessie HWGO zijn normen duidelijker omschreven dan bij de concessie DBL/RMH.

In de eisen aan de concessie HWGO is de mogelijkheid opgenomen dat de provincie naar aanleiding van eigen onderzoek een boete kan opleggen. Deze passage is toegevoegd naar aanleiding van ervaringen bij de DAV-concessie. In deze concessie bleek het vanwege het ontbreken van een dergelijke passage moeilijk om bij tekortschietende prestaties van de vervoerder een boete op te leggen. Het is daarom van belang vooraf te regelen op basis van wiens en welke gegevens eventueel sancties worden getroffen.¹⁴¹ De Rekenkamer merkt overigens op dat de mogelijkheid om op basis van eigen onderzoek sancties op te leggen ook bestaat in de concessie DBL/RMH, die langer loopt dan de DAV-concessie.

In de concessie HWGO is niet in detail beschreven wanneer een boete kan worden opgelegd en hoe hoog een boete voor een bepaalde overtreding kan zijn. De Rekenkamer sluit niet uit dat dit de drempel om een boete op te leggen, verhoogt. De provincie zal bij elke boete zowel de hoogte als de aanleiding moeten motiveren. Doordat de criteria en de boetebedragen niet eenduidig zijn, kan er voor de vervoerder eerder reden zijn tegen een boete in bezwaar te gaan. Het vooruitzicht van een bezwaar, met alle extra werkzaamheden die daarmee gepaard gaan, kan een rem zetten op het opleggen van boetes.

¹⁴¹ Interview provincie, 8 december 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 rapporteert in **geringe mate** in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessies en de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. In de monitorrapportages verkeer en vervoer, die de provincie publiceert in samenwerking met de stadsregio's Haaglanden en Rotterdam en Rijkswaterstaat Zuid-Holland, wordt geen koppeling gelegd met de prestaties die in de concessies zijn afgesproken. De provincie rapporteert niet apart over de voortgang in de realisatie van de beleidsdoelen. De provincie heeft wel indicatoren opgesteld, waarmee zij de voortgang wil meten. Van bijna de helft van de indicatoren is echter geen informatie beschikbaar. Voor de andere indicatoren zijn de resultaten in de jaarstukken opgenomen.

Toelichting

De provincie stelt samen met de stadsregio's Haaglanden en Rotterdam en Rijkswaterstaat Zuid-Holland monitorrapportages verkeer en vervoer op. De laatste rapportage is verschenen in 2007. In deze rapportages worden de ontwikkelingen in het personenvervoer, waaronder het openbaar vervoer, het goederenvervoer, de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid beschreven. De prestaties per concessie worden niet apart beschreven. In deze rapportages wordt ook geen relatie gelegd met de beleidsdoelen van de provincie.

De provincie rapporteert niet apart over de realisatie van de beleidsdoelen uit het PVVP 2002-2020. In de Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer wordt een PVVP monitor aangekondigd, die minimaal tweejaarlijks zal worden uitgevoerd en waarvan eind 2006 een nulmeting zal worden uitgevoerd.¹⁴² Dat is nog niet gebeurd. De provincie is momenteel (voorjaar 2009) bezig met het opstellen van een PVVP-monitor 2007.¹⁴³ Over de indicatoren uit het PVVP en de Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer heeft de provincie geen resultaten beschikbaar. In de jaarstukken is tot en met 2007 niet expliciet aangegeven in welke mate de beleidsdoelen worden gerealiseerd. De jaarstukken gaan wel in op de resultaten van indicatoren, waarmee indirect wel wordt gerapporteerd over de voortgang in de realisatie van de beleidsdoelen. Het gaat om het aantal afgelegde kilometers in het openbaar vervoer en de klantwaardering van het openbaar vervoer. De cijfers voor deze

¹⁴² GS Zuid-Holland: Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer, december 2006, pag. 27.

¹⁴³ Informatie provincie, 20 april 2009.

indicatoren in de jaarstukken 2007 hebben overigens betrekking op 2006. De jaarstukken schenken verder aandacht aan de activiteiten die de provincie in het betreffende jaar heeft ondernomen. Voor 2007 wordt bijvoorbeeld genoemd dat de concessie HWGO is aanbesteed en dat het implementatieplan voor de toegankelijkheid van het collectief vraagafhankelijk vervoer gereed is.¹⁴⁴

Sinds 2008 gebruikt de provincie andere indicatoren om te bepalen in welke mate de beleidsdoelen van het openbaar vervoer worden gerealiseerd. Deze indicatoren zijn opgenomen in de programmabegroting 2008. De resultaten van deze indicatoren staan in de jaarstukken 2008.

Bevinding r. De provincie heeft **in redelijke mate** inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessies.

Toelichting

De provincie heeft op ambtelijk niveau redelijk inzicht in de effecten van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie. Het wordt van belang geacht dat de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is gemaakt, hetgeen de vervoerder voldoende prikkels zou moeten geven naar extra reizigers te streven. De effectiviteit van een extra prikkel via een bonus-malusregeling wordt door de provincie betwijfeld en is daarom ook niet in de concessies opgenomen.¹⁴⁵ De provincie is ook terughoudend met het opleggen van boetes, omdat zij deze niet productief acht. Van het opleggen van boetes dient vooral een preventieve werking uit te gaan, als middel om de belangen van de provincie te waarborgen in de samenwerking met de vervoerder voor een goed aanbod van openbaar vervoer.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Provincie Zuid-Holland: Jaarstukken 2007, pag. 79-86.

¹⁴⁵ Interview Zuid-Holland, 8 december 2008.

¹⁴⁶ Provincie Zuid-Holland: Beheersysteem Zuid-Hollandse OV-concessies, november 2008.

HOOFDSTUK 7

Conclusies en aanbevelingen

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

7.1 Algemene conclusie

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

1. Werken volgens de beleidscyclus is een voorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige inrichting en uitvoering van beleid. Dit betekent echter niet per definitie dat, indien de stappen van de concessiecyclus zijn gevolgd, beleid, aanbesteding, uitvoering en beheer van OV-concessies gegarandeerd doeltreffend en doelmatig zijn. Het vergroot echter wel de kans op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van OV-concessies.
2. De inrichting van de aanbesteding van regionaal streekvervoer conform de Wp2000 (waaronder begrepen de concessiesystematiek en de mate van marktwerking) is in dit onderzoek als gegeven beschouwd. Onze conclusies en aanbevelingen strekken zich dan ook niet uit tot het systeem zelf, zoals een recent advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat,¹⁴⁷ maar richten zich op onderdelen daarbinnen.

De algemene conclusie van het onderzoek luidt voor de provincie Zuid-Holland als volgt:

Algemene conclusie:

De provincie Zuid-Holland bereikt haar doelen met het openbaar vervoer gedeeltelijk. Bij een deel van de indicatoren wordt de streefwaarde bereikt. De voorgenomen beleidsprestaties van de provincie worden eveneens in redelijke mate gerealiseerd.

De provincie voert het concessiebeheer redelijk uit. Zij heeft goed inzicht in de prestaties van de vervoerder en voert hierover overleg bij achterblijvende prestaties. De inzet van andere sturingsinstrumenten naast overleg is gering. Het gevoerde concessiebeheer voorkomt 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.

¹⁴⁷ 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 redelijke mate op orde. De doelen getuigen van continuïteit in het gevoerde beleid. Te leveren prestaties hangen veelal samen met de beoogde doelen. De formulering van de doelen schiet qua precisie te kort. Door het gebruik van indicatoren wordt dit deels ondervangen.

Aanbeveling 1:

Zorg dat bij elk beleidsdoel ten minste één indicator wordt geformuleerd die is voorzien van een nulmeting, streefwaarde en een tijdspad voor het bereiken van deze streefwaarde.

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 goed op orde. Eisen aan de concessie zijn goed te koppelen aan doelen van beleid, met de kanttekening dat de beleidsprioriteit die de provincie geeft aan de sociale functie van het openbaar vervoer nog niet goed bij de concessie-eisen tot uiting komt. De concessies bieden mogelijkheden om in te spelen op actuele en toekomstige ontwikkelingen. In opzet zijn het concessiebeheer en de informatievoorziening op orde. Een sterk punt is dat de provincie ook onafhankelijk van de vervoerder informatie over de uitvoering van de concessies verzamelt.

Aanbeveling 2:

Geef in de concessie-eisen meer expliciet aandacht aan de sociale functie van het openbaar vervoer.

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:

De provincie voert het concessiebeheer in het algemeen redelijk uit. De informatievoorziening is goed op orde, mede doordat de provincie naast de informatie van de vervoerder ook zelf informatie verzamelt. Minder sterk is dat de provincie de vervoerder wel aanspreekt bij achterblijvende prestaties, maar dat alleen via overleg doet. Doordat de provincie geen boetes oplegt of daarmee dreigt, heeft de vervoerder weinig prikkel om zijn prestaties binnen redelijke termijn te verbeteren. De terughoudendheid in het gebruik van boetes wordt mede veroorzaakt doordat boetebepalingen niet in detail zijn omschreven.

Aanbeveling 3:

Maak de boetebepalingen in de concessievoorschriften concreter. Overweeg voortaan eerder boetes op te leggen voor achterblijvende prestaties, als overleg met de vervoerder niet binnen redelijke termijn tot verbetering heeft geleid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5 Beleidsverantwoording

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

Conclusie 4:

- a) De provinciale beleidsdoelen voor openbaar vervoer worden in redelijke mate bereikt.
- 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) Laat periodiek (bijvoorbeeld bij elke jaarrekening) over het resultaat van de indicatoren rapporteren en stel vast welke acties worden ondernomen als de streefwaarden van indicatoren niet zijn gerealiseerd.
- c) Maak periodiek (bijvoorbeeld 1x per jaar) een openbare rapportage over de prestaties in de concessies, vergelijk deze met de afgesproken prestaties en doe in het rapport ook verslag van de uitvoering van het concessiebeheer door de provincie.

Bevindingen voor vier provincies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.6 Slotbeschouwing

Meer aanbod en waarborg sociale functie

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

Maatwerk en externe factoren

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

Naleving eisen en afspraken

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

provincie deze instrumenten toch niet zal gebruiken: de 'stok achter de deur' dreigt dan een 'wassen neus' te worden. De sturing via overleg verliest dan aan kracht. De Rekenkamer stelt vast dat de Randstadprovincies, ondanks vergelijkbare intenties qua doelen en prestaties, verschillen in de filosofie en de uitvoering van de sturing op de concessie.

Voorbeelden van goede praktijken

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

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

Reactie Gedeputeerde Staten

Hierbij treft u aan de reactie van de provincie Zuid-Holland in het kader van het bestuurlijke wederhoor van het rapport 'beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer'. Deze bestuurlijke reactie is op 25-augustus 2009 vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

Het beeld dat wordt geschetst in het rapport is herkenbaar. Binnen de afdeling Verkeer en Vervoer is ook geconstateerd dat verbeteringen mogelijk zijn in het concessiebeheer. In het kader van Provincie Nieuwe Stijl is gestart met het traject 'van concessiebeheer naar concessie-management'. Veel van de punten die door de RR worden gesignaleerd komen hierin terug. Een van die punten is het uniformeren van de werkwijze van de concessiebeheerders. Een ander punt is het tijdig en compleet ontvangen van monitorrapportages, waarmee we gericht kunnen (bij)sturen op de ontwikkelingen binnen een concessie.

Aanbeveling	Reactie provincie Zuid-Holland
Zorg dat bij elk beleidsdoel tenminste een indicator wordt geformuleerd die is voorzien van een nulmeting, streefwaarde en een tijdpad voor het bereiken van deze streefwaarde.	Deze aanbeveling wordt opgevolgd. De indicatoren zullen kritisch worden bekeken. Waar verbetering en aanscherping mogelijk zijn, zullen deze worden aangepast. Hierbij zal met name aandacht zijn om de indicatoren specifieker, meetbaar en tijdgebonden te maken (o.a. door streefwaarden te definiëren)
Geef in de concessie-eisen meer expliciet aandacht aan de sociale functie van het openbaar vervoer.	Deze algemene conclusie is correct voor wat betreft de wijze waarop dit is verwoord in onze oudste nog lopende concessie Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland 2005-2012 (vanaf hier: DBL-RMH). In recentere uitgegeven concessies Drechtsteden/Alblasserwaard-Vijfheerenlanden 2007-2018 (DAV) en Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014 (HWGO) is een nieuwe lijn ingezet omdat ook wij de sociale functie van groot belang achten. Zo hebben wij meer randvoorwaarden ter waarborging van de sociale functie gesteld. Dit beleid ter waarborging en vergroten van de sociale functie van het openbaar vervoer zullen wij voortzetten in komende aanbestedingen. Daarnaast geven wij bijvoorbeeld in het provinciale tarievenkader van de OV-chipkaart vorm aan de sociale functie door enkele doelgroepen, zoals senioren en jongeren, extra korting te geven op hun te betalen kilometertarief bovenop de voor deze doelgroepen landelijk geldende kortingen. Ook investeert de provincie fors in het verbeteren van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer zodat barrières voor reizigers met een functiebeperking of senioren reizigers zoveel als mogelijk is weg te nemen. De provincie Zuid-Holland is van mening dat hiermee de sociale functie van het openbaar vervoer inmiddels goed is geborgd in haar concessies.

<p>Maak de boetebepalingen in de concessievoorschriften concreter. Overweeg voortaan eerder boetes op te leggen voor achterblijvende prestaties, als overleg met de vervoerder niet binnen redelijke termijn tot verbetering heeft geleid.</p>	<p>Deze aanbeveling wordt opgevolgd</p> <p>Ten aanzien van boetes blijft uitgangspunt dat wij ervoor kiezen zoveel mogelijk, samen met de vervoerder, te zoeken naar oplossingen voor knelpunten. Daar is de reiziger het meest bij gebaat. Echter dat laat onverlet dat de aanbeveling dat we onze boetebepalingen concreter moeten maken, serieus nemen.</p> <p>Het beheerplan dat eind 2008 is opgeleverd bevat onder andere een protocol voor boetes. Dit biedt handvaten voor het verder formaliseren van het concessiebeheer. In het kader van het traject 'van concessiebeheer naar concessie-management zullen we ook het punt ten aanzien van sancties oppakken.</p> <p>Overigens heeft de provincie in het verleden wel degelijk boetes uitgedeeld naar aanleiding van de implementatieperikelen bij de start van de DAV-concessie in 2007 en naar aanleiding van de stakingen in 2008.</p>
<p>4a. laat periodiek (bijvoorbeeld bij jaarrekening) over het resultaat van de indicatoren rapporteren en stel vast welke acties worden ondernomen als de streefwaarden van indicatoren niet zijn bereikt</p> <p>4b. Maak periodiek (bijvoorbeeld 1X per jaar) een openbare rapportage over de prestaties in de concessies, vergelijk deze met de afgesproken prestaties en doe in het rapport ook verslag van de uitvoering van het concessiebeheer door de provincie.</p>	<p>Deze aanbevelingen worden opgevolgd.</p> <p>a. Op dit moment wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een vaste set van indicatoren om de ontwikkelingen in het openbaar vervoer te monitoren. De provincie heeft de verwachting dat dit samen met het herijken van het boetebeleid leidt tot de gewenste verantwoordingsinformatie.</p> <p>b. Onderdeel van het traject 'van concessiebeheer naar concessie-management' is het ontwikkelen van een jaarverslag voor de OV-concessies. via kwalitatieve en kwantitatieve informatie kan richting Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, reizigersoverleggen, regio's en wegbeheerders worden gecommuniceerd wat de ontwikkelingen in het openbaar vervoer zijn. Deze rapportages kunnen tevens worden gebruikt als evaluatie-instrument richting nieuwe aanbestedingen.</p>

Hieronder willen we graag nog op een aantal punten nader ingaan.

Sociale functie

In de bestuurlijke nota stelt de Randstedelijke Rekenkamer dat de eisen ten aanzien van de invulling van de sociale functie van het openbaar vervoer relatief soepel zijn in vergelijking met andere provincies. Wel zijn de eisen in de nieuwere concessie HWGO strenger dan in de oudere concessie DBL/RMH.

In aanvulling op wat hierboven al is gemeld, willen we graag toelichten hoe wij de sociale functie van het openbaar vervoer concreet borgen. De concessie Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee 2008-2014 is een concessie in een landelijk gebied, waar het borgen van de sociale functie van het openbaar vervoer veel aandacht heeft gekregen. Afhankelijk van de grootte van de kern zijn zgn. dekkings- of ontsluitingseisen gesteld. Dit houdt in dat iedere kern sowieso ontsloten moet worden door een vorm van openbaar vervoer met de daarbij behorende eisen aan minimale frequentie en venstertijden. Onderscheid wordt hierin gemaakt door de

verplichting voor de concessiehouder om de specifieke kern met vast lijngebonden openbaar vervoer te ontsluiten dan wel met een vorm van oproepafhankelijk lijngebonden of deur-halte vervoer.

Daar waar de concessiehouder oproepafhankelijk deur-halte vervoer aanbiedt, hebben wij geëist dat de concessiehouder een aansluitgarantie op het vaste lijngebonden openbaar vervoer aanbiedt tussen een voor de reiziger logisch overstappunt en de door de reiziger opgegeven plaats van bestemming of vertrek. Hierbij is het de concessiehouder niet toegestaan om eisen te stellen aan het minimale aantal reizigers per rit, waardoor de ontsluiting van een woonkern voor de reiziger gegarandeerd is. Indien een reiziger die gebruik maakt van het oproepafhankelijke deur-halte vervoer onverhoopt diens aansluiting mist op een overstappunt waar een aansluitgarantie wordt geboden, zorgt de concessiehouder op zijn kosten en verantwoording voor een vervoermogelijkheid die de reiziger met zo min mogelijk verdere vertraging op zijn bestemming van de lijn waarop hij wil overstappen brengt. Ook hebben wij eisen gesteld aan de maximale wachttijd voor een reiziger van oproepafhankelijk deur-haltevervoer.

Ook zijn eisen gesteld aan de maximale loopafstand van een reiziger vanaf de kern van een gemeente naar een bushalte. Verder moet de concessiehouder een aantal specifiek benoemde locaties opnemen in diens vervoerplan: zorginstellingen, onderwijsinstellingen, werklocaties en recreatieve bestemmingen.

De concessiehouder heeft in diens inschrijving aangeboden om in vrijwel elke kern vast lijngebonden openbaar vervoer aan te bieden. Oproepafhankelijk vervoer komt dan ook bijna niet voor binnen deze concessie. Dat betekent een forse kwaliteitsverbetering voor de reiziger! Ook de frequenties liggen hoger en zijn de bedieningstijden breder dan minimaal voorgeschreven. Bovendien is al het materieel dat de vervoerder inzet toegankelijk voor reizigers met een functiebeperking.

Sociale veiligheid

Door de RR wordt bij de ontwikkeling van de sociale veiligheid sterk gekeken naar de forse stijging van het aantal incidenten sociale veiligheid. Hierbij wordt, in reactie op onze ambtelijke reactie, aangegeven dat dit mede wordt veroorzaakt door de aangescherpte registratie van het totale aantal incidenten. De bevinding richt zich echter nog steeds nadrukkelijk op het aantal toegenomen incidenten. In de reactie van de Randstedelijke Rekenkamer op ons ambtelijk wederhoor geeft de Rekenkamer aan dat er geen verbetering in de cijfers – hoe goed ook – zichtbaar is, en leidt daaruit af dat het doel niet wordt behaald. De klantenbarometer 2008 laat op het punt van sociale veiligheid een score van 7,8 zien (7,6 in 2007), ten opzichte van een 7,5 gemiddeld in Nederland. Een cijfer waar we als Zuid-Holland trots op zijn en waar we een steun in zien voor het door ons gevoerde beleid.

Dit laat uiteraard onverlet dat de sociale veiligheid in het Openbaar Vervoer onverminderd onze aandacht blijft houden. Een aantal recente incidenten in bijvoorbeeld Gouda, laat zien dat waakzaamheid noodzakelijk blijft. Vanuit onze rol als concessieverlener blijven wij daarom onze OV-bedrijven ondersteunen en faciliteren op het gebied van sociale veiligheid.

In ons Beleidsplan en het Uitvoeringsprogramma Sociale Veiligheid vragen wij gerichte aandacht voor: toezicht, opleiding van het personeel, huis- en gedragsregels, voorlichting en communicatie, het voorkomen van vandalisme en graffiti, veilige haltes en veiligheidsarrangementen op de RijnGouweLijn, MerwedeLingelijn en het busvervoer in Gouda. De provincie faciliteert de partijen door middel van het verstrekken van subsidies en stimuleert samenwerking tussen de betrokken partijen.

Tot slot willen wij u danken voor de gedegen analyse die is uitgevoerd en de wijze waarop de provincie Zuid-Holland in staat is gesteld te reageren op de conceptrapportage. Diverse van uw bevindingen ondersteunen ons in onze inzet om te komen tot een verdere intensivering van het beheer van de concessies en contracten in het openbaar vervoer.



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 de versterking van het concessiebeheer door de provincie. Het verheugt ons dan ook dat GS onze bevindingen en conclusies herkenbaar vinden en de meeste van onze aanbevelingen een plaats geven in het traject 'van concessiebeheer naar concessie management'.

GS hebben een reactie op hoofdlijnen gegeven op de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Algemeen laten wij het oordeel of GS hiermee in voldoende mate en voldoende concreet invulling geven aan onze aanbevelingen over aan PS. Wij willen graag nog reageren op een enkel punt.

Sociale functie

GS doen geen uitspraak of zij de aanbeveling overnemen om in de concessie-eisen meer expliciet aandacht te besteden aan de sociale functie van het openbaar vervoer. Dit thema is in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2002-2020 (PVVP) als beleidsprioriteit benoemd. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de eisen voor de bereikbaarheid van kleinere kernen in de concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014 (HWGO) weliswaar hoger zijn dan in de oudere concessie Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland 2005-2010, maar soepeler dan in concessies van andere provincies. Het gaat onder meer om het minimum aantal inwoners dat een kern moet hebben om in het openbaar vervoernetwerk te worden opgenomen en de minimaal vereiste frequentie van het openbaar vervoer van en naar deze kernen.

Het is uiteraard prettig dat het aanbod aan openbaar vervoer voor kleinere kernen in de concessie HWGO in de praktijk zowel in kwaliteit als in frequentie aanzienlijk hoger ligt dan minimaal is voorgeschreven. Dat neemt niet weg dat deze uitkomst op geen enkele manier is gewaarborgd. Gelet op de prioriteit die de sociale functie in het openbaar vervoerbeleid van de provincie heeft, had de Rekenkamer in de concessie hogere minimumeisen voor de bereikbaarheid van kleinere kernen verwacht.

De reactie van GS gaat vergezeld van een overzicht, waarin zij op elke bevinding een toelichting geven. Dit overzicht hebben wij als bijlage E in het rapport opgenomen. Wij danken GS voor deze consciëntieuze reactie en adviseren PS er kennis van te nemen.

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 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 De ontwikkelrol ligt zoveel mogelijk bij de vervoerder, maar er moet wel ruimte zijn voor nieuwe wensen van de provincie. De ontwikkelruimte voor de vervoerder is in Noord-Holland Noord in de praktijk kleiner dan bij de concessie Haarlem/IJmond.</p>	<p>Positionering ontwikkelrol 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. In Oost Utrecht diende de vervoerder mee te werken aan de eventuele invoering van de marketingstrategie.</p>	<p>Positionering ontwikkelrol 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 Geen budget beschikbaar.</p>	<p>Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget NHN: € 400.000 per jaar voor ontwikkelfunctie en € 500.000 per jaar voor marketingacties. (Samen 4,7% exploitatiebudget). Haarlem/IJmond: geen apart ontwikkelbudget.</p>	<p>Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget Utrecht: € 1 mln. Oost-Utrecht: geen budget.</p>	<p>Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget HWGO: vaste bijdrage van € 100.000 en maximaal € 300.000 voor activiteiten uit het marketing- en communicatieplan. 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.¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁸ 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 Gudde / 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 Zuid-Holland

- Algemene subsidieverordening Zuid-Holland, oktober 2001.
- Beheerst Groeien: Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2002-2020, januari 2004.
- Beheersysteem Zuid-Hollandse OV-concessies, november 2008
- Brief aan Arriva, kenmerk PZH-2008-438118a.
- Brief aan Arriva, kenmerk PZH-2008-748745 (+bijlage).
- Brief aan Connexxion, kenmerk PZH-2008-438118b.
- Concessie regionaal openbaar vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, verleend aan Connexxion Openbaar Vervoer N.V., periode 1 januari 2005 tot en met 31 december 2010.
- Concessiebeschikking inzake het verrichten van openbaar vervoer per bus en auto in het gebied Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee (2008-2014).
- De Beleidsagenda: Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2002-2020 deel B, maart 2005.
- Definitief Bestek: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014, juni 2007.
- Definitief Programma van Eisen: Europese Aanbesteding Openbaar Vervoerdiensten Concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014, juni 2007.

- Geannoteerde gespreksnotitie onderzoek Randstedelijke Rekenkamer 'beheer en uitvoering concessies OV', 27 april 2009.
- Implementatieplan toegankelijke bushaltes provincie Zuid-Holland, november 2007.
- Informatie provincie via e-mail, Exceloverzichten.
- Jaarstukken 2007 en 2008.
- Management summary 2007.
- Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur 2007-2021 en 2009-2023.
- MIPOV rapportages.
- Nota Operationaliseren Openbaar Vervoer, december 2006.
- Persbericht 'Provincie verlengt busconcessie Duin- en Bollenstreek, Leiden, Rijnstreek en Midden-Holland tot 2012', 11 juni 2009.
- Programmabegroting 2007, 2008 en 2009.
- Programma van Eisen: aanbesteding van de concessie openbaar vervoer, Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland, juni 2004.
- Sociale veiligheid openbaar vervoer: uitvoeringsprogramma 2006-2010.
- Tariefbeleid provincie Zuid-Holland na invoering van de OV-chipkaart (2008-2010): Van strip naar chip ofwel van zone naar kilometer, juni 2008.
- Verslagen concessie-overleggen (directieoverleg, implementatieoverleg, periodiek overleg).
- AGV Movares: Provincie Zuid-Holland, Concessiemonitoring voor najaar 2008 en 2009 als geheel, oktober 2008 (offerte).
- Connexion: Concessieplan Openbaar Vervoer Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland 2008-2010, december 2007.
- Goudappel Coffeng (in opdracht van de provincie Zuid-Holland): Consumentenparticipatie in concessiegebieden openbaar vervoer: evaluatie, november 2008.
- Probit (in opdracht van de provincie Zuid-Holland): Rapportage monitoring Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 1^e kwartaal 2008.
- Offertes vervoerders.

Websites

- www.kpvsove.nl.
- www.kpvv.nl
- www.minvenw.nl
- www.zuid-holland.nl
- www.rocov.nl
- www.stichting-opc.nl

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Zuid-Holland

- De heer J. van Dijk, gedeputeerde met portefeuille verkeer en vervoer
- De heer J. Roest, hoofd bureau regiocoördinatie, subsidies en vervoer (waarnemend)
- De heer B. van Herpen, concessiebeheerder Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee
- Mevrouw G. Post, plaatsvervangend hoofd bureau regiocoördinatie, subsidies en vervoer
- De heer T. Verhaar, concessiebeheerder Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland
- Mevrouw A. de Wit, hoofd bureau regiocoördinatie, subsidies en vervoer

Vervoerbedrijven

- De heer M. Hendriks, contractmanager, Arriva
- De heer R. Vink, contractbeheerder Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee, Arriva
- De heer M. Cowan, manager ontwikkelbureau, Connexxion
- De heer N. de Jong, manager innovatie & projecten, Connexxion

Reizigersplatforms

- Mevrouw A. Engbers, voorzitter Reizigersoverleg Midden-Holland
- De heer A. Draijer, voorzitter Reizigersadviesraad voor het Openbaar Vervoer Holland-Rijnland
- De heer J. Meerpoel, vice-voorzitter Reizigersadviesraad voor het Openbaar Vervoer Holland-Rijnland
- De heer M. van Balen, penningmeester reizigersoverleg Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee
- De heer J. van Heest, voorzitter reizigersoverleg Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee

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
IWW	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



BIJLAGE E

Bijlage bij reactie Gedeputeerde Staten

Samenvatting Bestuurlijke nota (concept) Randstedelijke Rekenkamer (RR) beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer.

Er zijn drie gradaties mogelijk in de beoordelingscriteria.

- 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.

Algemene conclusies

Conclusie	Reactie Provincie
<p>De provincie Zuid-Holland bereikt haar doelen met het openbaar vervoer gedeeltelijk. Bij een deel van de indicatoren worden de streefwaarden bereikt. De voorgenomen beleidsprestaties van de provincie worden eveneens in redelijke mate gerealiseerd.</p> <p>De provincie voert het concessiebeheer redelijk uit. Zij heeft goed inzicht in de prestaties van de vervoerder en voert hierover overleg bij achterliggende prestaties. De inzet van andere sturingsinstrumenten naast overleg is gering. Het gevoerde concessiebeheer voorkomt niet dat de prestaties van de vervoerder in de onderzochte concessies ten dele achterblijven bij de ambities en afspraken.</p>	<p>Het rapport van de RR biedt handvatten voor verbetering van ons concessiebeheer. Daarnaast wordt duidelijk dat de provincie Zuid-Holland op diverse punten op de goede weg is. De komende maanden zullen we concreet werken aan:</p> <ul style="list-style-type: none">- het evalueren van de huidige indicatoren en het waar nodig SMART maken van de indicatoren- het concretiseren van ons sanctiebeleid- het starten van de voorbereiding van het opstellen van een jaarverslag OV-concessies zodat deze in 2010 voor het jaar 2009 voor het eerst kan verschijnen.

Conclusies en aanbevelingen Randstedelijke Rekenkamer

	Conclusie	Aanbeveling	Reactie provincie Zuid-Holland
1.	De <u>beleidsvoorbereiding</u> is in redelijke mate op orde. De doelen getuigen van continuïteit in het gevoerde beleid. Te leveren prestaties hangen veelal samen met de beoogde doelen. De formulering van de doelen schiet qua precisie te kort. Door het gebruik van indicatoren wordt dit deels ondervangen.	Zorg dat bij elk beleidsdoel tenminste een indicator wordt geformuleerd die is voorzien van een nulmeting, streefwaarde en een tijdpad voor het bereiken van deze streefwaarde.	<u>Deze aanbeveling wordt opgevolgd.</u> De indicatoren zullen kritisch worden bekeken. Waar verbetering en aanscherping mogelijk zijn, zal dit worden aangepast.
2.	De <u>beleidsontwikkeling</u> is goed op orde. Eisen aan de concessie zijn goed te koppelen aan doelen van beleid, met de kanttekening dat de beleidsprioriteit die de provincie geeft aan de sociale functie van het openbaar vervoer nog niet goed bij de concessie-eisen tot uiting komt. De concessies bieden mogelijkheden om in te spelen op actuele en toekomstige ontwikkelingen. In opzet zijn het concessiebeheer en de informatievoorziening op orde. Een sterk punt is dat de provincie ook onafhankelijk van de vervoerder informatie over de uitvoering van de concessies verzamelt.	Geef in de concessie-eisen meer expliciet aandacht aan de sociale functie van het openbaar vervoer.	Deze algemene conclusie is correct voor wat betreft de wijze waarop dit is verwoord in onze oudste nog lopende concessie Duin- en Bollenstreek/Leiden en Rijnstreek/Midden-Holland 2005-2012 (vanaf hier: DBL-RMH). In recentere uitgegeven concessies Drechtsteden/Alblasserwaard-Vijfheerenlanden 2007-2018 (DAV) en Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2008-2014 (HWGO) is een nieuwe lijn ingezet omdat ook wij de sociale functie van groot belang achten. Zo hebben wij meer randvoorwaarden ter waarborging van de sociale functie gesteld. Dit beleid ter waarborging en vergroten van de sociale functie van het openbaar vervoer zullen wij voortzetten in komende aanbestedingen. Daarnaast geven wij bijvoorbeeld in het provinciale tarievenkader van de OV-chipkaart vorm aan de sociale functie door enkele doelgroepen, zoals senioren en jongeren, extra korting te geven op hun te betalen kilometertarief bovenop de voor deze

			<p>doelgroepen landelijk geldende kortingen. Ook investeert de provincie fors in het verbeteren van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer zodat barrières voor reizigers met een functiebeperking of seniore reizigers zoveel als mogelijk is weg te nemen.</p> <p>De provincie Zuid-Holland is van mening dat hiermee de sociale functie van het openbaar vervoer inmiddels goed is geborgd in haar concessies.</p>
3.	<p><u>Beleidsuitvoering</u></p> <p>De provincie voert het concessiebeheer in het algemeen redelijk uit. De informatievoorziening is goed op orde, mede doordat de provincie naast de informatie van de vervoerder ook zelf informatie verzamelt. Minder sterk is dat de provincie de vervoerder wel aanspreekt bij achterblijvende prestaties, maar dat alleen via overleg doet. Doordat de provincie geen boetes oplegt of daarmee dreigt, heeft de vervoerder weinig prikkel om zijn prestaties binnen redelijke termijnen te verbeteren. De terughoudendheid in het gebruik van boetes wordt mede veroorzaakt doordat boetebepalingen niet in detail zijn omschreven.</p>	<p>Maak de boetebepalingen in de concessievoorschriften concreter. Overweeg voortaan eerder boetes op te leggen voor achterblijvende prestaties, als overleg met de vervoerder niet binnen redelijke termijn tot verbetering heeft geleid.</p>	<p><u>Deze aanbeveling wordt opgevolgd</u></p> <p>De opmerkingen van de RR ten aanzien van het boetebeleid zijn voor de provincie Zuid-Holland aanleiding onze lijn ten aanzien van het opleggen van boetes nog eens kritisch onder de loep te nemen. Dit kan leiden tot strengere bepalingen in nieuwe concessies en het sterker formaliseren van het overleg met de vervoerder op die punten waar de uitvoering van de concessie te wensen over laat. Overigens heeft de provincie in het verleden wel degelijk boetes uitgedeeld naar aanleiding van de implementatieperikelen bij de start van de DAV-concessie.</p>
4	<p><u>Beleidsverantwoording</u></p> <p>a. de provinciale beleidsdoelen voor openbaar vervoer worden in redelijke mate bereikt.</p> <p>b. De verantwoording over de beleidsdoelen is niet volledig, want van een deel van de indicatoren zijn geen resultaten bekend</p>	<p>a. geen aanbeveling</p> <p>b. laat periodiek (bijvoorbeeld bij jaarrekening) over het resultaat van de indicatoren rapporteren en stel vast welke acties worden ondernomen als de</p>	<p><u>Deze aanbevelingen worden opgevolgd.</u></p> <p>b. Op dit moment wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een vaste set van indicatoren om de ontwikkelingen in het openbaar vervoer te monitoren. De provincie heeft de verwachting dat dit samen met het</p>

	<p>c. Er wordt weinig gerapporteerd over de prestaties van de vervoerder in de concessies.</p>	<p>streefwaarden van indicatoren niet zijn bereikt</p> <p>c. Maak periodiek (bijvoorbeeld 1X per jaar) een openbare rapportage over de prestaties in de concessies, vergelijk deze met de afgesproken prestaties en doe in het rapport ook verslag van de uitvoering van het concessiebeheer door de provincie.</p>	<p>herijken van het boetebeleid leidt tot de gewenste verantwoordingsinformatie.</p> <p>c. Onderdeel van het traject 'van concessiebeheer naar concessie-management' is het ontwikkelen van een jaarverslag voor de OV-concessies. via kwalitatieve en kwantitatieve informatie kan richting Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, reizigersoverleggen, regio's en wegbeheerders worden gecommuniceerd wat de ontwikkelingen in het openbaar vervoer zijn. Deze rapportages kunnen tevens worden gebruikt als evaluatie-instrument richting nieuwe aanbestedingen.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer

Vraagstelling	Beoordelingscriterium	Oordeel Randstedelijk Rekenkamer	Vergelijking andere Randstadprovincies ¹⁴⁹	(Re)actie provincie Zuid-Holland
Wat is de kwaliteit van het huidige beleid?	De beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.	De beleidsdoelen zijn in geringe mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Er worden begrippen gebruikt die nadere toelichting behoeven. Ook ontbreekt informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdspad. Doordat de doelen aan indicatoren kunnen worden gekoppeld, worden ze echter in redelijke mate meetbaar en tijdgebonden. De indicatoren zijn namelijk	Flevoland: in geringe mate Utrecht: in geringe mate Noord-Holland: in geringe mate	Met name de indicatoren zullen kritisch worden bekeken. Waar verbetering en aanscherping mogelijk is als het gaat om ze specifiek, meetbaar en tijdgebonden te maken, zal dit worden aangepast. De bronnen van de beleidsdoelen (PVVP, OV-visie programmabegroting) staan niet ter discussie.

¹⁴⁹ Voor een uitgebreidere toelichting op de bevindingen van de vier provincies wordt verwezen naar het hoofd rapport.

		voor een groot deel voorzien van een streefwaarde en een tijdpad. De helft van de indicatoren is voorzien van een nulmeting.		
	De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelen.	De prestaties vloeien in grote mate logisch voort uit de beleidsdoelen. Voor de meeste prestaties is door de Rekenkamer te beredeneren dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van het bijbehorende beleidsdoel.	Flevoland: in grote mate Utrecht: in grote mate Noord-Holland: in grote mate	
	De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelen en de prestaties.	De indicatoren hangen in redelijke mate samen met de beleidsdoelen en de prestaties. Het is duidelijk over welk doel of prestatie de opgestelde indicatoren informatie verschaffen. Een aantal doelen heeft echter geen enkele indicator.	Flevoland: in redelijke mate Utrecht: in grote mate Noord-Holland: in grote mate	Zie hierboven.
Welke eisen heeft de provincie gesteld en hoe verhouden deze zich tot het openbaar vervoerbeleid?	De eisen aan de uitvoering van de concessie zijn te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid.	De eisen aan de uitvoering van de concessie HWGO zijn in grote mate en bij de concessie DBL/RMH 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.	Flevoland: in grote mate Utrecht: in grote mate (concessie Utrecht 2008-2016) in redelijke mate (concessie Oost-Utrecht 2004-2008) Noord-Holland: in grote mate	De concessie DBL/RMH is in 2004 verleend en in 2005 van start gegaan. Vanuit dat oogpunt is het logisch dat deze minder aansluit op de beleidsdoelen die grotendeels in de periode daarna zijn vastgesteld.
	Een eventuele prioritering in de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid is herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de	De prioritering in de beleidsdoelen is in redelijke mate herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessies HWGO en DBL/RMH. Er is veel aandacht voor sociale veiligheid en voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. De eisen, die de	Flevoland: n.v.t. Utrecht: in grote mate Noord-Holland: in redelijke mate	De RR is van mening dat de eisen t.a.v. de sociale functie relatief soepel zijn geformuleerd. De eisen aan de minimale ontsluiting in de concessie DBL/RMH zijn bewust ruim geformuleerd. Wat van belang is om te kijken naar de feitelijke invulling

	concessie.	provincie heeft geformuleerd voor de sociale functie, zijn relatief soepel in vergelijking met andere provincies. Wel zijn de eisen in de nieuwere concessie HWGO hoger dan in de oudere concessie DBL/RMH		van het aanbod door de vervoerder. Deze heeft ten eerste een ontwikkelfunctie in combinatie met opbrengstverantwoordelijkheid. Verder blijkt dat de vervoerder in zijn aanbod zo'n 20% extra dienstregeluren heeft aangeboden ten opzichte van de concessie daarvoor. Dat betekent dat in de praktijk de sociale functie juist zeer goed wordt ingevuld, zonder dat de provincie hier allerlei strikte eisen aan heeft gesteld. In de recent verleende concessies wordt de mogelijkheid geboden aan de vervoerder om met name in de meer landelijke gebieden naast gewone lijndiensten ook buurtbussen, lijntaxi's en als sluitstuk deur-halte vervoer aan te bieden. Ook investeert de provincie fors in het verbeteren van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Door deze combinatie van instrumenten wordt de sociale functie voldoende geborgd.
Wat zijn de uitgangspunten concessiebeheer?	De provincie heeft de uitgangspunten voor het concessiebeheer omschreven, waaronder de visie op de relatie met de vervoerder en de handhavingfilosofie.	De provincie Zuid-Holland heeft in grote mate omschreven wat de uitgangspunten voor het concessiebeheer zijn. Deze uitgangspunten zijn echter wel pas van recente datum, namelijk het najaar van 2008. De uitgangspunten zijn geldig voor alle concessies in de provincie, dus ook	Flevoland: in geringe mate Utrecht: in grote mate Noord-Holland: in grote mate	

		<p>voor de concessies HWGO en DBL/RMH. In de relatie met de vervoerder benadrukt de provincie het gezamenlijke belang van een goed openbaar vervoer. Zij wil niet onmiddellijk sancties opleggen, omdat deze de prestaties volgens de provincie niet verbeteren. In plaats daarvan geeft zij de voorkeur aan overleg om de vervoerder te bewegen maatregelen te nemen voor verbetering van prestaties.</p>		
<p>Welke afspraken bestaan er over te leveren informatie</p>	<p>De provincie heeft gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te verkrijgen.</p>	<p>De provincie Zuid-Holland heeft in grote mate gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht te krijgen in de afgesproken prestaties. De provincie maakt daarvoor gebruik van informatie van de vervoerder, maar voert ook zelf onderzoek uit om de betrouwbaarheid van de informatie van de vervoerder te waarborgen.</p>	<p>Flevoland: in grote mate Utrecht: in redelijke mate Noord-Holland: in grote mate</p>	
<p>Over welke informatie beschikt de provincie?</p>	<p>De provincie heeft inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie.</p>	<p>De provincie heeft in grote mate inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessies. De provincie beschikt over de meeste relevante gegevens over de prestaties van de vervoerder. Een deel van de gegevens is afkomstig van de vervoerder. De provincie monitort de prestaties van de vervoerder ook zelf via onafhankelijke onderzoeken.</p>	<p>Flevoland: IJsselmond in grote mate, Lelystad in geringe mate Utrecht: Oost-Utrecht in geringe mate, Utrecht in redelijke mate Noord-Holland: in redelijke mate</p>	

	De provincie zorgt ervoor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie conform afspraak levert.	De provincie zorgt er in redelijke mate voor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie levert conform afspraak. In de concessie HWGO is de geleverde informatie doorgaans compleet, maar niet altijd tijdig. In de concessie DBL/RMH wordt het merendeel van de gevraagde informatie door de vervoerder via een afgeschermd internetsite aan de provincie beschikbaar gesteld.	Flevoland: IJsselmond in redelijke mate, Lelystad in grote mate. Utrecht: Oost-Utrecht in redelijke mate, Utrecht in grote mate Noord-Holland: in redelijke mate	Met de vervoerder in de HWGO (maar ook DAV-gebied) worden nadere afspraken gemaakt over de tijdige aanlevering van data (actie is al gestart)
Hoe stuurt de provincie Zuid-Holland bij?	De provincie stuurt bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.	De provincie stuurt in redelijke mate bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft. Indien de vervoerder problemen heeft om aan de concessievoorschriften te voldoen, wordt dat besproken in het periodieke beheeroverleg. De provincie heeft in beide concessies tot nu toe geen boetes opgelegd voor het niet voldoen aan de concessievoorschriften. In de concessie HWGO heeft de provincie de vervoerder een aantal keren meer tijd gegeven om aan de voorwaarden te gaan voldoen, bijvoorbeeld bij de garantie op een zitplaats. In de concessie DBL/RMH heeft de provincie geen consequenties verbonden aan het gebruik van materieel dat niet aan de concessievoorwaarden voldoet. De Rekenkamer sluit niet uit dat er een drempel bestaat om een boete op te leggen, doordat de aanleiding en	Flevoland: IJsselmond in redelijke mate, Lelystad geen aanleiding tot bijsturing Utrecht: Oost-Utrecht in grote mate, Utrecht doortastende aanpak na problemen bij start Noord-Holland: Haarlem / IJmond in redelijke mate, NH-Noord in grote mate.	Het punt ten aanzien van de boetes nemen we serieus. Het beheerplan dat eind 2008 is opgeleverd bevat onder andere een protocol voor boetes. Dit biedt handvaten voor het verder formaliseren van het concessiebeheer. In het kader van het traject 'van concessiebeheer naar concessie management zullen we ook het punt ten aanzien van sancties oppakken. Elementen die daarin terugkomen zijn onder andere de vraag in welke situaties kan worden overgegaan tot het opleggen van sancties en wat de bandbreedtes daarbij zijn. Op deze manier kunnen de concessiebeheerders ook eenduidiger optreden richting de vervoerder. Dit beleidskader kan bij nieuwe concessies worden geïmplementeerd.

		de hoogte van boetes niet in detail zijn omschreven. De vervoerder kan daardoor veel gemakkelijker bezwaar aantekenen.		
Zijn er veranderingen in het concessiebeheer aangebracht	De provincie past het bestaande concessiebeheer aan, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.	De provincie heeft het concessiebeheer niet aangepast naar aanleiding van de uitvoering van de concessies. Voor het concessiebeheerplan, dat in het najaar van 2008 is opgesteld, was niet de uitvoering van de concessies de directe aanleiding, maar de nieuwe sturingsfilosofie van de provincie (Provincie Nieuwe Stijl). Aangezien het concessiebeheerplan van recente datum is, is er nog geen aanleiding geweest het beheer aan te passen.	Flevoland: Ja Utrecht: Ja Noord-Holland: Ja	Op dit moment loopt het traject 'van concessiebeheer naar concessie-management' waarin onder andere wordt gewerkt aan een verdere intensivering van het concessiebeheer.
Welke prestaties heeft de vervoerder geleverd?	De prestaties van de vervoerder zijn conform de concessievoorwaarden of eventueel gewijzigde afspraken.	De prestaties van de vervoerder zijn in geringe mate conform de concessievoorwaarden. De kwaliteit van de dienstuitvoering is bij de concessie HWGO redelijk tot goed en bij de concessie DBL/RMH matig. In beide concessies voldoet de vertrekpuntualiteit niet aan de eisen; bij de concessie DBL/RMH ook de aankomstpuntualiteit niet. De rituitval blijft in beide concessies wel binnen de toegestane marges. De concessies laten ook een stijging in het aantal incidenten sociale veiligheid en het aantal klachten zien. Bij de concessie DBL/RMH is zelfs sprake van een	Flevoland: IJsselmond in redelijk mate, Lelystad geen streefwaarden bekend Utrecht: in geringe mate Noord-Holland: in redelijke mate	Als gevolg van het ambtelijk wederhoor is in deze bestuurlijk nota meer aandacht gekomen voor het feit dat er ontwikkelingen zijn waar de vervoerder en de provincie slechts in beperkte mate invloed op hebben. Congestie en werkzaamheden hebben grote invloed op de aankomst en vertrekpuntualiteit. Het is niet reëel de vervoerder een boete op te leggen als hij deze omstandigheden niet of maar zeer beperkt kan beïnvloeden. Het klantenoordeel als het gaat om sociale veiligheid is zeer hoog (in

		<p>verdubbeling. Of de ambities in de concessie DBL/RMH ten aanzien van de reizigersgroei voor 2010 worden gehaald, kan niet worden beoordeeld. Voor beide aspecten is groei zichtbaar, maar de Rekenkamer betwijfelt of de groei voldoende is om de ambities waar te maken. De concessie HWGO is te kort geleden van start gegaan om een uitspraak te kunnen doen over de realisatie van de ambitie van de vervoerder om 37% reizigersgroei te realiseren.</p>		<p>2008 een 7,8 voor Zuid-Holland en 7,5 voor Nederland). De RR richt zich sterk op de stijging van het aantal klachten sociale veiligheid. Deze wordt met name veroorzaakt door een betere registratie en de oproep van de vervoerders aan hun personeel om alle incidenten te melden. Deze nuance is naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor toegevoegd in de tekst. Beperkt reizigersgroei: ook hier spelen oorzaken die niet altijd door de vervoerder te beïnvloeden zijn: stakingen 2008! Deze leiden tot een structureel negatief effect in NL van ca. -2 / 3%. Door onder meer de congestie is het openbaar vervoer zien veel reizigers het OV nog niet als aantrekkelijke alternatief. We zetten daarom als provincie sterk in op het bevorderen van de doorstroming.</p>
<p>Heeft het concessiebeheer geleid tot verbetering van de prestaties?</p>	<p>De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt tot verbetering van prestaties van de vervoerder.</p>	<p>De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt in geringe mate tot verbeteringen van prestaties van de vervoerder.</p>	<p>Flevoland: In geringe mate Utrecht: In geringe mate Noord-Holland: in geringe mate</p>	<p>Niet alle factoren zijn beïnvloedbaar door het instrument van concessiebeheer. In het traject van concessiebeheer naar concessie management is veel aandacht voor het uniformiseren van het beheer en het verbeteren van de monitorinstrumenten. Daarnaast zet de provincie de laatste jaren steeds meer in op het <i>samenwerken</i> met de</p>

				concessiehouders op diverse vlakken, zoals OV-chipkaart, marketing, milieu, ed.
Zijn de doelen van de provincie bereikt?	De doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid worden gerealiseerd.	De doelen van het openbaar vervoerbeleid worden in redelijke mate gerealiseerd, voor zover de Rekenkamer dat kan beoordelen. Het doel een duurzame samenleving te ontwikkelen (AD3) wordt via materieleisen in de concessie gerealiseerd. Ook de verbetering van de bereikbaarheid (AD5) wordt goed gerealiseerd. De vervoerkwaliteit en de samenhang van het openbaar vervoer (OD1) verbeteren onvoldoende. De provincie boekt voortgang bij de activiteiten die de ketenmobiliteit moeten bevorderen (AD6), maar de Rekenkamer kan niet beoordelen of de ketenmobiliteit ook daadwerkelijk is verbeterd. Bij de indicatoren die behoren bij de overige beleidsdoelen zijn onvoldoende resultaten bekend, zodat ook geen oordeel mogelijk is over de realisatie van deze beleidsdoelen. De provincie heeft in redelijke mate de prestaties gerealiseerd waarmee zij de doelen wil bereiken.	Flevoland: doelen niet goed te beoordelen. Utrecht: In redelijke mate Noord-Holland: In redelijke mate	Voor het verbeteren van de vervoerkwaliteit en de samenhang van het openbaar vervoer wordt de OV-klijntbarometer gebruikt. het feit dat de klantwaardering in de periode 2005-2008 over het geheel niet is gestegen, is voor de RR aan reden om aan te geven dat deze indicatoren onvoldoende verbetering laten zien. In de concessies wordt geëist dat de klanttevredenheid minimaal gelijk dient te blijven aan het voorgaande jaar. De vraag is namelijk of het mogelijk is om hier altijd een stijgende lijn te verwachten. Reizigers wennen snel aan verbeteringen en beschouwen die dus vrij snel als vanzelfsprekend en zullen er geen hogere waardering aan toekennen. Gekeken zal worden of een indicator kan worden gevonden die meer recht doet aan deze beleidsdoelen.
Wat is de bijdrage van de prestaties van de vervoerder	De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie hebben een positief effect op de	De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessies HWGO en DBL/RMH hebben in geringe mate een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het	Flevoland: IJsselmond in redelijke mate, Lelystad in geringe mate Utrecht: Oost Nederland in geringe mate, aandeel OV in	De vervoerder is een van de schakels om de beleidsdoelen te realiseren. Hun medewerking zoals bij hybride bussen is zeer positief. Klantenoordeel in 2008 is voor beide

	realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van openbaar vervoer.	terrein van het openbaar vervoer. De bijdrage van de vervoerder aan de groei van de mobiliteit is gering. Verder is de sociale veiligheid in het openbaar vervoer afgenomen. De vervoerder zet wel materieel in dat bijdraagt aan het doel een duurzame samenleving te ontwikkelen.	totale mobiliteit in Utrecht gestegen. Noord-Holland: in geringe mate	concessie iets hoger dan het gemiddelde in Nederland (gemiddelde PZH 7,3 en landelijk 7,2). Reizigersoordeel ten aanzien van sociale veiligheid is hoog (zie hiervoor).
Welke lessen zijn getrokken uit de vorige concessies?	De provincie betreft ervaringen met de uitvoering van de bestaande concessie bij de beleidsvoorbereiding t.b.v. nieuwe concessies.	De provincie heeft in redelijke mate ervaringen met de uitvoering van de concessies DBL/RMH en DAV betrokken bij de beleidsvoorbereiding ten behoeve van de nieuwe concessie HWGO.	Flevoland: in grote mate Utrecht: in grote mate Noord-Holland: in grote mate	In de toelichting motiveert de RR dit punt alleen met de opmerking dat ook bij de HW/GO een algemene boetebepalingen is opgenomen. Zie voor de reactie van PZH over boetes onder 'hoe stuurt de provincie bij?'
Rapportage	De provincie rapporteert in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessie zijn gerealiseerd en in hoeverre de beleidsdoelen plus bijbehorende prestaties zijn behaald.	De provincie rapporteert in geringe mate in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessies en de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. In de monitorrapportages verkeer en vervoer, die de provincie publiceert in samenwerking met de stadsregio's Haaglanden en Rotterdam en Rijkswaterstaat Zuid-Holland, wordt geen koppeling gelegd met de prestaties die in de concessies zijn afgesproken. De provincie rapporteert niet apart over de voortgang in de realisatie van de beleidsdoelen. De provincie heeft wel indicatoren opgesteld, waarmee zij de voortgang wil meten. Van bijna de helft van de indicatoren is echter geen informatie beschikbaar. Voor de andere	Flevoland: in redelijke mate Utrecht: in geringe mate Noord-Holland: in redelijke mate	Onderdeel van het traject 'van concessiebeheer naar concessie-management' is het ontwikkelen van een jaarverslag voor de OV-concessies. via kwalitatieve en kwantitatieve informatie kan richting Provinciale Staten, reizigersoverleggen en gemeenten worden gecommuniceerd wat de ontwikkelingen in het openbaar vervoer zijn. Deze rapportages kunnen tevens worden gebruikt als evaluatie-instrument richting nieuwe aanbestedingen.

		indicatoren zijn de resultaten in de jaarstukken opgenomen.		
	De provincie heeft inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie.	De provincie heeft in redelijke mate inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessies.	Flevoland: in redelijke mate Utrecht: in geringe mate Noord-Holland: in redelijke mate	Onderdeel van het traject 'van concessiebeheer naar concessie-management' is het versterken van het informatiemanagement. Er wordt gewerkt aan een informatieplan met alle indicatoren (MIPOV, concessieafspraken en beleidsdoelen). Dit informatieplan vormt een van de instrumenten om met onder andere de vervoerder sterker te kunnen sturen op de prestaties van het concessiebeheer.

