

Onderzoeksplan

Openbaar Vervoer in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen

Inhoud

1 Inleiding	3
2 Context: Openbaar vervoer in Nederland	4
2.1 Bevoegdheden en taken van de provincies.....	4
2.2 Openbaar vervoer in de provincies Groningen en Drenthe	8
2.3 Openbaar vervoer in de provincie Fryslân	9
2.4 Huidige concessies.....	10
3 Vraagstelling en onderzoeksaanpak.....	12
3.1 Doelstelling.....	12
3.2 Centrale vraag en deelvragen	12
3.3 Afbakening en werkwijze	13
4 Planning	16
BIJLAGEN	17
Bijlage 1 Literatuurlijst.....	17
Bijlage 2 Begrippen en afkortingen	18
Bijlage 3 Rijks- en provinciaal beleid	20
Bijlage 4 Aanzet tot een normenkader.....	27

1 Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2016-2017 van de Noordelijke Rekenkamer is vermeld dat de Rekenkamer onderzoek zal doen naar het thema 'openbaar vervoer'. Een aanzienlijk deel van de provinciale financiële middelen wordt besteed aan dit beleidsterrein. Daarnaast is het een van de weinige beleidsterreinen waarbij de provincie direct met burgers te maken heeft. De Statenleden van de drie provincies hechten, ongeacht hun politieke kleur, veel belang aan het openbaar vervoer. Daar komt bij dat de drie provincies zich voorbereiden op nieuwe aanbestedingen omdat de huidige concessies voor streekvervoer voor een deel aflopen.

Eerst wordt in grote lijnen geschetst hoe het openbaar vervoer in Nederland is georganiseerd. Daarbij wordt beschreven welke bevoegdheden en taken de provincies hebben. Daarna wordt uiteengezet hoe de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen op dit moment invulling hebben gegeven aan deze taken.

Nadat deze context is geschetst, presenteert de Rekenkamer de centrale vraagstelling die zij in dit onderzoek zal hanteren. Daarbij wordt toegelicht hoe het onderzoeksonderwerp is afgebakend en welke onderzoeksaanpak de Rekenkamer zal volgen. In de bijlagen zijn een beknopte beschrijving van het openbaarvervoerbeleid van de provincies opgenomen, evenals een aanzet tot een normenkader.

2 Context: Openbaar vervoer in Nederland

Openbaar vervoer wordt in Nederland uitgevoerd in opdracht van een (decentrale) overheid die daarmee de rol van OV-autoriteit vervult. Voor deel ligt de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer bij het Rijk, voor een deel bij de provincie en voor een deel bij de gemeente. Tot slot zijn er ook particulieren die openbaar vervoer aanbieden.

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 aanbestedingen ertoe leiden dat de kwaliteit en de efficiëntie van het openbaar vervoer toenemen.

In tabel 1 is aangegeven welke instantie verantwoordelijk is voor welk soort vervoer.

Tabel 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 AWBZ-vervoer
Overig	carpooling, individueel of collectief vrijwilligersvervoer

In Bijlage 3 zijn de verschillende soorten openbaar vervoer omschreven.

2.1 Bevoegdheden en taken van de provincies

Het provinciebestuur bepaalt welk bedrijf het regionale openbaar vervoer (bus en trein) in de provincie verzorgt. Dit is een wettelijke taak. De Wet Personenvervoer 2000 schrijft voor dat het openbaar vervoer in Nederland via een Europese openbare aanbesteding wordt geregeld. Nederland is daarvoor opgedeeld in concessiegebieden. In een concessie(gebied) heeft een vervoerder gedurende een bepaalde periode het alleenrecht om openbaar vervoerdiensten aan te bieden aan de reizigers. Wel moet een vervoerder op sommige punten de verbindingen van een andere vervoerder gedogen.

De provincie stelt van tevoren vast aan welke eisen het openbaar vervoer in de provincie moet voldoen en maakt dit openbaar in een Programma van Eisen. Deze eisen maken deel uit van het Bestek. Vervolgens kan ieder openbaarvervoerbedrijf in Europa op basis van het bestek een offerte uitbrengen. De provincie bepaalt welke aanbieder het meest voordelig is op basis van prijs en kwaliteit en verleent de concessie. Als een ander vervoerbedrijf de concessie krijgt, gaat het personeel mee met behoud van arbeidsvoorwaarden. Deze bescherming is geregeld in de Wet personenvervoer 2000. Als de concessie wijzigt of overgaat naar een nieuwe vervoerder, hebben reizigersorganisatie hierbij inspraak. Zij hebben het recht om de overheid te adviseren over het programma van eisen van de concessie.

In 2005 hebben de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen het OV-Bureau in het leven geroepen. De concessies in Groningen en Drenthe worden periodiek door het OV-Bureau openbaar aanbesteed. Het OV-Bureau Groningen Drenthe is een samenwerkingsverband van de

provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen. Het OV-Bureau is vormgegeven als openbaar lichaam, als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze instantie ontwikkelt, organiseert en beheert het openbaar vervoer per bus in deze gebieden. Het OV-Bureau is niet verantwoordelijk voor het treinvervoer. De provincie Fryslân heeft geen OV-Bureau.

Provinciale Staten

De bevoegdheid voor de Europese aanbesteding en de gunning van de concessie ligt bij Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten stellen de *beleidskaders* en de *financiële kaders* vast. Wat betreft de concessie: in alle drie de provincies stellen PS de *Nota van Uitgangspunten* vast. Het *Programma van Eisen* wordt PS alleen ter kennisgeving gestuurd.

Provinciale Staten stellen in het *Provinciale Verkeers- en VervoersPlan* (PVVP) de kaders voor het te voeren beleid vast. PS worden geacht hierbij de essentiële onderdelen van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan in acht te nemen. De provincie Drenthe heeft het *Definitief ontwerp-Provinciaal verkeers- en vervoersplan Drenthe 2007-2020*, vastgesteld door PS op 4 juli 2007, de provincie Fryslân heeft het *Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan 2006 herzien in 2011*. Het huidige Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) van Fryslân wordt niet herzien. Het plan is na een tussentijdse evaluatie in 2010 op 26 oktober 2011 vastgesteld. Daarbij is geen volledige actualisatie van de plantekst uitgevoerd omdat het verkeer- en vervoerbeleid onderdeel zal worden van een integraal provinciaal plan voor de fysieke omgeving; de provincie zal in het kader van de komende Omgevingswet een Omgevingsvisie opstellen. De verwachting is dat de provincie uiterlijk 2018 beschikt over een nieuwe Omgevingsvisie, waarmee voldaan wordt aan de eisen van de Omgevingswet. De provincie Groningen heeft geen Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan, maar in het *Provinciaal OmgevingsPlan* (POP)¹ is een paragraaf over 'Bereikbaar Groningen' opgenomen waarin de provinciale doelen op het gebied van openbaar vervoer verwoord zijn. Ook in de *Omgevingsvisie*² is een paragraaf over bereikbaarheid opgenomen.

In Drenthe en Groningen krijgen PS de concept-dienstregeling voorgelegd waarop zij vervolgens zienswijzen kunnen indienen. Volgens de Wet Personenvervoer 2000 stelt de concessiehouder de dienstregeling formeel vast. Het OV-bureau keurt de hoofdlijnen van de dienstregeling goed. Of PS van Fryslân ook de dienstregeling vaststellen is nog niet onderzocht. Ook stellen PS van Drenthe en Groningen de begroting van het OV-Bureau vast en krijgen zij jaarlijks de jaarrekening, het jaarverslag en de jaarlijkse trendmonitor. De Wet gemeenschappelijke regelingen is onlangs veranderd. In dat kader stuurt het OV-Bureau een 'Kaderbrief' naar de Raad van de gemeente Groningen en de Staten van de provincies Drenthe en Groningen. Met deze brief informeren GS PS op basis van art. 58.b van de Wet gemeenschappelijke regelingen over de hoofdlijnen van de begroting van het OV-Bureau Groningen en Drenthe voor het volgende jaar. PS worden met deze brief in de gelegenheid gesteld zienswijzen te geven op de (ontwerp)begroting en geïnformeerd over de kaders waarbinnen de opdrachtgevers van het OV willen opereren.

PS van Drenthe en Groningen stellen jaarlijks het Basisnetwerk vast op voordracht van GS. Op 20 april 2016 hebben Provinciale Staten van de provincie Groningen met algemene stemmen het geamendeerde besluit in de voordracht over het Basisnetwerk OV vastgesteld. Het basisnetwerk OV bestaat uit alle spoorlijnen, de HOV-lijnen (trein, Qliners en Q-links), de zware basislijnen, aangevuld met alle reguliere basislijnen, zodat alle Ketenknooppunten aan het Basisnetwerk OV liggen. De verbindingen in dit netwerk worden voor de komende 10 jaar gegarandeerd. Er is 1 motie ingediend die is aangehouden en er is 1 amendement ingediend dat is aangenomen. Met het aannemen van het amendement is de besluittekst van de voordracht dusdanig aangepast dat zes

¹ Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009.

² Provincie Groningen, *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020*, vastgesteld door GS op 19 april 2016. Naar verwachting wordt de definitieve versies vóór de zomer van 2016 vastgesteld door Provinciale Staten.

reguliere basislijnen toegevoegd zijn aan het basisnetwerk. Het Basisnetwerk OV zal worden opgenomen in de Omgevingsvisie van de provincie Groningen.

Ook nemen PS besluiten over allerlei zaken en projecten die met het openbaar vervoer te maken hebben, maar niet direct onder de concessies vallen, zoals pilots voor gebruik van duurzame energiebronnen in het openbaar vervoer, of kleinschalige initiatieven op het gebied van openbaar vervoer op het platteland.

Provincies streven met het regelen en financieren van het openbaar vervoer andere maatschappelijke beleidsdoelen na dan alleen het verplaatsen van mensen van A naar B. Doelen die ook met het provinciale OV verbonden zijn, zijn:

- Bereikbaar houden van steden;
- Ontsluiten van het platteland;
- Milieudoelen;
- Betere verkeersdoorstroming/ontlasting van het wegennet;
- Oplossen file- en parkeerproblemen;
- Scholierenlogistiek;
- Ontlasting van gemeentelijk doelgroepenverkeer.

Ontwikkelingen als krimp, vergrijzing (met daardoor een afnemende mobiliteit per auto en toenemende vraag naar bereikbare zorgvoorzieningen), concentratie van voorzieningen in grotere kernen of steden, ontgroening (minder scholen, dus een grotere afstand tot de school) en toenemende eisen op milieugebied (minder CO2 uitstoot, duurzaamheid, energietransitie) spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de provincie het openbaar vervoer regelt. Het uitgangspunt is dat een goed systeem van openbaar vervoer is essentieel voor de bereikbaarheid en leefbaarheid en mogelijk kan bijdragen aan het terugdringen van het aantal autokilometers.

In Bijlage 3 zijn de doelen beschreven die de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen nastreven met hun openbaarvervoerbeleid.

Gedeputeerde Staten

In de provincies Drenthe en Groningen hebben de gedeputeerden zitting in het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van het OV-Bureau. Daarnaast kennen de provincies Drenthe en Groningen beide een eigen Verkeer en VervoerBeraad.

Provincie Drenthe

In de provincie Drenthe is er het Verkeers- en Vervoersberaad Drenthe (VVBD). Het VVBD is een provinciaal overlegorgaan waarin de wegbeheerders (provincie, gemeenten en Rijkswaterstaat) bepalen welke maatregelen nodig zijn voor een veilig bereikbaar Drenthe. In het VVBD hebben de wethouders van de 12 gemeenten zitting, een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat Noord-Nederland, de verantwoordelijk gedeputeerde van de provincie Drenthe, een secretaris van de provincie Drenthe en de directeur van het OV-bureau Groningen-Drenthe als agendalid.

Het VVBD krijgt ondersteuning van de Adviesgroep VVBD. Daarin zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: OV-bureau Groningen Drenthe, Veilig Verkeer Nederland (VVN), ANWB, Politie Noord-Nederland, Openbaar Ministerie, Fietsersbond, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten, provincie en Rijk. Daarnaast zijn BOVAG, Recreatieschap Drenthe, CUMELA (Brancheorganisatie voor ondernemers in groen, grond en infra) en LTO Noord agendalid.

Omdat de middelen via het Provinciefonds binnenkomen, heeft de provincie Drenthe een nieuwe provinciale Subsidieregeling BDU Verkeer en Vervoer opgesteld. Uitgangspunt is om de middelen voor dezelfde doelen en op dezelfde wijze in te zetten. Jaarlijks ontvangen gemeenten een verzoek

van Gedeputeerde Staten voor aanmelding van infrastructurele projecten, pilots en een eventueel nader benoemd specifiek thema. Subsidie kan worden aangevraagd door gemeenten in de provincie Drenthe, het OV-Bureau Groningen Drenthe; het VVBD (=de provinciale commissie Verkeer- en Vervoerberaad Drenthe) en de zittende vervoerder op de spoorlijn Zwolle – Emmen. Gedeputeerde Staten kunnen een (subsidie)bijdrage verlenen aan:

- a. provinciale projecten en pilots in relatie tot verkeer en vervoer;
- b. gemeentelijke projecten en pilots in relatie tot verkeer en vervoer;
- c. het jaarlijks door het VVBD vast te stellen programma Gedragsbeïnvloeding;
- d. (exploitatie)bijdragen ten behoeve van het openbaar vervoer in Drenthe (bus en trein).

De VVBD adviseert GS hierbij.

Provincie Groningen

De provincie Groningen heeft sinds 2003 het Verkeer- en Vervoerberaad Groningen (VVB). Het VVB is een regionaal overlegplatform over verkeer en vervoer. In het VVB zijn het Provinciaal Overleg Verkeer en Vervoer (POVV) en het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROG) opgegaan. Artikel 13 lid 1 van de Planwet Verkeer en Vervoer schrijft voor dat er “ten behoeve van de onderlinge afstemming en uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid van Rijk, provincies en gemeenten op nationaal en provinciaal niveau een verkeer- en vervoerberaad is”. Met het VVB Groningen wordt voldaan aan dit wettelijke voorschrift. In het VVB zitten: Rijk, provincie, gemeenten, Openbaar Ministerie, Regiopolitie Groningen en maatschappelijke organisaties (Veilig Verkeer Nederland, ANWB). Het Verkeer- en Vervoerberaad Groningen maakt ieder jaar een werkplan met activiteiten op het gebied van verkeer en verkeersveiligheid.

Het VVB beslaat het gehele verkeer- en vervoersterrein en zorgt o.a. voor vertaling van het rijksbeleid in regionaal en lokaal beleid. Het VVB adviseert Gedeputeerde Staten over de verdeling van de BDU-middelen (Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer). Gedeputeerde Staten leggen in dit verband jaarlijks het concept-bestedingsplan BDU aan het VVB voor. Daarnaast houdt het VVB zich bezig met verkeerseducatie en kennisuitwisseling op het gebied van verkeer en vervoer.

Provincie Fryslân

De provincie Fryslân heeft zitting in het Overleg Verkeer en Vervoer Fryslân (OVVF): het bestuurlijk overleg verkeer en vervoer tussen de provincie Fryslân (voorzitter is de verantwoordelijk gedeputeerde) en de 31 wethouders verkeer en vervoer, alsmede de rijksvertegenwoordiger in de regio.

Gedeputeerde Staten van Fryslân subsidiëren het openbaar vervoer. GS kunnen subsidie verstrekken aan vervoerders aan wie zij een concessie hebben verleend, maar ook aan vervoerders die niet beschikken over een concessie, maar met wie GS een overeenkomst zijn aangegaan voor het verrichten van openbaar vervoer met een vertrekpunt of bestemming in de provincie Fryslân. Verder kunnen GS ontheffingen aan vervoerders verlenen (zonder subsidie te verlenen) om te rijden in een concessiegebied dat aan een andere vervoerder gegund is. GS kunnen ook subsidie toekennen aan gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten die op basis van een overeenkomst met GS het beheer voeren van hetzij een concessie voor lokaal openbaar vervoer, hetzij een contract voor collectief vraagafhankelijk vervoer. Tot slot kunnen GS ook subsidie verlenen aan aanvragers voor projecten ten dienste van openbaar vervoer ‘dat is omschreven in een door of namens GS afgegeven concessie dat naar het oordeel van GS een voldoende innovatief karakter heeft’.³ Gedeputeerde Staten verstrekken ook subsidie voor het verzorgen van openbaar vervoer door middel van de inzet van een buurtbus.

Met het subsidieprogramma 'Butenút Foarút' steunt de provincie initiatieven voor vervoervoorzieningen op het platteland, anders dan regulier OV. Eind 2015 is de regeling

³ Provincie Fryslân, Subsidieregeling Openbaar Vervoer 2016.

geëvalueerd. Daaruit kwam naar voren dat dit subsidieprogramma niet goed werkt. Toch probeert de provincie lokale initiatieven op het gebied van openbaar vervoer financieel te steunen. Zo kunnen ook vervoersprojecten voor het Iepen Mienskipfûns aangemeld worden.

Het coalitieakkoord (vastgesteld door PS) en de uitvoeringsagenda 2015-2019 bevatten een aantal punten op gebied van Openbaar Vervoer, die de komende tijd uitgewerkt worden: onderzoek bevoegdheden Waddenveren, gratis OV dagkaart voor toeristen die in Fryslân overnachten, één OV trajectkaart voor Noord-Nederland, elektrificatie van het spoor en verduurzamen van het Openbaar Vervoer.

Consumentenorganisaties

Elke provincie is verplicht (op grond van de Wet Personenvervoer 2000) om een consumentenorganisatie voor het openbaar vervoer te raadplegen.

In de provincie Drenthe is dit het OV-Consumentenplatform Drenthe. Hierin zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: ROVER, Stichting Bonden van Ouderen Drenthe, Overleg- en SamenwerkingsOrgaan van Gehandicapten (OSOG), Vereniging Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe (BOKD), Wmo-raden Drenthe, Fietsersbond en onafhankelijke leden. Voor elke vergadering nodigt het OV-Consumentenplatform Drenthe het OV-Bureau Groningen Drenthe, Qbuzz en Arriva uit.

In de provincie Groningen is er het OC-Consumentenplatform Groningen. Hierin zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: ROVER, ANWB, Zorgbelang Groningen, Stedelijk Overleg Ouderenbonden Groningen, OOG vereniging, Ouderenraad gemeente Groningen, Groningen City Club, Vereniging Groninger Dorpen, Fietsersbond, StudentenOrganisatieGroningen en onafhankelijke leden. Voor elke vergadering nodigt het OV-Consumentenplatform Groningen het OV-Bureau Groningen Drenthe, de provincie Groningen, Qbuzz en Arriva uit.

In de provincie Fryslân is er het Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV) Fryslân. ROCOV Fryslân is een onafhankelijke stichting, gerund door vrijwilligers. In deze stichting zijn de volgende belangenorganisaties vertegenwoordigd: ROVER Fryslân, Stichting Friese Ouderenbonden (SFO), vrouwenorganisaties, Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden (FSU) en Doarpswurk. Het werk van ROCOV Fryslân bestaat uit het voeren van overleg met de provincie en met de vervoerbedrijven en het geven van adviezen aan deze partijen over allerlei kwaliteitsaspecten van het openbaar vervoer in Fryslân. De basis voor deze overleg- en adviestaak is vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000.

2.2 Openbaar vervoer in de provincies Groningen en Drenthe

Het OV-Bureau is een gemeenschappelijke regeling van de provincies Drenthe en Groningen. Het OV-bureau draagt **opbrengstverantwoordelijkheid** voor het openbaar vervoer per bus in Groningen en Drenthe. Dit betekent dat het OV-bureau een bredere taak heeft dan alleen het aanbesteden en beheren van concessies. Het OV-bureau vervult ook de rol van regisseur die het vervoer ontwikkelt en de klant/reiziger betreft bij dit proces. De opbrengstverantwoordelijkheid brengt met zich mee dat het OV-bureau (financieel) risico draagt.

Het beleid van het OV-bureau wordt bepaald door het *algemeen bestuur*. De bevoegdheden van het algemeen bestuur bestaan onder meer uit het vaststellen van de begroting en de jaarrekening. Het algemeen bestuur bestaat in totaal uit negen bestuurders: drie gedeputeerden van Provincie Groningen, drie gedeputeerden van Provincie Drenthe en drie wethouders van Gemeente Groningen. Het *dagelijks bestuur* van het OV-bureau bestaat uit de drie bestuurders Verkeer en Vervoer van de provincies Groningen en Drenthe en van de gemeente Groningen. De belangrijkste taken van het dagelijks bestuur zijn: het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het

algemeen bestuur, het vaststellen van aanbestedingsdocumenten en het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor het verrichten van openbaar vervoer.

Verder controleert het OV-bureau (afdeling Beheer) of de vervoerders zich houden aan alle eisen die aan een concessie zijn gesteld. In het uiterste geval kan een boete worden opgelegd. Ook sluit het OV-Bureau contracten met partijen op het gebied van bijvoorbeeld de OV-chipkaart, sociale veiligheid en reizigersinformatie. Voor deze contracten geldt dat er rechten en plichten aan zijn verbonden en dat een bepaalde prestatie door de partijen moet worden geleverd. De afdeling Beheer van het OV-bureau controleert of de partijen doen wat is afgesproken. Daarnaast heeft het OV-Bureau een afdeling Marketing en Communicatie. Deze heeft als taken: het werven van nieuwe reizigers, het behouden van bestaande klanten en het realiseren van een zo groot mogelijke klanttevredenheid.

De provincies Groningen en Drenthe vormen samen één concessiegebied voor het streek- en stadsvervoer. Daarnaast zijn er zes concessiegebieden voor het kleinschalig openbaar vervoer en is er een concessie voor een Hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) lijn.⁴ De meest recente aanbesteding vond plaats in 2009 en alle concessies zijn op 13 december 2009 van start gegaan. De concessie van Groningen en Drenthe (ook wel aangeduid als 'GD-concessie') is één van de grootste concessies in Nederland.

Het OV-bureau (zie hierna) organiseert het busvervoer. De provincie Groningen is verantwoordelijk voor de lijnen Groningen-Delfzijl, Groningen-Nieuweschans-Leer en voor de lijn Groningen-Roodeschool. De lijn Groningen-Leeuwarden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincies Groningen en Fryslân. Eind 2005 is een gunning verleend aan Arriva voor het treinvervoer tot en met 2020. De provincie Drenthe is samen met de provincie Overijssel verantwoordelijk voor de treindiensten op de Vechtdallijnen: Zwolle-Emmen en Almelo-Mariënberg. Arriva verzorgt hier de treindienst.

Het OV-Bureau heeft ook de gemeenten ondersteund bij de concessieverlening van Wmo-vervoer, bijzonder leerlingen vervoer en kleinschalig openbaar vervoer. Het OV-Bureau is er echter voor de provincie Drenthe en Groningen en de gemeente Groningen. Daarom is de gedachte ontstaan om een soort gemeentelijk OV-Bureau in het leven te roepen. Daarom hebben de provincies Groningen en Drenthe en de 12 Drentse en 23 Groningse gemeenten hebben 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. Publiek Vervoer Drenthe & Groningen is het geheel van vervoersdiensten en vervoersvoorzieningen waarvoor de Groningse en Drentse gemeenten en provincies als opdrachtgever direct verantwoordelijk zijn.

2.3 Openbaar vervoer in de provincie Fryslân

De provincie Fryslân heeft geen OV-bureau zoals Drenthe en Groningen. Destijds heeft de provincie Fryslân er om verschillende redenen voor gekozen niet mee te doen met OV-Bureau Groningen Drenthe noch een eigen OV-Bureau op te richten. Een van de redenen is dat de provincie vindt dat het risicodragend deel bij de vervoerder moet liggen en niet bij de overheid. Zowel de winst als het verliesrisico liggen in Fryslân bij de vervoerder, terwijl deze in Drenthe en Groningen bij de provincies dan wel het OV-Bureau liggen. Een ander verschil is de marketing. De provincie Fryslân heeft de marketing weggezet bij de vervoerder, terwijl in Drenthe en Groningen

⁴ 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 2 voor een omschrijving van de verschillende soorten openbaar vervoer.

het OV-Bureau de marketing doet. De provincie werkt in ontwikkelteams samen met vervoerders aan de ontwikkeling van het OV.

De provincie Fryslân is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer op de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog en in de gebieden Noord Fryslân, Zuidwest Fryslân, Zuidoost Fryslân en het Stadsvervoer Leeuwarden. Per 9 december 2012 is de concessie voor het Stadsvervoer Leeuwarden vervangen door de concessie Noord- en Zuidwest Fryslân en Schiermonnikoog. De verleende concessies voor Zuidoost Fryslân en op de eilanden Vlieland, Terschelling en Ameland eindigen in december 2016. Momenteel is de provincie Fryslân bezig met de aanbesteding van deze vier concessies. De nieuwe Concessie wordt concessie ZOWAD genoemd. In maart en april 2015 konden reacties op het ontwerp-Programma van Eisen worden ingediend. Deze zijn gebundeld en voorzien van een antwoord. Waar nodig en/of mogelijk zijn aanpassingen gedaan aan het definitieve Programma van Eisen. Beide stukken zijn op 30 juni 2015 vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Het Concessiegebied is een samenvoeging van de huidige concessie Zuidoost Fryslân en de eilandconcessies Vlieland, Terschelling en Ameland.

2.4 Huidige concessies

In tabel 2 is weergegeven hoe de concessies op dit moment (begin 2016) in de drie Noordelijke provincies geregeld zijn.

Tabel 2 Huidige openbaarvervoerconcessies in Noord-Nederland

Concessie	Overheid	Vervoerder	Periode
Ameland	Provincie Fryslân	Arriva / TCR	01.03.2009 - 10.12.2016
Noord- en Zuidwest-Friesland en Schiermonnikoog	Provincie Fryslân	Arriva	09.12.2012 - 12.12.2020
Zuidoost-Friesland	Provincie Fryslân	Qbuzz	14.12.2008 - 10.12.2016
GD⁵	OV-bureau Groningen-Drenthe	Qbuzz	13.12.2009 - 14.12.2019
HOV⁶ Groningen-Drenthe	OV-bureau Groningen-Drenthe	Arriva Touring	13.12.2009 - 14.12.2019
Kleinschalig OV Groningen-Drenthe	OV-bureau 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
Noordelijke treindiensten	Provincie Groningen en Provincie Friesland	Arriva	11.12.2005 - 15.12.2020
Terschelling	Provincie Fryslân	Arriva / TCR	01.03.2009 - 10.12.2016

⁵ De concessie GD omvat het "grote" stads- en streekvervoer in de provincies Groningen en Drenthe, en is de meest omvangrijke en duurste aanbestede concessie van Nederland. De concessie bestaat uit 5636 haltes.

⁶ HOV = Hoogwaardig Openbaar Vervoer.

Vechtdallijnen	Provincies Overijssel en Drenthe	Arriva	09.12.2012 - 11.12.2027 08.12.2013 - 11.12.2027
Vlieland	Provincie Fryslân	Arriva / TCR	01.03.2009 - 10.12.2016

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

Op 1 januari 2015 is het wetsvoorstel 'afschaffing Wet gemeenschappelijke regelingen plus gebieden' van kracht geworden. In dit wetsvoorstel is geregeld dat de middelen van Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) voor de provincies overgaan naar het Provinciefonds. Het beschikbare budget wordt nu verdeeld over de provincies via een decentralisatieuitkering in het Provinciefonds op basis van de voormalige verdeling van de BDU middelen.

Het OV-bureau Groningen-Drenthe dient jaarlijks een aanvraag in voor een bijdrage (in de exploitatie) voor het openbaar vervoer, vergezeld van de Begroting van het desbetreffende jaar.

De provincie Fryslân meldt dat het financiële kader voor openbaar vervoer onder druk staat. Vanaf 2017 zullen de jaarlijkse inkomsten (in de vorm van de BDU of de voortzetting daarvan binnen het provinciefonds) lager zijn dan de geprognostiseerde uitgaven. Tot 2020 kan de provincie Fryslân nog putten uit de reserve BDU. De exploitatie van het Openbaar Vervoer wordt tot 1 januari 2016 nog betaald uit de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer. Daarna wordt BDU ondergebracht in het provinciefonds en is daarmee geen doeluitkering meer.

In dit stadium van het onderzoek kan nog geen financieel overzicht gegeven worden van de kosten van het openbaar vervoer in de drie noordelijke provincies. Wel is uit de oriënterende gesprekken met provincie-medewerkers naar voren gekomen dat de provincie Drenthe ongeveer € 5 miljoen per jaar besteedt aan treinvervoer en ruim € 20 miljoen aan busvervoer. De provincie Fryslân besteedt zo'n € 8 à 9 miljoen per jaar aan treinvervoer en ongeveer € 35 miljoen aan busvervoer. De omvang van de bedragen die de provincie Groningen aan trein- en busvervoer besteedt is nog niet bekend.

De omzet van het OV-Bureau Groningen Drenthe is € 110 miljoen per jaar. Ongeveer 51% van de inkomsten van het OV-Bureau komt van subsidies van de overheid en 49% van reizigersbijdragen.

De provincies bezitten zelf ook infrastructuur voor het openbaar vervoer, busstallingen, stationsgebouwen en bussen. Zo bezit de provincie Fryslân een gasvulpunt in Leeuwarden.

3 Vraagstelling en onderzoeksplan

In dit hoofdstuk wordt beschreven welk doel het onderzoek heeft. Vervolgens wordt toegelicht wat de centrale vraag is en welke deelvragen het onderzoek beoogt te beantwoorden. Ook wordt aangegeven op welke wijze het onderzoek in de tijd is afgebakend en wordt uitgevoerd. Het hoofdstuk besluit met een beschrijving van de onderzoeksplan.

3.1 Doelstelling

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek Statenleden inzicht te geven in de wijze waarop de provincies invulling hebben gegeven aan hun taak om het basale regionale openbaar vervoer in perifeer gelegen gebieden te verzorgen en hoeveel dit gekost heeft. Daarbij zal het onderzoek inzoomen op de basislijnen en het regionale openbare vervoer in perifere gebieden. Immers, de provincies hebben in hun beleid de leefbaarheid van deze plattelandsgebieden verbonden met de bereikbaarheid van voorzieningen.⁷

De Rekenkamer wil de vervoersprestaties onderzoeken in, naar en vanuit perifeer gelegen gebieden. De reden hiervoor is dat uit het vooronderzoek naar voren is gekomen het met de vervoersprestaties van hoogwaardig openbaar vervoer in stedelijke gebieden wel goed zit: de reizigersaantallen nemen toe evenals de reizigerstevredenheid. Daar komt bij dat de aandacht van Statenleden vooral gericht is op basislijnen en op de 'dunne lijnen'. De bereikbaarheid van het platteland is in alle drie provincies een belangrijk thema.

Daarnaast wilde Rekenkamer de omvang en aard van de subsidies (bekostiging) in beeld brengen die de provincies in het kader van het openbaar vervoerbeleid hebben verstrekt. Tot slot zullen de provincies met elkaar vergeleken worden en zullen lessen worden getrokken uit de verschillen.

3.2 Centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe hebben de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen in de periode 2010-2015 zorg gedragen voor het basale regionale openbare vervoer vanuit perifeer gelegen gebieden, hoeveel heeft dit gekost en welke lessen zijn er te leren uit de verschillen tussen de drie provincies?

De centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke vervoersprestaties (o.a. reizigersaantallen, reizigerskilometers, reizigerstevredenheid, reistijd, kostendekkingsgraad) zijn geleverd in het stads- en streekvervoer per bus in de periode 2010-2015 in perifeer gelegen gebieden in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen?
2. Welke gevolgen hebben het opheffen of wijzigen van basislijnen voor de bereikbaarheid (typen vervoer, reisduur, aantal overstapmomenten, kosten van de reis) van voorzieningen vanuit perifere gebieden?
3. Welke informatie hebben Statenleden hierover ontvangen?
4. Zijn er verschillen tussen de drie provincies ten aanzien van de bovengenoemde onderwerpen? Welke lessen zijn daaruit te leren?

⁷ Provincie Drenthe, *Definitief ontwerp-Provinciaal verkeers- en vervoersplan Drenthe 2007-2020*, vastgesteld door PS op 4 juli 2007, p.11 en p.14; provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan 2006 herzien in 2011*, p.67 en p.69 en *Coalitieakkoord 2011-2015*, p.7; provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, pp. 9, 17, 20, 23, 25, 27.

3.3 Afbakening en werkwijze

Het onderzoek is afgebakend in de tijd en wat betreft de thematiek. Het onderzoek beperkt zich tot de periode 2010-2015. De huidige concessies in de provincies Drenthe en Groningen zijn gestart in december 2009. In de provincie Fryslân is de concessie in Zuidoost-Fryslân gestart in december 2008, de concessies op Vlieland, Terschelling en Ameland in maart 2009 en die in Noord- en Zuidwest-Fryslân en Schiermonnikoog in december 2012. De periode 2010-2015 lijkt voldoende substantieel om uitspraken te kunnen doen over de aspecten die in de (deel)onderzoeksvragen aan de orde komen. Het onderzoek richt zich op het *busvervoer* waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn; het treinvervoer blijft buiten beschouwing. Ook het busvervoer op de Waddeneilanden zal niet in het onderzoek betrokken worden, aangezien dit een atypisch karakter heeft.

Uit het vooronderzoek zijn opvallende verschillen tussen de provincies naar voren gekomen. De provincies Drenthe en Groningen hebben een OV-bureau in het leven geroepen. De provincies Drenthe en Groningen leggen de **opbrengstverantwoordelijkheid** en daarmee risico's die de organisatie en uitvoering van het openbaar vervoer met zich meebrengt bij zichzelf dan wel bij het OV-Bureau. De provincie Fryslân daarentegen heeft geen OV-bureau en legt de opbrengstverantwoordelijkheid en de daarmee verbonden risico's bij de vervoerder(s). De provincie Fryslân heeft dan ook een **opbrengstencontract** gesloten met de vervoerders, waarbij de inkomsten afhankelijk zijn van het aantal passagiers. De reizigersopbrengsten gaan direct naar de vervoerder. Bij dit type contract zijn er meer risico's voor de vervoerder. De gedachte is dat dit een stimulans is tot betere prestaties – al zal de vervoerder de risico's wel verdisconteren in de bieding. De provincies Drenthe en Groningen hebben een **kostencontract** met de vervoerders. Bij een kostencontract zijn de inkomsten van te voren namelijk min of meer bepaald. De concessieverlener schrijft voor hoeveel dienstregelingsuren er geboden moeten worden en aan welke andere eisen een vervoerder moet voldoen. De opbrengstverantwoordelijkheid (inkomsten uit reizigers) ligt geheel bij de concessieverlener. De concessieverlener neemt ook de zogenaamde ontwikkelfunctie volledig op zich (doet bijvoorbeeld zelf de marketing om het reisgebruik te stimuleren).

Bij een opbrengstencontract wordt de vervoerder beloond op basis van de reizigerskilometers die de vervoerder weet te behalen. De opbrengsten hangen ook af van het kilometertarief en eventuele kortingen op kaartjes. De vergoeding staat dus niet van tevoren vast, maar indien er meer reizigerskilometers worden gemaakt, worden naar rato meer opbrengsten verkregen. Bij een opbrengstencontract zorgt de vervoerder vaak zelf voor de marketing en groei van het aantal reizigers (ontwikkelfunctie).

In dit onderzoek wil de Rekenkamer nagaan of de verschillen in aanpak van invloed zijn op de vervoersprestaties en kosten. Daarbij wil zij zich richten op basislijnen en perifeer gelegen gebieden. Hiertoe worden de volgende stappen doorlopen.

Stap 1: Kengetallen buslijnen streekvervoer

De Rekenkamer zal voor de periode 2010-2015 een aantal kengetallen in kaart brengen van alle buslijnen in de drie provincies die vallen onder het stads- en streekvervoer:

- Kostendeckingsgraad⁸;
- Frequentie;
- Klanttevredenheid;
- Klachtenafhandeling.

⁸ De kostendeckingsgraad is de verhouding tussen de kosten van het vervoer en de reizigersopbrengst. Anders gezegd, de hoeveelheid subsidie die op het kaartje wordt gegeven. (Definitie ontleend aan *Vervoeren, Verbinden, Verslimmen; Nota van Uitgangspunten Aanbestedingen Bus-OV Groningen-Drenthe, 2017-2027*, p.14).

De Rekenkamer wil deze kengetallen bepalen voor enkele peilmomenten in de periode 2010-2015 en zo zicht krijgen op eventuele veranderingen. Omdat de kostendekkingsgraad een belangrijk criterium kan zijn bij de beslissing om een bepaalde lijn al dan niet op te heffen, vindt de Rekenkamer het belangrijk dat Statenleden inzicht krijgen in de hoogte van de kostendekkingsgraad van verschillende lijnen en de ontwikkelingen hierin in de loop der tijd. Uit het vooronderzoek is gebleken dat exacte cijfers over de kostendekkingsgraad op lijnniveau pas vanaf 2013 beschikbaar zijn. Vóór die tijd konden nog geen reizigersgegevens worden verzameld via de OV-chipkaart en werd vooral de strippenkaart gebruikt, waaraan geen directe data konden worden ontleend.

Stap 2: Selectie van gewijzigde of opgeheven lijnen

De Rekenkamer maakt een selectie uit de buslijnen van het stads- en streekvervoer uit stap 1 die zijn opgeheven of majeure wijzigingen hebben ondergaan. Het voornemen is om per provincie drie lijnen te kiezen die perifere gebieden doorsnijden.

Stap 3: Bereikbaarheid van voorzieningen in centrumkernen vanuit perifeer gelegen dorpen

Voor de lijnen uit stap 2 zal de Rekenkamer een nog onbekend aantal perifeer gelegen dorpen selecteren die van deze lijnen gebruik maken om voorzieningen in een centrumkern te bereiken. Hierbij gaat de Rekenkamer uit van nodale structuren: een centrale 'kern' met omliggend verzorgingsgebied of regiofunctie. Om te bepalen welke dorpen op welke centrale kernen gericht zijn, gaat de Rekenkamer uit 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.⁹ 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. Per COROP-gebied heeft de Rekenkamer bepaald welke plaats als centrale kern beschouwd kan worden. In tabel 3 zijn deze gegevens voor de drie provincies op een rij gezet.

Tabel 3 COROP-gebieden en centrale kern per provincie

Provincie	COROP gebied	Centrale kern
Fryslân		
	Noord-Fryslân	Leeuwarden
	Zuidwest-Fryslân	Sneek
	Zuidoost-Fryslân	Drachten
Groningen		
	Delfzijl en omgeving	Delfzijl
	Oost-Groningen	Winschoten
	Overig Groningen	Groningen
Drenthe		
	Noord-Drenthe	Assen
	Zuidoost-Drenthe	Emmen
	Zuidwest-Drenthe	Hoogeveen

⁹ Bron: CBS, Ministerie van BZK.

De Rekenkamer zal voor de centrale kernen die in tabel 3 zijn vermeld in kaart brengen hoe deze vanuit perifeer gelegen dorpen te bereiken zijn met het openbaar vervoer. Hierbij wordt ook de trein betrokken. Soms zijn er immers vaste vervoersketens waarbij trein en bus samen de meest optimale verbinding vormen.

Hierbij zullen – indien mogelijk - een aantal aspecten in kaart gebracht worden voor de periode 2010-2015:

- Uit welke typen vervoer de reis bestaat;
- Reisduur;
- Aantal overstapmomenten;
- Kosten van de reis;
- Aantal instappers per halte.

Deze aspecten zullen onderzocht worden vóór en na de opheffing of wijziging van buslijn(en) die deel uitmaken van de reis. Op deze wijze kan zichtbaar worden welke gevolgen de opheffing of wijziging van bepaalde buslijnen hebben voor de bereikbaarheid van voorzieningen vanuit perifeer gelegen dorpen.

In tabel 4 is een samenvattend overzicht gegeven van de aspecten die de Rekenkamer in de verschillende stappen zal onderzoeken.

Tabel 4 Samenvattend overzicht van aspecten die onderzocht worden

Buslijnen stads- en streekvervoer	Reizen perifere dorpen-centrumkern
<ul style="list-style-type: none"> • Kostendeckingsgraad; • Frequentie; • Klanttevredenheid; • Klachtenafhandeling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uit welke typen vervoer de reis bestaat; • Reisduur; • Aantal overstapmomenten; • Kosten van de reis; • Aantal instappers per halte.

Risicofactoren

Op het moment van schrijven van dit onderzoeksplan, is een aantal zaken nog onbekend. Zo is nog onduidelijk of de gewenste data (typen OV, duur van de reis, aantal overstapmomenten, kostendeckingsgraad) eenvoudig beschikbaar zijn. Met name de kosten van de reis, gegevens uit het verleden en de vergelijkbaarheid van de data door de jaren heen kunnen mogelijk knelpunten zijn. Nog onzeker is of gegevens met betrekking tot de kostendeckingsgraad eenvoudig verkrijgbaar zijn. Het is mogelijk dat deze vanwege bedrijfsgevoeligheid niet zondermeer toegankelijk zijn. De Rekenkamer verwacht deze informatie te kunnen verkrijgen via OV9292, het OV-bureau en/of de vervoerders zelf.

Interviews

Om de kwantitatieve gegevens te kunnen duiden en te kunnen koppelen aan de verschillen in organisatievorm tussen de provincies zal de Rekenkamer verschillende partijen bevragen: provincieambtenaren, medewerkers van het OV-bureau, vervoerders, taxibedrijven, reizigersorganisaties, consumentenplatforms, initiatiefnemers van openbaar vervoersprojecten, dorpsbelangenorganisaties.

Het onderzoek zal uitmonden in drie Nota's van Bevindingen die aan de betreffende provincies zullen worden voorgelegd voor een ambtelijke feitencheck (ambtelijk hoor en wederhoor). Vervolgens zullen drie rapporten geschreven worden – voor elke provincie één – met daarin een

vergelijkend hoofdstuk. In de rapporten zullen conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

4 Planning

Het onderzoek is gepland als een *middelgroot* onderzoek en zal door twee onderzoekers van de Noordelijke Rekenkamer worden uitgevoerd (1,8 fte). Als tijdens de uitvoering van het onderzoek op onderdelen externe inhuur gewenst is, zal op dat moment bekeken worden op welke wijze hierin valt te voorzien. Op dit moment wordt geen externe inhuur voorzien.

Het onderzoek dat de Rekenkamer uitvoert kent een aantal vaste stappen. De planning van deze stappen is weergegeven in tabel 3. Nadat het onderzoeksvoorstel is goedgekeurd door het College van de Noordelijke Rekenkamer zal dit besproken worden met de provincies. Daarna gaat de uitvoering van het onderzoek officieel van start. Naar verwachting duurt de uitvoeringsfase tot na de zomer. De feitelijke bevindingen van het onderzoek zullen worden vastgelegd in een concept Nota van Bevindingen die vervolgens voor ambtelijk commentaar aan de provincies zal worden voorgelegd. Dit zal in het najaar van 2016 kunnen plaatsvinden. Vervolgens zal op basis van de feitelijke bevindingen een bestuurlijk rapport per provincie worden opgesteld. De planning is dat aan het eind van 2016 de bestuurlijke rapportages gereed zijn. Deze zullen voor een bestuurlijke reactie naar de provincies worden verstuurd. Als alles volgens planning verloopt kan publicatie van het rapport en de presentatie van de conclusies en aanbevelingen aan PS begin 2017 plaatsvinden.

Tabel 4 Planning van het onderzoek op hoofdlijnen

Onderzoeksfase	Periode
Opstellen onderzoeksvoorstel	mei-juni 2016
Vaststellen onderzoeksvoorstel	juni 2016
Uitvoering onderzoek, per provincie: <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsinventarisatie/deskstudy • Interviews • Dataverzameling • Data-analyse • Schrijven Nota's van Bevindingen 	juli-okt 2016 juni juni-juli-aug juni-juli-aug aug-sept sept-okt
Vaststellen concept Nota's van Bevindingen	okt 2016
Ambtelijk Hoor & Wederhoor	okt-nov 2016
Opstellen bestuurlijke rapporten	nov-dec 2016
Bestuurlijk Hoor & Wederhoor	jan 2017
Vaststellen bestuurlijke rapporten	feb 2017
Publicatie rapporten	feb-mrt 2017

BIJLAGEN

Bijlage 1 Literatuurlijst

Provincie Drenthe

Provincie Drenthe, *Definitief ontwerp-Provinciaal verkeers- en vervoersplan Drenthe 2007-2020*, vastgesteld door PS op 4 juli 2007

Provincie Fryslân

Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan 2006 herzien in 2011*

Provincie Fryslân, *Visie Duurzaam Openbaar Vervoer Fryslân*, vastgesteld door GS op 1 februari 2011

Provincie Groningen

Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009

Provincie Groningen, *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020*, vastgesteld door GS op 19 april 2016. Naar verwachting wordt de definitieve versies vóór de zomer van 2016 vastgesteld door Provinciale Staten.

Vervoeren, Verbinden, Verslimmen; Nota van Uitgangspunten Aanbestedingen Bus-OV Groningen-Drenthe, 2017-2027

Bijlage 2 Begrippen en afkortingen

Begrippen

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 gebruikelijke fatsoensregels houdt. Dit in tegenstelling tot particulier vervoer, waar de eigenaar van het vervoermiddel beslist wie wel en niet mee mag.

Stads- en streekvervoer: openbaar vervoer voor relatief korte afstanden.

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).

Hoogwaardig openbaar vervoer (HOV): 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 Q-liners).

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).

Doelgroepenvervoer: vervoer van bepaalde groepen van mensen, 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 AWBZ-vervoer bijgekomen.

Collectief vervoer: gemeentelijk doelgroepenvervoer + openbaar vervoer.

Publiek vervoer: alle vormen van vervoer waarmee de overheid zich bemoeit. // Publiekvervoer: vervoer naar knooppunten voor OV Publiek Vervoer is de verzamelnaam voor alle vormen van vervoer waar publiek geld aan wordt besteed: Openbaar Vervoer en diverse vormen van 'doelgroepenvervoer' (leerlingen, ouderen, etc.).

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

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.

Afkortingen¹⁰

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BDU	Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer
CVV	collectief vraagafhankelijk vervoer
HOV	hoogwaardig openbaar vervoer
OV	openbaar vervoer
OVVF	Overleg Verkeer en Vervoer Fryslân
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
ROVER	Reizigers Openbaar VERvoer
ROCOV	Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
VVB	Verkeer- en Vervoerberaad Groningen
VVBD	Verkeers- en Vervoersberaad Drenthe
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening

¹⁰ In deze lijst zijn afkortingen opgenomen die vaker dan één keer voorkomen.

Bijlage 3 Rijks- en provinciaal beleid

Rijk

Met de Wet personenvervoer 2000, waarin zowel het collectief openbaar vervoer als het individueel openbaar vervoer (besloten vervoer) is geregeld, is er een vorm van marktwerking in het openbaar vervoer gekomen. Niettemin wordt het openbaar vervoer voor een groot deel betaald door de overheid.

Tot 2012 was de *Nota Mobiliteit* het beleidsdocument waarin het langetermijnbeleid op het gebied van verkeer en vervoer was vastgelegd. De *Nota Mobiliteit* is in 2012 vervangen door de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR; op 13 maart 2012 door de minister vastgesteld). Het uitgangspunt is een bereikbaar, concurrerend, leefbaar en veilig Nederland. Tevens is decentralisatie een belangrijk begrip, om voor de toenemende ruimtelijke verschillen van Nederland maatwerk te bieden.

In de SVIR wordt gesteld dat de mobiliteit van personen (per auto en openbaar vervoer) en het goederenvervoer de komende decennia nog blijft groeien, met name in de stedelijke regio's en op de belangrijke verbindingen naar Duitsland en België. Dit betekent dat ook in de regio's waar de bevolkingsomvang terugloopt, de mobiliteit nog groeit. De mobiliteitsbehoefte groeit het sterkst in de gebieden waar zich nu al de grootste mobiliteitsknelpunten voordoen. De bereikbaarheid (de moeite, uitgedrukt in tijd en kosten per kilometer die het gebruikers van deur tot deur kost om hun bestemming te bereiken) is momenteel onvoldoende. Het mobiliteitssysteem moet robuust en samenhangend worden (waaronder knooppuntontwikkeling), meer keuzemogelijkheden bieden en voldoende capaciteit hebben om de groei van de mobiliteit op de middellange (2028) en lange termijn (2040) op te vangen. In het mobiliteitssysteem van Nederland zet het Rijk de gebruiker (zowel reiziger als verlader) centraal. Het Rijk wil samen met de decentrale overheden werken aan een 'robuust en samenhangend mobiliteitssysteem'. Het Rijk wil dit bereiken door op basis van daadwerkelijke vraag de verschillende modaliteiten (weg, openbaar vervoer, vaarwegen) ieder voor zich te versterken en beter met elkaar te verknopen ('ketenmobiliteit' en 'multimodale knopen'). De deur-tot-deurbereikbaarheid staat centraal. Het Rijk richt zich daarbij niet alleen op infrastructuur maar ook op beïnvloeding van de vraag naar mobiliteit.¹¹

Provincie Drenthe

De belangrijkste doelen van de provincie Drenthe op het gebied van openbaar vervoer zijn verwoord in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Drenthe 2007-2020 (PVVP).¹² Het PVVP bestaat uit twee delen.

1. *Kaders en Ambities 2007-2020*: hierin is het provinciale mobiliteitsbeleid beschreven aan de hand van zes thema's: ruimtelijk-economische ontwikkeling, bereikbaarheid, veiligheid, leefomgeving, innovatie en samenwerking. Binnen de thema's zijn de doelstellingen vertaald in beleidsambities en prioritaire projecten.

2. *Uitvoeringsagenda 2007-2012*: hierin zijn de ambities uit deel 1 uitgewerkt in activiteiten en de mogelijke financiële consequenties daarvan. De uitvoeringsagenda is geen financiële verantwoording, maar een raamwerk voor onderhandeling met partners over de realisatie van de ambities. Dit is de basis voor uitvoeringsafspraken tussen provincie, Rijk en gemeenten, die voor een periode van vier jaar worden vastgelegd in de vorm van convenanten.

¹¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte; Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*, maart 2012.

¹² *Definitief ontwerp-Provinciaal verkeers- en vervoersplan Drenthe 2007-2020*, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Drenthe, mei 2007.

Het PVVP is interactief tot stand gekomen en gaat uit van een deur-tot-deurbenadering. De 'mobiliteitsbehoefte van burgers, bedrijven en voorzieningen' is het uitgangspunt. In plaats van de infrastructuur, staat de reiziger centraal.

Over de rol van de provincie wordt in het PVVP gezegd: de provincie is, op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer, regisseur voor het gemeentelijk vervoerbeleid. Gemeenten verwerken de onderdelen uit het PVVP ten aanzien van bereikbaarheid, veiligheid, leefomgeving en innovatie in het lokale beleid. De provincie ziet er op toe dat de onderdelen in het regionale investeringsprogramma tot uitdrukking komen. De provincie treedt op als stimulator aangezien zij budgethouder is voor de gedecentraliseerde rijksmiddelen die o.a. inzetbaar zijn voor openbaar vervoer. De provincie zet ook eigen middelen in, bijvoorbeeld voor infrastructuur of treedt op als initiator, bijvoorbeeld door cofinanciering van projecten van partners. Tot slot is de provincie partner in de uitvoering van projecten. De partners leggen de afspraken over planning, financiering en rollen in de uitvoering gezamenlijk vast in de vorm van convenanten, die voor een periode van vier jaar worden afgesloten.¹³

In het PVVP worden zeer concrete doelstellingen geformuleerd. Relevant voor het openbaar vervoer per bus zijn de volgende doelstellingen:

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

- De grootte van het invloedsgebied van belangrijke ruimtelijk-economische locaties blijft minimaal gelijk aan de huidige grootte;
- Voor de deur-tot-deur relaties geldt dat de gemiddelde reistijd in de spits maximaal anderhalf keer zo lang mag zijn als buiten de spits;
- De stedelijke centra zijn in 2020 vanuit de omliggende kernen, zowel met de auto als het openbaar vervoer, binnen 20 minuten bereikbaar in een straal van circa 15 kilometer;
- In 2020 is 95% van de verplaatsingen in de spits op tijd;
- De belangrijke ruimtelijk-economische locaties zijn in de ochtendspits, zowel met de auto als het openbaar vervoer, binnen 30 minuten bereikbaar in een straal van 15 kilometer;
- Voor snelwegen tussen de steden is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal anderhalf keer zo lang als buiten de spits;
- Op snelwegen rond de steden (en op niet-autosnelwegen die onderdeel zijn van het hoofdwegenet), is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal twee keer zo lang als buiten de spits.

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

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

Thema 4 Leefomgeving: Het beperken van de negatieve invloed van verkeer en vervoer op de omgeving met betrekking tot milieu, natuur en leefbaarheid.

- De invloed van verkeer en vervoer op geluidhinder blijft binnen de wettelijke bepalingen;
- De invloed van verkeer en vervoer op luchtkwaliteit blijft binnen de gestelde grenswaarden;
- De uitstoot van CO₂ als gevolg van verkeer en vervoer wordt beperkt;

Thema 5 Innovatie: Stimulering van ontwikkeling en toepassing van innovatieve maatregelen ten behoeve van de realisatie van de mobiliteitsdoelstellingen.

¹³ Definitief ontwerp-Provinciaal verkeers- en vervoersplan Drenthe 2007-2020, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Drenthe, mei 2007.

Thema 6 Samenwerking: De organisatie van samenwerking tussen overheden, overheidssectoren, marktpartijen en belangengroepen ten behoeve van de realisatie van de mobiliteitsdoelstellingen.

Provincie Fryslân

Het hoofddoel van het Provinciale Verkeers- en Vervoersplan 2006 van de provincie Fryslân¹⁴ is het realiseren van een duurzaam verkeer- en vervoersysteem in Fryslân:

- dat voldoet aan de verplaatsingsbehoefte van inwoners en bezoekers van Fryslân;
- dat voldoet aan de behoefte om goederen te transporteren;
- dat bijdraagt aan de versterking van de economie;
- dat veilig is;
- en dat de schade aan natuur, landschap en milieu weet te beperken.

Het waar mogelijk terugdringen van het aantal autokilometers en het bevorderen van het gebruik van alternatieven zoals fiets en openbaar vervoer maakt hier deel vanuit.

In het PVVP wordt gesteld dat het gebruik van het openbaar vervoer onder druk staat (p.13). Het aandeel van het openbaar vervoer loopt in de voorspellingen terug van 5% naar 4%. De trend is zelfs zo dat het gebruik ook in absolute zin afneemt. Dat komt deels doordat er meer 'kriskrasrelaties' ontstaan, die zich moeilijk laten bundelen in een collectief systeem. Daarnaast spelen demografische ontwikkelingen een rol. Het aantal jongeren neemt af, waardoor een belangrijke gebruikersgroep van het openbaar vervoer kleiner wordt. Daarnaast is de verwachting dat onder senioren het autogebruik toeneemt. Ook staat de exploitatie van busroutes door dorpskernen onder druk. Uit kleine dorpen komen weinig passagiers. Daarbij komt dat de exploitatiekosten van routes door de dorpen relatief hoog zijn vanwege de vaak lage snelheden (p.14). De conclusie luidt dan ook (p.15) dat het autoverkeer verder zal groeien, terwijl bij ongewijzigd beleid het gebruik van fiets en openbaar vervoer zal afnemen. Het zal daardoor moeite kosten om de positieve ontwikkeling van de verkeersveiligheid voort te zetten en om de groeiende congestie te bestrijden. Gebruikers dreigen te worden geconfronteerd met langere en soms minder betrouwbare reistijden. Het verkeer blijft een belangrijke belasting vormen voor het milieu. Een belangrijke opgave voor de planperiode is om in te spelen op de groei van het autoverkeer, om een toekomstgericht beleid voor fiets en openbaar vervoer vorm te geven en om problemen door groeiend autoverkeer te voorkomen en op te lossen.

De basis voor het beleid ten aanzien van verbindingen is de ruimtelijke structuur van Fryslân zoals die is verwoord in het Streekplan. De ontsluiting per openbaar vervoer is afhankelijk van de omvang van de vraag. Voor alle kernen in Fryslân is een vorm van openbaar vervoer beschikbaar. Openbaar vervoer van goede en hoogwaardige kwaliteit is in beginsel alleen beschikbaar waar en wanneer sprake is van voldoende vraag naar vervoer.

Voor personenverplaatsingen wil de provincie de voorwaarden scheppen voor een betrouwbare reistijd en een redelijke verplaatsingstijd van deur tot deur (p.18). Voor het openbaar vervoer zijn belangrijke opgaven: verdere verduurzaming, onder andere door het gebruik van duurzame brandstoffen, inspelen op zich wijzigende verplaatsingsbehoeften, onder andere ten gevolge van de demografische ontwikkeling en tot slot het in stand houden van een goed voorzieningsniveau.

De provincie voorziet een groot probleem voor de instandhouding van het voorzieningsniveau van het openbaar vervoer omdat het Rijk zal bezuinigen op de uitkering voor het openbaar vervoer. De provincie wil dit probleem oplossen via vier 'sporen':

1. Meer middelen beschikbaar stellen voor het openbaar vervoer;

¹⁴ Provincie Fryslân, *PVVP 2006 Herzien; Provinciaal verkeer- en vervoersplan; Fryslân Feilich Foarút.*

2. Het vergroten van de kostendekking voor het openbaar vervoer, door hogere reizigersbijdragen of bijdragen van andere belanghebbenden;
3. Een kosteneffectief openbaar vervoer gebaseerd op een sterke hoofdstructuur;
4. Het versterken van ketenmobiliteit (hiermee wordt bedoeld dat reizigers in één verplaatsing soms gebruik maken van meerdere vervoerwijzen, bijvoorbeeld fiets en openbaar vervoer of de eigen auto en de auto van een carpoolpartner). De provincie wil daarom extra aandacht besteden aan de kwaliteit van overstappunten in deze ketens (stations, haltes, transferia, carpoolplaatsen).

De provincie Fryslân neemt de taak op zich om een zo goed mogelijke samenwerking tot stand te brengen tussen alle betrokken partijen om zo tot het beste resultaat te komen (p.26).

De provincie Fryslân heeft het OV ingedeeld in drie categorieën:

- **Attractief Collectief Openbaar Vervoer (ACOV):** een OV-categorie van snelle verbindingen op vervoerrelaties met een hoge vervoervraag, ook wel dikke lijnen genoemd.¹⁵
- **Collectief Openbaar Vervoer (COV):** een OV-categorie die niet-vraagafhankelijke busritten aanbiedt. Dit systeem is vooral gericht op de bebouwde kom met één à twee haltes per kern. Het gaat daarbij met name om woon- schoolrelaties en woon-werklocaties. De frequentie is één keer per uur.
- **Individueel Openbaar Vervoer (IOV):** vraagafhankelijke vervoersdiensten.

De ontwikkelingen die beschreven zijn in het PVVP vragen volgens de provincie om een nieuwe benadering van het OV en een bezinning op de kansen voor het OV. In de Statenvergadering van 10 februari 2010 is een amendement aangenomen dat betrekking had op het ontwikkelen van een nieuw en duurzaam openbaar vervoersysteem in Fryslân. Hiervoor is 15 miljoen euro gereserveerd. Deze nieuwe benadering is neergelegd in de *Visie duurzaam openbaar vervoer* (vastgesteld door GS op 1 februari 2011). Centraal staat daarin dat openbaar vervoer dient bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving van Fryslân, onder andere door de ruimtelijke spreiding te ondersteunen en het landelijk gebied te verrijken. Openbaar vervoer wordt gezien vanuit de waarde die zij toevoegt aan Fryslân en niet enkel vanuit kostenperspectief. Voor de toekomst ziet de provincie een openbaar vervoersysteem dat bestaat uit drie deelsystemen: collectief openbaar vervoer, georganiseerd individueel vervoer en openbaar vervoer infrastructuur.

In dit document wordt gesproken van ‘dunne lijnen’ en ‘dikke lijnen’. Dunne lijnen zijn de ‘haarvaten’: fijnmazig vervoer in minder bevolkte gebieden en platteland. De dunne lijnen dragen bij aan het leefbaar houden van het platteland en vormen de haarvaten van het OV netwerk. Door passagiers aan te leveren voor de dikke lijnen leveren ze een bijdrage aan het gehele OV. De provincie ziet zichzelf gesteld voor een aantal vraagstukken met betrekking tot de dunne lijnen. Ze wil alles wat nu apart rijdt graag bundelen, nieuwe geldstromen vinden door lege stoelen om te zetten in baten, kansen en mogelijkheden van ICT aanwenden en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de ruimte bieden om op het gebied van mobiliteit diensten te ontwikkelen en geld te verdienen.

Provincie Groningen

In het *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013*¹⁶ heeft de provincie de volgende doelstellingen voor het openbaar vervoer geformuleerd:

- Voor het totale regionale openbaar vervoer wordt gestreefd naar een reizigersgroei van 2 procent per jaar en een klanttevredenheid van ten minste 7,0;

¹⁵ De trein Leeuwarden – Groningen maakt ook onderdeel uit van ACOV.

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

- Voor alle lijnen wordt gestreefd naar een goede toegankelijkheid, ook voor ouderen en gehandicapten. Hiertoe zullen het materieel, de haltes en de informatievoorziening moeten worden aangepast.¹⁷

Voor het Hoogwaardig openbaar vervoer is het doel om reizigers vanuit de regio met de regiotram, zo mogelijk zonder overstap naar de stad Groningen te vervoeren. Door de veranderende samenstelling van de bevolking (meer ouderen, minder jongeren) is de verwachting dat het reizigersaanbod meer gespreid wordt en de spits afvlakt. De provincie streeft naar verbindingen die qua snelheid en comfort kunnen concurreren met de auto, met een reistijd van maximaal een half uur naar het hoofdstation van Groningen (binnen een afstand van 15 kilometer rond de stad), met een frequentie van vier keer per uur in de spits en twee keer per uur buiten de spits.

In het *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013* wordt ook het project 'Kolibri OV-netwerk' genoemd. Dit project behelsde een stelsel van hoogwaardige openbaarvervoerverbindingen, overstappunten en transferia, gericht op de bereikbaarheid van Groningen en Assen. Hiertoe behoorden ook de regiotram – die er uiteindelijk niet gekomen is -, de Q-liners en het regionale spoor. De ambitie voor het Kolibri OV-netwerk was een reizigersgroei van 5 procent per jaar.

Voor het openbaar vervoer in het buitengebied stelt de provincie het doel dat het buitengebied ten minste overdag per aanvullend openbaar vervoer (regiotaxi) bereikbaar is. In 2010 moet het aanvullend openbaar vervoer financieel en praktisch geïntegreerd zijn met het Wmo-vervoer. De provincie wijst er daarbij op dat de resultaten van pilots laten zien dat het vervoersaanbod daardoor kan stijgen. Verder wil de provincie samen met gemeenten een groot aantal bushaltes en stations van regionale spoorlijnen beter toegankelijk voor mensen met een handicap.

Het *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013* geldt totdat de nieuwe *Omgevingsvisie*¹⁸ is vastgesteld. In de *Omgevingsvisie* wordt het openbaar vervoer netwerk in drie componenten gesplitst:

- het hoogwaardig openbaar vervoer (HOV);
Hieronder vallen de trein, de Qliners en Q-links. Dit HOV heeft een hogere kwaliteit en frequentie dan de basislijnen. De bediening met het HOV gebeurt veelal tussen 6.00 uur en 24.00 uur en heeft overdag een frequentie van 2 maal per uur.
- basislijnen voor het busvervoer;
Met de basislijnen biedt de provincie busverbindingen vanuit het landelijk gebied naar de regionale centra, de regionale spoorlijnen en HOV-buslijnen. Deze kennen over het algemeen een lagere frequentie en korte bedieningsperiode dan het HOV.
- overige openbaar vervoer.
Daar waar onvoldoende reizigers zijn om de hele dag door vast lijndiensten te verzorgen, biedt de provincie aanvullend vervoer.

Naast de OV-lijnen zijn de *knooppunten* van belang in het netwerk. Om spoor, HOV-bus, basislijnen en aanvullend vervoer op elkaar te laten aansluiten, wil de provincie de bestaande knooppunten opwaarderen tot *ketenknooppunten*: plekken waarvandaan je snel en vaak met OV naar de belangrijkste bestemmingen kunt reizen. Het idee is dat bijvoorbeeld het publiek vervoer (het geheel van vervoersdiensten en vervoersvoorzieningen waar de Groningse en Drentse gemeenten en provincies als opdrachtgever direct verantwoordelijk voor zijn) van en naar deze ketenknooppunten gaat rijden op die plekken en tijdstippen dat er geen reguliere busdienst rijdt. Daarnaast dienen de ketenknooppunten ook overstappen tussen verschillende vervoermodaliteiten (o.a. fiets-OV, auto-OV) mogelijk te maken. De ketenknooppunten moeten de

¹⁷ Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, p.127.

¹⁸ Provincie Groningen, *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020*, vastgesteld door GS op 19 april 2016. Naar verwachting wordt de definitieve versies vóór de zomer van 2016 vastgesteld door Provinciale Staten.

schakel gaan vormen tussen het openbaar vervoer, publiek vervoer en andere vervoermodaliteiten.

Op grond van het bovenstaande heeft de provincie een Basisnetwerk OV opgesteld, dat de ruggengraat van het OV-systeem dient te zijn. Het Basisnetwerk bestaat uit de spoorlijnen, de HOV-lijnen en de basislijnen en verbindt alle ketenknooppunten. Het Basisnetwerk OV is dat deel van het OV-netwerk dat gegarandeerd is voor de komende 10 jaar en dat onontbeerlijk is voor een goed functionerend OV-systeem.

Het uitgangspunt is dat alle ketenknooppunten minimaal ontsloten worden met één OV-lijn die onderdeel is van het Basisnetwerk OV. Daarnaast heeft de provincie ervoor gekozen om de HOV-lijnen op lijnniveau vast te leggen en de basislijnen op verbindingsniveau. Dit houdt in dat de HOV-lijnen routevast zijn, maar dat er wel mogelijkheden zijn om haltes toe te voegen of te verwijderen als daar aanleiding toe is op grond van bijvoorbeeld ruimtelijke of demografische ontwikkelingen. Voor de basislijnen geldt dat de verbinding tussen de betreffende ketenknooppunten gegarandeerd is, maar dat de route en ook de haltes (net als bij de HOV-lijnen) kunnen wijzigen. Het wijzigen van routes en/of haltes gebeurt uiteraard in afstemming met de betrokken wegbeheerders (gemeenten en/of provincie).

De provincie geeft aan dat zij verwacht dat er van het Basisnetwerk OV een 'structurende werking' uitgaat als dit voor de komende 10 jaar gegarandeerd is. Hiermee bedoelt zij dat zij verwacht dat instellingen, bedrijven of voorzieningen zich zullen vestigen in de buurt van OV-lijnen of knooppunten.

Verder wil de provincie de reistijd op de internationale verbinding met Bremen halveren, de reistijd Groningen-Zwolle verkorten en het openbaar vervoer stimuleren en duurzamer maken, dat wil zeggen betaalbaar voor reizigers, schoner en toekomstvaster (efficiënt, lagere kostprijs, meer elektrisch in plaats van diesel).

In de *Omgevingsvisie* vat de provincie haar ambities voor het openbaar vervoer als volgt samen:

- met een provincie dekkend Basisnetwerk OV basisbereikbaarheid bieden voor de komende tien jaar;
- reizigersgroei van 2% per jaar in het hoogwaardig openbaar vervoer en 1% per jaar in het openbaar vervoer als geheel;
- klanttevredenheid van tenminste 7,5 voor het totale regionale openbaar vervoer;
- goede toegankelijkheid, fysiek, maar ook qua tarieven, voor specifieke doelgroepen;
- hoogwaardig openbaar vervoer per bus tussen Hoofdstation/centrum Groningen en de grote kernen: reizigers moeten vanuit de regio, zo mogelijk zonder overstap, tot in de stad kunnen reizen;
- verbindingen die qua snelheid en comfort kunnen concurreren met de auto, met een reistijd van maximaal 30 minuten naar het hoofdstation Groningen (binnen een afstand van 15 km rond de stad Groningen);
- een frequentie van tenminste 4 keer per uur in de spits en 2 keer per uur buiten de spits.

Op hoofdlijnen is de provinciale strategie voor het busvervoer:

- sterke lijnen sterker maken en verbinden met belangrijke economische kernzones;
- versnellen op belangrijke en lange verbindingen;
- verdichten op kortere afstanden;
- de binnenstad van Groningen blijven bedienen;

- alternatieven ontwikkeling, met de gemeenten, voor de haarvaten van het net om beter aan te sluiten bij de werkelijke vervoersbehoefte (Publiek Vervoer).¹⁹

In de *Omgevingsvisie* wordt gesteld dat het vervoer in de krimpgebieden vooral een organisatievraagstuk is: Hoe kunnen verschillende vervoersbehoeften, -systemen en financieringsbronnen gebundeld worden? Mogelijk ook met vormen van goederentransport? En hoe kan de verbinding van vraag en aanbod dan het best geregeld worden? Samen met de gemeenten en de lokale gemeenschappen zegt de provincie op zoek te gaan naar nieuwe, flexibele oplossingen voor het vervoervraagstuk. De provincie geeft aan dat zij met het Rijk afgesproken heeft om gezamenlijk met de provincies Fryslân en Drenthe onderzoek te doen naar (betaalbare) bereikbaarheid van bovenlokale voorzieningen vanuit de krimpregio's. Het is de Rekenkamer niet bekend of dit onderzoek inmiddels is uitgevoerd en wat de uitkomsten hiervan zijn.

¹⁹ Provincie Groningen, *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020*, vastgesteld door GS op 19 april 2016, p.112.

Bijlage 4 Aanzet tot een normenkader

Hieronder is een eerste aanzet gegeven voor een normenkader dat de Rekenkamer zal hanteren bij het beoordelen van de bevindingen. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek zal het normenkader verder vorm krijgen. Het definitieve normenkader zal worden opgenomen in de Nota van Bevindingen.

- *De organisatie van het openbaar vervoer is doelmatig ingericht.*
De Rekenkamer verwacht dat de organisatie van het openbaar vervoer doelmatig is ingericht. Onder *doelmatig* wordt verstaan: dat de effecten of prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden, dan wel dat niet méér effecten of prestaties verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.²⁰ De middelen zijn: het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, de ingehuurde diensten en de uitgaven aan (niet-) financiële beleidsinstrumenten (zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma's).

In dit onderzoek zullen de volgende effecten of prestaties onderzocht worden:

- de prestatie die de provincie in haar beleidsdocumenten zelf zegt te willen leveren op het gebied van openbaar vervoer:
 - Het is mogelijk om vanuit iedere perifere locatie in het concessiegebied voorzieningen in de centrumkern te bereiken;
 - De van-deur-tot-deur-reistijd met het openbaar vervoer staat in een concurrerende verhouding tot de reistijd met andere vervoersmodaliteiten;²¹
 - De reisduur is betrouwbaar; er is een geringe spreiding in reistijden op hetzelfde traject gedurende een langere periode (2010-2015)
 - De klanttevredenheid is in praktijk in overeenstemming met de ambities van de provincie.

Doelmatigheid is een relatief begrip. De beleidseffecten of -prestaties zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een andere vergelijkbare organisatie of ten opzichte van de situatie in het recente verleden. Daarom zal de Rekenkamer de effecten en prestaties van de provincies vergelijken met elkaar en met het verleden. Omdat organisaties, effecten en prestaties nooit geheel vergelijkbaar zijn en er altijd factoren meespelen die buiten het bestek van het onderzoek vallen, blijven de bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de doelmatigheid slechts indicatief.

Om een indicatie van de doelmatigheid te kunnen verkrijgen, zal de Rekenkamer in kaart brengen welke middelen in de periode 2010-2015 gebruikt zijn om de effecten of prestaties te leveren. Daarbij wordt ook gekeken naar menskracht (fte's).

- *Er moet aantoonbaar zijn nagedacht over de vraag of de maatschappelijke baten en de kosten van een buslijn in een redelijke verhouding tot elkaar staan.*

Het openbaar vervoer in Nederland is over het algemeen niet kostendekkend. De kostendekkingsgraad is in enge zin een financiële ratio die aangeeft voor welk deel de opbrengsten uit kaartverkoop de totale kosten van het openbaar vervoer dekken. Grofweg betaalt de overheid ongeveer de helft van het buskaartje. In *Vervoeren, Verbinden, Verslimmen; Nota van Uitgangspunten Aanbestedingen Bus-OV Groningen-Drenthe, 2017-2027* is vermeld dat de gemiddelde kostendekkingsgraad in 2012 voor het gehele netwerk in Drenthe en Groningen ca.

²⁰ Algemene Rekenkamer, *Herziene Handreiking meten van doelmatigheid*, 2003.

²¹ In de provincie Fryslân is dit geen doel.

47% was, met een zeer grote spreiding naar lijn en tijdstip. Voor de provincie Fryslân heeft de Rekenkamer dergelijke cijfers niet gevonden. De drie noordelijke provincies hebben het verhogen van de kostendekkingsgraad benoemd als doelstelling.²²

In enge, zuiver economische zin geeft een hoge kostendekkingsgraad aan dat het openbaar vervoer voor een groot deel zelfvoorzienend is. In ruime zin kan ook gekeken worden naar indirecte opbrengsten als minder verkeerscongestie en verkeersongevallen.²³

In dit licht verwacht de Rekenkamer dat de provincie – GS of PS – informatie hebben over de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer en een afweging hebben gemaakt over de maatschappelijke baten en kosten ervan.

- *De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de provincie, het OV-bureau (in Groningen en Drenthe), de concessiehouder, eventuele aanbieders van aanvullend vervoer en gemeenten is duidelijk.*

De Rekenkamer gaat er vanuit dat verantwoordelijkheden (o.a. opbrengstverantwoordelijkheid) op een duidelijke wijze belegd zijn bij de verschillende betrokken partijen.

²² Provincie Fryslân, *PVVP 2006 Herzien; Provinciaal verkeer- en vervoerplan; Fryslân Feilich Foarút*, p.23: "Het vergroten van de kostendekking voor het openbaar vervoer, door hogere reizigersbijdragen of bijdragen van andere belanghebbenden"; p.68: "Vergroten kostendekking via hogere tarieven en organisaties met belang bij een OV voorziening vragen mee te betalen; De reizigers in het openbaar vervoer zijn direct belanghebbend bij het beschikbaar zijn van een goed systeem. Het is dus niet onredelijk om aan reizigers te vragen een groter deel van de kosten te dragen in de vorm van hogere tarieven. Een nadeel hiervan is dat hogere tarieven voor een deel van de reizigers een bezwaar vormen. Er kan zelfs vraaguitval zijn en hierdoor kan het draagvlak voor goed collectief openbaar vervoer worden aangetast. Organisaties die een specifiek belang hebben bij een openbaar vervoervoorziening, kunnen gevraagd worden om bij te dragen in de kosten daarvan"; p.84: "Daarnaast echter moet de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer omhoog". *Vervoeren, Verbinden, Verslimmen; Nota van Uitgangspunten Aanbestedingen Bus-OV Groningen-Drenthe, 2017-2027*, p.1: "De keuze voor hogere kostendekking (meer inkomsten per busuur en lagere kosten) is in de aanbesteding richtinggevend op een groot aantal gebieden". p.7: "Op grond van de zich ontwikkelende context identificeren wij voor de komende aanbesteding de volgende hoofdthema's: 1. (Blijven) bieden van relevant en aantrekkelijk OV, ondanks de afnemende vaste inkomsten: behoud kwalitatief hoogwaardig netwerk én verhogen kostendekkingsgraad. 2. Kostenbeperking met behoud van kwaliteit: kosteneffectiviteit als focus bij het formuleren van concessie-eisen; systematisch elimineren van verliesuren, verspilling en onderbenutting"; p.14: "Bij een hogere kostendekking van het OV kunnen per euro subsidiegeld meer OV-uren worden ingekocht"; p.15: "Het OV-bureau kiest zoveel mogelijk voor de 'hogere kostendekking'. (...) Systematisch verbeteren van de kostendekking maximaliseert de kansen voor het OV als hoogwaardige en relevante optie voor grote reizigersgroepen. Dit biedt overigens niet alleen voordeel voor de dichter bevolkte gebieden, maar ook voor de dunbevolkte gebieden die doorsneden wordt door intensieve, sterke lijnen. Een hogere kostendekking is realiseerbaar, gedeeltelijk al in de huidige concessie, via het continue ontwikkelproces en in versterkte mate in de nieuwe concessie".

²³ Bron: Wikipedia.