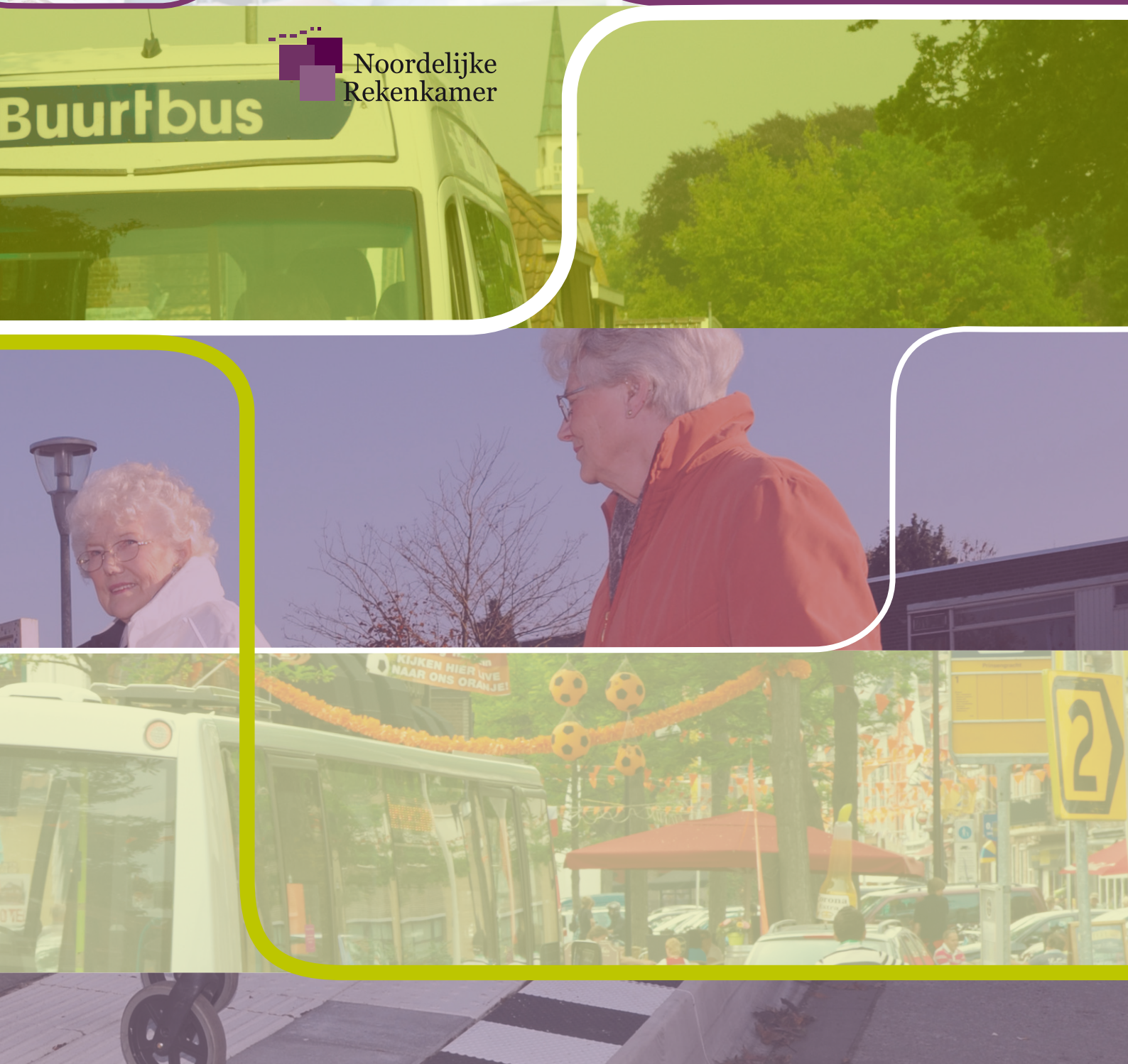
MET DE BUS NAAR DE STAD

Openbaar busvervoer in perifere gebieden van de provincie Drenthe

Noordelijke Rekenkamer



Noordelijke Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 8 mei 2017

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 22 maart 2017 vastgestelde rapport 'Met de bus naar de stad. Openbaar busvervoer in perifere gebieden van de provincie Drenthe' aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr.drs. M. Ch. A. Smilde
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Met de bus naar de stad

Openbaar busvervoer in perifere gebieden van de provincie Drenthe

Noordelijke Rekenkamer

Inhoud

	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	3
	Samenvatting	4
	Conclusies	4
	Aanbevelingen	6
1	Onderwerp en aanpak onderzoek	8
1.1	Context	9
1.2	Afbakening en vraagstelling	9
1.3	Aanpak	10
1.4	Leeswijzer	10
2	Openbaar vervoer in de provincie Drenthe in 2010–2015	11
2.1	Inleiding	12
2.2	Openbaar vervoer: taken en bevoegdheden van de provincie	12
2.3	Openbaar vervoer in de provincie Drenthe	13
2.4	Doelen	14
2.5	Conclusie	15
3	Enkele vervoersprestaties	16
3.1	Inleiding	17
3.2	Het aantal dienstregelingsuren	17
3.3	Reizigersaantallen	18
3.4	Kostendekkingsgraad openbaar busvervoer	20
3.5	Waardering van het openbaar vervoer	21
3.6	Integratie aanvullend openbaar vervoer en Wmo-vervoer	22
3.7	Bereikbaarheid buitengebied	23
3.8	Conclusie	23
4	De uitgaven aan het busvervoer in Drenthe	25
4.1	Inleiding	26
4.2	De uitgaven aan de exploitatie van het busvervoer	26
4.3	Uitvoering door het OV-bureau	27
4.4	Uitgaven aan de concessies	29
4.5	Een financieel probleem voor het OV-bureau en de gevolgen voor de dienstregeling	30
4.6	Conclusie	32
5	De bereikbaarheid	33
5.1	Inleiding	34
5.2	Bereikbaarheid	36
5.2.1	Kun je op je bestemming komen?	36
5.2.2	Hoe lang doe je er over?	36
5.2.3	De vervoersvormen	38
5.3	Voor- en natransport	39
5.4	Conclusie	42

6 Informatievoorziening aan Provinciale Staten 44
6.1 Inleiding 45
6.2 Informatievoorziening over veranderingen in de dienstregeling 45
6.3 Informatievoorziening over de vervoersprestaties 46
6.4 Informatievoorziening bereikbaarheid voorzieningen in perifere gebieden 47
6.5 Conclusie 47

7 Vergelijking tussen de drie noordelijke provincies 48
7.1 Inleiding 49
7.2 Enkele kanttekeningen bij de vergelijkbaarheid van de provincies 49
7.3 Verschillen in de uitvoering 50
7.4 Vergelijking bereikbaarheid 51
7.5 Conclusie 53

8 Bestuurlijke reactie 55
8.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe 56
8.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer 59

Bijlagen 60
Bijlage 1: Bronnen en geïnterviewde personen 61
Bijlage 2: Methode 63
Bijlage 3: Begrippen en afkortingen 68

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

De provincie heeft een wettelijke taak op het gebied van openbaar vervoer. De provincie Drenthe heeft de uitvoering van deze taak op een specifieke manier geregeld: samen met de provincie Groningen en de gemeente Groningen heeft zij in 2005 de gemeenschappelijke regeling OV-bureau Groningen Drenthe gesloten. De Noordelijke Rekenkamer heeft zich in dit onderzoek gericht op het regionale openbare busvervoer in de perifere delen van de provincie. De centrale vraag luidt:

Hoe heeft de provincie Drenthe in de periode 2010–2015 zorggedragen voor het basale regionale openbare busvervoer in perifeer gelegen gebieden, hoeveel heeft dit gekost en welke lessen zijn er uit de verschillen tussen de drie provincies te trekken?

De Rekenkamer heeft een aantal algemene kengetallen verzameld over het openbare busvervoer in de provincie, zoals kostendekkingsgraad,[1] frequentie, aantal reizigers(kilometers) en klanttevredenheid. Daarnaast is de bereikbaarheid beoordeeld met behulp van historische reisadviezen van Reisinformatiegroep OV9292. Onderzocht is hoe men in verschillende jaren en op verschillende momenten vanuit perifeer gelegen dorpen de centrumkernen kon bereiken en vice versa met openbaar vervoer en aanvullend collectief vervoer.[2]

Ook is in kaart gebracht hoeveel middelen de provincie heeft uitgegeven aan het openbaar busvervoer en hoe Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de uitvoeringspraktijk. Tenslotte zijn de bevindingen van de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân met elkaar vergeleken.

De bevindingen van het onderzoek hebben geleid tot de volgende conclusies.

Conclusies

Conclusie 1: Achteruitgang kleinschalig openbaar vervoer blijft buiten beeld

Dat het kleinschalig openbaar vervoer minder kostendekkend wordt, minder reizigers vervoert en gebruiksonvriendelijker wordt, blijft buiten beeld doordat het OV-bureau in verantwoordingsinformatie de nadruk legt op het succesvolle hoogwaardig openbaar vervoer. De cijfers worden geflatteerd doordat het hoogwaardig openbaar vervoer wel steeds meer reizigers vervoert en doordat vanaf 2015 gekozen is voor een andere indicator – namelijk reizigerskilometers in plaats van reizigersaantallen.

---

1 Zie bijlage 3 voor een definitie van kostendekkingsgraad.

2 Zie bijlage 3 voor een definitie van collectief vervoer.

Conclusie 2: De integratie van aanvullend openbaar vervoer en doelgroepenvervoer is niet bereikt

Het provinciale doel om het aanvullend openbaar vervoer en het gemeentelijk doelgroepenvervoer vanaf 2010 te integreren, is nog niet bereikt. Het project Publiek Vervoer is inmiddels opgezet om dit doel in 2018 alsnog te realiseren.

Conclusie 3: De provincie heeft een ambivalente houding ten aanzien van de Regiotaxi

De provincie heeft een ambivalente houding ten aanzien van de Regiotaxi. Enerzijds wil zij dat de reiziger gebruik kan maken van een vangnet op tijden en plaatsen waar het reguliere openbaar vervoer niet rijdt, zodat sprake is van een gebiedsdekkende bereikbaarheid. Anderzijds wil zij financiële risico's bij toenemend gebruik vermijden en 'oneigenlijk gebruik' voorkomen. De Regiotaxi is niet opgenomen in de reisinformatie van OV9292, er zijn verschillende telefoonnummers voor de Regiotaxi die niet algemeen bekend zijn, de voorwaarden zijn strenger geworden en het gebruik ervan daalt. De Regiotaxi heeft beschikbaarheidsnut; het gebruik ervan wordt ontmoedigd en de informatie aan de reiziger is ontoereikend.

Conclusie 4: Bereikbaarheid van voorzieningen op platteland is ongeveer gelijk gebleven

Uit de bereikbaarheidsanalyse die is uitgevoerd blijkt dat het aantal adressen dat met het openbaar vervoer bereikbaar is in de periode 2010–2015 is toegenomen. De totale duur van de reis van adres naar centrumkern en terug is in die periode op werkdagen hetzelfde gebleven. Op zondagen is de totale reisduur langer geworden. Dat komt omdat de bus op zondag minder vaak is gaan rijden. Er treden weinig veranderingen op in de openbaarvervoermiddelen die worden ingezet. 's Avonds en 's zondags zijn enkele ritten omgezet in LijnBelBussen, waardoor het vervoer minder gebruiksvriendelijk is geworden.

Conclusie 5: Door besparende maatregelen is de divergentie tussen hoogwaardig en kleinschalig openbaar vervoer toegenomen

Een financieel probleem in 2011 heeft geleid tot besparende maatregelen. Er is vooral bezuinigd op het kleinschalig openbaar vervoer; het stadsvervoer in enkele grote kernen is vervallen, vaste lijnen zijn omgezet in belbussen en er is kleiner materieel ingezet. Het hoogwaardig openbaar vervoer kreeg daarentegen meer middelen. De divergentie tussen 'dikke lijnen' en 'dunne lijnen' is hierdoor toegenomen.

Conclusie 6: Het kleinschalig collectief vervoer schept weliswaar bereikbaarheid, maar is in de praktijk gebruiksonvriendelijk

Het kleinschalig collectief vervoer is versnipperd: er zijn veel soorten busjes met verschillende benamingen, telefoonnummers, voorwaarden en bekostigingsconstructies. Voor de reiziger zijn de drempels om gebruik te maken van het openbaar of collectief vervoer verhoogd door het omzetten van lijnbussen in belbussen en door een gebrek aan informatie over het gebruik ervan.

Conclusie 7: Er zijn geen grote verschillen tussen de provincies Drenthe en Groningen enerzijds en Fryslân anderzijds wat betreft de vervoersprestaties van het busvervoer en de bereikbaarheid van centrumkernen vanuit perifeer gelegen adressen

Wat betreft de kosten, het aantal dienstregelingsuren en reizigerskilometers per inwoner, de klantwaardering en het aantal fte's dat wordt ingezet voor het

openbaar busvervoer verschillen de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân nauwelijks van elkaar. Ook de bereikbaarheidsanalyses laten weinig verschillen zien tussen de provincies. Wel is het aantal geselecteerde perifere adressen dat op zondag met het openbaar vervoer kan worden bereikt in Fryslân het hoogst. Of de opbrengstverantwoordelijkheid bij het OV-bureau of bij de vervoerders is belegd, maakt geen verschil voor de bovengenoemde indicatoren.

Aanbevelingen

De bevindingen en conclusies van het onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1 (aansluitend bij conclusie 3 en 6): keuze ten aanzien van Regiotaxi

Maak een duidelijke keuze ten aanzien van de Regiotaxi voor OV-reizigers: doe het goed en zorg voor een klantvriendelijke organisatie van de Regiotaxi of schaf hem af en laat dit type vervoer over aan de straattaxi (particuliere taxi).

Aanbeveling 2 (aansluitend bij conclusie 3 en 6): informatie over Regiotaxi

Wanneer de keuze gemaakt wordt om de Regiotaxi te behouden, zorg er dan voor dat het bestaan van de Regiotaxi en het telefoonnummer bekend zijn, dat deze duidelijk vermeld wordt op relevante websites en wordt meegenomen in de reisinformatie van OV9292 en andere OV-informatieapps. Informeer de OV-reiziger eenduidig over de voorwaarden voor het gebruik van de Regiotaxi. Maak hierbij ook gebruik van moderne technieken.

Aanbeveling 3 (aansluitend bij conclusie 2): combineren verschillende soorten vervoer

Maak werk van de doelstelling om kleinschalig openbaar vervoer te integreren met doelgroepenvervoer. Benut daarbij de kennis en ervaring van lokale taxibedrijven.

Aanbeveling 4 (aansluitend bij conclusie 1): informatie aan Provinciale Staten

Maak in de informatie aan Provinciale Staten onderscheid tussen het hoogwaardig openbaar vervoer, het streekvervoer en het kleinschalig openbaar vervoer. Belicht de vervoersprestaties van de drie typen openbaar vervoer. Verschaf Provinciale Staten inzicht in de kosten van onrendabele, 'dunne' lijnen in perifere gebieden. Zorg daarnaast ook dat Provinciale Staten worden geïnformeerd over de maatschappelijke gevolgen van wijzigingen in minder rendabele lijnen in perifere gebieden en in kleinschalig openbaar of collectief vervoer. Zorg ervoor dat niet alleen de ***kosten*** maar ook de maatschappelijke ***baten*** – bereikbaarheid van voorzieningen voor bewoners van perifere gebieden, ontsluiting van het platteland – zichtbaar zijn. Een periodiek uitgevoerde bereikbaarheidsanalyse met gegevens van OV9292 of met andere gemakkelijk beschikbare (OV-chipkaart) gegevens kan daarbij van dienst zijn. Met deze informatie kan een zorgvuldige afweging en besluitvorming plaatsvinden waarbij zowel bedrijfseconomische aspecten als ook maatschappelijke overwegingen, zoals de bereikbaarheid van voorzieningen voor bewoners in perifere gebieden, een rol spelen.

Aanbeveling 5 (aansluitend bij conclusies 1, 4 en 5): maak beleid voor de bereikbaarheid van voorzieningen vanuit perifere gebieden en monitor dit

Formuleer aansluitend bij het krimp- en leefbaarheidsbeleid duidelijk beleid voor de bereikbaarheid van voorzieningen in centrumkernen vanuit perifere gebieden en vice versa. Door deze beleidsdoelen te blijven monitoren krijgt en houdt de provincie zicht op veranderingen in de bereikbaarheid.

Onderwerp en onderzoeksaanpak

1

Onderwerp en onderzoeksaanpak

1.1 Context

De provincie heeft een wettelijke taak op het gebied van openbaar vervoer. Het bereikbaar houden van voorzieningen in stedelijke centra is voor de provincie een belangrijk doel. Dit onderzoek richt zich op het busvervoer. De provincie is verantwoordelijk voor het stads- en streekvervoer per bus. Provinciale Staten stellen de financiële kaders en beleidskaders vast. Gedeputeerde Staten hebben de bevoegdheid voor de aanbesteding en gunning van de concessie, het verstrekken van subsidie voor vervoersprojecten en het sluiten van overeenkomsten of verlenen van ontheffingen aan vervoerders.

1.2 Afbakening en vraagstelling

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek Statenleden inzicht te geven in hoe de provincie invulling heeft gegeven aan haar taak om het basale regionale openbaar vervoer per bus *in perifeer gelegen gebieden*[3] te verzorgen en hoeveel dit heeft gekost.

Onder perifere gebieden *verstaat de Rekenkamer díe gebieden die op grotere afstand gelegen zijn van centraal gelegen kernen met voorzieningen en die zich buiten het netwerk van het hoogwaardig openbaar vervoer bevinden. Het zijn de decentraal gelegen gebieden, meestal aan de randen van de provincie. De bevolkingsdichtheid in deze gebieden is vaak laag; de gebieden hebben een landelijk karakter en er zijn weinig voorzieningen.*

De reden om het onderzoek te beperken tot de meer perifere gebieden is dat de aandacht van Statenleden gericht is op basislijnen en op de 'dunne lijnen'. Immers, de provincie heeft in haar beleid de leefbaarheid van de plattelandsgebieden verbonden met de bereikbaarheid van voorzieningen in nabijgelegen kernen.

Het onderzoek beperkt zich tot de periode 2010–2015 en heeft zich gericht op het *busvervoer* waarvoor de provincie Drenthe verantwoordelijk is; het treinvervoer is buiten beschouwing gebleven.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe heeft de provincie Drenthe in de periode 2010–2015 zorggedragen voor het basale regionale openbare busvervoer in perifeer gelegen gebieden, hoeveel heeft dit gekost en welke lessen zijn er uit de verschillen tussen de drie provincies te trekken?

3 In bijlage 2 is toegelicht welke delen van de provincie Drenthe in dit onderzoek als perifere gebieden worden beschouwd.

1.3 Aanpak

Voor de periode 2010–2015 zijn van buslijnen in de provincie Drenthe onder meer de volgende kengetallen in kaart gebracht: kostendekkingsgraad[4], frequentie en klanttevredenheid.

Omdat de kostendekkingsgraad een criterium kan zijn bij de beslissing om een bepaalde lijn al dan niet te wijzigen, vindt de Rekenkamer het belangrijk dat Statenleden inzicht krijgen in de hoogte van de kostendekkingsgraad van verschillende lijnen en de ontwikkelingen hierin. Exacte cijfers over de kostendekkingsgraad waren tot de invoering van de OV-chipkaart op lijnniveau niet beschikbaar.[5]

De Rekenkamer heeft drie buslijnen in perifeer gelegen gebieden nader onder de loep genomen. In bijlage 2 is beschreven welke onderzoeksmethodiek en selectiecriteria hierbij zijn gehanteerd. Voor deze lijnen zijn kengetallen verzameld voor enkele peilmomenten in de periode 2010–2015 om zo zicht krijgen op eventuele verandering. Voor elk van de drie buslijnen is een bereikbaarheidsanalyse uitgevoerd. Hiervoor zijn bij Reisinformatiegroep OV9292 reisadviezen opgevraagd vanuit adressen die van die lijnen gebruik moeten maken om de meest voor de hand liggende centrumplaats[6] te bereiken. De reisadviezen zijn gevraagd voor verschillende jaren en deze momentopnamen zijn met elkaar vergeleken zodat de trendmatige ontwikkeling zichtbaar wordt.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven welke doelen de provincie zich heeft gesteld voor het openbaar busvervoer in de periode 2010–2015. Hoofdstuk 3 gaat in op de vervoersprestaties die zijn geleverd. Daarna wordt in hoofdstuk 4 een overzicht gegeven van de provinciale inkomsten en uitgaven aan het openbaar busvervoer. Tevens komt in dit hoofdstuk aan de orde welke activiteiten voor die middelen worden uitgevoerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 gerapporteerd over de bereikbaarheid van de voorzieningen in centrumkernen. Hoofdstuk 6 beschrijft de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Het rapport sluit af met een vergelijking tussen de drie noordelijke provincies.

---

4 De kostendekkingsgraad is de verhouding tussen de reizigersopbrengst en de kosten van het vervoer. De indicator laat zien hoeveel subsidie er per rit door de provincie wordt verstrekt. (Definitie ontleend aan *Vervoeren, Verbinden, Verslimmen; Nota van Uitgangspunten Aanbestedingen Bus-OV Groningen-Drenthe, 2017–2027*, p.14). Zie ook bijlage 3.

5 Vóór de invoering van de OV-chipkaart werd vooral de strippenkaart gebruikt waaraan geen directe data konden worden ontleend. Wel zijn van 1980 tot en met 2011 onderzoeken naar het gebruik van vervoerbewijzen uitgevoerd in opdracht van de Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen (WROOV). Op grond van de uitkomsten verdeelde het ministerie van Verkeer en Waterstaat (nu Infrastructuur en Milieu) de opbrengsten uit de verkoop van strippenkaarten en sterabonnementen over de vervoerders.

6 Hierbij is gebruik gemaakt van de indeling in COROP-gebieden. In bijlage 2 wordt dit toegelicht.

Openbaar vervoer in de provincie Drenthe in 2010–2015

2

Openbaar vervoer in de provincie Drenthe in 2010–2015

2.1 Inleiding

De provincie Drenthe heeft samen met de provincie Groningen en de gemeente Groningen op 1 januari 2005 de gemeenschappelijke regeling OV-bureau Groningen Drenthe gesloten. In dit hoofdstuk is in kaart gebracht welke doelen de provincie en het OV-bureau hebben gesteld voor het openbaar busvervoer in de periode 2010–2015. Vervolgens wordt beschreven in welke mate de doelen bereikt zijn. Daarvoor is een aantal vervoersprestaties in beeld gebracht.

2.2 Openbaar vervoer: taken en bevoegdheden van de provincie

Met de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) op 1 januari 2001 is marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Aanbesteding van het openbaar vervoer door de provincies (en stadsregio's) werd verplicht gesteld en het systeem van concessieverlening werd geïntroduceerd. De gedachte was dat aanbesteding ertoe zou leiden dat de kwaliteit en de efficiëntie van het openbaar vervoer toenemen. Volgens artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 is de definitie van openbaar vervoer: *voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig*. Het rijden volgens een dienstregeling is hierbij essentieel. In tabel 2.1 is aangegeven welke instantie verantwoordelijk is voor welk soort vervoer. Het openbaar vervoer is groen gearceerd. In bijlage 3 zijn verschillende soorten vervoer omschreven.

Tabel 2.1 Verantwoordelijke instantie per soort vervoer

Verantwoordelijke instantie	Soort vervoer
Rijk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu)	Nederlandse Spoorwegen (m.u.v. gedecentraliseerd treinvervoer) Veerdiensten Waddeneilanden
Provincie	Stads- en Streekvervoer Gedecentraliseerd treinvervoer
Gemeente	Doelgroepenvervoer: WSW-, Wmo- en leerlingenvervoer Sinds 1 jan 2015: deel van het WLZ-vervoer
Overig	Carpooling, individueel of collectief vrijwilligersvervoer

In een concessie(gebied) heeft een vervoerder gedurende een bepaalde periode (maximaal 10 jaar) het alleenrecht om openbaar vervoerdiensten aan te bieden. Wel moet een vervoerder op sommige punten de verbindingen van een andere vervoerder gedogen.

Provinciale Staten stellen de beleidskaders en de financiële kaders vast. Het provinciaal Verkeers- en VervoersPlan (PVVP) bevat de *beleidskaders*. Provinciale Staten dienen hierbij de essentiële onderdelen van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan in acht te nemen. Provinciale Staten stellen de *financiële kaders* vast in de provinciebegroting waarin middelen voor openbaar vervoer zijn opgenomen. Wat betreft de concessie: Provinciale Staten stellen de *Nota van Uitgangspunten* vast. Het *Programma van Eisen* wordt Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten alleen ter kennisgeving gestuurd. De bevoegdheid voor de Europese aanbesteding en de gunning van de concessie liggen bij *Gedeputeerde Staten*. De provincie Drenthe heeft haar taken en bevoegdheden op het gebied van openbaar busvervoer (stads- en streekvervoer) overgedragen aan het OV-bureau Groningen Drenthe.

2.3 Openbaar vervoer in de provincie Drenthe

De provincies Drenthe en Groningen vormen samen één concessiegebied voor het streek- en stadsvervoer. In tabel 2.2 is weergegeven hoe de concessies voor het openbaar busvervoer in de periode 2010–2015 in de provincies Groningen en Drenthe geregeld waren.

Tabel 2.2 Concessies openbaar busvervoer in de provincie Drenthe in de periode 2010–2015

Consessie	Vervoerder	Periode
GD	Qbuzz	13-12-2009 – 14-12-2019
HOV[7] Groningen-Drenthe	Arriva Touring[8]	13-12-2009 – 14-12-2019
KLOV[9] Groningen-Drenthe	Connexxion Taxi Services, De Vier Gewesten, Taxi De Grooth, Taxi Nuis, UVO/Van Dijk, Vervoersmanagement Noord-Nederland	13-12-2009 – 09-12-2017

De concessie van Drenthe en Groningen (ook wel aangeduid als *GD-concessie*) is de grootste concessie in Nederland.[10] Deze concessie omvat het 'grote' stads- en streekvervoer in de provincies Drenthe en Groningen. Binnen de GD-concessie vallen ook enkele HOV-lijnen. Daarnaast zijn nog drie Qliner-lijnen in een specifieke concessie voor hoogwaardig openbaar vervoer opgenomen (de *HOV-concessie*). Daarnaast is er de KLOV-concessie met daarin zes percelen voor het kleinschalig openbaar vervoer.[11] De meest recente aanbesteding vond plaats in 2009 en alle concessies zijn op 13 december 2009 van start gegaan.

7 HOV = Hoogwaardig Openbaar Vervoer. Stads- en streekvervoer dat voldoet aan hoge eisen ten aanzien van snelheid (hoge gemiddelde rijsnelheid, goede doorstroming), comfort, informatievoorziening en uitstraling (In Groningen is dit de Q-Link en in de drie noordelijke provincies de Qliner).

8 Hierbij dient te worden opgemerkt dat *Arriva* onderscheiden moet worden van *Arriva Touring*. Arriva Touring is actief in touringcarverhuur maar ook in de openbaar vervoersector. Zij exploiteert enkele Qliner-verbindingen.

9 KLOV = Kleinschalig Openbaar Vervoer.

10 De concessie bestaat uit 5.636 haltes.

11 Hoogwaardig openbaar vervoer is stads- en streekvervoer dat voldoet aan hoge eisen op het gebied van de doorstroming (hoge gemiddelde rijsnelheid). Andere kenmerken zijn comfortvoorziening en reisinformatie bij zowel de haltes als in het voertuig. Zie Bijlage 3 voor een omschrijving van de verschillende soorten openbaar vervoer.

2.4 Doelen

Openbaar vervoer in het landelijk gebied is een thema dat ook terugkomt in de *Omgevingsvisie*.[12] Hierin stelt de provincie dat het haar uitgangspunt is dat het landelijk gebied hoofdzakelijk aangewezen blijft op de auto. Het openbaar vervoer zal vergaand kleinschalig en als 'vervoer op maat' worden uitgevoerd. De provincie voorziet geen problemen met de bereikbaarheid maar vindt niettemin dat een goede ontsluiting van de steden en dorpen in het buitengebied van belang is voor de bereikbaarheid van noodzakelijke voorzieningen.[13] De belangrijkste doelen van de provincie Drenthe op het gebied van openbaar busvervoer voor deze periode zijn verwoord in het *Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Drenthe* 2007–2020 (PVVP).[14] Het PVVP van de provincie Drenthe maakt deel uit van het Provinciaal Omgevingsplan. Het PVVP bestaat uit twee delen:

1. KADERS EN AMBITIES 2007–2020: hierin is het provinciale mobiliteitsbeleid beschreven aan de hand van zes thema's: ruimtelijk-economische ontwikkeling, bereikbaarheid, veiligheid, leefomgeving, innovatie[15] en samenwerking. Binnen de thema's zijn de doelstellingen vertaald in 'beleidsambities' en 'prioritaire projecten'.
2. UITVOERINGSAGENDA 2007–2012: hierin zijn de ambities uit deel 1 uitgewerkt in activiteiten en de mogelijke financiële consequenties daarvan.

In het PVVP zijn doelstellingen geformuleerd. Relevant voor het openbaar vervoer per bus in perifere gebieden zijn de volgende doelstellingen:

THEMA 2 BEREIKBAARHEID: De realisatie van duurzame bereikbaarheid op maat, waarbij de kracht van de verschillende modaliteiten wordt benut.

— De stedelijke centra zijn in 2020 vanuit de omliggende kernen, zowel met de auto als het openbaar vervoer, binnen 20 minuten bereikbaar in een straal van circa 15 kilometer;
— De belangrijke ruimtelijk-economische locaties zijn in de ochtendspits, zowel met de auto als het openbaar vervoer, binnen 30 minuten bereikbaar in een straal van 15 kilometer;

THEMA 3 VEILIGHEID: Waarborgen van de verkeersveiligheid, de externe veiligheid en de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

— De waardering voor het openbaar vervoer en het veiligheidsniveau van het openbaar vervoer wordt door de passagiers als goed ervaren (rapportcijfer 8).

De doelen onder thema 2 hebben vooral betrekking op congestie rondom de stedelijke centra. Deze zullen in dit onderzoek niet worden getoetst. In het PVVP

12 Provincie Drenthe, *Omgevingsvisie*, door Provinciale Staten vastgesteld op 2 juni 2010.

13 Provincie Drenthe, *Omgevingsvisie*, door Provinciale Staten vastgesteld op 2 juni 2010, p.42.

14 *Definitief ontwerp-Provinciaal verkeers- en vervoersplan Drenthe 2007–2020*, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Drenthe, mei 2007.

15 Op dit thema zal dit onderzoek niet nader ingaan. Een belangrijke grote innovatie in het openbaar vervoer is vooral de invoering van de OV-Chipkaart en de enorme hoeveelheid data die daarmee beschikbaar zijn gekomen. Andere innovaties betreffen vooral voertuigtechniek en informatie- en betaalsystemen. Innovaties die betrekking hebben op de bereikbaarheid van perifere gebieden staan nog in de kinderschoenen, bijvoorbeeld zelfrijdend vervoer. Ook zijn er ontwikkelingen zoals apps en mobiele en digitale hulpmiddelen die worden toegepast om vraagafhankelijk vervoer aantrekkelijker te maken.

Uitvoeringsprogramma is aangegeven dat bestuurlijke grenzen en beheers- en concessiegrenzen de totstandkoming van een geïntegreerd openbaar vervoer niet in de weg mogen staan. Door een combinatie van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer en de daaruit te behalen schaalvoordelen is de verwachting dat gebiedsdekkend een bereikbaarheidsgarantie kan worden gegeven.[16] In het Uitvoeringsprogramma is het doel gesteld dat voor de langere termijn (na 2010) het accent ligt op de integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer.[17]

Om te kunnen inspelen op de gevolgen van de bevolkingsdaling die zich in de provincie Drenthe zal voordoen, is in december 2010 het beleidsdocument *Van groei naar bloei* opgesteld.[18] *Van groei naar bloei* bevat nauwelijks concrete doelstellingen op het gebied van openbaar vervoer. Wel worden enkele trends beschreven. De bevolkingsdaling zal naar verwachting niet leiden tot minder vraag naar vervoer. Economische groei, stijgende arbeidsparticipatie, grotere afstand tot werklocaties en een hogere levensverwachting zullen leiden tot een toename in de vervoersvraag. Voorzieningen zullen sterker in de stedelijke centra geconcentreerd worden. Bereikbaarheid van de stedelijke centra vanuit het omliggende verzorgingsgebied staat centraal in het provinciale bereikbaarheidsbeleid. In Van groei naar bloei wordt uitdrukkelijk gesteld dat het voor de sociale ontwikkeling van het landelijke gebied van belang is dat voorzieningen, die meer en meer worden geconcentreerd in stedelijke gebieden, bereikbaar blijven binnen een acceptabele reistijd.[19] Bevolkingsdaling vraagt om *"een robuust en flexibel netwerk van openbaar vervoer voor diverse doelgroepen"*.[20] Wat dit precies inhoudt, wordt niet uitgewerkt. Om ervoor te zorgen dat de bereikbaarheid van de kleine kernen en het platteland niet verder onder druk komt te staan, moet het openbaar vervoers- en mobiliteitssysteem worden aangepast. De provincie verwacht veel van experimenten met vervoerssystemen, waaronder het combineren van vervoer voor diverse doelgroepen.[21]

2.5 Conclusie

Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe zijn verantwoordelijk voor het busvervoer in hun provincie. De provincies Drenthe en Groningen hebben hun taken en bevoegdheden op het gebied van openbaar busvervoer (stads- en streekvervoer) overgedragen aan het OV-bureau Groningen Drenthe. In het PVVP zijn betrekkelijk scherpe doelen gesteld over de tijd die een reiziger er over mag doen om de stedelijke centra en de belangrijke ruimtelijk-economische locaties te bereiken. Er is daarbij aandacht voor de reistijd binnen en buiten de spits. Deze doelen hebben vooral betrekking op congestie rondom de stedelijke centra. Verder is mobiliteit een aspect in het krimpbeleid. Omdat ook bij bevolkingskrimp de mobiliteitsvraag zal blijven, streeft de provincie naar een robuust en flexibel netwerk van openbaar vervoer voor diverse doelgroepen. Er wordt niet concreet uitgewerkt wat dit precies betekent. De provincie streeft een integratie van doelgroepen- en openbaar vervoer na.

16 Provincie Drenthe, *Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Drenthe, Uitvoeringsagenda 2007–2012*, mei 2007, p.20

17 Provincie Drenthe, *Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Drenthe, Uitvoeringsagenda 2007–2012*, mei 2007, p.12

18 Provincie Drenthe, *Van groei naar bloei, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling*, december 2010.

19 Provincie Drenthe, *Van groei naar bloei, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling*, december 2010, p.50.

20 Provincie Drenthe, *Van groei naar bloei, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling*, december 2010, p.49.

21 Provincie Drenthe, *Van groei naar bloei, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling*, december 2010, p.53.

Enkele vervoersprestaties

3

Enkele vervoersprestaties

3.1 Inleiding

De provincie Drenthe heeft in haar beleidsstukken geen streefwaarden geformuleerd voor de vervoersprestaties van het openbaar busvervoer. Om een beeld te krijgen van de kwaliteit en kwantiteit van het openbaar busvervoer heeft de Rekenkamer voor een aantal aspecten gegevens verzameld. Dit betreft: dienstregelingsuren[22], reizigersaantallen, kostendekking en klanttevredenheid.

3.2 Het aantal dienstregelingsuren

Om een busdienst te kunnen rijden moet de vervoersautoriteit bij een vervoerder dienstregelingsuren inkopen. De prijs van een dienstregelingsuur (DRU) is: wat het kost om één voertuig één uur volgens de dienstregeling te laten rijden. Vervoerders worden in beginsel bekostigd op basis van het aantal dienstregelingsuren dat zij rijden. Daarmee is het aantal gerealiseerde dienstregelingsuren een financieel betekenisvolle prestatie-indicator.

Figuur 3.1 geeft per concessie een overzicht van het aantal gerealiseerde dienstregelingsuren in Groningen en Drenthe. De GD-concessie is qua omvang van de dienstregelingsuren veruit de grootste. Naast veel streeklijnen worden binnen de GD-concessie ook vier HOV-lijnen geëxploiteerd en het Q-link-netwerk[23] behoort tevens tot de GD-concessie. Op de tweede plaats komt de concessie van het kleinschalig openbaar vervoer. Deze concessie omvat onder meer de lijnbelbussen, buurtbussen, stads- en servicebussen. Bijzonder aan deze kleinschalige OV-concessie is dat ook de Regiotaxi,[24] het Wmo- en het leerlingenvervoer onder deze concessie vallen.[25] De HOV-concessie is een kleine concessie met drie HOV-lijnen. Deze bevat het geringste aantal dienstregelingsuren.

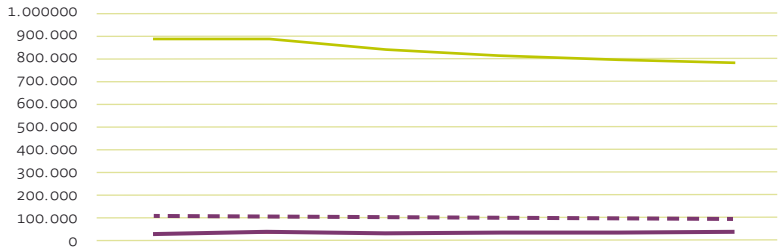
22 Toelichting volgt hierna.

23 Vanaf 5 januari 2014 is Q-link het snelle busnet tussen Groningen Stad en de grotere woonwerkplekken daaromheen. Het Q-link netwerk bestaat uit vijf lijnen: vier lijnen vanuit de regio, via de P+R terreinen, rechtstreeks naar belangrijke bestemmingen in Groningen Stad en een snelle lijn vanaf het Hoofdstation naar Zernike. De bussen zijn voorzien van WiFi en airco.

24 De Regiotaxi is volgens de WP–2000 geen openbaar vervoer omdat deze niet volgens een dienstregeling rijdt. Wmo- en leerlingenvervoer zijn een verantwoordelijkheid van de gemeenten. In figuur 3.1 zijn alleen de DRU's opgenomen die betrekking hebben op het vervoer van personen die niet onder de Wmo of het leerlingenvervoer vallen (dit wordt ook wel het OV-deel van de concessie genoemd).

25 Met uitzondering dat van de gemeente Groningen.

Figuur 3.1 Overzicht ontwikkeling aantal DRU's in de periode 2010–2015



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HOV	30.357	31.812	30.644	30.645	31.413	31.699
GD Consessie	888.316	886.231	841.822	811.414	800.408	787.241
KLOV	105.868	118.529	118.742	105.492	112.061	98.507

Het totale aantal dienstregelingsuren daalt vanaf 2012. Deze daling hangt samen met de besparende maatregelen die het OV-bureau heeft moeten doorvoeren nadat in 2011 een financieel tekort ontstond van € 7,5 miljoen. Dit heeft tot structurele bezuinigingen geleid, hetgeen in een versobering van de dienstregeling heeft geresulteerd waardoor een geringer aantal dienstregelingsuren werd gereden. De bezuinigingen zijn een politieke keuze geweest om de begroting van het OV-bureau weer sluitend te krijgen. De procentuele teruggang in het aantal dienstregelingsuren in de GD-concessie is het grootst. Ook het kleinschalige openbaar vervoer heeft te maken gehad met een daling van het aantal dienstregelingsuren.[26]

3.3 Reizigersaantallen

In de jaarverslagen geeft het OV-bureau informatie over de streefwaarden en gerealiseerde waarden voor reizigersgroei. Het OV-bureau geeft in een Trendmonitor[27] aan dat er voor de LijnBelBussen *geen groeidoelstelling* is en dat dit type vervoer een vangnetvoorziening is. In tabel 3.1 is de reizigersgroei voor de periode 2010–2015 weergegeven. De cijfers voor 2015 zijn in een andere kleur weergegeven omdat het OV-bureau reizigersgroei vanaf dat moment anders definieert dan in de voorgaande jaren (namelijk als de groei in reizigers*kilometers* en niet meer als de groei van het aantal reizigers). De Rekenkamer merkt daarbij op dat de indicator reizigerskilometers voor het OV-bureau een positiever beeld geeft dan reizigersaantallen. De provincie heeft aangegeven dat het dagelijks bestuur van het OV-bureau de maat 'reizigerskilometers' een zuiverder maat acht, aangezien het 'doorkoppelen' van buslijnen (waarbij de reiziger kan blijven zitten doordat een gewijzigde lijn meerdere lijnen vervangt) anders een vertekening van de feiten zou opleveren. Ook is het mogelijk dat het aantal reizigers afneemt, maar dat de reizigers die overblijven méér kilometers afleggen.

26 De provincie heeft er op gewezen dat de totale kosten van de GD-concessie in de betreffende periode met 7,5% zijn afgenomen (2010: € 100,5 miljoen, 2015: € 93 miljoen, prijspeil 2016). Dit hangt samen met relatief meer gebruik van grotere bussen (met een hogere DRU-prijs), aangevuld met DRU-besparende infrastructuur. Door de inzet van grotere bussen kon bijvoorbeeld ook het aantal (relatief dure) versterkingsDRU s worden teruggebracht.

27 O.a. Trendmonitor OV-bureau 2014, p.21.

Tabel 3.1 Streefwaarden en gerealiseerde waarden reizigersgroei in de periode 2010–2015

Jaar	Streefwaarde OV-bureau reizigersgroei	Gerealiseerde waarde reisizgersgroei
2010	2%	– 3%
2011	2%	4%
2012	1%	1%
2013	- 1%	– 5%
2014	0%	0%
2015	1%	6%

Er is weinig samenhang tussen de gerealiseerde waarde en de streefwaarde van de reizigersgroei die het OV-bureau heeft opgesteld. In twee van de zes jaren wordt de doelstelling van het OV-bureau niet gehaald.

Box 3.1: verschil tussen twee telmethoden

Voor de bepaling van het aantal reizigers en reizigerskilometers heeft het OV-bureau in de periode 2010–2014 gebruik gemaakt van de in de sector gangbare methode van NVS-tellingen.[28] Bij deze methode registreren buschauffeurs in de maand november gedurende enkele weken het aantal reizigers. Deze cijfers worden geëxtrapoleerd naar het gehele jaar. De ervaring leert dat deze tellingen niet altijd nauwkeurig en op dezelfde wijze worden uitgevoerd. De cijfers geven een forse overschatting van het aantal reizigers en zijn niet meer dan een ruwe indicatie. Met de invoering van de ov-chipkaart is er een nieuwe methode gekomen die betrouwbare informatie geeft over het aantal reizigers en de afgelegde kilometers.[29] De ov-chipkaartgegevens zijn vanaf 2013 van voldoende kwaliteit voor een nauwkeurige bepaling van het aantal reizigers en reizigerskilometers. In 2015 is het OV-bureau volledig overgestapt op de ov-chipkaartgegevens. Omdat er nog geen langjarige trends te maken zijn van de ov-chipkaartgegevens en er geen bruikbaar alternatief is, heeft de Rekenkamer gebruik moeten maken van de NVS-tellingen.

In de periode na 2011 is er bezuinigd op het kleinschalig openbaar vervoer (zie paragraaf 3.5), met name op het stadsvervoer in de kleinere steden[30] en de Regiotaxi. In figuur 3.2 is te zien dat dit gevolgen heeft gehad voor het aantal reizigers in de periode 2011–2014.[31] Het aantal reizigers in het kleinschalig openbaar vervoer is mede hierdoor met 29% gedaald. Het aantal reizigers in de HOV-concessie groeit in die drie jaar tijd echter met 37%. Het OV-bureau heeft dan ook extra middelen ingezet in het hoogwaardig openbaar vervoer. De reizigersontwikkeling in de HOV-concessie (+37,2 %) is veel sterker dan de toename van de financiële middelen (+1,2 %). Dit laat zien dat de doelmatigheid hoog is. Het aantal reizigers in de GD-concessie is licht gedaald.

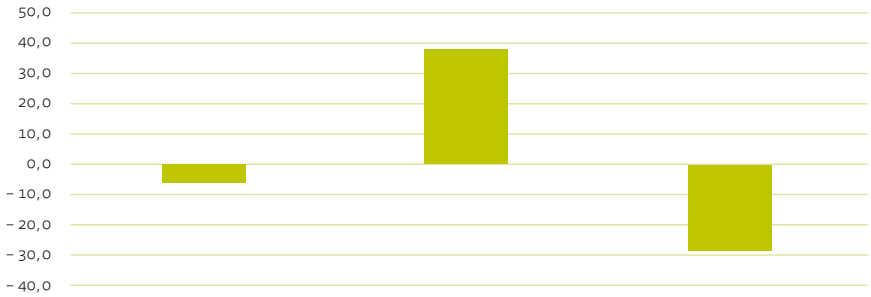
28 NVS staat voor Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer.

29 Wel moeten de uitkomsten van deze methode worden opgehoogd met een factor voor de reizigers die bijvoorbeeld nog met papieren kaartjes reisden.

30 In Hoogezand, Veendam, Haren Delfzijl, Assen, Hoogeveen en Meppel zijn de stadsdiensten geschrapt. Op 9 december 2015 waren al deze stadsdiensten verdwenen.

31 Zoals eerder aangegeven zijn er geen vergelijkbare reizigersgegevens voor 2015. De reizigersaantallen zijn gebaseerd op chauffeurstellingen en moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Figuur 3.2 Procentuele ontwikkeling reizigersaantal 2011–2014



	GD	HOV	KLOV
%	– 5,7	37,2	– 28,6

3.4 Kostendekkingsgraad openbaar busvervoer

De doelstelling van het OV-bureau was om vanaf 2014 jaarlijks tot aan 2020 een gemiddelde toename van de kostendekkendheid met 1%-punt te realiseren. Er is geen streefwaarde geformuleerd voor de hoogte van de kostendekkingsgraad. In tabel 3.2 is de kostendekkingsgraad van het openbaar busvervoer in de periode 2010–2015 weergegeven zoals deze door het OV-bureau in de jaarverslagen is gerapporteerd. Deze cijfers betreffen de gehele GD-concessie, inclusief het hoogwaardig openbaar vervoer. In 2014 was de kostendekkingsgraad 46,4% en in 2015 49,1%. Het is echter te vroeg om te beoordelen of het OV-bureau op koers ligt om haar doelstelling te halen.

Tabel 3.2 Kostendekkingsgraad openbaar busvervoer in de periode 2010–2015

Jaar	Kostendekkingsgraad	Verandering
2010	?	
2011	41,1 %	
2012	45,5 %	+ 4,4 %
2013	50,5 %	+ 5,0 %
2014	46,4 %	– 4,1 %
2015	49,1 %	+ 2,7 %

In de afgelopen jaren is de kostendekkingsgraad gemiddeld iets gestegen. Dit geldt echter voor het *totale* openbare busvervoer. Een ander beeld ontstaat wanneer onderscheid gemaakt wordt naar de verschillende soorten openbaar vervoer. Het hoogwaardig openbaar vervoer is soms meer dan kostendekkend waardoor de gemiddelde kostendekkingsgraad flink hoger wordt. Dit geeft een geflatteerd beeld. De kostendekkingsgraden van het streekvervoer en kleinschalig openbaar vervoer zijn beduidend lager, zoals blijkt uit tabel 3.3.[32]

32 www.cmostamm.nl/wp-content/uploads/Presentatie-OV-bureau-Groningen-Drenthe.pdf

Tabel 3.3 Kostendekkingsgraden per soort vervoer (bron: presentatie OV-bureau november 2015)

Soort vervoer	Kostendekkingsgraad	Subsidie per reiziger in €
Qliner	99%	0,03
Basis streeklijn	39%	4,53
Aanvullende streeklijn	26%	7,40
LijnBelBus	7%	26,27
Regiotaxi	47%[33]	7,68

3.5 Waardering van het openbaar vervoer

In het PVVP is als doel gesteld dat de waardering voor het openbaar vervoer en het veiligheid door passagiers als goed worden ervaren. Gestreefd wordt naar een rapportcijfer 8. In tabel 3.4 zijn de streefwaarden en gerealiseerde waarden voor klanttevredenheid weergegeven zoals het OV-bureau deze heeft gerapporteerd in de jaarverslagen. Daarnaast is het rapportcijfer voor het algemeen veiligheidsniveau van de streeklijnen in de GD-concessie gegeven.[34] Het PVVP heeft voor klanttevredenheid een hogere ambitie dan het OV-bureau.[35] De ambitie van een 8,0 wordt geen enkel jaar gehaald. De streefwaarden van het OV-bureau variëren van jaar tot jaar en worden niet ieder jaar gehaald. De norm van een 8,0 voor het algemeen veiligheidsniveau op de streeklijnen in de GD-concessie in vijf van de zes jaren gehaald.

Tabel 3.4 Streefwaarden en gerealiseerde waarden klanttevredenheid in de periode 2010–2015

Jaar	Streefwaarde PVVP algemene tevredenheid en veiligheidsniveau	Streefwaarde klanttevredenheid OV-bureau	Gerealiseerde waarde klanttevredenheid	Algemeen veiligheidsniveau streeklijnen GD-consessie
2010	8,0	7,4	7,6	8,0
2011	8,0	7,6	7,4	8,0
2012	8,0	7,7	7,5	8,0
2013	8,0	7,5	7,5	7,9
2014	8,0	7,5	7,5	8,0
2015	8,0	7,5	7,6	8,0

Bron: www.klantenbarometer.nl

33 De kostendekkingsgraad is relatief hoog, omdat de reiziger meer dan het OV-tarief betaalt.

34 www.ovklantenbarometer.nl.

35 Het OV-bureau heeft een hogere ambitie voor klanttevredenheid dan was geformuleerd in het Provinciaal Verkeer en Vervoersplan doordat er meer partijen zitting hebben in hebben in het OV-bureau dan alleen de provincie Drenthe die gezamenlijk hun ambitie hebben bepaald.

Ten aanzien van de gestelde normen over klanttevredenheid moet verder worden opgemerkt dat dit gaat om het *geaggregeerde* tevredenheidscijfer. Sommige aspecten – met name 'prijs' en 'informatie over vertraging' – werden met lagere cijfers (lager dan een 6,0) gewaardeerd. Het aspect waarover de reizigers in 2010 het minst tevreden waren – de informatievoorziening over vertragingen – wordt aan het eind van de onderzoekperiode beter gewaardeerd dan aan het begin.

3.6 Integratie aanvullend openbaar vervoer en Wmo-vervoer

De provincie wil ervoor zorgen dat de bereikbaarheid van de kleine kernen en het platteland niet verder onder druk komt te staan. Daarvoor moet het openbaar vervoers- en mobiliteitssysteem worden aangepast. De provincie verwacht veel van experimenten met vervoerssystemen, waaronder het combineren van vervoer voor diverse doelgroepen.[36] In 2009 is een eerste stap gezet in de financiële integratie van aanvullend openbaar vervoer en gemeentelijk doelgroepenvervoer doordat een concessie is uitgegeven waarin beide vormen van vervoer zijn gecombineerd. Tot een feitelijke integratie van beide vormen van vervoer is het nog niet gekomen. Het project Publiek Vervoer is opgezet om dit streven in 2018 alsnog te realiseren.

Box 3.2 Publiek Vervoer

Publiek Vervoer is de verzamelnaam voor alle vormen van vervoer waaraan publiek geld wordt besteed: openbaar Vervoer en diverse vormen van 'doelgroepenvervoer' (leerlingen, ouderen, etc.). Publiek Vervoer Drenthe & Groningen is het geheel van vervoersdiensten en vervoersvoorzieningen waarvoor de Drentse en Groningse gemeenten en provincies als opdrachtgever direct verantwoordelijk zijn.

De contracten voor deze vormen van vervoer eindigen in 2018. Dit is de aanleiding voor alle 35 gemeenten en de beide provincies om te onderzoeken hoe de verschillende vormen van dit vervoer beter kunnen samengaan. In de provincie Groningen was hier een speciale werkgroep al langer mee bezig. In de provincie Drenthe waren drie regio's eveneens bezig om te bezien hoe het gemeentelijke vervoer verbeterd zou kunnen worden. In Drenthe zijn diverse onderzoeken uitgevoerd, onder meer door GEON.[37] Daaruit bleek dat er veel verschillende soorten busjes met elk slechts enkele passagiers achter elkaar aanrijden. Met de komst van de taakverzwaring vanuit de Wmo en de vervanging van de AWBZ door de WLZ leidde dit tot de wens om het gemeentelijke vervoer efficiënter te organiseren door het combineren van verschillende vormen van gemeentelijk vervoer en openbaar vervoer.

De provincies Drenthe en Groningen en de 12 Drentse en 23 Groningse gemeenten hebben daarom Marc Jager Advies & Management en CMO STAMM opdracht gegeven om kwartier te maken voor een projectorganisatie Publiek Vervoer Drenthe & Groningen, die het publiek vervoer moet gaan opzetten en aanbesteden. Het project Publiek Vervoer is in 2014 gestart met een verkenning bij alle Drentse en Groningse gemeenten.

36 Provincie Drenthe, *Van groei naar bloei, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling*, december 2010, p.53.

37 Noordelijke Rekenkamer, *Het krimpbeleid van de provincie Drenthe*, 2015.

Vervolgens is besloten om een projectorganisatie op te richten om tot een nieuwe gezamenlijke aanbesteding te komen. Er zijn twee provinciale stuurgroepen Publiek Vervoer en twee provinciale werkgroepen Publiek Vervoer. Het zogeheten bestuurlijk kernteam bestaat uit de voorzitters van de stuurgroepen Publiek Vervoer in Groningen en Drenthe en de gedeputeerden Verkeer & Vervoer van de provincies Groningen en Drenthe en de wethouder Verkeer & Vervoer van de gemeente Groningen. De beide werkgroepen fungeren als ambtelijk klankbord voor de projectorganisatie. In die werkgroepen zitten vertegenwoordigers van de gemeenten, waaronder de ambtelijk adviseurs van de leden van het bestuurlijk kernteam. De projectorganisatie staat los van het OV-bureau, maar werkt wel met input van het OV-bureau. Bij de totstandkoming van de projectorganisatie was het OV-bureau betrokken. De projectorganisatie is gehuisvest in het kantoor van het OV-bureau in Assen.

De kosten voor het inrichten van deze projectorganisatie zijn geraamd op € 1.000.000 voor de jaren 2016 en 2017. Deze kosten van de voorbereiding worden betaald door het OV-bureau Groningen Drenthe (€ 150.000) en de 35 Drentse en Groninger gemeenten (€ 850.000), waarbij gebruik is gemaakt van de Wmo-verdeelsleutel van het gemeentefonds.

3.7 Bereikbaarheid buitengebied

In hoeverre voorzieningen vanuit het buitengebied met het openbaar vervoer kunnen worden bereikt, is uitgewerkt in hoofdstuk 4. De perifere gebieden zijn in beginsel ten minste met aanvullend openbaar vervoer (Regiotaxi) bereikbaar. Een kanttekening daarbij is dat de organisatie van dit aanvullende vervoer sterk versnipperd is, de voorwaarden niet gemakkelijk inzichtelijk zijn en dat de reiziger onvoldoende informatie heeft om zijn reis te kunnen plannen. Zo is de Regiotaxi niet opgenomen in de reisadviezen en zijn er verschillende telefoonnummers die niet eenvoudig te vinden zijn.[38] Ook het feit dat een deel van de bussen 's avonds en 's zondags is omgezet in LijnBelBussen, heeft de bereikbaarheid weliswaar niet aangetast maar de gebruiksvriendelijkheid wel.

3.8 Conclusie

Het aantal reizigers in het Hoogwaardig Openbaar Vervoer (o.a. de Qliners en Q-link) is met 37% gestegen. Het aantal reizigers in het kleinschalig openbaar vervoer is gedaald met bijna 29%. Het totale aantal reizigers is in de periode licht gedaald. De divergentie tussen het hoogwaardig openbaar vervoer en het kleinschalige openbaar vervoer neemt toe. Met andere woorden de trend dat *dikke lijnen* dikker worden en *dunne lijnen* dunner is waarneembaar en zet zich voort. Door de toename van het aantal reizigers en reizigerskilometers in het hoogwaardig openbaar vervoer wordt de afname van het aantal reizigers en reizigerskilometers in het kleinschalige openbaar vervoer in de geaggregeerde gegevens onzichtbaar. Het OV-bureau kiest bovendien vanaf 2015 voor een andere definitie van reizigersgroei, die een positiever beeld geeft.

38 Zie hoofdstuk 4.

Het doel van Provinciale Staten van Drenthe zoals dat is weergegeven in het PVVP om voor het totale regionale openbaar vervoer een klanttevredenheidsscore van ten minste een 8,0 te behalen wordt niet gehaald. Vooral de onderdelen *prijs* en *informatie over vertraging* scoorden laag, minder dan een 6,0. In het PVVP is tevens het doel gesteld om op het gebied van veiligheid een score van ten minste 8,0 te halen. Dit doel wordt gehaald.

Het buitengebied is ten minste overdag per aanvullend openbaar vervoer bereikbaar. Een kanttekening daarbij is dat de organisatie van dit aanvullende vervoer sterk versnipperd is, de voorwaarden niet gemakkelijk inzichtelijk zijn en dat de reiziger onvoldoende informatie heeft om zijn reis te plannen. Ook het feit dat een deel van de bussen 's avonds en 's zondags zijn omgezet in LijnBelBussen heeft de gebruiksvriendelijkheid verminderd.

De kostendekkingsgraad van het totale openbare busvervoer schommelt tussen de 41 en 51%. Dat betekent dat de overheid 59 respectievelijk 49% van de rit bekostigt. Het doel is om jaarlijks de kostendekkingsgraad met gemiddeld 1%-punt te doen stijgen. Het is nog te vroeg om te kunnen vaststellen of dat doel bereikt wordt. In de afgelopen jaren is de kostendekkingsgraad gemiddeld iets gestegen. Dit geldt echter voor het ***totale*** openbare busvervoer. De kostendekkingsgraden van het streekvervoer en kleinschalig openbaar vervoer zijn beduidend lager: in 2015 was de kostdekkingsgraad van een basis streeklijn gemiddeld 39%, een aanvullende streeklijn 26% en van de LijnBelBus 7%. Door deze cijfers te middelen met die van het (soms meer dan) kostendekkende hoogwaardige openbaar vervoer, ontstaat een geflatteerd beeld.

De provincie beoogt het vervoer van diverse doelgroepen te combineren. Het is nog niet gelukt het gemeentelijk doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer te integreren. Wel is een eerste stap gezet met de gecombineerde concessie in 2009. De provincie tracht de feitelijke integratie van het openbaar en doelgroepenvervoer in 2018 te verwezenlijken met het project Publiek Vervoer.

De uitgaven aan het busvervoer in Drenthe

4

De uitgaven aan het busvervoer in Drenthe

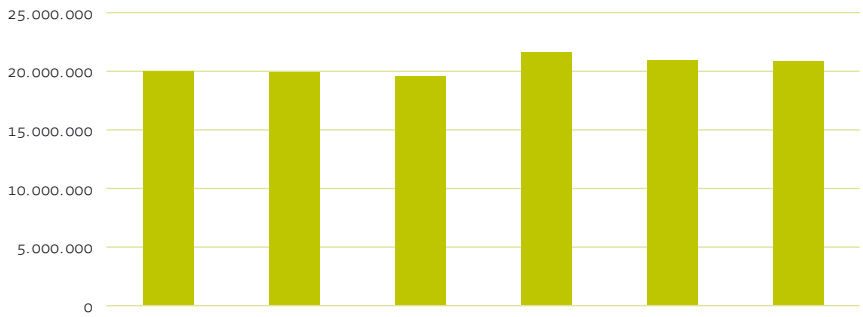
4.1 Inleiding

De provincie Drenthe besteedt ongeveer een kwart van haar financiële middelen aan 'bereikbaarheid' of 'mobiliteit'.[39] Een belangrijk deel daarvan wordt gebruikt voor het laten rijden van bussen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op een deel van de centrale vraag van dit onderzoek, namelijk hoeveel er aan het regionale busvervoer is uitgegeven. Daartoe worden overzichten gegeven van de uitgaven voor de verschillende aspecten in de onderzoeksperiode (2010–2015).

4.2 De uitgaven aan de exploitatie van het busvervoer

Tot en met 2015 was de Brede Doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer de belangrijkste financiële bron die de provincie Drenthe voor de uitvoering van het mobiliteitsbeleid tot haar beschikking had. Doordat het Rijk bezuinigingen op het structurele deel van de BDU verkeer en vervoer heeft doorgevoerd[40], daalde de aan Drenthe toegekende uitkering vanaf 2011 ook. In 2010 ontving de provincie nog € 33 miljoen van het Rijk, terwijl dat in 2015 gedaald was naar € 29 miljoen. De sterkste daling van de BDU voor Drenthe heeft zich voorgedaan in 2011.

Figuur 4.1 De provinciale bijdrage van Drenthe aan busexploitatie



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bijdrage (€)	20.012.558	19.903.274	19.549.077	21.680.452	20.948.502	20.934.870

39 Dit betreft niet alleen openbaar vervoer maar ook zaken als verkeersveiligheid en (vaar)wegen.

40 Het kabinet Balkenende IV heeft besloten jaarlijks te bezuinigen op het structurele deel van de BDU verkeer en vervoer. Het kabinet Rutte I heeft vervolgens aanvullende bezuinigingen op het structurele deel van de BDU verkeer en vervoer doorgevoerd. Verder vond tot 2014 een forfaitaire indexering van de BDU met de loon- en prijsontwikkeling plaats. Jarenlang werd de indexering door het Rijk vooraf hoger ingeschat dan dat zij achteraf bleek te zijn. Het geld mochten de provincies houden. Met ingang van 2014 heeft het Rijk daarom het systeem van forfaitaire indexering afgeschaft. Dat betekent dat vanaf 2014 de hoogte van de BDU verkeer en vervoer niet meer sneller groeide dan de begroting van het ministerie. Bovenstaande maatregelen van het Rijk hebben tot gevolg gehad dat de omvang van de middelen die voor de BDU beschikbaar waren gedurende de onderzoeksperiode geleidelijk terug zijn gelopen van (landelijk) € 2,3 miljard in 2010 naar een kleine € 1,8 miljard in 2015.

Figuur 4.1 geeft de jaarlijkse Drentse bijdrage ten behoeve van de exploitatie van het busvervoer weer. De provinciale bijdrage aan het OV-bureau bedroeg gedurende de hele onderzoeksperiode rond de € 20 miljoen. Deze bijdrage werd volledig bekostigd uit de BDU. Naast de gelden voor de exploitatie van het busvervoer stelde de provincie Drenthe jaarlijks € 250.000 uit haar algemene middelen ter beschikking om een deel van de personele kosten van het OV-bureau te dekken.

4.3 Uitvoering door het OV-bureau

De uitvoering van het busvervoer geschiedt samen met de provincie Groningen en de gemeente Groningen door het OV-bureau. Het OV-bureau is een openbaar lichaam volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen.[41] Het Algemeen Bestuur van het OV-bureau bestaat uit drie gedeputeerden per provincie en drie wethouders van de gemeente Groningen, waaronder de portefeuillehouders verkeer en vervoer van de drie organisaties. Het beleid van het OV-bureau wordt op hoofdlijnen bepaald door het Algemeen Bestuur en nader ingevuld door het Dagelijks Bestuur. Het doel van het OV-bureau is in artikel 2 van de gemeenschappelijke regeling omschreven als: *"het realiseren, in standhouden en verbeteren van openbaar vervoer."* Om dit doel te realiseren, zijn de bevoegdheden tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor het openbaar vervoer, anders dan openbaar vervoer per trein en het vaststellen van een programma van eisen ten behoeve van een concessie aan het OV-bureau overgedragen.[42] Feitelijk is het OV-bureau daarmee de openbaarvervoersautoriteit voor het busvervoer van Groningen en Drenthe. Het OV-bureau heeft het mandaat verkregen om de dienstregeling goed te keuren en om de concessies te verlenen en te verlengen. Overeenkomstig de Wp2000 stelt de vervoerder jaarlijks een nieuwe dienstregeling vast, die door het OV-bureau wordt goedgekeurd. Daar gaat proces van afweging en inspraak aan vooraf, waarbij ruimte is voor inbreng vanuit Provinciale Staten van Drenthe.[43]

De totale begroting van het OV-bureau bedroeg in de onderzoeksperiode tussen de € 105 en € 112 miljoen, terwijl de gezamenlijke bijdragen van de deelnemende overheden zo'n € 50 à € 60 miljoen bedroegen. Het OV-bureau is – anders dan de meeste andere openbaarvervoersautoriteiten in Nederland – opbrengstverantwoordelijk. Dat wil zeggen dat de opbrengsten uit de vervoersbewijzen niet ten goede komen aan de vervoerder, maar aan het OV-bureau. De reizigersopbrengsten vertonen een stijgende trend. In 2010 bedroegen de reizigersopbrengsten bijna € 46 miljoen. In 2015 was dit gestegen naar bijna € 52 miljoen. In 2011 en 2014 werd de stijging onderbroken en was er sprake van een tijdelijke daling van de reizigersopbrengsten ten opzichte van het jaar ervoor. De kostendekkingsgraad van het openbaar busvervoer schommelt weliswaar van jaar tot jaar, maar in Drenthe wordt het busvervoer voor ongeveer de helft bekostigd uit de reizigersopbrengsten.

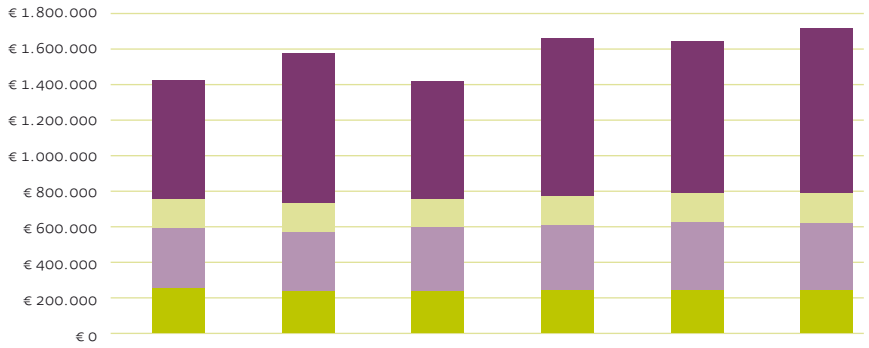
41 Artikel 51, juncto artikel 8, eerste lid.

42 In artikel 4 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling.

43 De gemeente Groningen is weliswaar deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling, maar is geen openbaar vervoersautoriteit. De gemeente Groningen ontving daarom geen BDU van de Rijksoverheid en levert geen financiële bijdrage aan de busexploitatie. Wel draagt de gemeente Groningen financieel bij aan o.a. de personeelskosten en is zij mede risicodragend voor eventuele tekorten van het OV-bureau.

Jaarlijks geeft het OV-bureau gemiddeld € 3,8 miljoen uit aan apparaatskosten. In 2015 had het ongeveer 18 fte personeel in dienst, ingevuld door 25 personen. De totale loonsom van het OV-bureau bedroeg tussen de € 1,4 en € 1,7 miljoen op jaarbasis. Een deel daarvan – een kleine € 800.000 – wordt vanuit de algemene middelen bekostigd door de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. De verdeling over de deelnemende partijen gaat volgens een verdeelsleutel.[44] De resterende personele uitgaven – ongeveer de helft – worden door het OV-bureau bekostigd uit de reizigersinkomsten. Dit is weergegeven in figuur 4.2. De figuur laat zien dat de deelnemende overheden ongeveer de helft van de salariskosten van het OV-bureau voor hun rekening nemen.

Figuur 4.2 Bekostiging personeelskosten OV-bureau



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
eigen middelen OV-bureau	€ 663.271	€ 842.823	€ 663.959	€ 887.404	€ 853.337	€ 922.710
gemeente Groningen	€ 155.400	€ 158.550	€ 161.750	€ 163.350	€ 164.950	€ 164.950
provincie Groningen	€ 345.200	€ 339.395	€ 352.095	€ 366.995	€ 377.400	€ 378.500
provincie Drenthe	€ 259.000	€ 237.850	€ 242.650	€ 245.050	€ 247.550	€ 247.550

De keuze om de opbrengstverantwoordelijkheid bij het OV-bureau te beleggen, heeft een aantal consequenties voor de organisatie en de uitvoering van het openbaar vervoerbeleid. Zo heeft het OV-bureau (en niet de vervoerder) de verantwoordelijkheid voor het genereren van reizigersopbrengsten. Daaraan gekoppeld is er de taak om nieuwe openbaar vervoersproducten te ontwikkelen, de dienstregeling op te stellen en de marketing te verzorgen. De keuze om de opbrengstverantwoordelijkheid bij het OV-bureau te beleggen heeft consequenties voor de benodigde omvang en samenstelling van het personeelsbestand van het Openbaar Lichaam. Het OV-bureau doet ook substantiële uitgaven voor marketing en het ontwikkelen van producten en dienstregelingen.

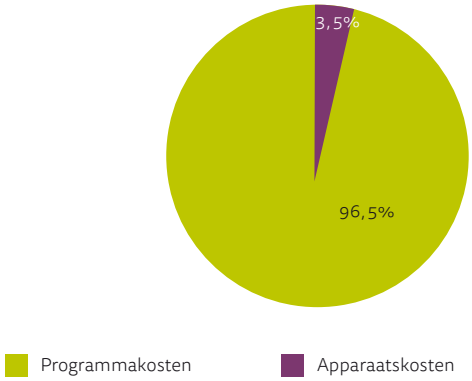
[44] De verdeelsleutel is sinds 2011: provincie Groningen: 46%, provincie Drenthe: 33%, gemeente Groningen: 22%.

Een andere taak van het OV-bureau is het voorbereiden en uitvoeren van aanbestedingsprocedures en het concessiemanagement. Het OV-bureau controleert of de vervoerders zich houden aan de eisen die in de verleende concessie zijn gesteld. Ook sluit het OV-bureau contracten met partijen op het gebied van bijvoorbeeld de OV-chipkaart, sociale veiligheid en reizigersinformatie. Jaarlijks wordt een kwaliteitsplan opgesteld en uitgevoerd. Er vindt bewaking plaats van de uitvoeringskwaliteit. Daarbij monitort het OV-bureau of de inzet van voertuigen concessieconform is. De vervoerder moet veel informatie aan het OV-bureau leveren. Deze voert vaste periodieke beheeronderzoeken uit.

4.4 Uitgaven aan de concessies

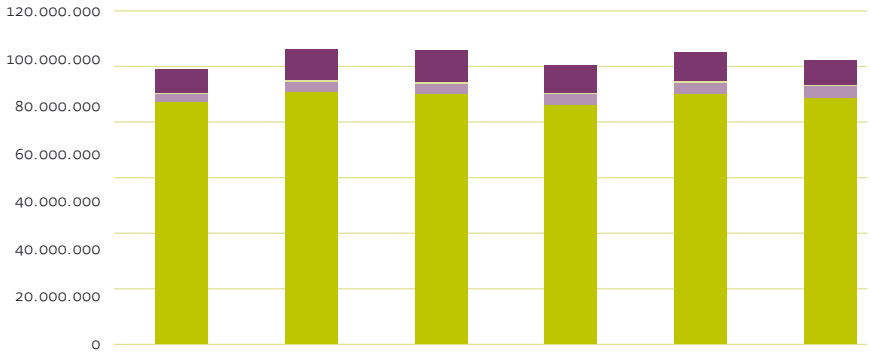
Gemiddeld besteedt het OV-bureau 3,5% van zijn middelen aan apparaatskosten (zie figuur 4.3). Het OV-bureau is verantwoordelijk voor het programma Collectief Personenvervoer. Het OV-bureau zet 96,5% van zijn middelen in voor de uitvoering van dit programma (de zogeheten programmakosten). Hierop gaat deze paragraaf nader in.

Figuur 4.3 Overzicht gemiddelde apparaatskosten en programmakosten OV-bureau 2010–2015



Figuur 4.4 geeft een overzicht van de uitgaven per concessie. Daarnaast was er in het begin van de onderzoeksperiode een concessie voor beheer van de Regiotaxi. De Regiotaxi is in 2012 overgegaan naar de KLOV-concessie. Deze laatste (aflopende) concessie is niet in figuur 3.4 opgenomen. Voor de Regiotaxi geldt dat de vervoerder de kosten van het Wmo- en leerlingenvervoer rechtstreeks aan de gemeenten factureert. De uitgaven in figuur 4.4 betreffen alleen de uitgaven aan het kleinschalig openbaarvervoer dat onder verantwoordelijkheid van de provincie plaatsvindt.

Figuur 4.4 Uitgaven per concessie



Consessie-management	2010	2011	2012	2013	2014	2015
KLOV	8.188.009	10.894.657	11.226.489	9.746.754	9.986.435	8.759.537
Q315	446.283	441.677	521.898	435.211	415.393	456.080
HOV	3.415.254	3.807.658	3.628.664	3.789.447	3.860.362	3.852.934
GD	87.157.768	91.154.760	90.474.614	86.452.906	90.573.304	89.239.083

De GD-concessie heeft een jaarlijkse omzet van rond de € 90 miljoen. De KLOV-concessie komt met € 10 miljoen op de tweede plaats. De HOV-concessie (gemiddeld € 3,7 miljoen) en de concessie voor de exploitatie van lijn Q315 (gemiddeld € 0,45 miljoen) hebben een relatief geringe omvang. De totale uitgaven aan alle concessies tezamen schommelen rond de € 100 miljoen. Na 2011 is op de uitgaven aan het openbaar vervoer bespaard. Dit hangt samen met een financieel probleem dat zich eind 2011 aandiende.

4.5 Een financieel probleem voor het OV-bureau en de gevolgen voor de dienstregeling

Een consequentie van de keuze om de opbrengstverantwoordelijkheid bij het OV-bureau te leggen, is dat daarmee ook het financieel risico van tegenvallende reizigersopbrengsten bij de overheid ligt. Omdat er zo'n € 100 miljoen in de exploitatie van het openbaar vervoer omgaat, die voor ongeveer de helft wordt bekostigd uit reizigersopbrengsten, leiden tegenvallers die procentueel gezien gering lijken tot grote tekorten in absolute zin. Een tegenvaller van bijvoorbeeld 1% in de reizigersopbrengsten staat gelijk aan ongeveer een half miljoen euro. Als gevolg van de verantwoordelijkheidsverdeling van de Wet gemeenschappelijke regelingen moeten tekorten die het OV-bureau niet zelf kan dragen worden aangezuiverd door de deelnemende overheden. In de loop van 2011 werd duidelijk dat er een financieel probleem van ongeveer € 4 miljoen zou ontstaan voor het OV-bureau.

Het Dagelijks Bestuur besloot het verlies over 2011 te nemen. Op 8 november 2011 beantwoordden Gedeputeerde Staten vragen van Provinciale Staten en stuurden zij een brief naar Provinciale Staten om hen te informeren over de tekorten bij het OV-bureau. Aangegeven is dat het Dagelijks Bestuur van het OV-bureau deze situatie op twee manieren wilde aanpakken. Enerzijds wilde het OV-bureau het tekort van 2011 afdekken door de dienstregeling van 2012 aan te passen, te bezui-

nigen op organisatie- en beheerskosten en door het aanspreken van het weerstandsvermogen van het OV-bureau. Anderzijds wilde het herhaling voorkomen door beter te prognosticeren, een egalisatiefonds in te stellen en door minder optimistisch te begroten.

Het Dagelijks Bestuur van het OV-bureau kiest er niet voor om de tekorten volledig aan te vullen. Het maakt de keuze om het tekort – dat uiteindelijk op € 7,1 miljoen is uitgekomen – voor 2011 geheel te dekken uit de beschikbare reserves van het OV-bureau. Voor 2012 is een aanvullende dekkingsopgave gesteld op € 4,5 miljoen.[45] Voor dit onderzoek zijn vooral de beperkende maatregelen die het OV-bureau in de dienstregeling heeft doorgevoerd van belang. In de *Hoofdlijnen busdienstregeling 2012* geeft het Dagelijks Bestuur van het OV-bureau aan dat het kiest voor een OV-netwerk waarin het aantal routevarianten wordt beperkt. Ook kiest het voor het verhogen van de kostendekkingsgraad en differentiatie van het aanbod naar de vraag. Wel moeten de reismogelijkheden zo veel mogelijk in stand worden gehouden, bijvoorbeeld door vaste lijnen om te zetten in vraagafhankelijk vervoer (LijnBelBussen). Het schrappen van minder rendabele lijnen mocht niet leiden tot het verplaatsen van het probleem naar het gemeentelijke (Wmo-)vervoer. Samengevat is gekozen voor de volgende bijstellingen:

— Opheffing van parallelliteit (waar meer buslijnen deels hetzelfde traject rijden kan de rijfrequentie omlaag of moet worden overgestapt);
— Vraagafhankelijke bediening waar een structureel lage bezetting is;
— Uitbreidingen waar vervoersgroei mogelijk is (extra inkomsten).

In hun brief van 4 april 2012 geven Gedeputeerde Staten nieuwe uitgangspunten voor de dienstregeling 2013[46] en op 11 april 2012 informeren zij Provinciale Staten over een tussentijdse wijziging van de dienstregeling 2012.[47] In hun brief van 22 mei 2012 geven Gedeputeerde Staten aan dat ook voor de dienstregeling 2013 besparende maatregelen nodig zijn voor het opvangen van het structurele tekort.[48] De omvang van het bezuinigingspakket komt uit op € 6 miljoen. Dit wordt bewerkstelligd door tariefverhogingen, beperkingen van kortingen en door de volgende besparingen:

— € 1,5 miljoen besparing door het laten vervallen van de stedelijke servicebussen in Meppel, Hoogeveen, Assen, Haren, Hoogezand, Delfzijl;
— € 0,5 miljoen besparing op de Regiotaxi door het aanscherpen van de voorwaarden en het verhogen van de prijs voor vervoer met de Regiotaxi. Hierdoor maakten minder reizigers gebruik van de Regiotaxi;
— € 1,0 miljoen besparing door het omzetten van vaste lijnen in belbussen;
— € 1,0 miljoen door het waar mogelijk omzetten van groot in klein materieel.

Daarnaast hebben er uitbreidingen plaatsgevonden in goed lopende lijnen, waardoor het netto bespaarde bedrag uitkomt op ongeveer € 2 miljoen.

45 Brief van GS van 21 februari 2012, kenmerk 8/3.8/2012001370, betreffende begroting OV-bureau.

46 Brief van GS van 4 april 2012, kenmerk 14/3.10/2012002343, Kaders voor aanpassing dienstregeling OV 2013.

47 Brief van GS van 11 april 2012, kenmerk 15/3.8/2012002604, betreffende maatregelpakket aanpassing dienstregeling per mei 2012.

48 Brief van GS van 22 mei 2012, kenmerk 21/3.13/2012003471, hoofdlijnen dienstregeling en tarieven openbaar vervoer (OV) in 2013.

Op de concessie voor het kleinschalig openbaar vervoer is sinds 2011 bijna 20% gekort. Ook de GD-concessie heeft 2,1% moeten inleveren. Zowel de HOV-concessie als de kleine concessie voor Qliner 315 krijgen in de onderzoeksperiode meer middelen toegewezen. Het OV-bureau heeft beleidsmatig ingezet op versterking van de 'dikke lijnen'.

4.6 Conclusie

De provincie Drenthe droeg jaarlijks € 15 tot € 20 miljoen af aan het OV-bureau. Het OV-bureau ontving jaarlijks rond de € 40 miljoen van de provincie Groningen. Daarnaast ontving het OV-bureau jaarlijks de reizigersopbrengsten. In 2010 bedroegen de reizigersopbrengsten bijna € 46 miljoen. In 2015 was dit gestegen naar bijna € 52 miljoen.

De apparaatskosten van het OV-bureau bedragen ongeveer 3,5% van het totale bedrag dat is uitgegeven aan het openbaar busvervoer en het concessiebeheer. Het OV-bureau besteedt ieder jaar ruim € 100 miljoen aan de exploitatie van het openbaar busvervoer. Het busvervoer wordt voor bijna de helft bekostigd uit reizigersopbrengsten. Omdat de opbrengstverantwoordelijkheid bij het OV-bureau ligt, houdt het OV-bureau zich ook bezig met het ontwikkelen van producten, het bijstellen van dienstregelingen, marketing en het controleren of vervoerders hun afspraken nakomen.

Een financieel probleem in 2011 heeft geleid tot een bezuinigingspakket. Er is vooral bezuinigd op het kleinschalige vervoer. Op de Regiotaxi is € 0,5 miljoen bespaard. Tegenover een deel van deze besparingen staan intensiveringen van succesvolle buslijnen. Het beleid is geweest om in te zetten op de dikke lijnen en het vervoer in perifere gebieden meer kleinschalig en vraagafhankelijk te maken.

De bereikbaarheid

5

De bereikbaarheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag of bewoners van perifere delen van de provincie voorzieningen in de centrumkernen in de periode 2010–2015 goed hebben kunnen bereiken met het openbaar vervoer. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn er per provincie drie buslijnen in perifere gebieden onderzocht.[49] Vervolgens zijn per lijn 25–30 adressen geselecteerd van waaruit men van deze buslijnen gebruik moet maken om de meest voor de hand liggende centrumkern te bereiken. Voor deze adressen zijn reisadviezen[50] opgevraagd van en naar de centrumkern voor verschillende tijdstippen (spits en dal), dagen (werkdagen en zondagen) en verschillende jaren (2010, 2013 en 2015). Om een beeld te krijgen van de bereikbaarheid zijn in Drenthe in totaal 1440 reisadviezen opgevraagd.

De Rekenkamer heeft 'bereikbaarheid per openbaar vervoer' opgesplitst in drie aspecten:

1. ***Kun je er komen met het openbaar vervoer?***
2. ***Hoe lang doe je erover?***
3. ***Hoe gebruiksvriendelijk zijn de vervoersvormen die daarbij gebruikt worden?***

Of een adres bereikbaar is met het (aanvullend) openbaar vervoer of collectief vervoer – dat wil zeggen: of er een bus(je) rijdt – kan worden vastgesteld in de reisadviezen. Als er *geen reisadvies* kan worden gegeven of als de bestemming niet *op dezelfde dag* bereikt kan worden, beschouwt de Rekenkamer de bestemming als 'niet bereikbaar'.

Een ander aspect van bereikbaarheid is de tijd die het kost om de bestemming te bereiken. De Rekenkamer heeft de totale reisduur zó gedefinieerd dat zij bestaat uit drie componenten: de tijd tot het gewenste vertrekmoment, de looptijd tussen adres en halte en de tijd die de reiziger doorbrengt in de verschillende vervoersmiddelen, inclusief overstaptijd. In Box 5.2 in paragraaf 5.2.2 wordt dit met een voorbeeld geïllustreerd.

Onder gebruiksvriendelijkheid wordt verstaan: het is de reiziger bekend dat het vervoer er is; de dienstregeling; voorwaarden en tarieven zijn bekend; er zijn geen drempels die het gebruik bemoeilijken of ontmoedigen; indien vraagafhankelijk is het telefoonnummer bekend en de reiziger heeft eenvoudig toegang tot informatie om zijn reis te plannen.

49 Bijlage 2 bevat een toelichting op de gevolgde methodiek.

50 Bij OV9292.

Van al deze aspecten is onderzocht welke veranderingen zich hebben voorgedaan in de periode 2010–2015.[51] De Rekenkamer benadrukt dat het hier gaat om veranderingen in de bereikbaarheid zoals die in de reisadviezen – dus volgens de dienstregelingen – optreedt. Dit is een theoretische benadering van het begrip bereikbaarheid.

Tekstbox 5.1 bevat een korte beschrijving van de drie geselecteerde buslijnen.

Box 5.1: de geselecteerde buslijnen

Lijn 20 is een streekbus die rijdt van Assen via Bovensmilde, Smilde, Hijkersmilde, Hoogersmilde, Geeuwenbrug, Dieverbrug, Uffelte en Havelte naar Meppel. Op 2 januari 2011 kwam de route in het centrum van Assen te vervallen. Op zondag werden de ritten vanwege de geringe bezetting voortaan met een achtpersoonsbusje gereden. Op 8 januari 2012 werd de frequentie buiten de spitsuren verlaagd van 1 keer per uur naar 1 keer per anderhalf uur. Op 17 augustus 2014 werd de route door Koedijkslanden in Meppel aangepast. Op 3 januari 2016 werd de route in Assen weer gewijzigd; voortaan wordt via het Abel Tasmanplein gereden.[52] Van de drie geselecteerde lijnen vervoert lijn 20 de meeste passagiers. Buiten de vakanties reizen maandelijks ongeveer 25.000 reizigers met lijn 20. In de vakantiemaanden juli en augustus daalt het gebruik van deze lijn tot ongeveer 10.000 reizigers per maand.

Lijn 26 rijdt van Emmen via Barger Oosterveld, Nieuw Dordrecht, Barger Compascuum, Zwartemeer, Klazienaveen, Barger Oosterveen, Weiteveen, Nieuw Schoonebeek en Schoonebeek naar Coevorden. Op 13 december 2009 ging het busvervoer over naar Qbuzz. Tussen Emmen en Klazienaveen ging lijn 26 voortaan via Zwartemeer rijden, waarmee de route van lijn 45 werd overgenomen. Ook verviel de routevariant via de Duitse grens. Op 2 januari 2011 verviel het lusje door het dorp Zwartemeer. Vanaf 1 april 2012 werden alle ritten vanwege de geringe bezetting op zondag voortaan met een achtpersoonsbusje uitgevoerd. Op 9 december 2012 werd de frequentie op zaterdag verlaagd van 1 keer per uur naar 1 keer per 90 minuten. Met ongeveer 10.000 tot 15.000 reizigers per maand wordt er van de drie geselecteerde lijnen het minst gebruik gemaakt van lijn 26.

	Kostendekkingsgraad		
Jaar	Lijn 20	Lijn 26	Lijn 27
2013	63,1%	48,7%	58,9%
2015	48,1%	32,4%	52,6%
Verschil	– 15,0%	– 16,3%	– 6,3%

Lijn 27 rijdt van Hoogeveen via Noordscheschut, Geesbrug, Zwinderen, Gees, Oos-

51 Bij deze bereikbaarheidsanalyse moet worden opgemerkt dat er sprake is van een meting van de *theoretische* bereikbaarheid van voorzieningen in centrumkernen vanuit perifeer gelegen dorpen. Het gaat om *reisadviezen*. Met name het voor- en natransport naar en van het reguliere openbaar vervoer kent meer haken en ogen dan uit de reisadviezen blijkt. Ten slotte is het belangrijk te vermelden dat adressen rondom de buslijnen *niet aselect* zijn getrokken. Er zijn relatief veel adressen in het buitengebied geselecteerd en minder in de grotere kernen. Hierdoor ligt nadruk op lastig te ontsluiten adressen. De resultaten van de bereikbaarheidsanalyse zijn daardoor niet zondermeer te generaliseren; maar ze geven wel een beeld van de trend.

52 Omdat in 2010 nog geen OV-chipkaartgevens beschikbaar waren, kon de kostendekkingsgraad voor 2010 niet op lijnniveau worden bepaald.

terhesselen, Meppen, Aalden en Zweeloo naar Emmen. Op 13 december 2009 kreeg Qbuzz de concessie Groningen-Drenthe en zette deze lijn ongewijzigd voort. Op 8 januari 2012 verviel de route via het Centrumbusstation in Emmen vanwege omvangrijke werkzaamheden op de Holdert; de vervangende halte is sindsdien Weerdingerstraat.[53] *De absolute aantallen reizigers en de jaarlijkse schommelingen van de reizigersaantallen van lijn 27 komen sterk overeen met die van lijn 26. Buiten de schoolvakanties vervoert deze lijn tussen de 10.000 en 15.000 personen per maand.*

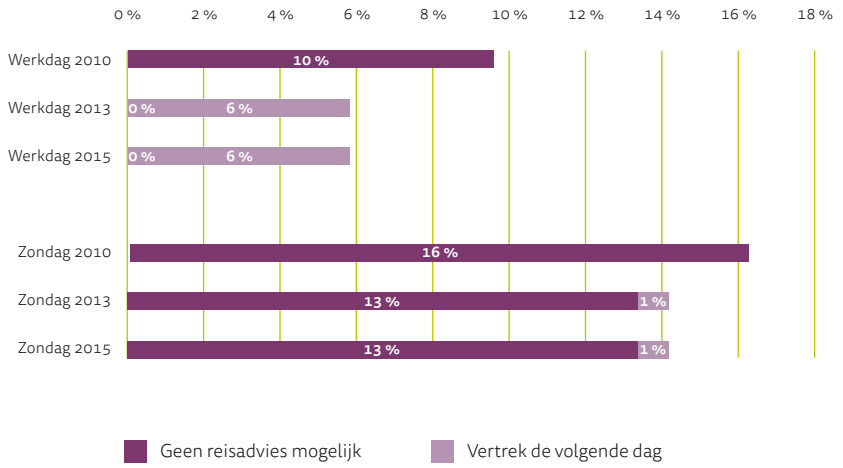
De kostendekkingsgraden van de drie buslijnen vertonen een dalende trend. Deze dalende trend doet zich voor ondanks maatregelen om het busvervoer in perifere gebieden efficiënter te maken, zoals het verleggen van routes, minder frequent rijden en het vervangen van de bus in onrendabele uren door een kleinere bus.

5.2 Bereikbaarheid

5.2.1 *Kun je op je bestemming komen?*

De bereikbaarheid van de adressen in Drenthe is weergegeven in figuur 5.1. In Drenthe is een afname van het aantal adressen dat niet bereikbaar is van 10% in 2010 naar 6% in 2013 en 2015. Op zondagen ligt het aantal niet bereikbare adressen aanzienlijk hoger dan op doordeweekse dagen, namelijk tussen de 14% en 16%. Dit komt onder meer doordat sommige lijnen met een voortransportfunctie op zondag niet rijden. Zo rijdt buurtbus lijn 520 (Beilen - Hijken) niet in de weekenden. Deze buurtbus fungeert als voortransport vanuit de plaatsen Hijken en Oranje naar lijn 20. De afname van het aantal adressen dat niet met het openbaar vervoer te bereiken is, is in Drenthe gering.

Figuur 5.1 Percentage niet bereikbare adressen in Drenthe



5.2.2 *Hoe lang doe je er over?*

53 wiki.ovinnederland.nl

Een ander aspect van efficiënt openbaar vervoer is de tijd die het kost om de gewenste bestemming te bereiken. In dit onderzoek wordt de *totale reistijd* zo gedefinieerd dat zij bestaat uit drie componenten.

1. **DE TIJD TOT VERTREK:** dit is de tijd tussen het gewenste moment van vertrek en de tijd die de reiziger thuis of op het station moet doorbrengen voordat het zinvol is om naar de halte te lopen. De gemiddelde tijd tot het vertrek hangt nauw samen met de frequentie waarmee het openbaar vervoer rijdt. Bij een hoge frequentie is de tijd tot vertrek kort.
2. **LOOPTIJD:** de looptijd tussen huisdeur en halte. Alle reizen zijn zo gedefinieerd dat deze looptijd 's ochtends aan het begin van de reis plaatsvindt. Er wordt dan van huis naar de centrumkern gereisd. In de middag en avond vindt deze wandeling aan het eind van de reis plaats omdat de reiziger dan weer terug naar huis reist. Er is hierbij geen rekening gehouden met het eigen vervoer van de reiziger (bijvoorbeeld de fiets) en de vervoersmogelijkheden die de (Regio)taxi biedt.
3. **REISTIJD OV:** het betreft de som van reistijden in alle vormen van openbaar vervoer inclusief overstaptijd. Reistijd binnen de centrumkern naar en van een voorziening is niet in de analyse meegenomen.[54]

In Box 5.2 wordt dit geïllustreerd met een voorbeeld.

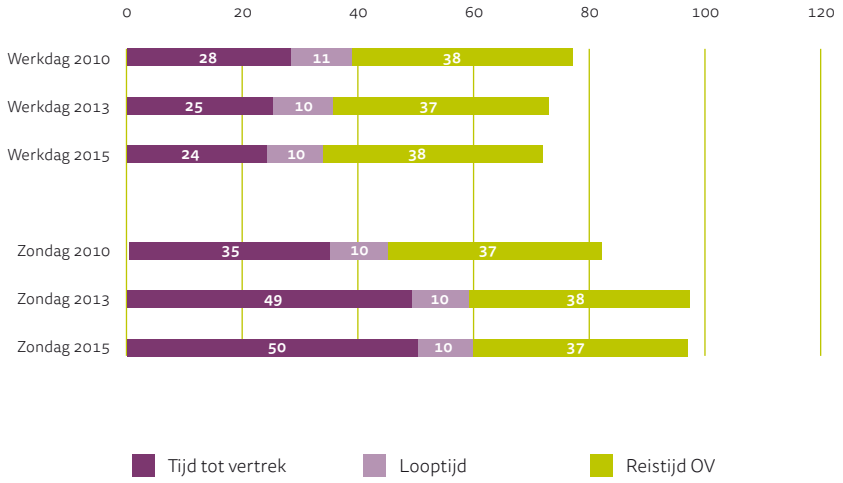
Box 5.2: Voorbeeld van berekening totale reisduur

Op een dinsdag in januari 2013 wil iemand van een adres in het plaatsje Oranje naar voorzieningen in de centrumkern Assen. Hij wil rond 11.00 uur vertrekken. Hij kan echter pas om 11.19 uur vertrekken. Hij doet eerst bijna 20 minuten iets anders en gaat dan 1 minuut lopen naar de dichtstbijzijnde halte en neemt om 11.20 uur de Buurtbus. Vervolgens stapt hij over op buslijn 20 naar Assen. In totaal zit hij 51 minuten in het openbaar vervoer, inclusief de overstap. De totale reisduur van het gewenste moment van vertrek tot de aankomst op de gewenste bestemming is 71 minuten.

Bovengenoemde drie (deel)reistijden zijn weergegeven in figuur 5.2. Op werkdagen duurt het gemiddeld zo'n 25 minuten voordat men kan vertrekken. Daarna moet de reiziger zo'n 10 minuten lopen. Vervolgens moet de reiziger gemiddeld 38 minuten in de bus zitten. De gemiddelde totale reistijd voor de Drentse adressen op werkdagen ligt rond de 70 minuten. In 2010 was de totale reistijd iets langer dan in 2015. Het verschil kan vrijwel volledig worden verklaard vanuit kleine variaties in de gemiddelde duur tussen het gewenste vertrekmoment en het daadwerkelijke vertrek.

54 Hoewel over stadsvervoer interessante zaken op te merken zijn, is dit niet in de reisadviezen meegenomen. Het vervoer binnen de COROP-kern is per definitie geen openbaar vervoer in perifeer gebied en valt daarom buiten het bestek van het onderzoek. Wanneer dit wel zou worden meegenomen, zou het beeld van het streekvervoer kunnen worden vertroebeld door veranderingen in het stadsvervoer.

Figuur 5.2 Gemiddelde reistijd reisadviezen Drenthe



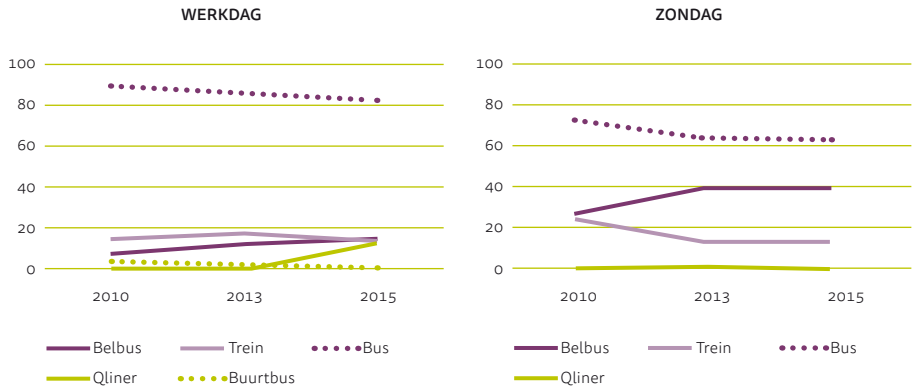
Op zondag is de gemiddelde totale reistijd iets langer dan op een werkdag. Dat komt vooral doordat de tijd tussen het gewenste moment van vertrek en het werkelijke vertrekmoment langer is. Deze duur op zondag is tijdens de onderzoeksperiode met een kwartier toegenomen. Hierdoor is ook de gemiddelde totale reistijd een kwartier langer geworden. De verlenging van de tijd tot het vertrek wordt volledig veroorzaakt door veranderingen in lijn 27. In 2010 werd op deze lijn een éénuursdienst gereden, terwijl dat in 2013 en 2015 een tweeuursdienst was. Met name op de vroege zondagochtend (gepland vertrek om 8.00 uur) heeft dit een groot effect. Hier is de gemiddelde tijd tussen het gewenste moment van vertrek en het werkelijke vertrek voor de geselecteerde adressen toegenomen van 38 minuten in 2010 naar bijna 2 uur in 2013 en 2015.

5.2.3 *De vervoersvormen*

Het openbaarvervoernetwerk wordt wel eens vergeleken met een bloedvatensysteem waarin de slagaders (dikke lijnen) zich rondom de belangrijkste steden bevinden. In meer perifere gebieden bevinden zich de haarvaten van het systeem: het kleinschalig vraagafhankelijk collectief vervoer. Ook al zijn de 'dunne lijnen' minder rendabel, ze zijn wel van belang als toevoer van reizigers voor de dikkere lijnen. De buurt- en belbus vervullen vaak een voor- of natransportfunctie. De Rekenkamer is nagegaan welke mix van openbaar vervoermiddelen aan de reiziger wordt geadviseerd en in hoeverre hierin in de tijd verschuivingen zijn opgetreden.

In Drenthe wordt op werkdagen in 80 à 90 % van de reisadviezen aangeraden de bus te nemen (zie figuur 5.3). Het belang van de bus neemt in de loop van de tijd iets af. De overige vervoersmodaliteiten hebben voor de geselecteerde adressen op werkdagen een bescheiden belang. In minder dan 20% van de adviezen wordt de trein genomen. Het belang van de belbus neemt in de loop van de onderzoeksperiode licht toe op werkdagen. Ook maakt de Qliner in 2015 iets vaker deel uit van de reis.

Figuur 5.3 Vervoersmodaliteit reisadviezen Drenthe



Ook op zondag is de streekbus het belangrijkste vervoermiddel voor de geselecteerde adressen. Aanvankelijk werd in 72% van de gevallen geadviseerd de bus te nemen, maar dit percentage daalt naar ruim 60% in de jaren daarna. Een verschil met werkdagen is dat het aandeel van de belbus op zondag een stuk hoger ligt. Dit aandeel groeit van 24% in 2010 naar 40% in 2015. In ongeveer 20% van de gevallen wordt geadviseerd op enig moment tijdens de reis de trein te nemen. Het aandeel van de Qliner is in de gehele onderzoeksperiode gering.

5.3 Voor- en natransport

Aan het begin of het eind van een reis moet de OV-reiziger van huisadres naar bushalte of van bushalte naar huisadres zien te komen. In de reisadviezen wordt altijd geadviseerd om te *lopen* naar de dichtstbijzijnde halte. Regelmatig krijgt de reiziger van of naar perifeer gelegen adressen het advies om ruim een half uur of meer te lopen. Soms moet de reiziger meer dan een uur wachten of is er in het geheel geen reisadvies mogelijk. In de praktijk heeft de reiziger in al die gevallen de mogelijkheid de *Regiotaxi* te bellen.

De Regiotaxi heeft twee doelgroepen: mensen die willen worden vervoerd in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en reguliere openbaarvervoersreizigers. Voor deze tweede groep is de Regiotaxi een aanvulling op het reguliere openbaar vervoer. Hij dient in de eerste plaats als *vervanging* van het reguliere openbaar vervoer op tijden en plaatsen waar geen bus, LijnBelbus of buurtbus rijdt. In de tweede plaats dient de Regiotaxi als *voor- en natransport* voor het regulier openbaar vervoer. Met de Regiotaxi kan worden gereisd van een huisadres naar een bushalte[55], treinstation of openbaarvervoersknooppunt en vice versa. Ook is het mogelijk om tegen extra betaling van deur tot deur te reizen.

De Regiotaxi is niet opgenomen in de reisadviezen. Hierdoor kan de totale reistijd in Drenthe voor de goed geïnformeerde reiziger vaak korter uitvallen dan uit de reisadviezen blijkt. In die zin zou de analyse op grond van de geraadpleegde

55 Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat men (in sommige gevallen) uitsluitend een rit met de Regiotaxi kan boeken wanneer men de postcode van de gewenste bestemming aangeeft. Het probleem hierbij is dat bushaltes geen postcode hebben, waardoor men geen rit kan boeken naar een bushalte. Ook komt het voor dat men zelf, onderweg, de postcode moet opzoeken van de gewenste bestemming.

gegevens een te pessimistisch beeld geven van de werkelijke bereikbaarheid. In de praktijk zijn er echter verschillende drempels die het gebruik van de Regiotaxi belemmeren. De belemmeringen hangen enerzijds samen met de onbekendheid met de Regiotaxi en anderzijds met de ongunstige voorwaarden. Hieronder worden de belangrijkste belemmeringen puntsgewijs weergegeven.

Ongunstige voorwaarden voor het gebruik van de Regiotaxi:

— De reiziger moet tenminste een uur voor de gewenste vertrektijd bellen.[56]
— De telefooncentrale gaat er standaard vanuit dat de beller de Regiotaxi boekt voor Wmo-vervoer.
— De reiziger kan pas een Regiotaxi boeken als hij de postcode van de gewenste bestemming kan geven. Als de gewenste bestemming een bushalte is, is er geen postcode bekend en kan de rit niet geboekt worden terwijl de Regiotaxi juist bedoeld was voor vervoer naar een OV-halte.
— De tarieven voor de Regiotaxi zijn gestegen en in 2012 zijn de voorwaarden strenger geworden (bijvoorbeeld: de eerste 25 kilometer tegen gereduceerd tarief werd bijgesteld naar de eerste 15 kilometer tegen gereduceerd tarief).

Onduidelijke informatievoorziening:

— De Regiotaxi is niet opgenomen in de reisinformatie van OV9292.[57] In deze reisadviezen verschijnt niet de naam en het telefoonnummer van de regiotaxiaanbieder maar een reclamebanner van een taximakelaar die taxivervoer aanbiedt tegen een hoger (commercieel) tarief.
— Er zijn verschillende aanbieders van de Regiotaxi met verschillende telefoonnummers. Die reizigers die niet op de hoogte zijn van de lokale vervoerders in het gebied hebben geen toegang tot de informatie over de Regiotaxi op de websites van sommige (lokale) vervoerders.
— Is de reiziger wel op de hoogte wie de lokale vervoerder is, dan wordt op de website vaak niet duidelijk aangegeven welk telefoonnummer hij moet bellen. Soms wordt doorverwezen naar de website van het OV-bureau[58], of naar die van de hoofdvervoerder.[59] Op deze websites is echter geen informatie te vinden over de Regiotaxi.
— De lokale taxibedrijven zelf hebben nauwelijks een prikkel om meer bekendheid te geven aan de Regiotaxi. Hun voornaamste bron van inkomsten is het doelgroepenvervoer; met scholen en zorgaanbieders hebben zij contracten en deze klanten en instellingen zijn daardoor goed op de hoogte. Wanneer een reiziger belt, gaat het taxibedrijf er primair vanuit dat de beller een Wmo-pashouder is.

---

56 Soms is deze drempel nog hoger. Op de website van De Grooth Vervoer in Winschoten die het regiotaxivervoer in Oost-Groningen verzorgt, kan men via een online formulier een Regiotaxi boeken, maar dit dient wel *tenminste 8 uur van tevoren* te gebeuren.

57 OV9292 heeft aangegeven dat alleen de provincies Brabant, Gelderland en Zeeland contracten hebben voor reisinformatie over de Regiotaxi. Het streven is wel om met de andere provincies hierover afspraken te maken.

58 Bijvoorbeeld de website van Personenvervoer Assen.

59 Via www.regiotaxinoordgroningen.nl wordt men via de website van Personenvervoer Van Dijk doorverwezen naar een pagina van de website van Qbuzz die niet beschikbaar is.

Box 5.2: een banner voor de Regiotaxi

Op de website van OV9292 verscheen voorheen onder het reisadvies een balk met telefoonnummers van verschillende taxi's waaronder ook de regiotaxi (niet klikbaar). Deze balk maakte geen deel uit van het reisadvies maar had de status van een onbetaalde advertentie. Er lag geen contract met de vervoerders of opdracht aan ten grondslag; het was een eigen initiatief van OV9292. De informatie in de balk werd ook niet geactualiseerd. De provincies Groningen en Drenthe stelden dat 'ergens in de afgelopen jaren de verwijzing naar de regiotaxi is verdwenen bij OV9292, zonder dat het OV-bureau daarvan op de hoogte is gebracht'.[60] Uit navraag bij OV9292 bleek dat bij een 'redesign' van de website de balk verwijderd is. Sinds 1 januari 2017 heeft het OV-bureau naar aanleiding van dit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer een contract voor een advertentiebanner van 1 maand met OV9292 gesloten voor een banner met daarin klikbaar de links naar de zes regiotaxiaanbieders in Groningen en Drenthe.[61] Wel zijn er bepaalde voorwaarden verbonden aan het verschijnen van de banner. Deze mag alleen verschijnen op bepaalde tijdstippen of voor bepaalde gebieden.

Het OV-bureau beschouwt de Regiotaxi als vangnet en kent voor deze vorm van collectief vervoer geen groeidoelstelling. Elke rit kost geld en het OV-bureau wil 'oneigenlijk gebruik'[62] voorkomen. Daarom zijn na 2008 de voorwaarden aangescherpt en is er als gevolg van deze maatregelen minder uitgegeven voor het gebruik van de Regiotaxi. Met name de deur-tot-deur-tarieven zijn verhoogd. In tabel 5.1 is de ontwikkeling van de tarieven weergegeven.[63] In 2010 en 2011 golden de gereduceerde tarieven voor een rit tot 25 km. Na 25 km betaalde de reiziger een commercieel tarief. In 2013 is dit aangescherpt; vanaf toen golden de gereduceerde tarieven voor ritten tot 15 km. De prijs voor een van-deur-tot-deurrit is in de onderzoeksperiode meer dan verdubbeld.

Tabel 5.1 Ontwikkeling tarieven Regiotaxi voor een rit van 10 km

	Van deur tot halte		Van deur tot deur	
	2010	2015	2010	2015
Instaptarief	€ 1,60	€ 1,84	€ 2,45	€ 4,10
Kilometertarief	€ 0,30	€ 0,37	€ 0,45	€ 1,02
Ritprijs 10 km.	€ 4,60	€ 5,54	€ 6,95	€ 14,30
Verschil ritprijs 2010–2015		€ 0,94		€ 7,35
Verschil		20 %		106 %

60 Ambtelijk hoor en wederhoor, januari 2017.

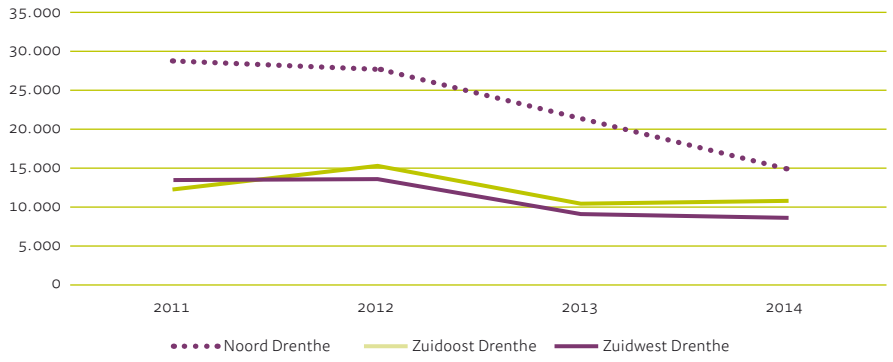
61 Om de Regiotaxi niet te veel te promoten zijn er gedetailleerde afspraken gemaakt over het tonen van de banner; die mag alleen op bepaalde tijdstippen (bijvoorbeeld 's avonds) of in bepaalde gebieden getoond worden.

62 Bijvoorbeeld door studenten die uitgaan en geen zin hebben om gebruik te maken van regulier openbaar vervoer met een dienstregeling.

63 Zoals aangegeven is de Regiotaxi bestemd voor Wmo-vervoer en voor OV-reizigers. Alleen die laatste groep is van belang voor dit onderzoek en is opgenomen in de tabel.

De tariefverhoging en de ongunstiger voorwaarden hebben gevolgen gehad voor het gebruik van de Regiotaxi. Het gebruik van de Regiotaxi in de regio's waarin de drie buslijnen zijn geselecteerd is weergegeven in figuur 5.4. Het gebruik van de Regiotaxi heeft in alle drie de gebieden in Drenthe een dalend verloop. Het gebruik van de Regiotaxi in Noord Drenthe daalt het sterkst. Volgens het OV-bureau is de daling van het aantal reizigers met de Regiotaxi te verklaren door de aangepaste vervoervoorwaarden en de bevolkingsdaling in deze regio's.[64]

Figuur 5.4 Aantal reizigers Regiotaxi in Drenthe (2011–2014)



Naast de Regiotaxi bestaan er ook lokale initiatieven die voor- en natransport verzorgen, maar deze organisaties of verenigingen hebben vaak geen budget voor een banner. Er rijden diverse soorten bussen en busjes waarvoor soms wel en soms niet van tevoren gebeld moet worden.

5.4 Conclusie

De bereikbaarheid van voorzieningen in centrumkernen is in de periode 2010–2015 voor de geselecteerde adressen is zowel op werkdagen als zondagen verbeterd. Gemiddeld kan op werkdagen 90 tot 94% van de geselecteerde adressen worden bereikt.

De wijzigingen in de vervoersmix zijn relatief beperkt. Het aandeel van de Lijn-BelBus is toegenomen, met name 's zondags en 's avonds.

De gemiddelde reisduur is op werkdagen ongeveer gelijk gebleven. Vanaf 2013 is de gemiddelde reisduur op zondag toegenomen. Dit komt vooral doordat de bus dan minder frequent rijdt waardoor het langer duurt voordat de reiziger kan vertrekken. Gemiddeld duurde het in 2010 35 minuten voor de OV-reiziger kon vertrekken en in 2015 50 minuten.

Van de Regiotaxi wordt relatief weinig gebruik gemaakt en dit gebruik daalt. Er zijn geleidelijk verschillende drempels gekomen die het gebruik van de Regiotaxi bemoeilijken: de Regiotaxi is niet opgenomen in de reisinformatie, in het reisadvies verschijnt wel een reclamebanner van een commercieel taxibedrijf, er

64 Trendmonitor 2014.

zijn verschillende telefoonnummers voor de Regiotaxi die niet algemeen bekend zijn, de voorwaarden voor het gebruik zijn evenmin gemakkelijk te vinden en bovendien strenger geworden. De provincie heeft een ambivalente houding ten aanzien van de Regiotaxi: enerzijds wil de provincie dat elk adres bereikbaar is (gebiedsdekkend) en dat de reiziger gebruik kan maken van dit vangnet, anderzijds wil de provincie financiële risico's bij toenemend gebruik en 'oneigenlijk gebruik' vermijden. De Regiotaxi heeft beschikbaarheidsnut; het gebruik ervan wordt ontmoedigd en de informatie aan de reiziger is ontoereikend.

Het kleinschalig collectief vervoer dat regulier openbaar vervoer vervangt of als voor- en natransport fungeert, heeft een versnipperd karakter. Er zijn verschillende soorten busjes met diverse financieringsconstructies, tarieven en voorwaarden. Informatie hierover is gefragmenteerd.

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

6

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

6.1 Inleiding

Informatievoorziening door Gedeputeerde Staten is een belangrijke voorwaarde voor een goede uitvoering van de controlerende en kaderstellende taak van Provinciale Staten. De focus van het onderzoek is gericht op de bereikbaarheid van perifere gebieden met het openbaar vervoer. Dit hoofdstuk zal specifiek ingaan op de informatie die Provinciale Staten hebben gekregen over (de gevolgen van maatregelen op) de bereikbaarheid van deze perifere gebieden.[65]

6.2 Informatievoorziening over veranderingen in de dienstregeling

Provinciale Staten worden door Gedeputeerde Staten op de hoogte gehouden van veranderingen in de dienstregeling. Provinciale Staten krijgen inzage in de *wijziging van de dienstregeling op hoofdlijnen*. Zij worden in de gelegenheid gesteld daarop te reageren, waarna het OV-bureau deze reacties betrekt bij het vaststellen van de *hoofdlijn van de dienstregeling* of een ontwerp-dienstregeling. Vervolgens werkt de vervoerder deze uit tot een *dienstregeling*. Deze vastgestelde dienstregeling wordt ten slotte voorgelegd aan Provinciale Staten. De laatste jaren wordt de ontwerp-dienstregeling gepresenteerd met de ontwerpbegroting, de jaarrekening en de vastgestelde tarieven.[66] In de voordracht en de bijbehorende dienstregeling worden wijzigingen toegelicht en beargumenteerd.

Toen het OV-bureau door financiële problemen in 2011 genoodzaakt was besparende maatregelen te treffen, heeft dit grote gevolgen gehad voor de dienstregeling. De grootste bezuinigingen zijn doorgevoerd in de dienstregeling van 2013. Gedeputeerde Staten hebben een document met *Kaders voor de bezuinigingen dienstregeling bus 2013* aan Provinciale Staten gestuurd.[67] In deze brief worden de uitgangspunten van het OV-bureau beschreven voor een pakket aan besparende maatregelen van € 4 tot € 6 miljoen. Gedeputeerde Staten geven aan dat waar de vraag minder is, lijnen zullen vervallen of dat gereden zal worden met vraagafhankelijk vervoer (LijnBelBus, Regiotaxi). Dit is vervolgens uitgewerkt in de *dienstregeling voor 2013*. Per lijn wordt aangegeven waarom veranderingen worden doorgevoerd, er wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van de

65 Daarbij zal niet worden stilgestaan bij de informatie die Provinciale Staten hebben ontvangen over concessieverlening en hoe zij in het kader van de reguliere planning en controlcyclus worden geïnformeerd.

66 Zie bijvoorbeeld: voordracht Ontwerpbegroting 2016 van het openbaar lichaam OV-bureau Groningen Drenthe alsmede de ontwerp Dienstregeling bus 2016.

67 Brief van GS van 4 april 2012, kenmerk 14/3.10/2012002343, Kaders voor aanpassing dienstregeling OV 2013.

mogelijke gevolgen voor de reizigers en er wordt weergegeven wat de verwachte financiële effecten zijn. Een totaalbeeld van de gevolgen voor de bereikbaarheid wordt niet gegeven.

6.3 Informatievoorziening over de vervoersprestaties

Provinciale Staten worden uitgebreid op de hoogte gehouden over de vervoersprestaties van het OV-bureau. Het OV-bureau stelt jaarlijks een Trendmonitor op, met daarin veel gegevens over de vervoersprestaties. Deze wordt ieder jaar aan Provinciale Staten toegezonden.

In de Trendmonitor rapporteert het OV-bureau over onder meer klanttevredenheid en klachten. De tevredenheidscijfers worden ontleend aan de OV-klantenbarometer.[68] De scores van dit onderzoek zijn geaggregeerd weergegeven voor de GD-concessie als geheel, de HOV-lijnen, de Q-links en de Qliners in Groningen en Drenthe. Over 2015 is de gemiddelde score voor de GD-concessie 7,6.[69] De Trendmonitor geeft daarnaast de ontwikkeling weer van het aantal reizigers en de opbrengsten. Daarbij worden trends in het totale openbaar vervoer beschreven, maar ook in het gebruik van specifieke productformules als de Qliner, de Q-link, de lijnbelbus en de Regiotaxi. Ontwikkelingen in de tevredenheid over en het gebruik van het openbaar vervoer worden doorgaans goed toegelicht en verklaard. Door de nadruk op specifieke productformules besteedt de Trendmonitor minder aandacht aan het reguliere streekvervoer. Er wordt in de Trendmonitors niet systematisch gerefereerd aan de gestelde doelen. In 2015 is de opzet van de trendmonitor gewijzigd; de gegevens worden weliswaar op een aantrekkelijke manier gepresenteerd, maar de hoeveelheid informatie is geringer geworden.

De gegevens die het OV-bureau verzamelt, zoals de voertuig- en reizigersgegevens, zijn openbaar (open data). Het OV-bureau heeft vanaf eind mei 2016 op haar website een zogeheten Dashboard opgenomen[70] dat gebruik maakt van deze data. Op een interactieve kaart is iedere buslijn in het concessiegebied aan te klikken. Op het dashboard wordt per maand op lijnniveau informatie gegeven over reizigersaantallen, punctualiteit, klanttevredenheid, reizigerskilometers.[71] Daarnaast wordt per maand (nog niet op lijnniveau) informatie gegeven over de kostendekkingsgraad.

68 www.ovklantenbarometer.nl

69 Door het bij elkaar optellen van alle lijnen, middelen de scores per lijn uit en kan niet goed worden gezien welke lijnen goed of juist slecht scoren. Een ander methodologisch probleem is dat de klanttevredenheidsonderzoeken de tevredenheid van de *reizigers* meten, maar niet van de mensen die om wat voor reden dan ook niet (meer willen) deelnemen aan het openbaar vervoer. Hierdoor treedt vermoedelijk een selectie-effect op.

70 www.ovbureau.nl/ov-cijfers/dashboard

71 De cijfers kunnen eenvoudig worden geëxporteerd naar een Excelbestand, waardoor geïnteresseerde buitenstaanders zelf analyses kunnen uitvoeren. De cijfers gaan terug tot januari 2015.

6.4 Informatievoorziening bereikbaarheid voorzieningen in perifere gebieden

De informatie over vervoersprestaties in de trendmonitors geven weinig inzicht in de vraag in hoeverre voorzieningen vanuit de periferie van de provincie bereikbaar zijn en of hierin veranderingen zijn opgetreden. Provinciale Staten ontvangen weliswaar informatie over de gevolgen van wijzigingen in de dienstregeling voor reizigers per lijn, maar een systematische inventarisatie van de bereikbaarheid van voorzieningen vanuit plattelandsgebieden en de veranderingen hierin vindt niet plaats. Zo blijft onduidelijk welke gevolgen wijzigingen hebben voor de bereikbaarheid van voorzieningen in centrumkernen voor bewoners van perifeer gelegen gebieden.

6.5 Conclusie

Provinciale Staten worden uitvoerig geïnformeerd over de concessieverlening, de bedrijfsvoering van het OV-bureau, de dienstregeling en de tarieven. Ook krijgen Statenleden via de jaarlijkse Trendmonitor inzicht in de reizigerstevredenheid en de vervoersprestaties. Deze informatie is volgens de Rekenkamer op orde. Wel ligt er in de informatievoorziening een grote nadruk op bijzondere producten, zoals het hoogwaardig openbaar vervoer. Statenleden krijgen nauwelijks informatie over de maatschappelijke gevolgen van het wijzigen van basislijnen in het landelijke gebied. Via de website van OV-bureau wordt via het 'dashboard' aan een ieder steeds betere informatie gegeven over reizigersaantallen, punctualiteit, klanttevredenheid, reizigerskilometers en kostendekkingsgraden. Maar ook hier is er weinig aandacht voor de bereikbaarheid van centrumkernen vanuit gebieden die in toenemende mate afhankelijk zijn van vraagafhankelijk vervoer (LijnBelBus, Regiotaxi).

Vergelijking tussen de drie noordelijke provincies

7

Vergelijking tussen de drie noordelijke provincies

7.1 Inleiding

De provincies hebben het regionale busvervoer op een verschillende manier georganiseerd. De provincies Drenthe en Groningen hebben ervoor gekozen een OV-bureau op te richten en de opbrengstverantwoordelijkheid (de opbrengst van de verkochte kaartjes of de derving van inkomsten als er minder kaartjes verkocht worden) bij zichzelf dan wel het OV-bureau te leggen. De provincie Fryslân heeft deze verantwoordelijkheid bij de vervoerders gelegd.

In dit hoofdstuk zijn aan de hand van enkele indicatoren verschillen tussen de drie provincies in kaart gebracht. Tot slot worden de resultaten van de bereikbaarheidsanalyses die zijn uitgevoerd met behulp van de reisadviezen van de drie provincies met elkaar vergeleken.

7.2 Enkele kanttekeningen bij de vergelijkbaarheid van de provincies

Doordat Drenthe en Groningen een OV-bureau hebben dat opbrengstverantwoordelijk is en ook de verantwoordelijkheid draagt voor de marketing en ontwikkelfunctie (zie hierna), zijn de cijfers van deze provincies niet vergelijkbaar met die van de provincie Fryslân waar de vervoerders deze verantwoordelijkheden dragen en bekostigen. Een voorbeeld zijn de cijfers die kostendekkingsgraden uitdrukken; in de provincies Drenthe en Groningen zijn hierin andere zaken verrekend dan in de provincie Fryslân.[72] Daar komt bij dat de provincies ook sterk van elkaar verschillen qua ruimtelijke structuur. De drie noordelijke provincies hebben elk een eigen specifieke geografie. De infrastructuur van (spoor) wegen is sterk bepaald door de landschappelijke mogelijkheden en geschiedenis.

Box 7.1: Enkele ruimtelijke verschillen tussen de drie Noordelijke provincies

De provincie Drenthe is de dunstbevolkte provincie van Nederland. Drenthe heeft een landelijk karakter; de grootste kernen met belangrijke voorzieningen zijn Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel.

De provincie Groningen heeft één grote centrumkern: de stad Groningen met meer dan 200.000 inwoners. Hier zijn belangrijke voorzieningen. Daarnaast is er bedrijvigheid in de Eemshaven en het havengebied Delfzijl. De Marne, de Eemsdelta en Oost-Groningen zijn krimpgebieden. Grotere kernen met voorzieningen zijn Hoogezand, Veendam,

[72] Bijvoorbeeld kosten voor marketing en ontwikkeling.

Stadskanaal, Winschoten en Delfzijl.

De provincie Fryslân is zeer waterrijk. De grootste stad is Leeuwarden met iets meer dan 97.000 inwoners. Andere grotere kernen met belangrijke voorzieningen zijn Drachten, Sneek en Heerenveen. Verder kent de provincie Fryslân zeer veel (kleine) dorpen.

7.3 Verschillen in de uitvoering

In deze paragraaf wordt aan de hand van enkele algemene indicatoren beschreven welke verschillen er zijn tussen de drie noordelijke provincies in de manier waarop zij het openbaar busvervoer hebben georganiseerd.

De provincie Drenthe gaf in de periode 2010–2015 jaarlijks ongeveer € 21 miljoen uit aan het busvervoer. De provincie Groningen gaf daar in dezelfde periode € 37 miljoen per jaar aan uit en de provincie Fryslân € 32,5 miljoen. Per inwoner is dit in de provincie Drenthe € 42, in Fryslân € 50 en Groningen € 64.

In de periode 2010–2015 hebben de vervoerders in opdracht van de provincies Drenthe en Groningen gemiddeld samen 976.867 dienstregelingsuren per jaar gereden. In de provincie Fryslân werden jaarlijks gemiddeld 636.217 dienstregelingsuren gereden.[73] Per dienstregelingsuur gaven de provincies Drenthe en Groningen gemiddeld € 59 uit; de provincie Fryslân € 51. Opvallend is dat het gemiddelde aantal gerealiseerde dienstregelingsuren per inwoner per jaar in de drie provincies nagenoeg gelijk is: ongeveer één dienstregelingsuur per inwoner per jaar.

Tot december 2012 heeft de provincie Fryslân voor de concessie Noord- en Zuidwest Fryslân relatief veel dienstregelingsuren tegen een scherpe prijs kunnen krijgen. Dit uitzonderlijk lage prijspeil kon daarna niet meer gehandhaafd worden. Daarna heeft de provincie minder dienstregelingsuren tegen een hogere prijs moeten inkopen. Dit zorgt ervoor dat het verschil tussen Fryslân enerzijds en Drenthe en Groningen anderzijds vanaf 2013 is verdwenen.

De waardering van de reizigers voor het streekvervoer verschilt niet per provincie; gemiddeld waardeert de reiziger het streekvervoer met een 7,5. Opvallend is dat ook het aantal reizigerskilometers in het jaar 2015 per inwoner niet veel verschilt; een inwoner van Drenthe of Groningen reisde gemiddeld 242 kilometer met de bus in dat jaar en een inwoner van Fryslân 237 kilometer. Ook het aantal fte's dat zich per provincie met de aansturing van het openbaar busvervoer bezighoudt, is ongeveer gelijk: ongeveer 10–12 fte. Dit leidt tot de conclusie dat de provincies Groningen en Drenthe dezelfde kwantiteit aan openbaar busvervoer bieden met dezelfde mate van klanttevredenheid als de provincie Fryslân.

73 Er zijn verschillende typen dienstregelingsuren (DRU's). De DRU's voor 'versterkingsritten' waarbij extra bussen als versterking worden ingezet om extra reizigers te kunnen vervoeren, zijn bijvoorbeeld duurder dan reguliere DRU's. In dit overzicht is daarmee geen rekening gehouden.

7.4 Vergelijking bereikbaarheid

In deze paragraaf wordt beschreven welke verschillen er zijn tussen de drie noordelijke provincies wat betreft de bereikbaarheidsanalyses die zijn uitgevoerd met behulp van historische reisadviezen. Daarbij wordt stilgestaan bij de verschillende aspecten van ´bereikbaarheid´, zoals het aantal adressen waarvoor geen reisadvies kon worden gegeven, de gemiddelde totale reistijd, de gemiddelde tijd die de reiziger moet doorbrengen vanaf het gewenste moment van vertrek tot aan het mogelijke moment van vertrek en gemiddelde looptijd naar de halte.

De uitkomsten van de bereikbaarheidsanalyses die per provincie zijn uitgevoerd, kunnen niet zondermeer met elkaar worden vergeleken. Immers, de steekproeven zijn niet aselect getrokken en de geselecteerde buslijnen hebben een verschillende lengte. Er wordt daarom alleen ingegaan op de *veranderingen* in de bereikbaarheid.

Het aantal adressen dat niet met het openbaar vervoer kon worden bereikt, is in de onderzoeksperiode afgenomen. Dat wil zeggen: de bereikbaarheid is verbeterd wat betreft het aspect *'Kun je er komen met het openbaar vervoer?'*. Dit geldt alleen niet voor de provincie Groningen op werkdagen; daar is de bereikbaarheid gelijk gebleven. De sterkste verbetering is waar te nemen in de provincie Fryslân. Maar deze sterke stijging is het gevolg van een vertekening, doordat in 2010 de Opstapper nog niet in de reisadviezen was opgenomen. De Opstapper is een taxi(busje) dat mensen op aanvraag vervoert van een kern zonder of met beperkt regulier openbaar vervoer naar een regionaal OV-knooppunt. De Opstapper bestaat alleen in Fryslân en is bedoeld als vangnet; hij rijdt alleen als de reguliere bus niet rijdt.

In Drenthe was op werkdagen in 2015 gemiddeld 94% van de geselecteerde adressen bereikbaar met het openbaar vervoer. In de provincies Groningen en Fryslân was dit 97%. Op zondag was dat in 2015 in Drenthe 86% en in Groningen en Fryslân respectievelijk 90% en 93%.

De totale duur van het gewenste moment van vertrek tot aankomst op de bestemming is in Drenthe en Groningen op zondagen toegenomen. De toename van de totale reisduur is vooral toe te schrijven aan de toename van de gemiddelde tijd tot aan het gewenste vertrek. Een toename van deze tijd betekent dat een reiziger later zal moeten vertrekken dan hij wenst, doordat de bus in Drenthe en Groningen vooral op zondagen minder frequent is gaan rijden. In Fryslân is deze tijd afgenomen als gevolg van het opnemen van de Opstapper in de reisadviezen. In Fryslân is door de inzet van de Opstapper geen sprake van een achteruitgang van de rijfrequentie.

De gemiddelde tijd die de reiziger in het openbaar vervoer doorbrengt is voor de onderzochte buslijnen in 2010–2015 ongeveer gelijk gebleven, behalve op werkdagen in Fryslân, waar de reistijd langer is geworden.

Omwille van de duidelijkheid zijn in tabel 7.1 de verschillen tussen de Regiotaxi, Opstapper en LijnBelBus op een rij gezet.

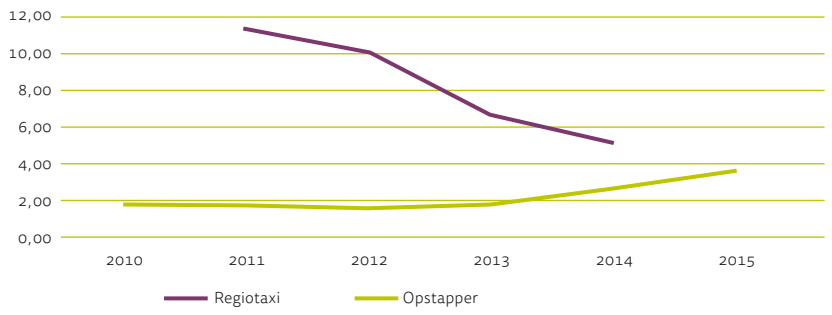
Tabel 7.1 Verschillen tussen de Opstapper, de Regiotaxi en de LijnBelBus

	Opstapper	Regiotaxi	LijnBelBus
Openbaar vervoer?	Ja	Nee	Ja
In OV9292	Ja	Nee	Ja
Eén telefoonnummer	Ja	Nee	Ja
Dienstregeling	Ja	Nee	Ja
Vaste route	Ja, in theorie	Nee	Ja
Halte	Ja	Nee	Ja
Deur-tot-deur service tegen meerprijs	Nee	Ja	Nee
Deur-tot-halte-service/ Halte-tot-deur service	Ja	Ja	Nee
Tariefsysteem	Los kaartje	Los kaartje	OV-chipkaart
Tarief	€ 4,- per rit, vanaf 2013 € 2,50 per rit	2 x OV-tarief	Normale OV-tarief

Een belangrijk onderscheid tussen de Opstapper in Fryslân en de Regiotaxi in Drenthe en Groningen is dat de Opstapper openbaar vervoer is en de Regiotaxi niet. De Opstapper wordt tot het openbaar vervoer gerekend omdat hij volgens een dienstregeling rijdt. Daarom moet de Opstapper volgens de Wet personenvervoer 2000 worden opgenomen in een openbaarvervoersconcessie, terwijl dat bij de Regiotaxi juist ***niet*** mag. Immers, de provincie heeft niet de bevoegdheid concessies op het gebied van taxivervoer aan te bieden. Om die reden vindt het Regiotaxivervoer in Groningen en Drenthe plaats via een contract dat gekoppeld is aan de concessie voor het kleinschalig openbaar vervoer.

Het voor- en natransport en ook het 'vangnet'-vervoer is in de provincie Fryslân anders geregeld dan in de provincies Drenthe en Groningen. De Regiotaxi en de Opstapper worden beschouwd als 'vangnet' op tijden en plaatsen waar geen regulier openbaar vervoer voorhanden is. De LijnBelBus is geen vangnetvervoer in die zin. Het gebruik van zowel de Regiotaxi als de Opstapper is gering. Opvallend is dat het aantal reizigers met de Opstapper *toeneemt* en met de Regiotaxi *afneemt*. In figuur 7.1 is het aantal reizigers per 100 inwoners met de Regiotaxi en met de Opstapper weergegeven.[74]

Figuur 7.1 Aantal reizigers met Regiotaxi en Opstapper per 100 inwoners



74 Uitgaande van een gemiddelde bezettingsgraad van de Opstapper van 1,2 reizigers per rit.

Het gebruik van de Opstapper neemt toe omdat de Opstapper in reisadviezen is opgenomen, het tarief is verlaagd, het aantal haltes is vergroot en een aantal Opstapperlijnen zijn toegevoegd. Daar komt bij dat de reizigers, door het vervangen van reguliere lijnen door vraagafhankelijk vervoer, geen alternatief openbaar vervoer hebben. Het gebruik van de Regiotaxi neemt daarentegen snel af doordat de informatievoorziening aan de reiziger slecht is, tijdens de onderzoeksperiode de van-deur-tot-deurtarieven verhoogd zijn en de gebruiksvoorwaarden zijn aangescherpt.

7.5 Conclusie

Er zijn geen grote verschillen tussen de provincies Groningen en Drenthe enerzijds en de provincie Fryslân anderzijds wat betreft het aanbod en de waardering van reizigers van het busvervoer. Het gemiddelde aantal dienstregelingsuren per inwoner per jaar is in de drie provincies nagenoeg gelijk: ongeveer één dienstregelingsuur per inwoner per jaar. De waardering van de reizigers voor het streekvervoer verschilt niet per provincie; gemiddeld waardeert de reiziger het streekvervoer met een 7,5. Het aantal reizigerskilometers in het jaar 2015 per inwoner verschilt niet veel; een inwoner van Drenthe of Groningen reist gemiddeld 242 kilometer in dat jaar en een inwoner van Fryslân 237 kilometer. Ook het aantal fte's dat zich per provincie met het openbaar busvervoer bezighoudt, is ongeveer gelijk: ongeveer 10–12 fte.

De provincie Groningen geeft in de periode 2010–2015 jaarlijks ongeveer € 37 miljoen uit aan het busvervoer. De provincie Drenthe geeft daar in dezelfde periode € 21 miljoen per jaar aan uit en de provincie Fryslân € 32,5 miljoen. Per inwoner is dit in de provincie Drenthe € 42, in Groningen € 64, en in Fryslân € 50.

De bereikbaarheid van de geselecteerde perifeer gelegen adressen met het openbaar (aanvullend) vervoer is in de periode 2010–2015 verbeterd, behalve in de provincie Groningen op werkdagen; daar is de bereikbaarheid hetzelfde gebleven. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat de drempels om gebruik te maken van aanvullend kleinschalig openbaar of collectief vervoer in Groningen en Drenthe zijn verhoogd; meer perifere adressen zijn bereikbaar met het openbaar vervoer, maar dit vervoer in de 'haarvaten' is klantonvriendelijk en wordt ontmoedigd. In Fryslân zijn juist enkele verbeteringen doorgevoerd in de Opstapper; de prijs van het kaartje is naar beneden bijgesteld en het Opstappernetwerk is uitgebreid.

Het aantal geselecteerde perifere adressen dat op zondag met het openbaar vervoer bereikt kan worden is in Fryslân het hoogst. Daarbij is in de reisadviezen voor de provincies Drenthe en Groningen de Regiotaxi niet meegenomen terwijl de Friese Opstapper wél is opgenomen.[75]

De totale duur van het gewenste moment van vertrek tot aankomst op de bestemming is in Drenthe en Groningen op zondagen toegenomen. In Fryslân daarentegen is de totale duur afgenomen als gevolg van de Opstapper. De toename of afname en de totale reisduur is vooral toe te schrijven aan de toename of afname van de gemiddelde tijd tot aan het gewenste vertrek. Een toename van deze tijd

75 In 2010 is de Opstapper nog niet in de reisadviezen opgenomen.

betekent dat een reiziger later zal moeten vertrekken dan hij wenst, doordat de bus in Drenthe en Groningen vooral op zondagen minder frequent is gaan rijden. De gemiddelde tijd die de reiziger in het openbaar vervoer doorbrengt is in 2010–2015 ongeveer gelijk gebleven, behalve op werkdagen in Fryslân, waar de reistijd langer is geworden.

Bestuurlijke reactie

8

Bestuurlijke reactie

8.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de uitkomst van uw onderzoek *Met de bus naar de stad: openbaar busvervoer in perifere gebieden van de provincie Drenthe*. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid een bestuurlijke reactie op uw rapport te geven. Gelet op onze samenwerking is onze reactie afgestemd met het OV-bureau Groningen Drenthe en de provincie Groningen.

Wij herkennen veel van de in het rapport beschreven ontwikkelingen. Ontwikkelingen die in de uitvoeringspraktijk doordacht en in goede afstemming met Provinciale Staten hebben plaatsgevonden. Voor de leefbaarheid van de meer perifere gebieden in onze provincie is een goede bereikbaarheid van groot belang. Uw onderzoek betreft daarom een belangrijk onderdeel van het provinciale beleid. Wij waarderen de diepgang waarmee uw medewerkers het onderzoek hebben uitgevoerd. Het onderzoek heeft het afgelopen jaar in goed samenspel met onze medewerkers en de medewerkers van het OV-bureau Groningen Drenthe plaatsgehad.

Reactie naar aanleiding van uw conclusies

De kern van het openbaar vervoer (OV)-beleid, zoals wij dat de afgelopen jaren in samenspel met het OV-bureau Groningen Drenthe hebben vormgegeven, houdt in dat wij:

— hoogwaardige OV-producten wilden (door)ontwikkelen waarmee op de grote vervoerstromen in de provincies meer en meer een autoconcurrerend OV tot stand zou komen, ook per bus;
— de leefbaarheid de bereikbaarheid van de meer 'perifere gebieden' goed wilden borgen.

Dit binnen de gegeven financiële kaders en gedurende de financiële crises op een steeds duurzamer leest geschoeid. Hierin zijn naar onze mening de afgelopen jaren forse stappen gezet. Uw rapport bevestigt voor ons dit beeld. U wijst ons overigens terecht op een aantal nog te zetten stappen.

De ontwikkeling van het Hoogwaardig OV (HOV) (busnetwerk van Qliners en Q-links) heeft de afgelopen jaren veel aandacht gehad. Dit was en is nog steeds nodig. Met name de mobiliteit in en rond de stad Groningen groeit snel en door de geplande infrastructurele werken in de regio Groningen-Assen zal dit zonder goed en autoconcurrerend OV tot grote mobiliteitsproblemen leiden.

Tegelijkertijd wordt wel degelijk de bereikbaarheid in de perifere gebieden in stand gehouden. U concludeert terecht dat de bereikbaarheid van perifere gebieden tussen 2010 en 2015 gelijk is gebleven en in enkele perifere gebieden zelfs is toegenomen. Ook de ontwikkeling van het HOV heeft hieraan bijgedragen. Omdat de 'perifere gebieden' in het onderzoek zijn gedefinieerd als 'daar waar geen HOV rijdt', valt dit buiten de scope van het onderzoek. De kernen Annen

(waar in 2014 Q-link 5 is gaan rijden) of Eext (zeer nabij OV-knooppunt Gieten) vielen daarom buiten uw onderzoek.

In conclusie 5 stelt u dat de divergentie tussen HOV en kleinschalig OV is toegenomen. Door de enorme groei aan reizigers is er inderdaad HOV capaciteit toegevoegd. Daarnaast is dankzij uitgekiende, jaarlijkse dienstregelingsprocessen (steeds ook goed afgestemd met alle betrokken gemeenten, het consumentenplatform Drenthe en Provinciale Staten van Drenthe) de bereikbaarheid van het perifere gebied efficiënt, maatwerkgericht en ook duurzaam gerealiseerd.

Wij kunnen uw eerste conclusie, de achteruitgang van het kleinschalig openbaar vervoer blijft buiten beeld, (daarom) niet plaatsen. U constateert immers juist geen achteruitgang in bereikbaarheid. Alle gerealiseerde aanpassingen zijn steeds zeer zorgvuldig afgestemd met betrokkenen. In Provinciale Staten is verder in het kader van het Omgevingsplan Drenthe ook het basisnetwerk OV vastgelegd, dat juist een afgewogen beleidskader vormt voor de OV-bereikbaarheid van de gehele provincie.

Bij OV-voorzieningen in perifere gebieden is overigens 'beschikbaarheid' uitdrukkelijk belangrijker dan 'omvang gebruik' en daarom kan wellicht het beeld ontstaan dat het OV-bureau in haar verantwoordingsinformatie de nadruk legt op HOV.

Aanvullend op het OV-aanbod in de provincies Groningen en Drenthe biedt het OV bureau het product Regiotaxi aan. Dit is – u wijst daar terecht op – geen OV in de zin van de Wet Personenvervoer 2000, maar contractvervoer, dat reizigers, daar waar geen OV beschikbaar is, in staat stelt tussen 7.00 en 24.00 uur overal in het gebied te komen, dan wel te vertrekken. Uitdrukkelijk bedoeld als vangnet, niet bedoeld om te concurreren met fiets of regulier OV. Het OV-bureau heeft daarvoor al doende een passende prijsstelling ontwikkeld, zodat Regiotaxi echt als vangnet – en niet meer dan dat – kan blijven bestaan.

In Fryslân bestaat een dergelijk product niet (de *Opstapper* is een vorm van vraagafhankelijk OV, niet alle adressen zijn bereikbaar), Overijssel heeft de Regiotaxi per 1 januari 2017 afgeschaft. Omdat het te aantrekkelijk was geworden en oneigenlijk werd gebruikt en daardoor ook te duur was geworden. In Groningen en Drenthe blijft de Regiotaxi wel onderdeel van het bereikbaarheidsaanbod, vanaf 2018 onder de naam *Hubtaxi*, binnen het domein Publiek Vervoer (zie onder). U spreekt in conclusie 3 van een ambivalente houding, wij zien onze aanpak als een manier om een goede balans te vinden tussen aanbod en prijs.

Overigens delen wij uw conclusie dat Regiotaxi wel een goed 'vindbaar' vervoerproduct dient te zijn. Dat is in praktijk nu niet meer het geval. Het OV-bureau heeft inmiddels maatregelen genomen om de vindbaarheid van Regiotaxi te verbeteren, onder andere door een verwijzing op OV9292. Ook binnen de aanbesteding Publiek Vervoer is een goede vindbaarheid van Regiotaxi/Hubtaxi een expliciete bestekeis.

Een belangrijk onderdeel van het bereikbaarheidsbeleid is de koppeling van het OV en het Publiek Vervoer. Publiek Vervoer bouwt voort op de zogenoemde 'regiocontracten' waarin gemeenten en OV-bureau samen per gebied een vervoercontract hebben gesloten voor WMO-vervoer, Leerlingenvervoer en Regiotaxi. Ook kleinschalig concessie-OV en de facilitering van bijvoorbeeld buurtbussen zijn onderdeel van deze gezamenlijke contracten.

Wij delen uw tweede conclusie dat de desbetreffende regiocontracten slechts een eerste stap zijn geweest in de integratie van collectieve vervoervoorzieningen. De doorontwikkeling naar Publiek Vervoer is zeer gewenst. In uw conclusie 6 constateert u terecht dat de vele verschillende vormen van collectief vervoer een weinig overzichtelijk geheel vormen. Zeker voor incidentele gebruikers is dit een mogelijke drempel. Juist dit gegeven is aanleiding geweest om met alle 35 gemeenten in Groningen en Drenthe, de beide provincies en het OV-bureau als eerste regio in Nederland een gezamenlijke aanbesteding Publiek Vervoer voor te bereiden.

Tenslotte nemen wij kennis van conclusie 7 dat u bij de bereikbaarheid van perifeer gebied geen groot verschil ziet tussen de drie onderzochte provincies. Wij wijzen u er op dat de situatie in Groningen/Drenthe wezenlijk anders is dan die in Fryslân. De bereikbaarheid en (innovatieve en duurzame) productontwikkeling in beide regio's zijn onvergelijkbaar. Daarom is het te kort door de bocht om de toewijzing van de opbrengstverantwoordelijkheid als niet relevant te schetsen.

Reactie ten aanzien van uw aanbevelingen

Hierna gaan wij puntsgewijs in op uw aanbevelingen

AANBEVELING EN 1 EN 2

Wij nemen uw aanbeveling over en kiezen in Groningen/Drenthe duidelijk voor de Regiotaxi/Hubtaxi als een vangnetproduct. Daarbij gaan we conform uw aanbeveling de vindbaarheid, bijvoorbeeld via internet, van dit product verbeteren.

AANBEVELING 3

Wij nemen uw aanbeveling over en zien het als een extra stimulans om samen met alle betrokkenen Publiek Vervoer voortvarend in te voeren en door te ontwikkelen. In de marktverkenning hebben wij al gebruik gemaakt van de kennis van enkele lokale bedrijven. De realisatie van zogenoemde Hubs (aantrekkelijke op- en overstappunten tussen verschillende vervoersystemen) achten wij in dit verband van groot belang en zijn een pijler in ons beleid.

AANBEVELING 4

Wij streven er naar Provinciale Staten volledig en integraal te informeren, zodat goede politieke afwegingen mogelijk zijn. Wij zijn dan ook blij met uw oordeel dat de Staten op veel punten uitvoerig worden geïnformeerd. Verbeteringen zijn altijd mogelijk in het kader van de continue kwaliteitsontwikkeling. Het instrument dat u samen met OV9292 ontwikkelde, kan hieraan bijdragen. Wij zullen hierover, met het OV-bureau, met OV9292 in gesprek gaan.

AANBEVELING 5

U suggereert dat wij geen beleid op het gebied van (mobiliteitsaspecten van) leefbaarheid in perifere gebieden hebben en dat niet monitoren. Die conclusie delen wij niet. Bereikbaarheid en mobiliteit zullen binnen het brede krimp- en leefbaarheidsbeleid van de provincie blijvend een belangrijke rol spelen, evenals de monitoring op leefbaarheid.

Wij zien de behandeling van uw rapportage in de Staten met belangstelling tegemoet en zullen de besluiten die de Staten over uw aanbevelingen nemen, opnemen in onze uitvoeringspraktijk, uiteraard in afstemming met onze vervoerspartners.

8.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

Met genoegen constateert de Rekenkamer dat Gedeputeerde Staten zich zullen inspannen om de vindbaarheid van het vervangende vervoersaanbod van de Regiotaxi en straks ook van de Hubtaxi voor de bewoners van de perifere gebieden toegankelijk te maken.

De Rekenkamer heeft verschillende aspecten van bereikbaarheid onderzocht: of de reiziger er kan komen, hoe lang de reis duurt en hoe gebruiksvriendelijk de vervoersvorm is. De conclusie dat de achteruitgang van het kleinschalig openbaar vervoer buiten beeld is gebleven door het accent op het succesvolle HOV, heeft vooral betrekking op de gebruiksvriendelijkheid. De gebruiksvriendelijkheid van het kleinschalig openbaar vervoer is verminderd doordat de drempels voor de gebruikers hoger zijn geworden: door het omzetten van reguliere buslijnen in BelBuslijnen waarbij het vervoer een uur van te voren moet worden 'besteld'. Ook is op diverse 'dunne' lijnen de frequentie van de dienstregeling omlaag gebracht. Gekoppeld aan de geringe 'vindbaarheid' van dit vervangende OV-aanbod, is het sterk verminderde gebruik van het OV in de perifere gebieden een aandachtspunt.

Gedeputeerde Staten stellen dat bereikbaarheid en mobiliteit binnen het krimp- en leefbaarheidsbeleid blijvend een belangrijke rol spelen. Uit de beleidsdocumenten die de Rekenkamer heeft bestudeerd, komt inderdaad naar voren dat de provincie hieraan belang hecht, maar de Rekenkamer heeft vooralsnog niet kunnen vaststellen dat de provincie ook financiële middelen in het kader van het leefbaarheidsbeleid beschikbaar stelt voor het openbaar vervoer in de gebieden die te maken hebben met bevolkingsdaling.

Bijlagen

Bijlage 1: Bronnen en geïnterviewde personen

OV-bureau

- *Bestek Gecombineerde Aanbesteding OV en doelgroepenvervoer in Oost-Groningen*, vastgesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Bellingwedde, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, Pekela, Reiderland, Scheemda, Slochteren, Stadskanaal, Veendam, Vlagtwedde en Winschoten op 9 december 2008 en het dagelijks bestuur van het OV-bureau Groningen Drenthe op 3 december 2008
- OV-bureau Groningen Drenthe, *Bestek aanbesteding OV Groningen Drenthe GD-concessie en HOV-concessie, met vragen en antwoorden van de Nota van Inlichtingen*, 10 november 2008, bijgewerkt tot 19 februari 2009
- OV-bureau, *Begrotingen 2010–2015*
- OV-bureau, *DB-verslagen 2010–2015*
- OV-bureau, *Jaarverslagen 2010–2015*
- OV-bureau, *Trendmonitors 2010–2015*
- OV-bureau Groningen Drenthe, *Vervoeren, Verbinden, Verslimmen; Nota van Uitgangspunten Aanbestedingen Bus-OV Groningen-Drenthe*, 2017–2027

Provincie

- Provincie Drenthe, *Definitief ontwerp-Provinciaal verkeers- en vervoersplan Drenthe 2007–2020*, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Drenthe, mei 2007
- Provincie Drenthe, *Omgevingsvisie*, door Provinciale Staten vastgesteld op 2 juni 2010
- Provincie Drenthe, *Van groei naar bloei, inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling*,december 2010

Overig

- Noordelijke Rekenkamer, *Het krimpbeleid van de provincie Drenthe*, 2015

Websites

- www.cmostamm.nl/wp-content/uploads/Presentatie-OV-bureau-Groningen-Drenthe.pdf
- www.ovbureau.nl/ov-cijfers/dashboard/
- www.ovklantenbarometer.nl/
- www.ovmagazine.nl/2015/10/rijk-mag-bdu-lager-blijven-indexeren-2104/
- www.ovmagazine.nl/2016/05/ov-bureau-toont-prestaties-in-dashboard-2211/
- wiki.ovinnederland.nl/
- vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Mobiliteit/Hoofdstuk-5_mobiliteitsbeleid.pdf

Brieven

- Brief GS van 6 december 2011, kenmerk 49/3.7/2011010222, betreffende Begroting OV-bureau (uitkomsten onderzoek).
- Brief van GS van 21 februari 2012, kenmerk 8/3.8/2012001370, betreffende begroting OV-bureau.

- Brief van GS van 4 april 2012, kenmerk 14/3.10/2012002343, Kaders voor aanpassing dienstregeling OV 2013.
- Brief van GS van 11 april 2012, kenmerk 15/3.8/2012002604, betreffende maatregelpakket aanpassing dienstregeling per mei 2012.
- Brief van GS van 22 mei 2012, kenmerk 21/3.13/2012003471, hoofdlijnen dienstregeling en tarieven openbaar vervoer (OV) in 2013.

Geïnterviewde personen

- Mw. P. Blokhuis, OV9292
- Dhr. J. Bosker, OV-bureau
- Dhr. P. Dijk, Arriva Touring
- Dhr. M. Diepman, OV9292
- Dhr. H. Feijen, Arriva
- Dhr. B. Jakobs, Vervoers Management Noord-Nederland (VMNN)
- Dhr. M. Jager, Marc Jager advies
- Dhr. K. de Jonge, Arriva Touring
- Dhr. A. Kamminga, OV-deskundige
- Dhr. M. van der Mark, Qbuzz
- Dhr. R. Meinen, OV-bureau
- Dhr. S. Metz, OV-bureau
- Dhr. J. van Selm, directeur OV-bureau
- Dhr. J.P. Waalkens, Senior Beleidsadviseur Mobiliteit, provincie Drenthe
- Mw. S. Zethof, OV9292

Bijlage 2: Methode

In dit onderzoek is gepoogd zicht te krijgen op het openbaar vervoer in perifeer gelegen gebieden. Bereikbaarheid van voorzieningen in deze gebieden wordt van belang geacht voor de leefbaarheid.

Er zijn veel gegevens op het gebied van openbaar vervoer. De invoering van de OV-chipkaart speelt daarbij een belangrijke rol. Vanaf het moment dat deze kaart op grote schaal werd gebruikt, werd het in kaart brengen van OV-gebruik, reizigersaantallen, reizigerskilometers, reisduur, etc. veel gemakkelijker en nauwkeuriger dan daarvoor. Dit onderzoek richt zich op de periode 2010–2015. Dat betekent dat de overgang van strippenkaarten naar OV-chipkaart het lastig maakt om de cijfers van de opeenvolgende jaren met elkaar te vergelijken. Daarom is in deze Nota bij de tabellen en grafieken waarin data weergegeven worden, aangegeven welke voorbehouden gemaakt moeten worden.

Om zicht te krijgen op het openbaar vervoer in perifere gebieden heeft de Rekenkamer drie buslijnen in perifere gebieden geselecteerd. Voor de provincie Groningen zijn dit de lijnen 73, 14 en 61. Bij de selectie zijn de volgende criteria gehanteerd:
- Geen Hoogwaardig openbaar vervoer (HOV);
- Lijn loopt door perifeer gebied;
- Lijn heeft substantiële[76] lengte;
- Lijn is tenminste één maal gewijzigd in de periode 2010–2015;
- Lijnen zijn evenwichtig gespreid over perifere delen van de provincie.

Onder perifere gebieden verstaat de Rekenkamer díe gebieden op grotere afstand gelegen zijn van kernen met voorzieningen. Het zijn de decentraal gelegen gebieden aan de randen van de provincie. Vaak zijn deze gebieden relatief dunbevolkt. In tabel 1 is bevolkingsdichtheid weergegeven van de gemeenten in de provincie Drenthe in 2014. De gemeenten met minder dan 100 inwoners per km² zijn licht gearceerd.

Tabel 1 Bevolkingsdichtheid van de gemeenten in de provincie Drenthe in 2014 (bron: CBS)

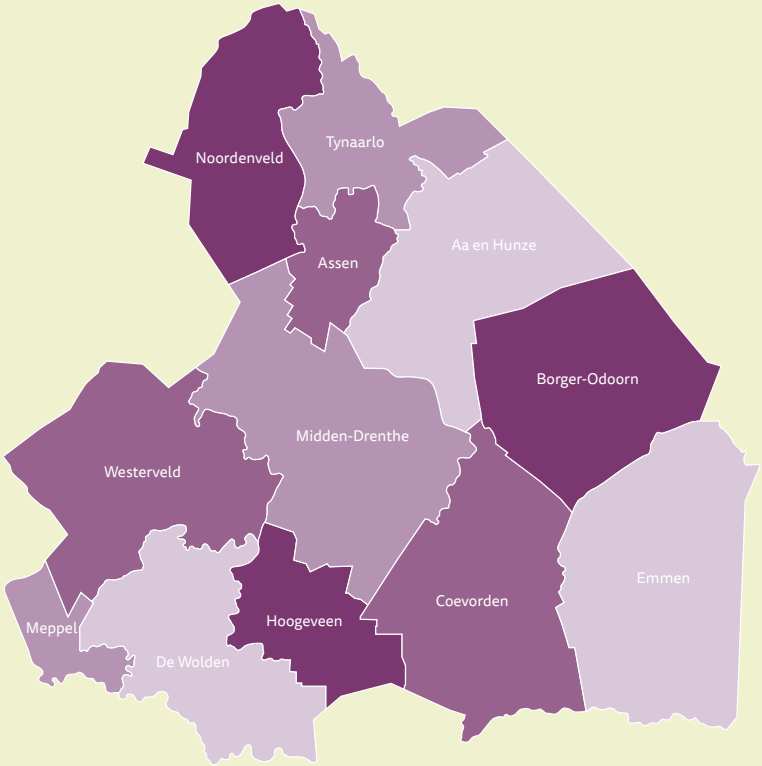
Gemeente	Aantal inwoners per km² in 2014
Aa en Hunze	92
Assen	821
Borger-Odoorn	93
Coevorden	121
Emmen	322
Hoogeveen	429
Meppel	592

76 Dit heeft de Rekenkamer niet nader gespecificeerd.

Midden-Drenthe	98
Noordenveld	155
Tynaarlo	227
Westerveld	68
De Wolden	105

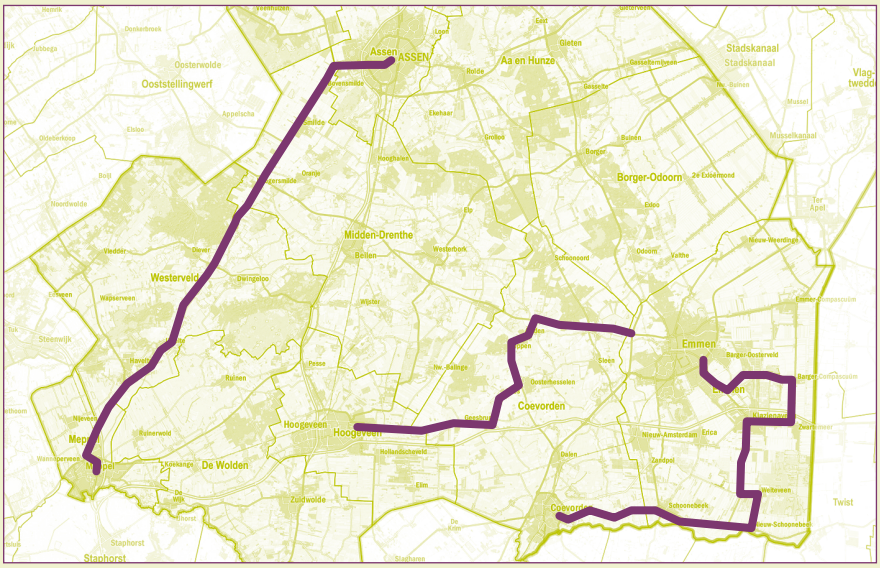
Uit Figuur 1 blijkt dat de gemeenten met de minste bewoners per km² inderdaad decentraal gelegen zijn. De buslijnen die de Rekenkamer geselecteerd heeft, lopen voornamelijk door deze gebieden. Voor een deel omvat dit het gebied Zuidoost-Drenthe dat door het Rijk als anticipeergebied is aangewezen (gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen). Bij de selectie zijn echter meerdere criteria gehanteerd (zie hierboven).

Figuur 1 Gemeenten in de provincie Drenthe



In Figuur 2 zijn de geselecteerde lijnen aangegeven. Hier is te zien dat de lijnen grotendeels de perifere en dunbevolkte gebieden van de provincie doorsnijden.

Figuur 2 De drie geselecteerde buslijnen door perifere gebieden



Tabel 2 Steekproef lijnen in perifere gebieden van de provincie Drenthe

Lijnnummer	Soort bus	Vervoerder	Traject
20	Streekbus	Qbuzz	Meppel Station - Assen Station
26	Streekbus	Qbuzz	Emmen - Barger Oosterveld - Nieuw Dordrecht - Barger Compascuum - Zwartemeer - Klazienaveen - Barger Oosterveen - Weiteveen - Nieuw Schoonebeek - Schoonebeek - Coevorden
27	Streekbus	Qbuzz	Hoogeveen - Noordscheschut Geesbrug - Zwinderen - Gees - Oosterhesselen - Meppen - Aalden - Zweeloo - Emmen

Voor deze lijnen zijn ongeveer 20-25 perifeer gelegen dorpen geselecteerd (zie hierna) die van deze lijnen gebruik moeten maken om voorzieningen in de meest voor de hand liggende centrumkern te bereiken. Hierbij is de Rekenkamer uitgegaan van nodale structuren: een centrale 'kern' met omliggend verzorgingsgebied of regiofunctie. Om te bepalen welke dorpen op welke centrale kernen gericht zijn, heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de indeling in COROP-gebieden. De COROP-indeling is omstreeks 1970 ontworpen door de Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma en is sindsdien onveranderd gebleven. Aan deze commissie dankt de indeling ook haar naam. Nederland is ingedeeld in 40 COROP-gebieden. De COROP-gebieden zijn ontwikkeld op basis van het eerder genoemde nodale principe (een centrale 'kern' met omliggend verzorgingsgebied of regiofunctie), waarbij de forenzenstromen als basis hebben gediend.[77] Elk COROP-gebied is een samenvoeging van gemeenten. De begrenzing van de COROP-gebieden volgt de provinciale grenzen. Hierdoor wordt het nodale principe soms geweld aangedaan. In Tabel 3 is weergegeven welke COROP-gebieden en welke centrale kernen er in de provincie Drenthe zijn.

77 Bron: CBS, Ministerie van BZK.

Tabel 3 COROP-gebieden en centrale kern in de provincie Drenthe

COROP gebied	Centrale kern	Gemeenten
Noord-Drenthe	Assen	Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo
Zuidwest-Drenthe	Meppel	Hoogeveen, Meppel, Westerveld, De Wolden
Zuidoost-Drenthe	Emmen	Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen

De Rekenkamer heeft een steekproef samengesteld van adressen in dorpen die (deels) op deze lijnen zijn aangewezen om de COROP-kern te bereiken. Zij heeft na aanbesteding - bij Reisinformatiegroep OV9292 reisadviezen opgevraagd voor de adressen voor de jaren 2010, 2013 en 2015. Hoewel het onderzoek van de Rekenkamer in beginsel uitsluitend betrekking heeft op busvervoer, kon bij het genereren van reisadviezen ook de trein betrokken worden. Soms zijn er immers vaste vervoerketens waarbij trein en bus samen de meest optimale verbinding vormen. De Rekenkamer heeft gevraagd naar de meest optimale OV-verbinding (qua tijdsduur) tussen het geselecteerde adres en een adres (meestal van een busstation) in de COROP-kern. Daarbij zijn reisadviezen gegenereerd voor verschillende momenten op de dag, zowel in de spits als in het dal. De vertrektijden zijn weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4 Vertrektijden spits en dal geanalyseerde reisadviezen

	Heen	Terug
Spits	08:00 uur	17:30 uur
Dal	11:00 uur	20:00 uur

Een belangrijke vraag in het onderzoek is of de bereikbaarheid van voorzieningen vanuit perifere gebieden in de loop der jaren is veranderd. Om dit te kunnen vaststellen zijn binnen de onderzoeksperiode drie momenten gekozen voor het genereren van een reisadvies. Daarbij is geprobeerd neutrale momenten te kiezen dat wil zeggen: buiten de weekenden, feestdagen of vakanties. Het gaat om de volgende drie peildata:

- dinsdag 12 januari 2010;
- dinsdag 15 januari 2013;
- dinsdag 10 november 2015.

Gecombineerd met de spits- en daltijdstippen zijn in totaal 12 reisadviezen gevraagd voor elk element in het volledige adressenbestand:

Tabel 5 Data en tijdstippen van geanalyseerde reisadviezen

	Heen	Terug
Dinsdag 12 januari 2010	08:00 uur	17:30 uur
	11:00 uur	20:00 uur
Dinsdag 15 januari 2013	08:00 uur	17:30 uur
	11:00 uur	20:00 uur
Dinsdag 10 november 2015	08:00 uur	17:30 uur
	11:00 uur	20:00 uur

Per reisadvies is een aantal aspecten in kaart gebracht:
- Uit welke typen vervoer bestaat de reis;
- Reisduur;
- Aantal overstapmomenten.

Als extra optie is gevraagd om ook reisadviezen te genereren voor drie momenten in een weekend, namelijk op zondag 17 januari 2010, zondag 27 januari 2013 en zondag 15 november 2015.

Het is goed te benadrukken dat de *bereikbaarheid* van deze adressen is onderzocht, maar niet de *vervoersbehoefte*.

De vraag is in hoeverre de bevindingen ten aanzien van de analyse van drie buslijnen door perifeer gebieden geëxtrapoleerd mogen worden naar het openbare streekvervoer in perifere gebieden in de provincie Groningen het algemeen. De Rekenkamer pretendeert met de selectie van deze drie lijnen niet een representatieve steekproef te hebben getrokken op grond waarvan conclusies kunnen worden getrokken over het gehele streekvervoer in perifere gebieden. Niettemin meent zij met de analyse die is uitgevoerd op deze drie lijnen een goede indicatie te hebben van veranderingen in de bereikbaarheid van voorzieningen vanuit en in perifeer gelegen gebieden.

Bijlage 3: Begrippen en afkortingen

BEGRIPPEN

BUURTBUS
De Buurtbus is een kleinere bus die volgens een vaste route en dienstregeling rijdt. De chauffeurs zijn vrijwilligers. Bij de chauffeur kan de reiziger een Buurtbuskaartje kopen. Reguliere kaartjes zijn niet geldig op de Buurtbus. Lokale taxibedrijven zijn verplicht materieel aan te leveren en te onderhouden, brandstof te verstrekken, gezondheids- en rijvaardigheidstesten af te nemen, mee te werken aan het opstellen en publiceren van de dienstregeling en versterkingsritten aan te bieden. De kosten die verbonden zijn met de exploitatie van de buurtbus worden door het OV-bureau aan de regiovervoerder vergoed op basis van een vast bedrag per buurtbusproject.

COLLECTIEF VERVOER
Gemeentelijk doelgroepenvervoer + openbaar vervoer.

COLLECTIEF VRAAGAFHANKELIJK VERVOER (CVV)
Vervoer van deur tot deur op afroep met een deeltaxi (tegen een meestal goedkoper tarief dan een gewone taxi). Meestal wordt het CVV gecombineerd met vervoer van Wmo-reizigers. Elke gemeente of regio heeft een eigen benaming (Regiotaxi, OV-taxi, etc.) met eigen reserveringsnummers, regels en tarieven. Het vervoer wordt veelal ten uitvoer gebracht door de regionale taxibedrijven.

DIENSTREGELINGSUUR (DRU)
Een rekeneenheid op basis waarvan de provincie de OV subsidie aan de vervoerder bepaalt. De kosten van een DRU zijn de kosten om één voertuig één uur volgens de dienstregeling te laten rijden. Hierbij moet worden opgemerkt dat er verschillende typen dienstregelingsuren zijn; de dienstregelingsuren voor 68 versterkingsritten (ritten waarbij extra bussen als versterking worden ingezet om extra reizigers te kunnen vervoeren) zijn bijvoorbeeld duurder dan reguliere dienstregelingsuren. Ook het materieel (kleine bus of gelede bus) is van invloed op de prijs van een dienstregelingsuur.

DOELGROEPENVERVOER
Vervoer van bepaalde groepen personen, waarbij doorgaans meerdere personen tegelijk worden vervoerd met behulp van veelal taxibusjes of taxi's. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer (WSW-, Wmo- en leerlingenvervoer). Sinds 1 januari 2015 is daar ook de verantwoordelijkheid voor een deel van het voormalige AWBZ-vervoer[78] bijgekomen.

HOOGWAARDIG OPENBAAR VERVOER (HOV)
Stads- en streekvervoer dat voldoet aan hoge eisen ten aanzien van snelheid (hoge

[78] Nu Wlz-vervoer.

gemiddelde rijsnelheid, goede doorstroming), comfort, informatievoorziening en uitstraling (In Groningen is dit de Q-Link en in de drie noordelijke provincies de Qliner).

KLEINSCHALIG OPENBAAR VERVOER

Het kleinschalige openbaar vervoer in de provincies Groningen en Drenthe bestaat uit diverse verschillende vervoervormen, zoals kleine bussen (regulier OV volgens een vaste dienstregeling en route), Servicebussen (stadsbus+ in de plaatsen Assen, Haren, Delfzijl, Hoogezand en Veendam), LijnBelBussen (vaste dienstregeling en route, maar telefonisch reserveren), Buurtbus en Regiotaxi. Het kleinschalig OV is samen met het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer aanbesteed. In totaal zijn er zes regionale concessies voor kleinschalig vervoer. Deze zijn aanbesteed door alle gemeenten in Groningen en Drenthe en het OV-bureau en gegund aan taxibedrijven. Alleen de gemeente Groningen doet niet mee. Onder de concessies vallen:

- de stadsdienst Meppel en Hoogeveen;
- de servicebussen in Assen, Delfzijl, Veendam en Hoogezand;
- alle buurtbusprojecten in Groningen en Drenthe;
- een aantal streek- en scholierenlijnen die doorgaans met kleine(re) bussen uitgevoerd kunnen worden;
- LijnBelBussen. Naast de belbussen die in onderstaande tabel staan vermeld, worden sommige lijnen uit de concessie GD in de avond en/of het weekend ook door de vervoerders uit deze concessie gereden als belbus.
- de Regiotaxi, Treintaxi, Wmo-vervoer (gehandicaptenvervoer e.d.) en leerlingenvervoer (met uitzondering van de gemeente Groningen).

KOSTENDEKKINGSGRAAD

Onder kostendekkingsgraad verstaat de Rekenkamer: de opbrengsten uit kaartverkoop gedeeld door de totale kosten van het openbaar vervoer. Deze verhouding geeft aan hoeveel procent van de totale kosten gedekt wordt door de bijdrage van reizigers. Het restant wordt aangevuld met middelen van de provincie/het OV-bureau. De berekening van de kostendekkingsgraad bestaat uit twee onderdelen: de opbrengsten en de kosten. De opbrengsten bestaan uit:

- jaarlijkse bijdrage van het Rijk voor de Studentenkaart - opbrengsten niet gerelateerd aan reisgedrag;
- opbrengsten uit abonnementen - opbrengsten niet direct gerelateerd aan reisgedrag;
- OVchipkaart - opbrengsten veelal direct gerelateerd aan reisgedrag;
- Verkoop van papieren kaartjes - alleen informatie over opbrengsten op concessieniveau.

Voor elk van de onderdelen worden op lijnniveau verhoudingsgetallen bepaald. Bijvoorbeeld lijn X krijgt 5% Studentenkaart-opbrengsten toebedeeld van de totale opbrengst op concessieniveau.

Bij het bepalen van het aantal verkochte papieren kaartjes in 2013 zijn OVchipkaartgegevens gecombineerd met de chauffeurstellingen in november. In 2015 is het aantal verkochte papieren kaartjes gebaseerd op OVchipkaartgegevens.

De kosten bestaan uit:

- reguliere dienstregelingsritten (geplande aantal uren * tarief per soort voertuig);
- versterkingsritten (extra inzet bovenop reguliere ritten);
- Lijnbelbus op basis van realisatiegraad (15% * aantal geplande ritten).

Niet meegenomen zijn:
- algemene posten zoals marketing en sociale veiligheid;
- op zich staande vervoersvormen zoals: evenementenvervoer, regiotaxi, buurtbus.

Opgemerkt moet worden dat het hier gaat om een momentopname, op basis van op dat moment beschikbare informatie en ramingen. Voor bepaalde opbrengstposten en kostenindices kan het meerdere jaren duren voordat deze posten definitief zijn. (Bron: memo OV-bureau, onderwerp: 'Kostendekkingsgraad 2013–2015', 13 juli 2016).

LIJNBELBUS
LijnBelBussen rijden op rustige momenten (bijvoorbeeld s avonds en in het weekend) op lijnen waar op drukke momenten gewone bussen rijden. De LijnBelBussen worden door regionale vervoerders gereden. De LijnBelBus rijdt alleen wanneer de rit telefonisch minimaal één uur van te voren wordt gereserveerd bij de regionale vervoerder. De LijnBelBus rijdt wel volgens een vaste route en dienstregeling.

OPENBAAR VERVOER (OV)
Personenvervoer dat openbaar toegankelijk is, dat wil zeggen dat iedereen die dat wil van de vervoerdienst gebruik kan maken. Openbaarvervoerbedrijven hebben meestal een vervoerplicht die hen dwingt iedereen die daar om vraagt te vervoeren, mits de reiziger het geldende tarief betaalt en zich aan de fatsoensregels houdt. Dit in tegenstelling tot particulier vervoer, waar de eigenaar van het vervoermiddel beslist wie wel en niet mee mag.

OPSTAPPER
De Opstapper is een taxi(busje) (maximaal 8 personen) dat mensen op aanvraag vervoert van een kern zonder of met beperkt regulier OV naar een regionaal OV knooppunt. De Opstapper bestaat alleen in Fryslân en is bedoeld als vangnet; hij rijdt alleen als de reguliere bus niet rijdt.

PERIFERE GEBIEDEN
In dit onderzoek wordt hieronder verstaan: díe gebieden die op grotere afstand gelegen zijn van centraal gelegen kernen met voorzieningen en die zich buiten het netwerk van het hoogwaardig openbaar vervoer bevinden. Het zijn de decentraal gelegen gebieden, meestal aan de randen van de provincie. De bevolkingsdichtheid in deze gebieden is vaak laag; de gebieden hebben een landelijk karakter en er zijn weinig voorzieningen.

PUBLIEK VERVOER
Alle vormen van vervoer waarmee de overheid zich bemoeit en waaraan publiek geld wordt besteed.

QLINER
De Qliner is een comfortabele bus die een rechtstreekse , snelle route rijdt tussen grote plaatsen en steden en stopt bij een beperkt aantal haltes. Ook rijdt de Qliner op een aantal trajecten over de busbaan langs de file. Tijdens de spits rijdt de Qliner met een hogere frequentie.

Q-LINK
Vanaf 5 januari 2014 is Q-link het snelle busnet tussen Groningen Stad en de grotere woon-werkplekken daaromheen. Het Q-link netwerk bestaat uit vijf lijnen: vier

lijnen vanuit de regio, via de P+R terreinen, rechtstreeks naar belangrijke bestemmingen in Groningen Stad en een snelle lijn vanaf het Hoofdstation naar Zernike. De bussen zijn voorzien van WiFi en airco.

REGIOTAXI

De Regiotaxi is een aanvulling op het reguliere openbaar vervoer en moet minimaal één uur van tevoren gereserveerd worden. Met de Regiotaxi kan gereisd worden van een huisadres naar een bushalte of treinstation of vice versa. Ook is het mogelijk om van deur tot deur te reizen. Ook het Wmo-vervoer geschiedt met de regiotaxi. Voor Wmo-pashouders geldt een gereduceerd tarief. Dit is per gemeente anders geregeld.

REGIONAAL OPENBAAR VERVOER

Openbaar vervoer dat wordt uitgevoerd in opdracht van een (regionale) OV-autoriteit, dat wil zeggen het OV-bureau Groningen Drenthe, of de provincie Fryslân. Onder het regionaal openbaar vervoer valt:

- stads- en streekvervoer (metro, tram en bus);
- gedecentraliseerd treinvervoer;
- openbaar vervoer te water (o.a. veerdiensten).

SERVICEBUS

De Servicebus is bedoeld om ouderen en gehandicapten gemakkelijker met het openbaar vervoer te laten reizen en wordt uitgevoerd met speciale, kleine busjes met een lage instap. De Servicebussen rijden vooral langs dorpscentra, winkelcentra, zorgcentra, gemeentehuizen, stations en verzorgingshuizen. In de loop van de onderzoeksperiode is een aantal servicebuslijnen opgeheven of omgezet in een ander type vervoer.

STADSBUS

In Groningen, Assen, Emmen, Hoogeveen, Meppel en Veendam rijden stadsbussen volgens een vaste route en dienstregeling. De stadsbussen stoppen onderweg bij veel haltes, waaronder het treinstation, winkelcentra, ziekenhuizen en woon- en werkgebieden. De meeste stadsbussen rijden twee keer per uur. Op de drukkere routes rijden de stadsbussen vaker. De stadsdiensten van Assen, Hoogeveen, Meppel en Veendam zijn deels eind 2014 en deels eind 2015 opgeheven en vervangen door gesubsidieerde projecten waarbij het vervoer door vrijwilligers wordt uitgevoerd.

STADS- EN STREEKVERVOER

Openbaar vervoer voor relatief korte afstanden.

STREEKBUS

Tussen de plaatsen en steden in Groningen en Drenthe rijden streekbussen. Deze rijden op werkdagen één of twee keer per uur. 's Avonds en in het weekend rijden ze minder vaak. Op rustige momenten rijdt er op een aantal routes een LijnBelBus op aanvraag.

VRAAGAFHANKELIJK OPENBAAR VERVOER

De verzamelnaam van openbaar vervoersystemen die enkel worden uitgevoerd op aanvraag van de reiziger, zoals de Belbus.

AFKORTINGEN

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BDU	Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer
CVV	collectief vraagafhankelijk vervoer
DRU	Dienstregelingsuur
GD	Groningen en Drenthe
HOV	hoogwaardig openbaar vervoer
KLOV	kleinschalig openbaar vervoer
OV	openbaar vervoer
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening

colofon

ONTWERP EN OPMAAK
Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK
Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG
foto's: OV-bureau Groningen Drenthe

Noordelijke Rekenkamer

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Haedewych van Kampen
Edwin de Jong

ASSEN 8 MEI 2017