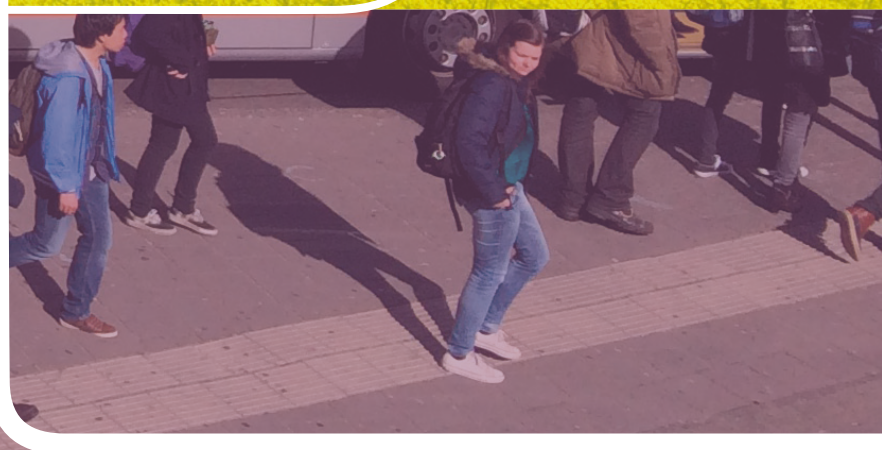
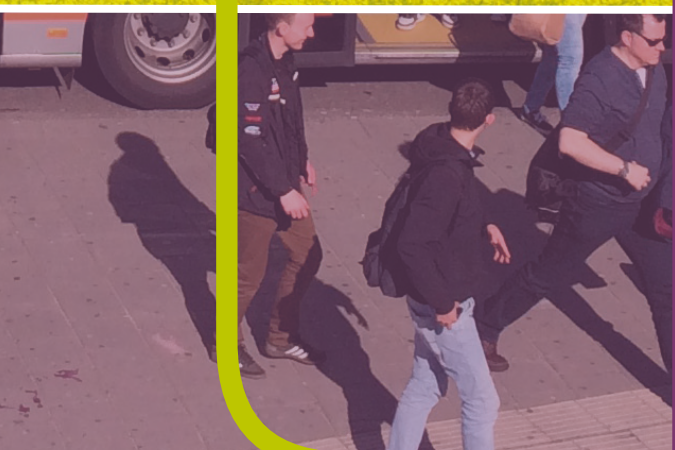




Noordelijke
Rekenkamer



MET DE BUS NAAR DE STAD

*Openbaar busvervoer in perifere
gebieden van de provincie Groningen*



Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 8 mei 2017

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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 Groningen' 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 Groningen

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 Groningen 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 Groningen	13
2.4 Doelen	14
2.5 Vervoersprestaties	16
2.5.1 Het aantal dienstregelingsuren	16
2.5.2 Reizigersgroei en reizigersaantallen	17
2.5.3 Klanttevredenheid	19
2.5.4 Integratie aanvullend OV en Wmo-vervoer	20
2.5.5 Bereikbaarheid buitengebied overdag	21
2.5.6 Kostendekkingsgraad openbaar busvervoer	21
2.6 Conclusie	22
3 De uitgaven van het busvervoer in Groningen	24
3.1 Inleiding	25
3.2 De uitgaven aan de exploitatie van het busvervoer	25
3.3 Uitvoering door het OV-bureau	27
3.4 Uitgaven aan de concessies	29
3.5 Een financieel probleem voor het OV-bureau en de gevolgen voor de dienstregeling	30
3.6 Conclusie	31
4 De bereikbaarheid	32
4.1 Inleiding	33
4.2 Bereikbaarheidsanalyse	35
4.2.1 Kun je op je bestemming komen?	35
4.2.2 Hoe lang doe je er over?	35
4.2.3 De vervoersvormen	37
4.3 Voor- en natransport	38
4.4 Conclusie	42
5 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	43
5.1 Inleiding	44
5.2 Informatievoorziening over veranderingen in de dienstregeling	44

5.3	Informatievoorziening over de vervoersprestaties	45
5.4	Informatievoorziening bereikbaarheid voorzieningen in perifere gebieden	46
5.5	Conclusie	46
6	Vergelijking tussen de drie noordelijke provincies	47
6.1	Inleiding	48
6.2	Enkele kanttekeningen bij de vergelijkbaarheid van de provincies	48
6.3	Verschillen in de uitvoering	49
6.4	Vergelijking bereikbaarheid	50
6.5	Conclusie	52
7	Bestuurlijke reactie	54
7.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen	55
7.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	58
	Bijlagen	59
	Bijlage 1: Bronnen en geïnterviewde personen	60
	Bijlage 2: Methode	62
	Bijlage 3: Begrippen en afkortingen	67

**Samenvatting,
conclusies en
aanbevelingen**

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

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

Hoe heeft de provincie Groningen 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 geïnformeerd zijn over de uitvoeringspraktijk. Tevens zijn beleidsdocumenten bestudeerd en interviews gehouden. Tenslotte zijn de bevindingen van de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân met elkaar vergeleken.

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

Conclusies

Conclusie 1: De achteruitgang van het 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

¹ Zie bijlage 3 voor een definitie van kostendekkingsgraad.

² Zie bijlage 3 voor een definitie van collectief vervoer.

2015 gekozen is voor een andere indicator – namelijk reizigerskilometers in plaats van reizigersaantallen.

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

Het provinciale doel om in 2010 de integratie van het aanvullend openbaar vervoer en het gemeentelijk doelgroepenvervoer financieel en praktisch gerealiseerd te hebben, is 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: De bereikbaarheid van voorzieningen op het platteland is in de periode 2010-2015 gelijk gebleven

Uit de bereikbaarheidsanalyse die voor drie buslijnen 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 vice versa 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. Daar komt bij dat bussen vooral 's avonds en 's zondags zijn omgezet in LijnBelBussen, waardoor het vervoer minder gebruiksvriendelijk is geworden. Het provinciale doel was om de bereikbaarheid van voorzieningen op het platteland met het openbaar vervoer te verbeteren. Die verbetering is niet vastgesteld.

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 Groningen, Drenthe 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

Voer nu de doelstelling uit om in 2018 het 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 van 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 de beleidsdoelen te blijven monitoren krijgt en houdt de provincie zicht op veranderingen in de bereikbaarheid.



Onderwerp en onderzoeksaanpak

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 de wijze waarop 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 die 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 deze plattelandsgebieden verbonden met de bereikbaarheid van voorzieningen in nabijgelegen verzorgingskernen.⁴ Daarnaast zijn de omvang en aard van de middelen in beeld gebracht die de provincie heeft besteed aan openbaar busvervoer. Tot slot zijn de provincies met elkaar vergeleken om te kunnen vaststellen waar zij van elkaar kunnen leren.

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

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

⁴ Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, pp. 9, 17, 20, 23, 25, 27.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe heeft de provincie Groningen 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?

1.3

Aanpak

Voor de periode 2010–2015 is van buslijnen in de provincie Groningen een aantal kengetallen in kaart gebracht, zoals kostendekkingsgraad⁵, 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 op lijnniveau tot de invoering van de OV-chipkaart niet beschikbaar.⁶

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 centrumplaats⁷ 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 en in welke mate deze bereikt zijn. Daarna wordt in hoofdstuk 3 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 4 gerapporteerd over de bereikbaarheid van voorzieningen in centrumkernen. Hoofdstuk 5 beschrijft de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Het rapport sluit af met een vergelijking tussen de drie noordelijke provincies.

⁵ 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.

⁶ 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 sterabonnements over de vervoerders.

⁷ Hierbij is gebruik gemaakt van de indeling in COROP-gebieden. In bijlage 2 wordt dit toegelicht.

2

**Openbaar vervoer in de
provincie Groningen in
2010-2015**

Openbaar vervoer in de provincie Groningen in 2010–2015

2.1 Inleiding

De provincie Groningen heeft samen met de provincie Drenthe 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 zou 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. In het *Provinciaal OmgevingsPlan (POP)*⁸ van de provincie Groningen is een paragraaf over 'Bereikbaar Groningen' opgenomen waarin de provinciale doelen op het gebied van openbaar vervoer verwoord zijn. 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 Groningen 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 Groningen

De provincies Groningen en Drenthe 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 provincie Groningen en Drenthe geregeld waren.

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

Concessie	Vervoerder	Periode
GD	Qbuzz	13-12-2009 – 14-12-2019
HOV ⁹ Groningen-Drenthe	Arriva Touring ¹⁰	13-12-2009 – 14-12-2019
KLOV ¹¹ 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 Groningen en Drenthe (ook wel aangeduid als *GD-concessie*) is de grootste concessie in Nederland.¹² Deze concessie omvat het 'grote' stads- en streekvervoer in de provincies Groningen en Drenthe. 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-

⁸ Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009. De provincie Groningen heeft geen provinciaal Verkeers- en vervoersplan, zoals bijvoorbeeld de provincies Drenthe en Fryslân. Ook in de *Omgevingsvisie (Provincie Groningen, Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016–2020*, vastgesteld door GS op 19 april 2016)- de opvolger van het POP - is een paragraaf over bereikbaarheid opgenomen. De *Omgevingsvisie* heeft echter betrekking op de periode ná 2015 en valt daarmee buiten het bestek van dit onderzoek.

⁹ 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).

¹⁰ Hierbij dient te worden opgemerkt dat Arriva onderscheiden moet worden van Arriva Touring. Arriva Touring is actief in touringcarverhuur maar ook in de openbaar vervoerssector. Zij exploiteert de Qliner-verbindingen 305 Groningen-Emmen en 314 Groningen-Drachten voor het OV-bureau Groningen Drenthe.

¹¹ KLOV = Kleinschalig Openbaar Vervoer.

¹² De concessie bestaat uit 5.636 haltes.

concessie). Daarnaast is er de KLOV-concessie met daarin zes percelen voor het kleinschalig openbaar vervoer.¹³ De meest recente aanbesteding vond plaats in 2009 en alle concessies zijn op 13 december 2009 van start gegaan.

2.4

Doelen

In het *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*¹⁴ heeft de provincie de volgende doelstellingen voor het openbaar busvervoer geformuleerd:

- Voor het *totale regionale openbaar vervoer* wordt gestreefd naar een reizigersgroei van 2% per jaar en een klanttevredenheid van ten minste 7,0;
- Het buitengebied is ten minste overdag per aanvullend openbaar vervoer (Regiotaxi) bereikbaar.¹⁵
- In 2010 moet het aanvullend openbaar vervoer financieel en praktisch geïntegreerd zijn met het Wmo-vervoer.

In het *Provinciaal Omgevingsplan* geeft de provincie aan dat *de bereikbaarheid van het buitengebied essentieel is voor de leefbaarheid* en dat *het openbaar vervoer in het buitengebied ook in de toekomst in een behoefte zal voorzien*.¹⁶ Ook in de notitie *Krimp in Groningen 2009*¹⁷ en het *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013*¹⁸ heeft de provincie aangegeven dat de bereikbaarheid van voorzieningen belangrijk is voor de leefbaarheid van perifeer gelegen krimpgebieden. Immers, bevolkingsdaling leidt niet direct tot een afname van de mobiliteit. De samenstelling van de bevolking verandert; er is sprake van vergrijzing en van een toenemende vraag naar vervoer van ouderen en kwetsbare groepen. Om de gevolgen van bevolkingsdaling op te vangen, wil de provincie voorzieningen concentreren. Het gevolg daarvan is dat voor veel inwoners de afstand tot voorzieningen groter wordt. Dit betekent dat de vraag naar vervoer zal toenemen.¹⁹

In het *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013* wordt opgemerkt dat het ontsluitende busnet in de krimpgebieden een sterke sociale functie heeft, maar dat er sprake is van een geringe vervoersvraag. Het aanbod is daardoor ook gering en moet gericht ingezet kunnen worden. De kostendekkingsgraad is laag. Voor alle inwoners is er de Regiotaxi om een halte of station te bereiken of voor een verplaatsing waar reguliere bus- of treindiensten ontbreken. Maar de Regiotaxi is kwetsbaar – zo stelt de provincie – vanwege de relatief hoge kosten per reiziger, de flexibele inzet en de open eindfinanciering. Een aantal groe-

¹³ Hoogwaardig openbaar vervoer is stads- en streekvervoer dat voldoet aan hoge eisen op het gebied van de doorstroming (hoge gemiddelde rijnsnelheid). 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.

¹⁴ Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009. Dit plan is in 2016 opgevolgd door de *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016–2020*, vastgesteld door PS op 1 juni 2016. Dit onderzoek beperkt zich tot de periode 2010–2015, dus de *Omgevingsvisie* blijft hier buiten beschouwing.

¹⁵ Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, p.129.

¹⁶ Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, p.23.

¹⁷ Provincie Groningen, *Krimp in Groningen 2009*, juni 2009.

¹⁸ Provincie Groningen, *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013*, december 2010, vastgesteld door PS, PS besluitenlijst nr. 75, Groningen, 17 december 2010.

¹⁹ Provincie Groningen, *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013*, december 2010, vastgesteld door PS, PS besluitenlijst nr. 75, Groningen, 17 december 2010, p.11.

pen (bijv. schoolgaande kinderen, ouderen die moeite krijgen met autorijden of inwoners zonder auto) is voor het bereiken van voorzieningen echter wel afhankelijk van deze vormen van openbaar vervoer. (...) De concentratie van voorzieningen in de stad, leidt tot meer OV-kosten, omdat mensen voor meer voorzieningen naar de stad moeten.²⁰

In de notitie Krimp in Groningen stelt de provincie onder het kopje bereikbaar houden van voorzieningen dat het openbaar vervoer op het platteland naar de centrumdorpen verbeterd moet worden.²¹

Ook het OV-bureau heeft een aantal doelen geformuleerd voor het openbaar busvervoer. Voor een deel verschillen deze doelen van die van de provincie. Waar de provincie streeft naar een reizigersgroei van 2% per jaar voor de periode 2010–2015, heeft het OV-bureau per jaar een andere streefwaarde geformuleerd, variërend van -1% tot 2%. Ook voor klanttevredenheid heeft het OV-bureau per jaar een streefwaarde geformuleerd, variërend van 7,4 tot 7,6 (zoals jaarlijks landelijk gemeten aan de hand van de OV-klantenbarometer).²² In 2014 wordt de indicator *gebiedsdekkend basisnet* toegevoegd. Vanaf 2015 komt daar nog de *kostendekkendheid van het openbaar (bus)vervoer* bij. De doelstelling was om vanaf 2014 jaarlijks tot aan 2020 een gemiddelde toename van de kostendekkendheid met 1%-punten te realiseren.²³

²⁰ Provincie Groningen, *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013*, december 2010, vastgesteld door PS, PS besluitenlijst nr. 75, Groningen, 17 december 2010, p.11.

²¹ Provincie Groningen, *Krimp in Groningen 2009*, juni 2009, p.10.

²² De OV-klantenbarometer betreft een onderzoek naar de mening van reizigers over het regionaal openbaar vervoer. Reizigers geven in dit onderzoek rapportcijfers aan verschillende aspecten die ze op hun reis tegenkomen. Deze aspecten lopen uiteen van de kans op een zitplaats tot het sociale veiligheidsgevoel. Het onderzoek wordt jaarlijks in de periode oktober–december gehouden. Op basis van een rittenbestand per onderzoeksgebied zijn aselect ritten getrokken die worden geënquêteerd.

²³ De definitieve OV-index 2015 - mede bepalend voor de uiteindelijk behaalde kostendeckingsgraad wordt overigens in september 2016 vastgesteld. Bron: Jaarverslag 2015.

2.5

Vervoersprestaties

In deze paragraaf wordt beschreven in welke mate de doelstellingen van de provincie bereikt zijn. Tabel 2.3 geeft hiervan een samenvatting. De doelen worden in de volgende subparagrafen uitgewerkt.

Tabel 2.3 Haalt de provincie de gestelde doelen?

Doelen provincie Groningen	Gehaald?	Opmerkingen
Reizigersgroei van 2% per jaar	Niet altijd	Niet in alle jaren gehaald.
Klanttevredenheid 7,0	Ja	Ruimschoots gehaald. Maar niet alle deelonderwerpen scoren een voldoende.
Buitengebied ten minste overdag per aanvullend ov bereikbaar.	Ja	Kenbaarheid en gebruiksgemak regiotaxi laten te wensen over. Gebruik neemt daardoor af.
Aanvullend openbaar vervoer financieel en praktisch geïntegreerd met Wmo-vervoer	Nee	In 2009 is door het verlenen van de KLOV-concessie een eerste stap in de financiële integratie gemaakt. Nog geen sprake van praktische integratie.
Bereikbaarheid van voorzieningen met openbaar vervoer op het platteland naar de centrumdorpen is verbeterd	Nee	Bereikbaarheid is door de Rekenkamer opgesplitst in drie aspecten: Kun je er komen? Hoe lang doe je erover? Hoe gebruiksvriendelijk zijn de vervoersvormen? Uit de bereikbaarheidsanalyse (zie hoofdstuk 4) is gebleken dat het eerste aspect is verbeterd, het tweede aspect op werkdagen gelijk is gebleven en op zondagen is verslechterd en dat ook het derde aspect voor de Regiotaxi is verslechterd. Geconcludeerd kan worden dat de bereikbaarheid in het algemeen hetzelfde is gebleven en dat een verbetering niet kan worden vastgesteld.

2.5.1

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.

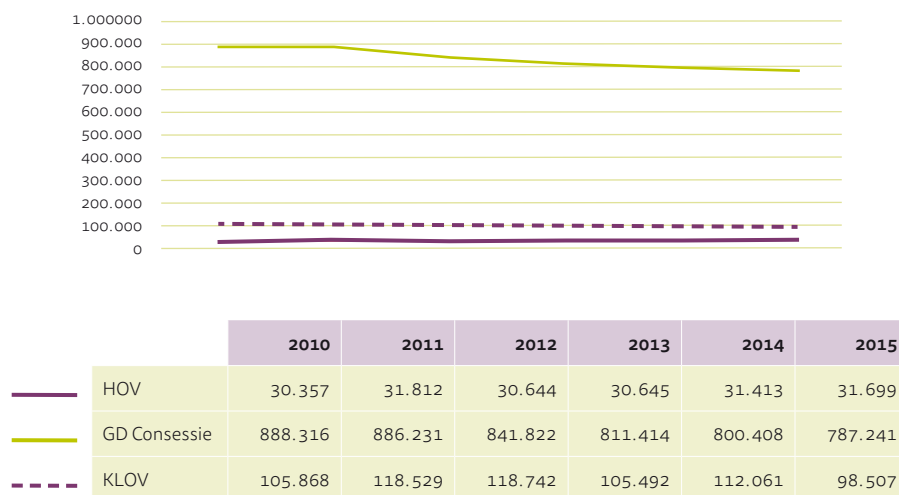
Figuur 2.1 geeft per concessie een overzicht van het aantal gerealiseerde dienstregelingsuren in Groningen en Drenthe. De GD-concessie is qua omvang van de dienstregelingsuren veruit de grootste. Naast veel streeklijnen worden binnen de GD-concessie ook vier HOV-lijnen geëxploiteerd en het Q-link-netwerk²⁴ behoort tevens tot de GD-concessie. Op de tweede plaats komt de concessie van het kleinschalig openbaar vervoer. Deze concessie omvat onder meer de LijnBel-Bussen, buurtbussen, stads- en servicebussen. Bijzonder aan deze kleinschalige OV-concessie is dat ook de Regiotaxi,²⁵ het Wmo- en het leerlingenvervoer onder deze concessie vallen.²⁶ De HOV-concessie is een kleine concessie met drie HOV-lijnen. Deze bevat het geringste aantal dienstregelingsuren.

²⁴ 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 aircó.

²⁵ 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).

²⁶ Met uitzondering dat van de gemeente Groningen.

Figuur 2.1 Overzicht ontwikkeling aantal DRU's in de periode 2006–015



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.²⁷

2.5.2 Reizigersgroei en reizigersaantallen

In het Provinciaal Omgevingsplan is een reizigersgroei van 2% per jaar voor het totale regionale openbaar vervoer als doel geformuleerd. Het is niet duidelijk wat de provincie precies verstaat onder 'het totale regionale openbaar vervoer'. Het OV-bureau geeft in een Trendmonitor²⁸ aan dat er voor de LijnBelBussen geen groei-doelstelling is en dat dit type vervoer een vangnetvoorziening is. In de jaarverslagen geeft het OV-bureau informatie over de streefwaarden en gerealiseerde waarden voor reizigersgroei. In tabel 2.4 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 reizigerskilometers 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

²⁷ 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.

²⁸ O.a. Trendmonitor OV-bureau 2014, p.21.

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.

Tabel 2.4 Streefwaarden en gerealiseerde waarden reizigersgroei in de periode 2010–2015

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

De streefwaarden voor reizigersgroei van het OV-bureau wijken na 2011 af van de streefwaarde van 2% zoals geformuleerd in het *Provinciaal Omgevingsplan*. Wat verder opvalt is dat er weinig samenhang is tussen de gerealiseerde waarde en de streefwaarde van de reizigersgroei. In vier van de zes jaren wordt de doelstelling niet gehaald.

Box 2.1: 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.²⁹ 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.³⁰ 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 steden³¹ en de Regiotaxi. In figuur 2.2 is te zien dat dit gevolgen heeft gehad voor het aantal reizigers in de

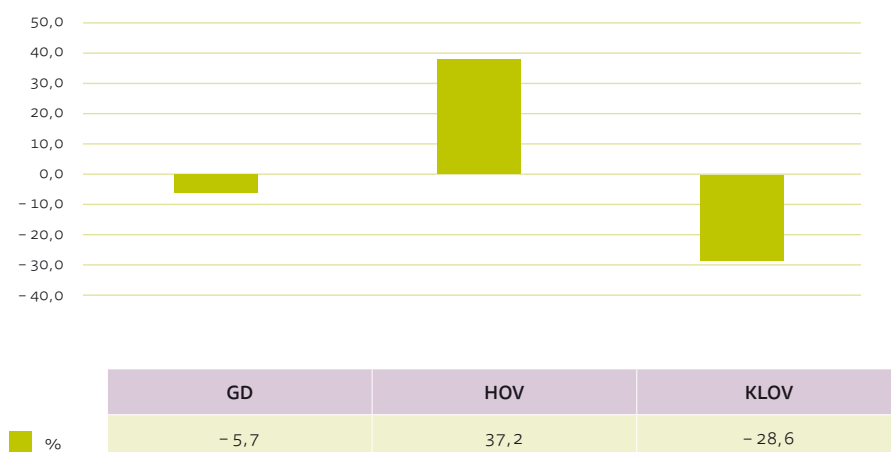
²⁹ NVS staat voor Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer.

³⁰ Wel moeten de uitkomsten van deze methode worden opgehoogd met een factor voor de reizigers die bijvoorbeeld nog met papieren kaartjes reisden.

³¹ In Hoogezand, Veendam, Haren Delfzijl, Assen, Hoogeveen en Meppel zijn de stadsdiensten geschrapt. Op 9 december 2015 waren al deze stadsdiensten verdwenen.

periode 2011–2014.³² 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.

Figuur 2.2 Procentuele ontwikkeling reizigersaantal 2011–2014



2.5.3 Klanttevredenheid

In het *Provinciaal Omgevingsplan* is aangegeven dat voor het totale regionale openbaar vervoer gestreefd werd naar een klanttevredenheid van ten minste 7,0. Deze doelstelling is ruim gehaald. In Tabel 2.5 zijn de streefwaarden en gerealiseerde waarden voor klanttevredenheid weergegeven zoals het OV-bureau deze heeft gerapporteerd in de jaarverslagen.

Tabel 2.5 Streefwaarden en gerealiseerde waarden klanttevredenheid in de periode 2010–2015

Jaar	Streefwaarde Provinciaal Omgevingsplan	Streefwaarde klanttevredenheid OV-bureau	Gerealiseerde waarde klanttevredenheid
2010	7,0	7,4	7,6
2011	7,0	7,6	7,4
2012	7,0	7,7	7,5
2013	7,0	7,5	7,5
2014	7,0	7,5	7,5
2015	7,0	7,5	7,6

Bron: www.klantenbarometer.nl

³² Zoals eerder aangegeven zijn er geen vergelijkbare reizigersgegevens voor 2015. De reizigersaantallen zijn gebaseerd op chauffeurstellingen en moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Het OV-bureau heeft een hogere ambitie op het vlak van klanttevredenheid dan was geformuleerd in het Provinciaal Omgevingsplan.³³ De streefwaarden van het OV-bureau variëren van jaar tot jaar en worden niet ieder jaar gehaald. 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.

2.5.4

Integratie aanvullend OV en Wmo-vervoer

In het *Provinciaal Omgevingsplan* is aangegeven dat in 2010 het aanvullend openbaar vervoer financieel en praktisch geïntegreerd moet zijn met het Wmo-vervoer. Dit doel is niet bereikt. Wel is in 2009 een eerste stap gezet doordat een concessie is uitgegeven waarin het gemeentelijke doelgroepenvervoer en het kleinschalig openbaar vervoer financieel zijn gecombineerd. Het project Publiek Vervoer is opgezet om het doel in 2018 alsnog te realiseren.

Box 2.2 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 Groningse en Drentse 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.³⁴ 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.

De provincies Groningen en Drenthe 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. 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

³³ Het OV-bureau heeft een hogere ambitie voor klanttevredenheid dan was geformuleerd in het Provinciaal Omgevingsplan doordat er meer partijen zitting hebben in het OV-bureau dan alleen de provincie Groningen die gezamenlijk hun ambitie hebben bepaald.

³⁴ Noordelijke Rekenkamer, *Het krimpbeleid van de provincie Drenthe*, 2015.

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.

2.5.5

Bereikbaarheid buitengebied overdag

In hoeverre voorzieningen vanuit het buitengebied met het openbaar vervoer kunnen worden bereikt, is uitgewerkt in hoofdstuk 4. De doelstelling om het buitengebied ten minste overdag per aanvullend openbaar vervoer (Regiotaxi) bereikbaar te laten zijn, is wel gerealiseerd. 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 reisinformatie en zijn er verschillende telefoonnummers die niet eenvoudig te vinden zijn.³⁵ Ook het feit dat een deel van de bussen 's avonds en 's zondags zijn omgezet in LijnBelBussen heeft de bereikbaarheid weliswaar niet aangetast maar de gebruiksvriendelijkheid wel. Het tweede provinciale doel om de bereikbaarheid van voorzieningen met het openbaar vervoer op het platteland te verbeteren is daardoor niet bereikt.

2.5.6

Kostendekkingsgraad openbaar busvervoer

De doelstelling van het OV-bureau was om vanaf 2014 jaarlijks tot aan 2020 een gemiddelde toename van de kostendekkingsgraad met 1%-punt te realiseren. Er is geen streefwaarde geformuleerd voor de hoogte van de kostendekkingsgraad. In Tabel 2.5 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.

³⁵ Zie hoofdstuk 4.

Tabel 2.6 Kostendeckingsgraad openbaar busvervoer in de periode 2010–2015

Jaar	Kostendeckingsgraad	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 %

Een ander beeld ontstaat wanneer onderscheid gemaakt wordt naar de verschillende soorten openbaar vervoer. Het hoogwaardig openbaar vervoer is soms meer dan kostendeckend waardoor de gemiddelde kostendeckingsgraad flink hoger wordt. Dit geeft een geflatteerd beeld. De kostendeckingsgraden van het streekvervoer en kleinschalig openbaar vervoer zijn beduidend lager, zoals blijkt uit tabel 2.7.³⁶

Tabel 2.7 Kostendeckingsgraden per soort vervoer (bron: presentatie OV-bureau november 2015)

Soort vervoer	Kostendeckingsgraad	Subsidie per reiziger in €
Qliner	99%	0,03
Basis streeklijn	39%	4,53
Aanvullende streeklijn	26%	7,40
LijnBelBus	7%	26,27
Regiotaxi	47% ³⁷	7,68

2.6 Conclusie

De provincie heeft enkele concrete en enkele algemene doelen geformuleerd voor het openbaar busvervoer in perifere gebieden. De concrete doelen betreffen reizigersgroei en klanttevredenheid. De doelen op het gebied van reizigersgroei zijn slechts ten dele gerealiseerd. 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 duidelijk waarneembaar en zet zich voort. Door de toename van het aantal reizigers en reizigerskilometers in het hoogwaardig openbaar vervoer wordt in de geaggregeerde gegevens de afname van het aantal reizigers en reizigerskilometers in het kleinschalige openbaar vervoer onzichtbaar. Het OV-bureau kiest bovendien vanaf 2015 voor een andere definitie van reizigersgroei, die een positiever beeld geeft.

³⁶ www.cmostamm.nl/wp-content/uploads/Presentatie-OV-bureau-Groningen-Drenthe.pdf

³⁷ De kostendeckingsgraad is relatief hoog, omdat de reiziger meer dan het OV-tarief betaalt.

Het doel om voor het totale regionale openbaar vervoer een klanttevredenheidscore van ten minste 7,0 te behalen is ruim gehaald wanneer naar de gemiddelde score gekeken wordt. De onderdelen *prijs* en *informatie over vertraging* scoorden lager dan een 6,0. De ambitieuzere doelen van het OV-bureau op het gebied van klanttevredenheid zijn niet ieder jaar gehaald.

Wat ruimere doelen op het gebied van openbaar vervoer in perifere gebieden zijn geformuleerd in het krimpbeleid. Daar benadrukt de provincie het belang van bereikbaarheid van voorzieningen in en vanuit perifere dunbevolkte gebieden. Bereikbaarheid is essentieel voor de leefbaarheid in deze gebieden. Het beleid dat erop gericht is om voorzieningen te concentreren maakt een goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer nog urgenter. Het doel dat het buitengebied ten minste overdag per aanvullend openbaar vervoer bereikbaar is, is gerealiseerd. 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 bereikbaarheid weliswaar niet aangetast maar de gebruiksvriendelijkheid wel. Het tweede provinciale doel om de bereikbaarheid van voorzieningen met het openbaar vervoer op het platteland te *verbeteren* is daardoor niet bereikt.

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 vanaf 2014 jaarlijks de kostendekkingsgraad met 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.

Het doel om het aanvullend openbaar vervoer in 2010 geïntegreerd te hebben met het gemeentelijk doelgroepenvervoer is niet bereikt. Wel is een eerste stap gezet met de gecombineerde concessie in 2009. De provincie tracht dit doel in 2018 alsnog te verwezenlijken met het project Publiek Vervoer.

3

**De uitgaven aan het
busvervoer in Groningen**

De uitgaven aan het busvervoer in Groningen

3.1 Inleiding

De provincie Groningen besteedt ongeveer een derde van haar financiële middelen aan bereikbaarheid.³⁸ 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).

3.2 De uitgaven aan de exploitatie van het busvervoer

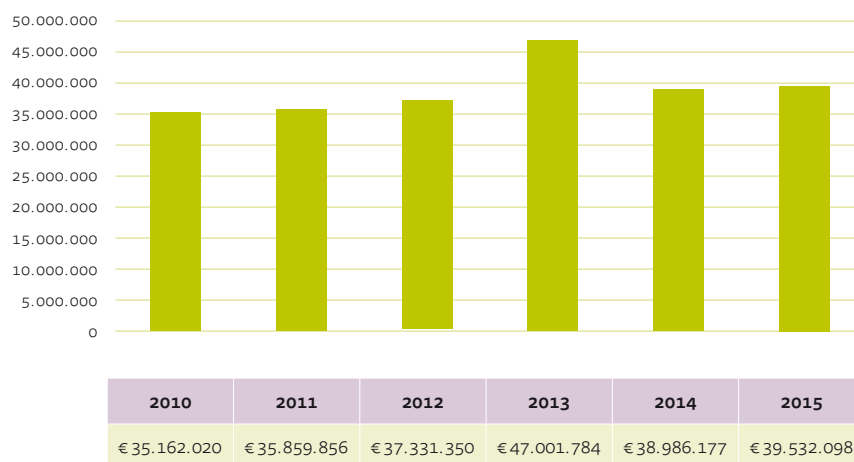
Tot en met 2015 was de Brede Doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer de belangrijkste financiële bron die de provincie Groningen voor de uitvoering van het mobiliteitsbeleid tot haar beschikking had. Doordat het Rijk bezuinigingen op het structurele deel van de BDU verkeer en vervoer heeft doorgevoerd³⁹, daalde de aan Groningen toegekende uitkering vanaf 2011 ook. In 2011 ontving de provincie nog ruim € 70 miljoen van het Rijk, terwijl dat in 2015 was gedaald naar een kleine € 66 miljoen. Hiervan besteedde de provincie tussen de € 35 en € 40 miljoen aan de exploitatie van het busvervoer.⁴⁰

³⁸ Bron: Provinciale begroting; onder 'bereikbaarheid' vallen niet alleen de exploitatiebijdragen OV, maar ook het beheer en onderhoud van wegen en waterwegen, bijdragen in de kosten van infrastructurele werken.

³⁹ 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.

⁴⁰ Aan de treinexploitatie werd vanuit de BDU jaarlijks € 15 à € 20 miljoen uitgegeven. Naast de exploitatie van het bus- en treinvervoer zijn BDU-middelen ingezet voor specifieke openbaar vervoersprojecten, waaronder de invoering van de OV-chipkaart, het versterken van de sociale veiligheid op het spoor en enkele investeringen in de infrastructuur zoals het verbeteren van de P+R-voorzieningen.

Figuur 3.1 De provinciale bijdrage aan busexploitatie



Figuur 3.1 geeft de jaarlijkse Groningse bijdrage ten behoeve van de exploitatie van het busvervoer weer. De provinciale bijdrage aan het OV-bureau liep in de onderzoeksperiode op van € 35,2 naar € 39,5 miljoen. Deze bijdrage werd volledig bekostigd uit de BDU.⁴¹ In 2013 was er een piek in de provinciale bijdrage. Na het mislukken van de invoering van de Regiotram⁴² in 2012 moest er een alternatief komen. In de jaren daarna is het Q-link-concept⁴³ ontwikkeld. De provincie heeft in 2013 € 9,9 miljoen uitgetrokken voor (voor)financiering voor materieel voor het 'pluspakket Q-link'.

Naast de gelden voor de exploitatie van het busvervoer stelde de provincie Groningen jaarlijks € 360.000 uit haar algemene middelen ter beschikking om een deel van de personele kosten van het OV-bureau te dekken. Daarnaast bekostigde de provincie Groningen nog projecten vanuit de algemene middelen. Deze inzet bleef met een waarde van tussen de € 1 en 3 miljoen min of meer constant gedurende de onderzoeksperiode.

⁴¹ De provincie Groningen had wel andere middelen voor mobiliteitsbeleid tot haar beschikking heeft, waaronder gelden uit het Regiospecifiek Pakket (RSP) programma Groningen Drenthe. Hiermee worden specifieke projecten (business cases) bekostigd.

⁴² Dit was een plan om een tram in Groningen te herintroduceren. Eind 2012 werd dit plan afgeblazen vanwege verzet van burgers en ondernemers en onenigheid over de kosten van het plan.

⁴³ Q-link werd in 2013 bedacht als vervanging voor de door de gemeenteraad afgeblazen Regiotram. Q-link is een hoogwaardig openbaar vervoer-busformule van vervoerder Qbuzz en het OV-bureau Groningen Drenthe in en rond de stad Groningen. Het bestaat uit vijf snelle en frequent rijdende buslijnen waarop kwalitatief hoogwaardige bussen worden ingezet.

De uitvoering van het busvervoer geschiedt samen met de provincie Drenthe en de gemeente Groningen door het OV-bureau. Het OV-bureau is een openbaar lichaam volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen.⁴⁴ 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.⁴⁵ Feitelijk is het OV-bureau daarmee de openbaarvervoersautoriteit voor het busvervoer van Groningen en Drenthe geworden. 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 een proces van afweging en inspraak aan vooraf, waarbij ruimte is voor inbreng vanuit Provinciale Staten van Groningen.⁴⁶

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 kostendeckingsgraad van het openbaar busvervoer schommelt weliswaar van jaar tot jaar, maar als gevolg van deze keuze wordt het openbaar vervoer in Groningen en Drenthe voor ongeveer de helft bekostigd uit de reizigersopbrengsten.

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.

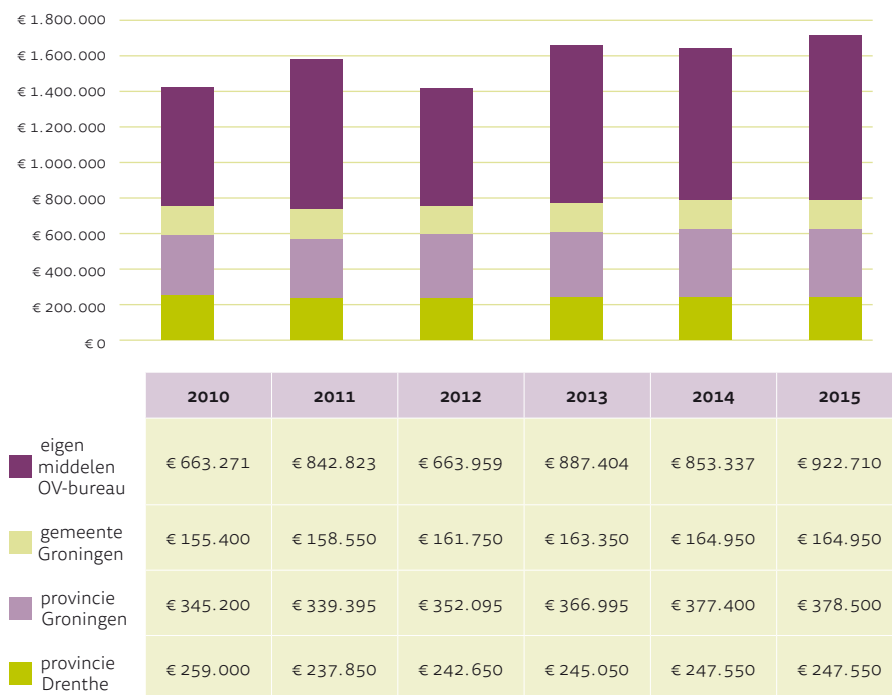
⁴⁴ Artikel 51, juncto artikel 8, eerste lid.

⁴⁵ In artikel 4 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling.

⁴⁶ 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.

De verdeling over de deelnemende partijen gaat volgens een verdeelsleutel.⁴⁷ De resterende personele uitgaven – ongeveer de helft – worden door het OV-bureau bekostigd uit de reizigersinkomsten. Dit is weergegeven in figuur 3.2. De figuur laat zien dat de deelnemende overheden ongeveer de helft van de salariskosten van het OV-bureau voor hun rekening nemen.

Figuur 3.2 Bekostiging personeelskosten OV-bureau



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 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.

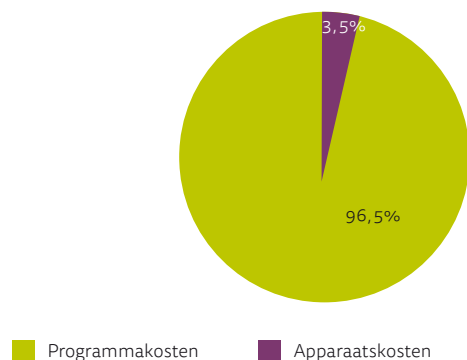
Een andere taak van het OV-bureau is het voorbereiden en uitvoeren van aanbestedingsprocedures en het concessie management. Het OV-bureau controleert of de vervoerders zich houden aan de eisen die in de verleende concessie zijn gesteld. Ook sluit het contracten met partijen op het gebied van bijvoorbeeld 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.

⁴⁷ De verdeelsleutel is sinds 2011: provincie Groningen: 46%, provincie Drenthe: 33%, gemeente Groningen: 22%.

3.4 Uitgaven aan de concessies

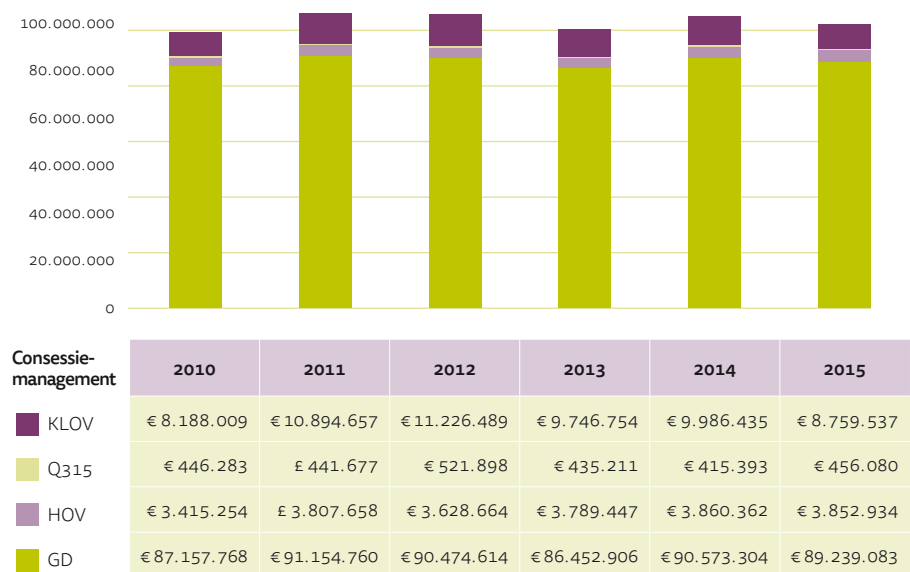
Gemiddeld besteedt het OV-bureau 3,5% van zijn middelen aan apparaatskosten (zie figuur 3.3). Het OV-bureau is verantwoordelijk voor het programma Collectief Personenvervoer. Het OV-bureau zet 96,5% van haar middelen in voor de uitvoering van dit programma (de zogeheten programmakosten). Hierop gaat deze paragraaf nader in.

Figuur 3.3 Apparaats- en programmakosten (gemiddelde 2010–2015)



Figuur 3.4 geeft een overzicht van de uitgaven per concessie. Naast de GD-concessie, de HOV-concessie en de KLOV-concessie, was er nog een kleine concessie voor exploitatie van het Groningse deel van lijn Q315 (Groningen - Heerenveen - Lelystad). 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 3.4 betreffen alleen de uitgaven aan het kleinschalig openbaarvervoer dat onder verantwoordelijkheid van de provincie plaatsvindt.

Figuur 3.4 Uitgaven per concessie



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.

3.5

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 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 bezuinigen 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.⁴⁸ 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 kostendeckingsgraad 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 paralleliteit (waar meer buslijnen deels hetzelfde traject rijden kan de rijfrequentie omlaag of moet worden overgestapt);

⁴⁸ Brief van GS van 23 februari 2012, briefnummer 2012-08653/8/A.23, VV, betreffende financiële situatie OV-bureau.

- Vraagafhankelijke bediening waar een structureel lage bezetting is;
- Uitbreidingen waar vervoersgroei mogelijk is (extra inkomsten).

In hun brief van 3 april 2012 geven Gedeputeerde Staten aan dat ook voor de dienstregeling 2013 besparingen nodig zijn voor het opvangen van het tekort.⁴⁹ 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.

Op de concessie voor het kleinschalig openbaar vervoer is in 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'.

3.6

Conclusie

Het OV-bureau ontving jaarlijks rond de € 40 miljoen van de provincie Groningen. De provincie Groningen bekostigde ruim 99% daarvan uit de BDU verkeer en vervoer; minder dan 1% bekostigde de provincie uit de algemene middelen. De provincie Drenthe droeg jaarlijks € 15 tot € 20 miljoen af aan het OV-bureau. 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.

⁴⁹ Brief van GS van 23 mei 2012, briefnummer 2012-21.853/21/A.11, VV, betreffende hoofdlijnen dienstregeling en tarieven 2013 bus

4

De bereikbaarheid

De bereikbaarheid

4.1

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.⁵⁰ 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 reisadviezen⁵¹ 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 Groningen in totaal 1992 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.

⁵⁰ Bijlage 2 bevat een toelichting op de gevolgde methodiek.

⁵¹ Bij OV9292.

Van al deze aspecten is onderzocht welke veranderingen zich hebben voorgedaan in de periode 2010–2015.⁵² 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 4.1 bevat een korte beschrijving van de drie geselecteerde buslijnen.

Box 4.1: de geselecteerde buslijnen

Lijn 73 is een streekbus die rijdt van Emmen, via Weerdinge, Ter Apel, Musselkanaal, Stadskanaal, Hoogezand en Foxhol naar Groningen en terug. In de perioden buiten de vakanties vervoert de lijn maandelijks ongeveer 30.000 reizigers. In de vakantie maanden juli en augustus daalt het gebruik van deze lijn tot ongeveer 15.000 reizigers per maand. In 2013 was de kostendekkingsgraad van lijn 73 54%, terwijl die in 2015 lager lag, namelijk op 44%.⁵³

Lijn 14 is een streekbus die rijdt van Stadskanaal, via Alteveer, Onstwedde, Smeerling, Vlagtwedde, Veele, Wedderveer en Blijham naar Winschoten en terug. Met ongeveer 7.000 reizigers per maand wordt er van de drie geselecteerde lijnen het minst gebruik gemaakt van lijn 14. De lage bezettingsgraad resulteert in een lage kostendekkingsgraad. In 2013 bedroeg deze nog 35%, terwijl zij in 2015 was gedaald naar 30%.

Kostendekkingsgraad			
Jaar	Lijn 73	Lijn 14	Lijn 61
2013	54%	35%	43%
2015	44%	30%	37%
Vershil	- 10%	- 5%	- 6%

Lijn 61 is een streekbus die rijdt van Groningen via Middelstum, Uithuizen en Appingedam naar Delfzijl en terug. Van de drie geselecteerde lijnen vervoert lijn 61 de meeste passagiers. Buiten de schoolvakanties vervoert deze lijn tussen de 30.000 en 35.000 personen, met soms pieken van 40.000. Net als bij de twee andere lijnen, daalt het aantal reizigers in de zomerperiode. De betrekkelijk lage bezettingsgraden hebben hun weerslag op de kostendekkingsgraad van de buslijn. Deze bedroeg in 2013 nog 43% en deze was in 2015 gedaald naar 37%.

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 LijnBelBus.

⁵² Bij deze bereikbaarheidsanalyse moet worden opgemerkt dat er sprake is van een meting van de theoretische bereikbaarheid van voorzieningen in centrumkernen vanuit perifere 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 aselekt 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.

⁵³ Omdat in 2010 nog geen OV-chipkaartgevens beschikbaar waren, kon de kostendekkingsgraad voor 2010 niet op lijnniveau worden bepaald.

4.2

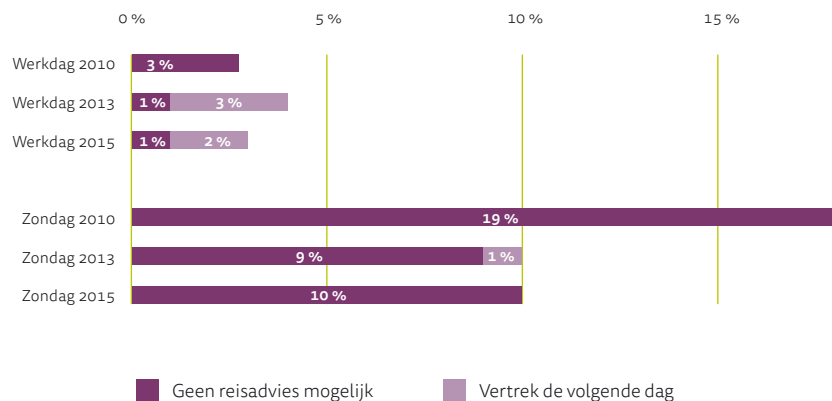
Bereikbaarheidsanalyse

4.2.1

Kun je op je bestemming komen?

Het percentage adressen dat op werkdagen niet met het OV bereikbaar is, schommelt tussen de 3 en 4%. Het gaat hier vooral om de avonduren. Het aantal is in de periode 2010–2015 min of meer gelijk gebleven.

Figuur 4.1 Percentage niet bereikbare adressen



Op zondagen ligt het percentage niet bereikbare adressen beduidend hoger dan doordeweeks. In 2010 was 19% van de geselecteerde adressen niet met het openbaar vervoer bereikbaar. In de jaren daarna is dit afgenomen naar 10%. Dit betreft op zondag niet alleen reizen in de avonduren, maar ook overdag. De sterke afname tussen 2010 en 2013 komt vooral door een gewijzigde dienstregeling op 9 december 2012 met grote aanpassingen van lijn 61. Verschillende buslijnen zijn daarbij samengevoegd, waardoor het aantal adressen zonder reisadvies voor deze lijn in één keer terugliep van 30 naar 3%. Ook rondom lijn 73 is het aantal adressen dat 's zondags niet bereikbaar is relatief hoog, ruim 20%. Dit percentage is enigszins opgelopen van 19% in 2010 naar 24% in 2015.

4.2.2

Hoe lang doe je er over?

Een ander aspect van efficiënt openbaar vervoer is de tijd die het kost om de 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).
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

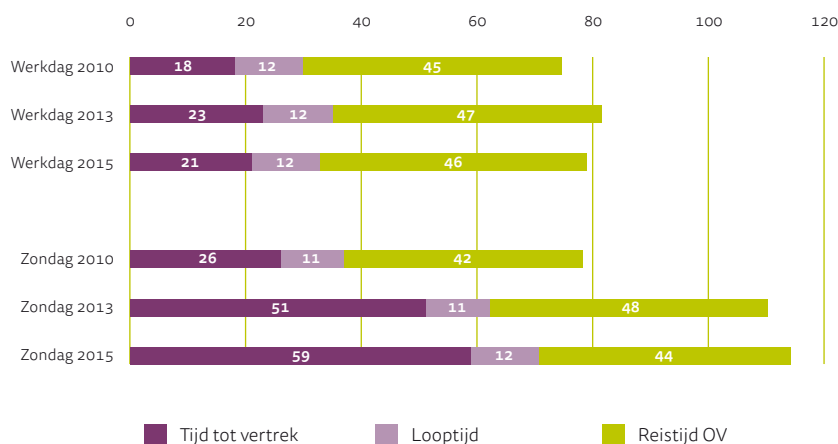
In Box 4.2 wordt dit geïllustreerd met een voorbeeld.

Box 4.2: Voorbeeld van berekening totale reisduur

Op een dinsdag in januari 2013 wil iemand van een adres aan de Kopstukken in Mussel naar voorzieningen in de centrumkern Winschoten. Hij wil rond 11.00 uur vertrekken. De Buurtbus vertrekt om 11.17 uur. Hij doet eerst 5 minuten iets anders en gaat dan 12 minuten lopen naar de dichtstbijzijnde halte. Daar neemt hij de Buurtbus en dan stapt hij over op buslijn 73. In totaal zit hij 87 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 104 minuten.

Bovengenoemde drie (deel)reistijden zijn weergegeven in figuur 4.2. Gemiddeld bedraagt de tijd tot vertrek op werkdagen zo'n 20 minuten. Daarna moet de reiziger gemiddeld 12 minuten naar de halte lopen en drie kwartier met het openbaar vervoer reizen. Op werkdagen zijn er in de loop van de onderzoeksperiode geen noemenswaardige veranderingen in de gemiddelde totale reistijd waar te nemen (een toename van 4 minuten).

Figuur 4.2 Gemiddelde reistijd reisadviezen



Op zondag is de gemiddelde reistijd in 2015 ten opzichte van 2010 met 37 minuten toegenomen. Dit komt vooral doordat lijn 14 en 61 minder frequent zijn gaan rijden. Zat er in 2010 nog gemiddeld een klein half uur tussen de gewenste vertrektijd en de eerstvolgende mogelijkheid van vertrek, in 2015 was dat opgelopen tot bijna een uur. Vooral op zondagochtend is de tijd tot het vertrek langer geworden: van ruim een half uur tot meer dan twee uur. De looptijd en de reistijd met het OV zijn vrijwel onveranderd gebleven.

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 perifere 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.

De langere tijd tot het vertrek hangt samen met het schrappen van de LijnBelBus van lijn 14 op zondagochtend terwijl er geen alternatief voorhanden is. De gemiddelde tijd tot het vertrek van de geselecteerde adressen rondom lijn 14 neemt hierdoor toe van een klein kwartier tot ruim anderhalf uur.⁵⁵ Op zondagochtend is de reiziger rond lijn 14 volledig aangewezen op de Regiotaxi of eigen vervoer.

Daarnaast is op zondag de totale reistijd voor de adressen rond lijn 61 enigszins toegenomen. Het is waarschijnlijk dat de langere reistijd een gevolg is van de samenvoeging van de voormalige buslijnen 41 (Uithuizen - Delfzijl), 61 (Groningen - Uithuizen) en 161 (Groningen - Middelstum) op 9 december 2012. Dit resulteert enerzijds in een verlenging van de reistijd met het openbaar vervoer van zo'n 13 minuten. Anderzijds leidt dit tot een verlenging van de tijd tot vertrek van 13 minuten. Daarnaast moeten reizigers op zondag gemiddeld drie minuten langer lopen. Al met al is de totale reisduur voor adressen rond lijn 61 op zondag met ruim een half uur verlengd. Bij lijn 73 is de gemiddelde totale reistijd op zondag min of meer gelijk gebleven.

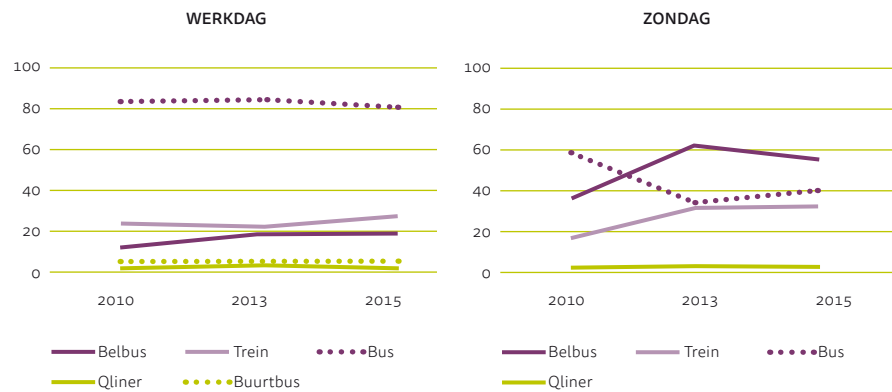
4.2.3 De vervoersvormen

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. De Regiotaxi vervult vaak een voortransportfunctie om vanuit de haarvaten bij de bus te komen die op de onderzochte lijn rijdt. De bus kan op zijn beurt weer een voortransportfunctie vervullen voor het hoogwaardig openbaar vervoer, zoals de trein of de Qliner. Hierdoor moeten reizigers in perifere gebieden soms overstappen waarbij zij verschillende vormen van openbaar vervoer moeten combineren om op hun bestemming te komen. De Rekenkamer is nagegaan welke mix van openbaar vervoermiddelen aan de reiziger wordt geadviseerd en in hoeverre hierin in de tijd verschuivingen zijn opgetreden.

Op werkdagen wordt door de jaren heen in zo'n 80% van de gevallen gebruik gemaakt van de bus. Op de tweede plaats komt de trein, die in meer dan 20% van de reizen voorkomt. Vooral rondom lijn 61 vervult de bus vaak een voortransportfunctie voor de trein. De spoorweg loopt hier deels parallel met de buslijn. De inzet van de belbus neemt op werkdagen enigszins toe, van zo'n 10 naar zo'n 20% van de reisadviezen. De Qliner en de buurtbus nemen op werkdagen een bescheiden plaats in. Het blijkt dat er op werkdagen weinig veranderingen zijn opgetreden in de mix van vervoermiddelen.

⁵⁵ In de ochtend (bij een gepland vertrek om 8.00 uur) is zelfs sprake van een tijd tot vertrek van meer dan 4 uur.

Figuur 4.3 Openbaarvervoersmix op werk- en zondagen



Op zondag ziet de openbaarvervoersmix er heel anders uit. Het belang van de streekbus is op zondag veel kleiner dan op werkdagen; de functie van de streekbus wordt deels overgenomen door de LijnBelBus. In de loop van de tijd wint de LijnBelBus terrein, vooral op zondag. Rondom lijn 14 neemt de belbus op zondag zelfs de gehele dienstregeling over. Vooral in de avonduren is het aandeel van de LijnBelBus hoog (meer dan 60%). Dit is niet verwonderlijk omdat het overeenkomt met het provinciale beleid om streekbusvervoer in onrendabele uren om te zetten in vraagafhankelijk vervoer.

Net als de streekbus, vervult de LijnBelBus in veel gevallen het voortransport naar de trein. Het belang van de trein is op zondag iets groter dan op werkdagen. Het belang van de trein neemt toe. Dit is deels toe te schrijven aan ontwikkelingen rondom lijn 74. Hier is namelijk op 1 mei 2011 de treinverbinding Groningen - Veendam in gebruik genomen. Voor een deel van de reizigers vormt deze nieuwe spoorverbinding een goed alternatief voor de bus. Ook rondom lijn 61 neemt het aandeel van de trein op zondag licht toe.

Het aandeel van de Qliner heeft op zondag een bescheiden omvang. In de weekenden rijden er geen buurtbussen in het geselecteerde gebied.

4.3 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. Met de concessie die in 2009 startte, is de Regiotaxi ingevoerd in de gehele provincie Groningen. Daarmee is tegemoet gekomen aan de wens van Provinciale Staten om de gehele provincie van goed openbaar vervoer te voorzien en het platteland te ontsluiten.⁵⁶

⁵⁶ Brief van GS aan PS, 15 november 2011, Briefnummer 2011-51.403/46/A.9, VV, onderwerp: CU, SP en PvdD-motie inzake bezuinigingen openbaar vervoer in krimpgebieden.

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 bushalte⁵⁷, treinstation of OV-knooppunt 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 Groningen voor de goed geïnformeerde reiziger vaak korter uitvallen dan uit de reisadviezen blijkt. In die zin zou de analyse op grond van de geraadpleegde 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 bij het gebruik van de Regiotaxi:

- De reiziger moet tenminste een uur voor de gewenste vertrektijd bellen.⁵⁸
- 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 OV9292.⁵⁹ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

- Soms wordt doorverwezen naar de website van het OV-bureau⁶⁰, of naar die van de hoofdvervoerder.⁶¹ 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.

Box 4.2: 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'.⁶² 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.⁶³ 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'⁶⁴ 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 4.1 is de ontwikkeling van de tarieven weergegeven.⁶⁵ 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.

⁶⁰ Bijvoorbeeld de website van Personenvervoer Assen.

⁶¹ 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.

⁶² Ambtelijk hoor en wederhoor, januari 2017.

⁶³ 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.

⁶⁴ Bijvoorbeeld door studenten die uitgaan en geen zin hebben om gebruik te maken van regulier openbaar vervoer met een dienstregeling.

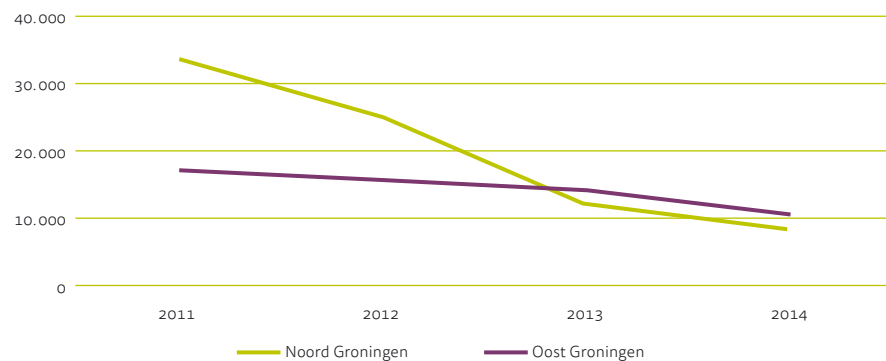
⁶⁵ Zoals aangegeven is de Regiotaxi bestemd voor Wmo-vervoer en voor OV-reizigers. Alleen die laatste groep is van belang voor dit onderzoek en is opgenomen in de tabel.

Tabel 4.1 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
Vershil ritprijs 2010–2015		€ 0,94		€ 7,35
Vershil %		20%		106%

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 drie buslijnen zijn geselecteerd is weergegeven in figuur 4.4. Het gebruik van de Regiotaxi heeft in beide regio's een dalend verloop. Het gebruik van de Regiotaxi in Noord-Groningen daalt het sterkst. Volgens het OV-bureau is de daling van het aantal reizigers met de Regiotaxi te verklaren door de aangepaste vervoerwaarden en de bevolkingsdaling in deze regio's.⁶⁶

Figuur 4.4 Aantal reizigers Regiotaxi Noord en Oost Groningen (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.

⁶⁶ Trendmonitor 2014.

Conclusie

De bereikbaarheid van voorzieningen in centrumkernen is in de periode 2010–2015 voor de geselecteerde adressen op werkdagen constant gebleven. Op zondag is de bereikbaarheid iets verslechterd; de frequentie waarmee de bussen rijden is afgenomen, de tijd tot het vertrek is daardoor toegenomen. Gemiddeld kan op werkdagen 96 tot 97% van de geselecteerde adressen worden bereikt.

Het aandeel van de LijnBelBus 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 sterk toegenomen. Dit komt vooral doordat de bus dan minder frequent rijdt waardoor de tijd tussen het gewenste en het mogelijke vertrekmoment meer dan verdubbeld is. Gemiddeld moest de OV-reiziger in 2010 een half uur doorbrengen tot hij kon vertrekken en in 2015 een uur. Vooral op zondagochtend is de tijd tot het vertrek sterk toegenomen.

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 van OV9292, er verschijnt wel een reclamebanner van een commercieel taxibedrijf, er 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.

5

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

5.1 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.⁶⁷

5.2 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 betreft 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.⁶⁸ 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 besparingen zijn doorgevoerd in de dienstregeling van 2013. Gedeputeerde Staten hebben een document met *Kaders voor de bezuinigingen dienstregeling bus 2013* aan Provinciale Staten gestuurd.⁶⁹ In deze brief worden de uitgangspunten van het OV-bureau beschreven voor een pakket aan bezuinigingsmaatregelen 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

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld: voordracht Ontwerpbegroting 2016 van het openbaar lichaam OV-bureau Groningen Drenthe alsmede de ontwerp Dienstregeling bus 2016.

⁶⁹ Brief van GS van 3 april 2012, nr. 2012-15.107/14/A.10, VV, betreffende kaders bezuinigingen dienstregeling bus 2013.

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

5.3 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.⁷⁰ 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 7,6.⁷¹ 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 opgenomen⁷² 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.⁷³ Daarnaast wordt per maand (nog niet op lijnniveau) informatie gegeven over de kostendekkingsgraad.

⁷⁰ www.ovklantenbarometer.nl

⁷¹ 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.

⁷² www.ovbureau.nl/ov-cijfers/dashboard/

⁷³ De cijfers kunnen eenvoudig worden geëxporteerd naar een Excelbestand, waardoor geïnteresseerde buitenstaanders zelf analyses kunnen uitvoeren. De cijfers gaan terug tot januari 2015.

5.4

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.

5.5

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).

6

**Vergelijking tussen
de drie noordelijke
provincies**

Vergelijking tussen de drie noordelijke provincies

6.1 Inleiding

De provincies hebben het regionale busvervoer op een verschillende manier georganiseerd. De provincies Groningen en Drenthe 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.

6.2 Enkele kanttekeningen bij de vergelijkbaarheid van de provincies

Doordat Groningen en Drenthe 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 Groningen en Drenthe zijn hierin andere zaken verrekend dan in de provincie Fryslân.⁷⁴ 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 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 Hoogeveen, Veenendam, Stadskanaal, Winschoten en Delfzijl.

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.

⁷⁴ Bijvoorbeeld kosten voor marketing en ontwikkeling.

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.

6.3

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

In de periode 2010–2015 hebben de vervoerders in opdracht van de provincies Groningen en Drenthe gemiddeld samen 976.867 dienstregelingsuren per jaar gereden. In de provincie Fryslân werden jaarlijks gemiddeld 636.217 dienstregelingsuren gereden.⁷⁵ Per dienstregelingsuur gaven de provincies Groningen en Drenthe 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 Groningen en Drenthe 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 Groningen of Drenthe 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 Drenthe en Groningen dezelfde kwantiteit aan openbaar busvervoer bieden met dezelfde mate van klanttevredenheid als de provincie Fryslân.

⁷⁵ 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.

6.4

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

De totale duur van het gewenste moment van vertrek tot aankomst op de bestemming is in Groningen en Drenthe 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 Groningen en Drenthe 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 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

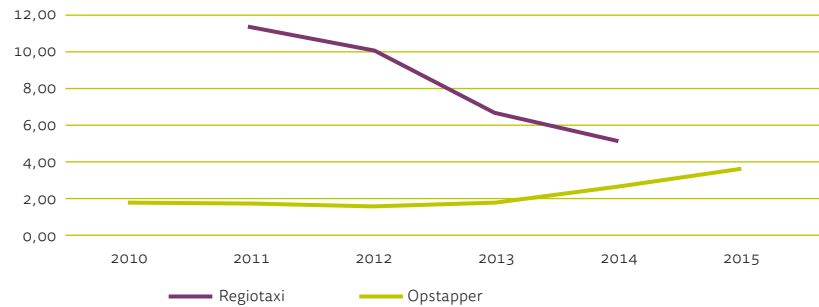
	Opstapper	Regiotaxi	LijnBelBus
Openbaar vervoer?	Ja	Nee	Ja
In OV9292	Ja	Nee	Ja
Eén telefoonnummer	Ja	Nee	Ja
Dienstregeling	Ja	Nee	Ja
Vaste route	Ja, in theorie	Nee	Ja
Halte	Ja	Nee	Ja
Deur-tot-deur service tegen meerprijs	Nee	Ja	Nee
Deur-tot-halte-service/ Halte-tot-deur service	Ja	Ja	Nee
Tariefsysteem	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 Groningen en Drenthe 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.⁷⁶

⁷⁶ Uitgaande van een gemiddelde bezettingsgraad van de Opstapper van 1,2 reizigers per rit.

Figuur 7.1 Aantal reizigers met Regiotaxi en Opstapper per 100 inwoners



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.

6.5 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 Groningen of Drenthe 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 Groningen € 64, in Drenthe € 42 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 klantvriendelijk 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.⁷⁷

De totale duur van het gewenste moment van vertrek tot aankomst op de bestemming is in Groningen en Drenthe 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 betekent dat een reiziger later zal moeten vertrekken dan hij wenst, doordat de bus in Groningen en Drenthe 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.

⁷⁷ In 2010 is de Opstapper nog niet in de reisadviezen opgenomen.

7

Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie

7.1

Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen

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 Groningen*. 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 met de provincie Drenthe.

Wij herkennen veel van de in het rapport beschreven ontwikkelingen. Ontwikkelingen die in de uitvoeringspraktijk zijn 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 plaatsgevonden.

Reactie naar aanleiding van de conclusies

De kern van het 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 en de bereikbaarheid van de meer ‘perifere gebieden’ goed wilden borgen.

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

De ontwikkeling van het Hoogwaardig OV (het 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 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 uw onderzoek. De kern Garrelsweer (sinds 2012 gelegen aan de lijn 140, inmiddels Q-link 6) en de kernen Annen (waar in

2014 Q-link 5 is gaan rijden) en Eext (zeer nabij het 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 de uitgekiende jaarlijkse dienstregelingsprocessen (steeds ook goed afgestemd met alle betrokken gemeenten, het consumentenplatform Groningen en Provinciale Staten) de bereikbaarheid van het perifere gebied efficiënt, maatwerkgericht en ook duurzaam gerealiseerd.

Wij kunnen de eerste conclusie, de achteruitgang van het kleinschalig openbaar vervoer blijft buiten beeld, daarom niet plaatsen. U constateert immers juist geen achteruitgang in de bereikbaarheid. Alle gerealiseerde aanpassingen zijn steeds zorgvuldig met betrokkenen afgestemd. In Provinciale Staten is verder in het kader van het Omgevingsplan Groningen 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 afgeschaft per 1 januari 2017, omdat het te aantrekkelijk en daardoor 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 hierna). In conclusie 3 wordt gesproken van een ambivalente houding. Wij zien onze aanpak als een manier om een goede balans te vinden tussen aanbod en prijs.

Overigens delen wij de conclusie dat de Regiotaxi wel een goed 'vindbaar' vervoerproduct dient te zijn. Dat is in de praktijk nu niet meer het geval. Het OV-bureau heeft inmiddels maatregelen genomen om de vindbaarheid van de Regiotaxi te verbeteren, onder andere door een verwijzing op OV9292. Ook binnen de aanbesteding Publiek Vervoer is een goede vindbaarheid van 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 het WMO-vervoer, Leerlingenvervoer en de Regiotaxi. Ook de kleinschalige OV concessie en de facilitering van bijvoorbeeld buurtbussen zijn onderdeel van deze gezamenlijke contracten.

Wij delen de tweede conclusie dat de betreffende regiocontracten slechts een eerste stap zijn geweest in de integratie van de collectieve vervoervoorzieningen. De doorontwikkeling naar Publiek Vervoer is zeer gewenst. In de conclusie 6 wordt terecht geconstateerd dat de vele, verschillende vormen van collectief vervoer een weinig overzichtelijk geheel vormen. Zeker voor de incidentele gebruikers is dit mogelijk een drempel. Juist dit gegeven is de 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 de conclusie 7 dat de bij de bereikbaarheid van het perifeer gebied er tussen de drie onderzochte provincies geen groot verschil is gevonden. Wij wijzen u erop dat de situatie in Groningen Drenthe wezenlijk anders is dan die in Fryslân. De bereikbaarheid en (innovatieve duurzame) productontwikkeling in beide regio's zijn onvergelykbaar. Daarom is het te kort door de bocht om de toewijzing van de opbrengstverantwoordelijkheid als niet relevant te schetsen.

Reactie naar aanleiding van de aanbevelingen

AANBEVELINGEN 1 EN 2

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

AANBEVELING 3

Wij nemen uw aanbeveling over en zien het als een extra stimulans om samen met alle betrokkenen het 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 zogenaamde Hubs (aantrekkelijke op- en overstappunten tussen verschillende vervoerssystemen) achten wij in dit verband van groot belang en vormen een pijler van 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 kwaliteitsverbetering. Het instrument dat u samen met OV9292 ontwikkelde, kan hieraan bijdragen. Wij zullen hierover, met het OV-bureau, en OV9292 in gesprek gaan.

AANBEVELING 5

U suggereert dat wij geen beleid op het gebied van (mobiliteitsaspecten van) leefbaarheid in perifere gebieden voeren en dat monitoren. Die conclusie delen wij niet. Bereikbaarheid en mobiliteit zullen binnen het brede krimp- en leefbaarheidsbeleid en -monitoring van de provincie blijvend een belangrijke rol spelen. Wij zien de behandeling van dit Rekenkamerrapport in de Staten met belangstelling tegemoet en zullen de eventuele besluiten die de Staten over uw aanbevelingen nemen, opnemen in onze uitvoeringspraktijk.

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 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 verlaagd. Gekoppeld aan de geringere 'vindbaarheid' van dit vervangende OV-aanbod, is het sterk verminderde gebruik van het OV in de krimpgebieden een aandachtspunt.

Gedeputeerde Staten stellen dat de bereikbaarheid in het krimp- en leefbaarheidsbeleid blijvend een belangrijke rol speelt. Uit de beleidsdocumenten die de Rekenkamer heeft bestudeerd, komt inderdaad naar voren dat de provincie hier met regelmaat op wijst. Maar de Rekenkamer heeft vooralsnog niet kunnen vaststellen dat de provincie ook financiële middelen die in het kader van het krimpbeleid beschikbaar zijn, beschikbaar heeft gesteld voor het op peil houden van het openbaar vervoer in de krimpgebieden.

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 Groningen, *Krimp in Groningen 2009*, juni 2009
- Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009
- Provincie Groningen, *Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010–2013*, december 2010, vastgesteld door PS, PS besluitenlijst nr. 75, Groningen, 17 december 2010
- Provincie Groningen, *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016–2020*, vastgesteld door GS op 19 april 2016

Overig

- Enno Zuidema Stedebouw en Weusthuis Associatie, *Beter leven voor minder mensen, Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta*, november 2012

Websites

- www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Mobiliteit/Hoofdstuk-5_mobiliteitsbeleid.pdf
- www.cmostamm.nl/wp-content/uploads/Presentatie-OV-bureau-Groningen-Drenthe.pdf
- wiki.ovnederland.nl
- 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/
- www.regiotaxinoordgroningen.nl

Brieven

- GS, 15 november 2011, briefnummer 2011-51.403/46/A.9, VV, onderwerp: CU, SP en PvdD – motie inzake bezuinigingen openbaar vervoer in krimpgebieden.
- GS, 23 februari 2012, briefnummer 2012-08653/8/A.23, VV, betreffende financiële situatie OV-bureau.
- GS, 3 april 2012, nr. 2012- 15.107/14/A.10, VV, betreffende kaders bezuinigingen dienstregeling bus 2013.
- GS, 23 mei 2012, briefnummer 2012-21.853/21/A.11, VV, betreffende hoofdlijnen dienstregeling en tarieven 2013 bus.

Geïnterviewde personen

- Dhr. A. Bakker, Taxivervoer De Grooth
- Mw. P. Blokhuis, OV9292
- Dhr. J. Bosker, OV-bureau
- Dhr. M. Diepman, OV9292
- Dhr. P. Dijk, Arriva Touring
- Dhr. H. Feijen, Arriva
- Dhr. M. Jager, Marc Jager advies
- Dhr. K. de Jonge, Arriva Touring
- Dhr. A. Kamminga, OV-deskundige
- Dhr. B. Krijgsheld, Programmamanager Spoor, afdeling Verkeer en Vervoer, provincie Groningen
- Dhr. M. van der Mark, Qbuzz
- Mw. A. Medendorp, Taxivervoer UVO
- Dhr. R. Meinen, OV-bureau
- Dhr. S. Metz, OV-bureau
- Dhr. S. Rijploeg, OV- Consumentenplatform Groningen
- Dhr. J. van Selm, directeur OV-bureau
- 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, reizigers-aantallen, 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 substantiële⁷⁸ 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 die gebieden op grotere afstand gelegen zijn van kernen met voorzieningen. Het zijn de decentraal gelegen gebieden aan de randen van de provincie. De bevolkingsdichtheid in deze gebieden is laag; het zijn de gebieden die door het Rijk als krimpgebieden zijn aangewezen: De Marne (gemeente de Marne), Eemsdelta (gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum) en Oost-Groningen (gemeenten Bellingwedde, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam en Vlagtwedde). In tabel 1 is bevolkingsdichtheid weergegeven van de gemeenten in de provincie Groningen in 2014. De gemeenten met minder dan 100 inwoners per km² zijn licht gearceerd.

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

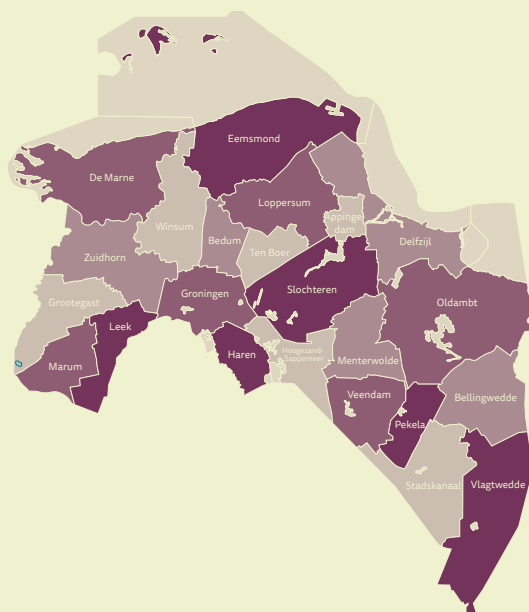
Gemeente	Aantal inwoners per km ² in 2014
Appingedam	507
Bedum	236
Bellingwedde	82
Ten Boer	165
Delfzijl	193

⁷⁸ Dit heeft de Rekenkamer niet nader gespecificeerd.

Eemsmond	84
Groningen	2.534
Grootegast	140
Haren	413
Hoogezand-Sappemeer	515
Leek	310
Loppersum	92
De Marne	60
Marum	161
Menterwolde	153
Oldambt	170
Pekela	259
Slochteren	103
Stadskanaal	279
Veendam	366
Vlagtwedde	95
Winsum	137
Zuidhorn	150

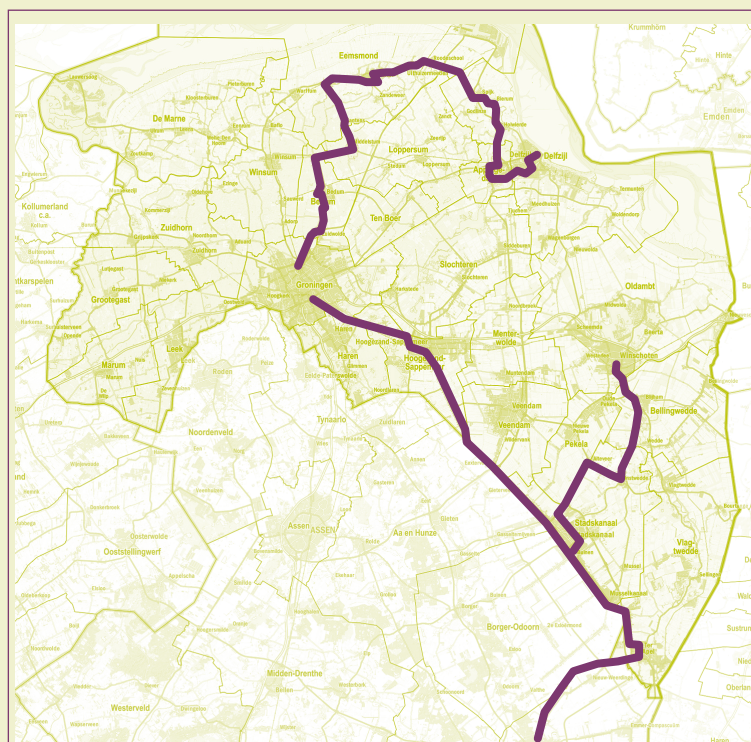
Uit Figuur 1 blijkt dat de gemeenten met de minste bewoners per km² inderdaad decentraal gelegen zijn. De buslijnen die geselecteerd zijn, lopen voornamelijk door deze gebieden. Bij de selectie zijn echter meerdere criteria gehanteerd (zie hierboven).

Figuur 1 Gemeenten in de provincie Groningen



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



In Tabel 2 zijn de geselecteerde lijnen weergegeven.

Tabel 2 Steekproef lijnen in perifere gebieden van de provincie Groningen

Lijn-nummer	Soort bus	Vervoerder	Traject	Aantal adressen geselecteerd
73	Streekbus	Qbuzz	Emmen - Weerdinge - Ter Apel - Musselkanaal - Stadskanaal - Hoogezand - Foxhol - Groningen	29
14	Streekbus	Qbuzz	Stadskanaal - Alteveer - Onstwedde - Smeerling - Vlagtwedde - Veele - Wedderveer - Blijham - Winschoten	24
61	Streekbus	Qbuzz en UVO/ Van Dijk i. o. v. Qbuzz	Groningen - Middelstum - Uithuizen - Appingedam - Delfzijl	30

Voor deze lijnen heeft de Rekenkamer per lijn ongeveer 24–30 perifeer gelegen adressen geselecteerd die van deze lijnen gebruik moeten maken om voorzieningen in de meest voor de hand liggende centrumkern te bereiken. Hierbij is uitgegaan van nodale structuren: een centrale ‘kern’ met omliggend verzorgingsgebied of regiofunctie. Om te bepalen welke dorpen op welke centrale kernen gericht zijn, is 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.⁷⁹ 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 Groningen zijn.

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

COROP gebied	Centrale kern	Gemeenten
Delfzijl en omgeving	Delfzijl	Appingedam, Delfzijl, Loppersum
Oost-Groningen	Winschoten	Bellingwedde, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam, Vlagtwedde
Overig Groningen	Groningen	Bedum, De Marne, Eemsum, Groningen, Grootegast, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Marum, Slochteren, Ten Boer, Winsum, Zuidhorn

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 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. Daarbij is gevraagd naar de meest optimale OV-verbinding (qua tijdsduur) tussen het geselecteerde adres en een adres (meestal van een busstation) in de COROP-kern. Er 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:

⁷⁹ Bron: CBS, Ministerie van BZK.

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 '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-vervoer⁸⁰ bijgekomen.

HOOGWAARDIG OPENBAAR VERVOER (HOV)

Stads- en streekvervoer dat voldoet aan hoge eisen ten aanzien van snelheid (hoge gemiddelde rijsnelheid, goede doorstroming), comfort, informatievoorziening en

⁸⁰ Nu Wlz-vervoer.

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 Studentenkkaart - 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% Studentenkkaart-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: die 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 drukker 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 vervoerssystemen 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
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
DRU	Dienstregelingsuur

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

Derde foto van boven: Alex Wiersma, provincie Groningen

Overige foto's: OV-bureau Groningen Drenthe



 **Noordelijke
Rekenkamer**

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Haedewych van Kampen
Edwin de Jong

ASSEN 8 MEI 2017

