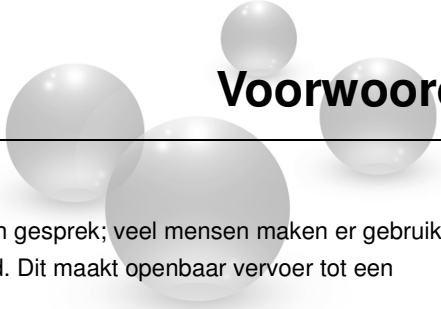


Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, september 2009



Voorwoord

Het openbaar vervoer is net als het weer een dankbaar onderwerp van gesprek; veel mensen maken er gebruik van of zijn er zelfs van afhankelijk in hun woon-werkverkeer of vrije tijd. Dit maakt openbaar vervoer tot een belangrijk maatschappelijk thema, ook binnen de provincies.

Sinds 1998 zijn de provincies verantwoordelijk voor het streekvervoer, dat in de afgelopen jaren de nodige ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Zo is in 2001 met de Wet personenvervoer 2000 marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd via het systeem van concessieverlening. Hierbij concurreren vervoerders voor het binnenhalen van een concessie, d.w.z. het alleenrecht om gedurende een aantal jaren het streekvervoer in een bepaald gebied te mogen verzorgen.

Het is van groot belang dat de provincies de concessies goed beheren; zij zijn immers eindverantwoordelijk voor het goed functioneren van het streekvervoer. Met dit rapport willen wij de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hierbij ondersteunen. We hebben onderzocht hoe de uitvoering van de concessies, die door deze provincies zijn verleend, plaatsvindt en of de provinciale doelen hiermee worden bereikt. Bovendien is gekeken of het beheer van de concessies door de provincies invloed heeft op de uitvoering ervan door de vervoerders.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie Noord-Holland haar OV-doelen gedeeltelijk bereikt. De voorgenomen operationele doelen en beleidsprestaties van de provincie worden in redelijke mate gerealiseerd en de provincie heeft ook het concessiebeheer redelijk op orde. Het gevoerde concessiebeheer kan echter niet voorkomen dat de prestaties van de vervoerder in de onderzochte concessies ten dele achterblijven bij de geformuleerde ambities c.q. gemaakte afspraken. De punctualiteit van het openbaar vervoer is een duidelijk knelpunt, mede als gevolg van de vele wegwerkzaamheden. Wij doen de provincie een aantal aanbevelingen om het concessiebeheer verder te verbeteren.

Een 'nieuwte' in dit rapport is de slotbeschouwing, die u kunt vinden in paragraaf 7.6. Hiermee willen wij u, naast onze gebruikelijke conclusies en aanbevelingen, een algemene indruk geven van onze bevindingen uit dit onderzoek. Ook biedt de slotbeschouwing ruimte aan een aantal 'best practices', die wij in de vier provincies hebben aangetroffen. Wij hopen van harte dat iedere provincie haar voordeel kan doen met activiteiten die in een andere provincie goed blijken te functioneren.

Wij willen graag alle geïnterviewden, zowel bij de provincies als bij de vervoerders en andere instanties, hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Ook bedanken wij de betrokkenen voor hun medewerking bij het verzamelen van alle gegevens voor het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Loes van den Broek MSc (onderzoeker), mr. Iris Brugman (onderzoeker), drs. Roeland Pieper (onderzoeker), drs. Dharma Tjiam (onderzoeker) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

Dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
Bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en opzet van het onderzoek.....	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Leeswijzer	8
1.3	Invalshoek en probleemstelling	8
1.4	Onderzoeksmethode	11
1.5	Afbakening	14
1.6	Beoordelingskader.....	15
2.	Achtergrond	17
2.1	Marktwerking en concessiesystematiek	17
2.2	Taken, rollen en bevoegdheden	18
2.3	Financiering van het openbaar vervoer	20
2.4	Concessiebeheer.....	21
2.5	Aanbod, gebruik en waardering van het openbaar vervoer	23
3.	Beleidsvoorbereiding	27
3.1	Het huidige openbaar vervoerbeleid.....	27
3.1.1	Hoe ziet het huidige openbaar vervoerbeleid eruit?.....	27
3.1.2	Wat is de kwaliteit van het huidige beleid?	30
3.2	Verschillen tussen het huidige en het voorgaande beleid	32
4.	Beleidsontwikkeling	33
4.1	Concessie-eisen	33
4.1.1	Welke eisen heeft de provincie gesteld?	33
4.1.2	Hoe verhouden deze eisen zich tot het openbaar vervoerbeleid?	38
4.1.3	Bieden de concessies mogelijkheden om in te springen op actuele ontwikkelingen?.....	40
4.2	Concessiebeheer.....	43
4.2.1	Wat zijn de uitgangspunten?	43
4.2.2	Welke afspraken bestaan er over het leveren van informatie?	44
4.2.3	Welke mogelijkheden heeft de provincie om bij te sturen?	47
4.2.4	Hoe is de betrokkenheid van derden georganiseerd?	49
5.	Beleidsuitvoering.....	51
5.1	Concessiebeheer in de praktijk	51
5.1.1	Over welke informatie beschikt de provincie?.....	51
5.1.2	Hoe stuurt de provincie bij?	55
5.1.3	Zijn er veranderingen in het concessiebeheer aangebracht?	60
5.2	Resultaten van de vervoerder.....	61
5.2.1	Welke prestaties heeft de vervoerder geleverd?.....	61
5.2.2	Heeft het concessiebeheer geleid tot verbetering van de prestaties?.....	69
5.2.3	Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?.....	70
5.2.4	Zijn de mogelijkheden in de concessies om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen benut?	71

6.	Beleidsverantwoording	73
6.1	Resultaten van de provincie	73
6.1.1	Zijn de doelen van de provincie bereikt?	73
6.1.2	Wat is de bijdrage van de prestaties van de vervoerder?	76
6.1.3	Welke lessen zijn getrokken uit de vorige concessies?	77
6.2	Rapportage	78
7.	Conclusies en aanbevelingen	81
7.1	Algemene conclusie.....	81
7.2	Beleidsvoorbereiding	82
7.3	Beleidsontwikkeling	83
7.4	Beleidsuitvoering	84
7.5	Beleidsverantwoording	88
7.6	Slotbeschouwing.....	90
	Reactie Gedeputeerde Staten	93
	Nawoord Rekenkamer.....	99
	Bijlage A Provincievergelijking	103
	Bijlage B Lijst van geraadpleegde bronnen.....	113
	Bijlage C Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	115
	Bijlage D Lijst van afkortingen.....	117



HOOFDSTUK 1

Inleiding en opzet van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding en opzet van het onderzoek. Paragraaf 1.3 gaat in op de invalshoek en probleemstelling van het onderzoek. Daarna worden in de paragrafen 1.4 en 1.5 de gevolgde werkwijze en de afbakening behandeld. Dit hoofdstuk sluit af met de presentatie van de beoordelingscriteria voor de bevindingen bij de onderzoeksvragen.

1.1 Aanleiding

De afgelopen tien jaar is een aantal ingrijpende wijzigingen in de aansturing van het stads- en streekvervoer doorgevoerd. Zo werd in 1998 het streekvervoer gedecentraliseerd naar de provincies en met de inwerkingtreding op 1 januari 2001 van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Voor de provincies is vanaf dat moment aanbesteding van het openbaar vervoer verplicht geworden.¹ Met de Wp2000 is het systeem van concessieverlening geïntroduceerd. Concessies zijn overdraagbare en verhandelbare rechten. Vervoerders concurreren “om de weg”, het alleenrecht om gedurende een aantal jaren het streekvervoer in een bepaald gebied (het concessiegebied) te mogen verzorgen. Met de inwerkingtreding van de Concessiewet op 1 januari 2005 geldt de aanbestedingsplicht in principe ook voor gedecentraliseerde treindiensten.²

Een OV-autoriteit is het bestuur dat verantwoordelijk is voor het verlenen van concessies voor het openbaar vervoer in een bepaald gebied. Momenteel zijn dit de provincies en de kaderwetgebieden (stadsregio's). De OV-autoriteit heeft een wettelijke taak bij het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor het openbaar vervoer. De concessie is het instrument (een beschikking, een eenzijdige publiekrechtelijke handeling), waarmee de OV-autoriteit het openbaar vervoer aanstuurt. Hiermee zijn grote bedragen gemoeid, alsmede mogelijke juridische en financiële risico's voor de provincie. Het is van belang dat de gewenste resultaten worden behaald tegen aanvaardbare kosten.

Tot 2004 had een aantal gemeenten de zogenoemde status Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumgemeenten (VOC). Van rijkswege bestond echter de wens om het aantal OV-autoriteiten te verminderen. Daarom is deze VOC-status opgeheven en zijn bevoegdheden van rechtswege overgaan naar andere decentrale overheden. De Randstadprovincies werden hierdoor tevens verantwoordelijk voor het stadsvervoer in de gemeenten Alkmaar (NH), Almere (FL), Amersfoort (UT), Dordrecht (ZH), Haarlem (NH), Hilversum (NH), Leiden (ZH) en Lelystad (FL). Nu zijn er 19 OV-autoriteiten: 12 provincies en 7 kaderwetgebieden (stadsregio's), waarvan 4 stadsregio's in de Randstad liggen.

De provincie Flevoland heeft besloten de verantwoordelijkheid voor het stadsvervoer in Almere en Lelystad weer te delegeren naar deze gemeenten. De andere drie Randstadprovincies hebben met de verlening van een nieuwe concessie voor het stads- en streekvervoer de verantwoordelijkheid van de betreffende gemeenten

¹ De aanbestedingsplicht gold destijds niet voor het stadsvervoer in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Door de verkoop door de gemeente Utrecht van GVV aan Connexxion geldt de aanbestedingsplicht hier nu wel, maar voor de andere drie grote steden nog steeds niet.

² In de Randstadprovincies gaat het hierbij om de Merwedelingelijn tussen Dordrecht en Geldermalsen en de RijnGouwelijn tussen Gouda en Alphen a/d Rijn; beide vallend onder de verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland.

overgenomen. Er zijn wel verschillen in de mate waarin die gemeenten betrokken zijn bij de concessieverlening. De stadsregio Utrecht (Bestuur Regio Utrecht ofwel BRU) heeft in de afgelopen jaren een deel van het openbaar vervoer, dat onder haar verantwoordelijkheid viel, overgedragen aan de provincie Utrecht.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft op advies van de Programmaraad het onderwerp 'Concessies openbaar vervoer' in het onderzoeksprogramma 2008 opgenomen. Problemen rond de verlening en uitvoering van concessies in onder andere de provincie Noord-Brabant vormden de aanleiding van dit advies. Na uiteenlopende ervaringen, die zijn opgedaan met de eerste ronden van aanbesteding is een verschuiving van de aandacht waarneembaar naar de uitvoering en het beheer van de concessie. Daarbij speelt een rol dat concessies vaak een lange looptijd kennen, meestal minimaal zes jaar. Tijdens de uitvoering van de concessie worden de prestaties gerealiseerd en kan de provincie bijsturen.

1.2 Leeswijzer

In de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt de invalshoek en opzet van het onderzoek nader toegelicht. Tevens wordt het gehanteerde beoordelingskader gepresenteerd. Hoofdstuk 2 biedt enige algemene informatie over concessies in het openbaar vervoer. De hoofdstukken 3 t/m 6 behandelen ieder een fase uit de beleidscyclus van de provincie. In deze hoofdstukken wordt eerst het betreffende beoordelingscriteria benoemd en uitgewerkt, waarna de bevinding wordt gepresenteerd en toegelicht. Hoofdstuk 7 bevat naast conclusies en aanbevelingen een provincievergelijking en een slotbeschouwing waarin enkele goede voorbeelden worden genoemd, die de provincies kunnen gebruiken om van elkaar te leren.

1.3 Invalshoek en probleemstelling

Invalshoek

Aanbesteding, uitvoering en beheer van concessies kunnen als een cyclisch proces worden beschreven. Deze zogenaamde concessiecyclus³ is te beschouwen als een bijzondere vorm van de algemene beleidscyclus.⁴ Beleid is het streven naar de realisatie van bepaalde doelen met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. In de beleidscyclus wordt een aantal stappen onderscheiden, namelijk beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsverantwoording:

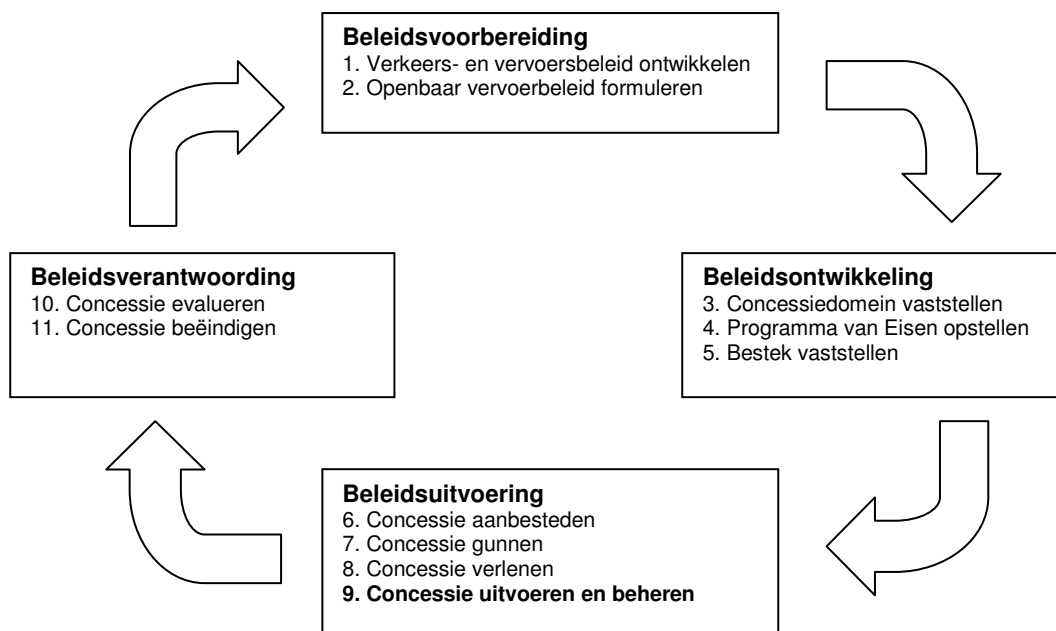
- Beleidsvoorbereiding betreft het bepalen en vaststellen van de kaders van het provinciaal beleid op basis van aandachtspunten in het beleid en het opstellen van een visie.
- Beleidsontwikkeling betreft het vertalen van beleidskaders in concrete doelen en prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. Dit kan bijvoorbeeld via een jaarprogramma of een beleidsnota.
- Beleidsuitvoering betreft het omzetten van het ontwikkelde beleid in concrete activiteiten die gericht zijn op het realiseren van de beleidsdoelen en het leveren van prestaties.
- Beleidsverantwoording betreft het evalueren van en rapporteren over de mate waarin de beleidsvoornemens zijn gerealiseerd. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden bij de voorbereiding van nieuw beleid, zodat sprake is van een cyclisch proces.

In de concessiecyclus zijn elf stappen te onderscheiden. Deze stappen kunnen worden ondergebracht in de vier fasen van de beleidscyclus (zie figuur 1). De cyclus start met het ontwikkelen van het algemene provinciale verkeers- en vervoerbeleid en de doelen die hieraan ten grondslag liggen (stap 1). Dit beleid wordt vervolgens

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

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

nader uitgewerkt in specifiek openbaar vervoerbeleid (stap 2). Dit openbaar vervoerbeleid vormt de basis voor het vaststellen van het concessiedomein (geografisch, vervoermodaliteit, looptijd) en (stap 3) en het opstellen van het programma van eisen (onder andere wat betreft vervoerkundige, juridische en financiële randvoorwaarden) (stap 4), alsmede een bestek (stap 5) ten behoeve van een aanbestedingsprocedure. In stap 6 vindt de uiteindelijke aanbesteding van de concessie plaats, hetgeen uitmondt in de gunning van de concessie aan een vervoerder (stap 7) en de formele concessieverlening (stap 8). Na de concessieverlening start de vervoerder met de uitvoering van de concessie. Gedurende de looptijd oefent de provincie controle uit op de uitvoering van de concessie, monitort zij de ontwikkelingen in het openbaar vervoer en kan zij jaarlijks input leveren voor de nieuwe dienstregeling (stap 9). De informatie die tijdens het concessiebeheer wordt verzameld vormt weer input om de concessie te evalueren (stap 10). Daarbij kan ook worden nagegaan of de doelen van het verkeer- en vervoersbeleid en het openbaar vervoerbeleid zijn gerealiseerd en in hoeverre het beleid moet worden aangepast. Daarna loopt de concessie af (stap 11). Ondertussen is de cyclus alweer hervat met het oog op de volgende concessieperiode.



Figuur 1 Beleidscyclus en concessiecyclus

De Rekenkamer zal in dit onderzoek de nadruk leggen op het beheer van de concessie door de vier Randstadprovincies en de uitvoering hiervan door de vervoerders (stap 9). Een belangrijke reden is dat de uitvoering van een concessie een belangrijk onderdeel van de concessiecyclus is, waarmee het grootste deel van de doorlooptijd van de concessiecyclus gemoeid is.

Een andere reden is dat, sinds de invoering van het systeem van concessieverlening in het openbaar vervoer krachtens de Wp2000, vooral centraal heeft gestaan hoe het aanbestedingsproces zo goed mogelijk kan worden uitgevoerd. In de evaluatie van de Wp2000 in 2005 is hier al uitgebreid aandacht aan besteed.⁵ Er is tot nu toe minder aandacht geweest voor de uitvoering van de concessie en voor het concessiebeheer. De provincies zijn momenteel wel bezig met de ontwikkeling van het concessiebeheer.

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

Om de gewenste prestaties te realiseren en de beleidsdoelen te halen, kunnen gedurende de looptijd van een concessie veranderingen in de wijze van uitvoering en het beheer nodig zijn. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de oorspronkelijke concessieafspraken aanpassing behoeven vanwege maatschappelijke ontwikkelingen, aanpassingen in het provinciale openbaar vervoerbeleid of door veranderingen in geldstromen. De provincie kan ook het concessiebeheer bijstellen, bijvoorbeeld als de geleverde prestaties aanleiding geven voor wijziging van de intensiteit van de monitoring. De andere stappen van de concessiecyclus worden alleen in het onderzoek betrokken voor zover deze direct van belang zijn voor de uitvoering van de concessie en het concessiebeheer.

Probleemstelling

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling:

Doelstelling:

Inzicht bieden in de kennis bij en sturing door de provincie op de kwaliteit van de uitvoering door vervoerbedrijven van de door de Randstedelijke provincies verleende openbaar vervoerconcessies.

Vraagstelling:

Hoe vindt de uitvoering van de openbaar vervoerconcessies, die door de Randstadprovincies zijn verleend, plaats en worden de provinciale beleidsdoelen voor het openbaar vervoer hierdoor gerealiseerd? Wat is het effect van het concessiebeheer door de provincies op de uitvoering van concessies?

Onder “uitvoering van de concessie” wordt verstaan: de uitvoering door het vervoerbedrijf van het openbaar vervoer dat onder de concessie valt. Onder “concessiebeheer” wordt verstaan: alle activiteiten van de provincie tussen de verlening van de concessie en de beëindiging van de concessie, gericht op:

1. het controleren of c.q. in welke mate de concessiehouder voldoet aan de in de concessie gestelde eisen;
2. aanpassingen in de uitvoering van de concessie indien niet aan de in de concessie gestelde eisen wordt voldaan;
3. het beoordelen of c.q. in welke mate de uitvoering van de concessie bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen van het regionaal openbaar vervoer;
4. aanpassingen in de concessie indien de uitvoering van de concessie onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen van het regionaal openbaar vervoer, waarbij gelet dient te worden op de Europese, Nederlandse en interne regels voor aanbesteding.

De activiteiten die de provincie onderneemt gedurende de zogenaamde implementatieperiode, dat willen zeggen tussen het moment van concessieverlening en de ingangsdatum van de concessie, vallen ook onder concessiebeheer.

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen, die zijn geordend al naar gelang de onderscheiden fasen van de beleidscyclus (zie tabel 1).

Tabel 1 Onderzoeksvragen van het onderzoek

Nr.	Onderzoeksvragen
	Beleidsvoorbereiding
1.	Wat zijn de doelen van het provinciale beleid op het terrein van openbaar vervoer? a. Wat zijn de huidige doelen van het provinciale beleid? b. Verschillen de huidige beleidsdoelen van de doelen van de provincie ten tijde van het opstellen van de concessie?

Nr.	Onderzoeksvragen
	Beleidsontwikkeling
2.	Hoe zijn de provinciale doelen op het terrein van het regionaal openbaar vervoer vertaald in de eisen die aan de uitvoering van de concessie worden gesteld? a. Welke eisen heeft de provincie gesteld aan de uitvoering van de concessie? b. Zijn deze eisen te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid ten tijde van het opstellen van de concessie?
3.	Bieden concessies mogelijkheden om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen?
4.	Hoe heeft de provincie het concessiebeheer georganiseerd? a. Wat zijn de uitgangspunten voor het concessiebeheer? b. Welke afspraken zijn gemaakt over de levering van informatie over de uitvoering van de concessie? c. Welke mogelijkheden heeft de provincie om de uitvoering van de concessie te beïnvloeden? d. Hoe is de betrokkenheid van consumentenorganisaties en gemeenten tijdens de uitvoering van de concessie georganiseerd?
	Beleidsuitvoering
5.	Hoe heeft het concessiebeheer in de praktijk plaatsgevonden? a. Over welke informatie over de uitvoering van de concessie beschikt de provincie? Hoe is de provincie aan deze informatie gekomen? b. Op welke wijze oefent de provincie invloed uit op de uitvoering van de concessie? c. Heeft de provincie veranderingen in het concessiebeheer aangebracht?
6.	Wat zijn de resultaten van de uitvoering van de concessie door de vervoerder? a. Welke prestaties heeft de vervoerder geleverd? b. Hoe verhouden deze prestaties zich tot de afgesproken prestaties? c. Heeft de inzet van instrumenten van concessiebeheer geleid tot verbetering van prestaties? d. Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?
7.	Zijn de mogelijkheden in de concessies om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen benut?
	Beleidsverantwoording
8.	Wat zijn de resultaten van het provinciale openbaar vervoerbeleid? a. In hoeverre worden de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid gerealiseerd? b. Wat is de bijdrage van de prestaties bij de uitvoering van de concessie op de realisatie van de beleidsdoelen? c. Hoe verantwoordt de provincie zich intern en extern over de resultaten van de concessie en de realisatie van de doelen van het provinciaal openbaar vervoerbeleid? d. Welke lessen zijn uit de uitvoering van de concessie en het concessiebeheer te trekken voor de nieuwe concessiecyclus?

1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2008 – april 2009 bij de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Daarbij zijn de volgende stappen doorlopen: (1) uitwerking beoordelingskader, (2) informatieverzameling, (3) gevalstudies concessies, (4) informatieanalyse en (5) rapportage.

1) Uitwerking beoordelingskader. Als eerste stap in het onderzoek is een beoordelingskader opgesteld waaraan de uitvoering en het beheer van OV-concessies worden getoetst. Het beoordelingskader bestaat uit beoordelingscriteria per deelvraag. De Rekenkamer heeft eerst een conceptversie van het beoordelingskader

opgesteld. Deze versie is tijdens een discussiebijeenkomst aan vertegenwoordigers van de vier provincies voorgelegd. Daarna is het definitieve beoordelingskader vastgesteld, zie paragraaf 1.6. Een toelichting op de gehanteerde beoordelingscriteria is opgenomen bij de bevindingen in de verschillende navolgende hoofdstukken.

2) Informatieverzameling. Voor dit onderzoek zijn documenten verzameld en interviews gehouden.

Documentenonderzoek. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende typen documenten:

- beleidsdocumenten van provincies, waaronder Het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan (PVVP), OV-visie, aanbestedingsstrategie, programma van eisen, selectie- en gunningscriteria, gunningsbesluit besluiten tot wijziging concessie, eindafrekeningen concessie e.d.;
- relevante wetgeving, waaronder de Wp2000, de uitvoeringsregeling BDU verkeer en vervoer e.d.;
- vergaderverslagen van PS en statencommissies;
- documenten betreffende uitvoering en beheer van de concessie, waaronder de strategie/protocol concessiebeheer, subsidiebeschikkingen, verslagen van implementatie- en/of beheeroverleggen, toepassing van bonus-malusregelingen, in gebreke stellingen, boetebrieven e.d.;
- rapportages van onderzoeken en monitoring, waaronder kwartaal- en jaarrapportages van de concessiehouder, provinciaal of in opdracht van provincie uitgevoerde onderzoeken naar uitvoering van de concessie, kwartaal- en/of jaarrapportages provincie t.b.v. GS en PS.

Bijlage A bevat een volledig overzicht van de geraadpleegde bronnen.

Interviews. Gedurende het onderzoek zijn ook interviews met betrokken partijen uitgevoerd om aanvullende informatie te verzamelen. Dit betrof interviews met:

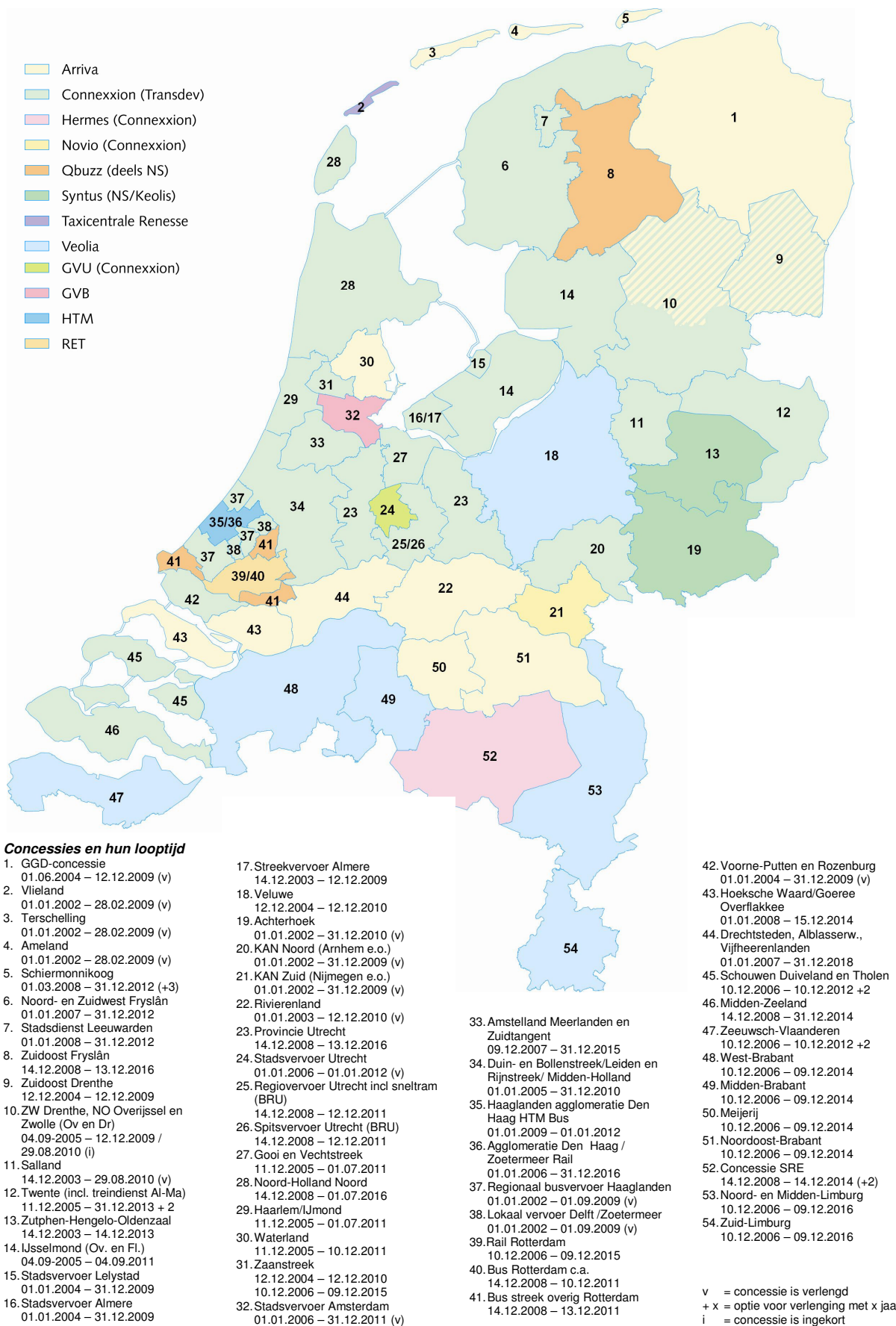
- ambtelijke organisatie: medewerkers verkeer & vervoer, openbaar vervoer, concessiebeheerders;
- bestuurlijke organisatie: verantwoordelijk gedeputeerden;
- overige betrokkenen: medewerkers vervoerbedrijven (concessiehouders), vertegenwoordigers van consumentenplatforms en/of reizigersorganisaties.

Bijlage B bevat een overzicht van de geraadpleegde en geïnterviewde personen.

3) Gevalstudies concessies. In het onderzoek zullen niet alle concessies (zie figuur 2) worden onderzocht. Er is voor gekozen om per provincie de meest recente concessie te onderzoeken, alsmede een langer lopende concessie (tabel 2). Bij enkele concessies is inmiddels besloten tot verlenging van de looptijd. Het doel van deze selectie is om de volledige cyclus in het onderzoek te kunnen betrekken, maar ook in beeld te krijgen welke leereffecten optreden voor de aanbesteding en het beheer van nieuwe(re) concessies. Tevens worden dan de nieuwste inzichten van de betreffende provincie in het onderzoek betrokken. Behoudens de algemene vragen betreffende het openbaarvervoerbeleid zijn de bevindingen van dit onderzoek en de hieruit volgende beoordeling van het gevoerde concessiebeheer in belangrijke mate gebaseerd op deze twee gevalstudies.

Tabel 2 Selectie onderzochte concessies

Provincie	Concessie	Looptijd
Flevoland	▪ Stadsvervoer Lelystad ▪ IJsselmond	2004-2009-2011 2005-2011
Noord-Holland	▪ Haarlem / IJmond ▪ Noord-Holland Noord	2005-2011-2013 2008-2016
Utrecht	▪ Utrecht Oost ▪ Provincie Utrecht	2004-2008 2008-2016
Zuid-Holland	▪ Duin- en Bollenstreek / Leiden en Rijnstreek / Midden-Holland (DBL/RMH) ▪ Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee (HWGO)	2005-2010-2012 2008-2014



Figuur 2 Concessiegebieden per 1 januari 2009 (bron: KpVV)

Tabel 3 Overzicht aanbestede concessies per provincie van de Randstad per 1 januari 2009

Provincie	Concessie	Looptijd	Aantal keren aanbesteed
Flevoland	▪ IJsselmond ([s], met Overijssel) [14]	2005-2011	1
	▪ Lelystad ([u], door gemeente Lelystad) [15]	2004-2009	1
	▪ Almere-Stad ([u], door gemeente Almere) [16]	2004-2009	1
	▪ Almere-Streek [17]	2003-2009	1
	▪ Qliner 315 ([l] [s], met Friesland en Groningen)	2005-2011	1
Noord-Holland	▪ Gooi en Vechtstreek [27]	2005-2011	1
	▪ Noord-Holland Noord / Texel [28]	2008-2016	2
	▪ Haarlem/IJmond [29]	2005-2011	1
	▪ Zuidtangent ([s], met Stadsregio Amsterdam)	2008-2015	1
Utrecht	▪ Utrecht (bij 1 ^{ste} aanbesteding nog afzonderlijke concessies voor: Oost Utrecht, Stadsvervoer Amersfoort , Wijk bij Duurstede, Noordwest Utrecht en Zuidwest Utrecht) [23]	2008-2016	2
Zuid-Holland	▪ Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee [43]	2008-2014	2
	▪ Duin- en Bollenstreek/Leiden & Rijnstreek/Midden-Holland [34]	2005-2010	1
	▪ Drechtsteden, Albasserwaard, Vijfheerenlanden (DAV) (2 ^e keer inclusief MerwedeLingelijn) [44]	2007-2018	2
	▪ Treindienst Gouda – Alphen a/d Rijn [l]	2006-2009 (+1)	1

Bron: KpVV. Toelichting: [s] = samenwerking tussen overheden; [u] = uitbesteding aan een andere overheid; [l] = lijnconcessie i.p.v. gebiedsconcessie. Nummers [--] verwijzen naar concessiegebieden in figuur 2.

De selectie is in de discussiebijeenkomst met vertegenwoordigers van de vier provincies besproken. Na overleg met de provincies is afgezien van het selecteren van een volledig afgeronde concessie én een nieuwe concessie voor hetzelfde gebied. De argumenten hiervoor zijn dat eventuele leereffecten voor aanbesteding en beheer ook tussentijds bij andere concessies optreden en dat voor het in beeld krijgen van de volledige cyclus erg ver in de tijd teruggegaan moet worden met als risico dat veel informatie niet (meer) boven tafel is te krijgen.

4) Informatieanalyse. De verzamelde informatie is geanalyseerd om inzicht te verschaffen in het provinciaal openbaar vervoerbeleid, de uitvoering daarvan in het kader van de concessie en de resultaten die dat oplevert.

5) Rapportage. Het onderzoek resulteert eerst in een Nota van Bevindingen. De nota beschrijft de feiten die het onderzoek heeft opgeleverd. De informatie uit de Nota van Bevindingen wordt gebruikt om een Bestuurlijke Nota op te stellen, waarin naast een samenvatting van de onderzoeksbevindingen ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. De conclusies en aanbevelingen komen voort uit: (a) toetsing aan het beoordelingskader; en (b) vergelijking van de bevindingen voor de vier provincies. De Bestuurlijke Nota bevat ook de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) op het onderzoek en het nawoord van de Rekenkamer.

1.5 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- de uitvoering van openbaar vervoerconcessies door vervoerbedrijven, die zijn verleend door de Randstedelijke provincies, en het beheer van de concessies door deze provincies;
- elementen uit andere stappen van de concessiecyclus, voor zover zij van invloed zijn op de uitvoering van concessies en het concessiebeheer, bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van concessies;

- concessies voor regionaal gebiedsgericht busvervoer;
- de invloed van de uitvoering van de concessie op het bereiken van de beleidsdoelen van het regionaal openbaar vervoer (indien mogelijk).

In het onderzoek komt **niet** aan bod:

- de onderdelen uit de stappen van de concessiecyclus die niet direct van invloed zijn op de uitvoering van de concessie en het concessiebeheer. Daarbij valt onder meer te denken aan de procedure van aanbesteding en de gunning van de concessie;
- regionaal openbaar vervoer dat niet via concessies, maar via contracten plaatsvindt, zoals Collectief Vraagafhankelijke Vervoer- (CVV-)systemen;
- het openbaar vervoer voor specifieke doelgroepen (waaronder gehandicapten), zoals OV-taxi e.d.;
- de uitvoering en het beheer van lijnconcessies en concessies waar spoorvervoer en/of vervoer over water deel van uitmaken.

De Rekenkamer kiest voor regionaal gebiedsgericht busvervoer (ofwel gebiedsconcessies) om de vergelijkbaarheid van de resultaten van het onderzoek tussen de vier Randstadprovincies zo groot mogelijk te maken. Andere vervoermodaliteiten (trein, boot) komen niet in alle Randstadprovincies voor. Bij de lijnconcessies voor busvervoer in meerdere Randstadprovincies ligt de verantwoordelijkheid voor het concessiebeheer niet of slechts voor een klein deel bij de provincie. Het gaat dan om de Zuidtangent (Noord-Holland) en de Q-liner Lelystad-Groningen (Flevoland).⁶

De Rekenkamer heeft de gegevens over de uitvoering van concessies niet zelf gemeten. Dit onderzoek maakt gebruik van door de provincies ter beschikking gestelde gegevens over de resultaten van de uitvoering van openbaar vervoerconcessies en eventueel van gegevens uit andere rapporten. Dit betreft ook gegevens die de vervoerder aan de provincie heeft verstrekt.

1.6 Beoordelingskader

Aan de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer één of meer normen gekoppeld die in samenhang het beoordelingskader vormen. Aan de hand van dit beoordelingskader (tabel 4) wordt de uitvoering van de door de Randstedelijke provincies verleende openbaar vervoerconcessies beoordeeld.

Tabel 4 Beoordelingskader

Beleidsvoorbereiding (hoofdstuk 3)	
1. Wat zijn de doelen van het provinciale beleid op het terrein van openbaar vervoer?	
a.	De beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.
b.	De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelen.
c.	De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelen en de prestaties.
Beleidsontwikkeling (hoofdstuk 4)	
2. Hoe zijn de provinciale doelen op het terrein van het regionaal openbaar vervoer vertaald in de eisen die aan de uitvoering van de concessie worden gesteld?	
d.	De eisen aan de uitvoering van de concessie zijn te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid.
e.	Een eventuele prioritering in de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid is herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie.

⁶ Bij de Zuidtangent is de stadsregio Amsterdam verantwoordelijk voor het beheer van de concessie. Bij de Q-liner bestaat het voornemen de provincie Friesland eerstverantwoordelijk voor het beheer te maken.

Beleidsontwikkeling (hoofdstuk 4)	
3. Bieden concessies mogelijkheden om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen?	
4. Hoe heeft de provincie het concessiebeheer georganiseerd?	
f.	De provincie heeft de uitgangspunten voor het concessiebeheer omschreven, waaronder de visie op de relatie met de vervoerder en de handhavingsfilosofie.
g.	De provincie heeft gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te verkrijgen.
Beleidsuitvoering (hoofdstuk 5)	
5. Hoe heeft het concessiebeheer in de praktijk plaatsgevonden?	
h.	De provincie heeft inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie.
i.	De provincie zorgt ervoor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie conform afspraak levert.
j.	De provincie stuurt bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.
k.	De provincie past het bestaande concessiebeheer aan, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.
6. Wat zijn de resultaten van de uitvoering van de concessie door de vervoerder?	
l.	De prestaties van de vervoerder zijn conform de concessievoorwaarden of eventueel gewijzigde afspraken.
m.	De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt tot verbetering van prestaties van de vervoerder.
7. Zijn de mogelijkheden in de concessies om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen benut?	
Beleidsverantwoording (hoofdstuk 6)	
8. Wat zijn de resultaten van het provinciale openbaar vervoerbeleid?	
n.	De doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid worden gerealiseerd.
o.	De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie hebben een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van openbaar vervoer.
p.	De provincie betreft ervaringen met de uitvoering van de bestaande concessie bij de beleidsvoorbereiding t.b.v. nieuwe concessies.
q.	De provincie rapporteert in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessie zijn gerealiseerd en in hoeverre de beleidsdoelen plus bijbehorende prestaties zijn behaald.
r.	De provincie heeft inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie.

Bij de toetsing van het beoordelingskader wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van toetsing. In het ene geval gaat de Rekenkamer na of er wel of niet aan het gestelde criterium is voldaan. In het andere geval brengt de Rekenkamer gradaties in haar beoordeling aan, namelijk:

- In grote mate: de provincie voldoet in grote mate aan de gestelde criteria, dat wil zeggen dat het merendeel van de bevindingen voldoet aan het geldende beoordelingscriterium.
- In redelijke mate: de provincie voldoet in redelijke mate aan de gestelde criteria, dat wil zeggen dat sprake is van (enige) tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.
- In geringe mate: de provincie voldoet in geringe mate aan de gestelde criteria, dat wil zeggen dat sprake is van aanzienlijke tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.

De beoordelingscriteria worden nader toegelicht in de navolgende hoofdstukken, voorafgaand aan de presentatie van de bevindingen.



HOOFDSTUK 2

Achtergrond

Dit hoofdstuk geeft enige achtergrondinformatie voor dit onderzoek en dient als kader voor de bevindingen die in de hoofdstukken 3 en verder worden gepresenteerd. Op hoofdlijnen wordt ingegaan op de volgende onderwerpen: marktwerking en concessiesystematiek, taken, rollen en bevoegdheden, financiering, aanbod, gebruik en waardering van het openbaar vervoer.⁷

2.1 Marktwerking en concessiesystematiek

Marktwerking

Het marktwerkingsbeleid, dat van rijkswege is gevoerd, beoogt dat aanbod en vraag effectiever op elkaar reageren, met als doel dat de gebruiker profiteert van een toegenomen keuzevrijheid, een verbeterde prijs/kwaliteit verhouding en/of meer en betere producten. Marktwerking is geen doel op zich, maar een middel om meer welvaart te bereiken voor een zo groot mogelijke groep. Doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid zijn daarbij belangrijke publieke belangen. Over marktwerking in het openbaar vervoer zijn al geruime tijd politieke en maatschappelijke discussies gaande, medio 2008 nog naar aanleiding van stakingen in het stads- en streekvervoer dat onder de concessies valt.

Met de Wp2000 wordt invulling gegeven aan marktwerking in het openbaar vervoer door het openbaar aanbesteden hiervan verplicht te stellen (uitgezonderd het openbaar vervoer in de grote steden). Dit is een periodieke vorm van marktwerking, want na aanbesteding geeft de concessie de vervoerder het alleenrecht voor een bepaalde tijd. Samengevat had de Wp2000 twee hoofddoelen, namelijk:

- meer reizigers in het openbaar vervoer krijgen;
- de kostendekking van het openbaar vervoer verhogen.

De werking van de Wp2000 is in 2005 geëvalueerd.⁸ Gebleken is dat het eerste doel over het algemeen niet is gehaald, terwijl het tweede wel is gehaald. Het aantal OV-reizigers was tussen 2001 en 2005 maar in enkele gebieden gestegen en er waren ook gebieden met daling. De kostendekking is wel duidelijk verbeterd, door de toename van de efficiëntie bij de vervoerders als gevolg van de druk van de concurrentie. Het effect trad vooral op bij de eerste rondes van concessies. Eenmaal op een hoger efficiëntieniveau bleek het onmogelijk om in de volgende rondes weer grote stijgingen in de kostendekking te realiseren, zij het dat ook daarbij nog besparingen mogelijk zijn gebleken.

Uit een rapport van het Ministerie van Economische Zaken (EZ)⁹, waarin voor diverse sectoren ontwikkelingen sinds de introductie van de marktwerking zijn onderzocht, komt voor het zogenoemde decentraal openbaar vervoer naar voren dat sprake is van een gematigd positieve ontwikkeling op een aantal aspecten. Deze aspecten betreffen de kwaliteit (basiskwaliteit, gebruikersoordeel en innovatie), de toegankelijkheid (beschikbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid) en de doelmatigheid. Voor aanbestede gebieden is het beeld voor deze aspecten positiever dan voor niet-aanbestede gebieden.

⁷ Veel informatie in dit hoofdstuk is ontleend aan de website van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV).

⁸ Twijnstra Gudde / MuConsult (31 augustus 2005) Evaluatie Wp2000 – Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets.

⁹ Ministerie van EZ, februari 2008, Onderzoek marktwerkingsbeleid.

Uit informatie van het Kennisplatform Verkeer en vervoer (KpVV) blijkt dat tussen 2000 en 2008 ongeveer 60 aanbestedingen zijn gehouden. In veel gevallen heeft aanbesteding geleid tot meer aanbod van openbaar vervoer (gemiddeld tot 20 à 30 procent). Inmiddels is in veel gevallen bij nieuwe aanbestedingen sprake van een langere concessieperiode en van minder concessies door samenvoeging van concessiegebieden en/of verbreding van het concessiedomein (zogenoemde multimodale concessies voor bus, trein e.d.). Er is nauwelijks sprake van nieuwe toetreders op deze markt en het aantal inschrijvers is gedaald. Anno 2009 wordt het regionaal openbaar vervoer vooral verzorgd door Arriva, Connexxion, Veolia en Qbuzz.

Concessiesystematiek

De kaders voor concessieverlening worden bepaald door de Wp2000. Met concessieverlening is concurrentie “om de weg” in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Vervoerders concurreren om het alleenrecht om gedurende een aantal jaren bussen te laten rijden in het concessiegebied. Deze keuze is gemaakt om de van concurrentie “op de weg” gevreesde chaos te voorkomen, waarbij bussen van verschillende ondernemingen onderweg om passagiers strijden. Het heeft geleid tot een getrapte vervoersmarkt. Er zijn in feite twee markten ontstaan, namelijk een concessiemarkt en een vervoersmarkt. Op de concessiemarkt is de overheid de aanbieder, terwijl de vervoerder er de vrager is. Op de vervoersmarkt heeft de vervoerder de rol van aanbieder en is de reiziger de vragende partij. De overheid probeert met zijn transacties op de concessiemarkt te bewerkstelligen dat de reiziger op de vervoersmarkt het aanbod krijgt dat de overheid wenselijk acht. De overheid speelt dus een indirecte rol op de vervoersmarkt.

De concessie vormt een instrument waarmee de provincie de doelen van het openbaar vervoerbeleid kan realiseren. Het betreft hier de uitwerking van de beleidsdoelen in concrete concessievoorwaarden c.q. het programma van eisen. Concessies beslaan veelal een periode van minstens zes jaar; de maximale looptijd is acht jaar, maar zal worden verlengd naar tien jaar.¹⁰ Gedurende de looptijd van de concessie kan sprake zijn van wijzigingen in beleid en beleidsdoelen, bijvoorbeeld doordat in een nieuw collegeprogramma andere prioriteiten worden gesteld. Bovendien kunnen zich in zes jaar allerlei ontwikkelingen voordoen die vooraf niet waren (te) voorzien. Wijzigingen in bevolkingsomvang en –samenstelling, regionale economische groei, autobezit, congestie, wet- en regelgeving, beleid e.d. maken het wenselijk c.q. noodzakelijk het openbaar vervoeraanbod hierop aan te passen. Een en ander kan relevant zijn voor de doorwerking hiervan in de concessievoorwaarden of de uitvoering van lopende concessies.

2.2 Taken, rollen en bevoegdheden

Bij het realiseren van regionaal openbaar vervoer zijn verschillende partijen betrokken: het rijk, provincies en stadsregio's, gemeenten, vervoerbedrijven en consumentenorganisaties. Ook Europa is in dit kader vermeldenswaard.

Rijk

De rijksoverheid stelt beleid, wetten en regels op en stelt via een brede doeluitkering (BDU) geld beschikbaar aan de OV-autoriteiten voor de exploitatie van openbaar vervoer en voor infrastructuurprojecten. Tevens financiert het rijk samen met de decentrale overheden kennisinstituten (zoals het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM)) en toezichthouders (in dit verband de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma)). Het rijk is wegbeheerder voor het

¹⁰ Volgens de website van het KpVV.

rijkswegennet en het spoorwegennet. Het rijksbeleid is vastgelegd in de Nota Mobiliteit. Het rijk is OV-autoriteit voor de concessies op nationaal niveau, hetgeen uitsluitend de trein (NS) betreft.

Provincies, stadsregio's en vervoerders

Provincies en stadsregio's zijn de OV-autoriteiten, die zorgen voor betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer dat past bij hun specifieke regionale situatie. Zij zijn opdrachtgever voor het regionale openbaar vervoer, dat daadwerkelijk door een vervoerbedrijf wordt verzorgd. Vervoerbedrijven moeten onder meer beschikken over een vergunning van de IVW om mee te kunnen dingen naar concessies. Opgemerkt wordt dat de provincie ook een rol heeft als wegbeheerder voor het provinciaal wegennet. Binnen de aansturing van het openbaar vervoer door de provincie vallen drie rollen te onderscheiden: de beleidsrol (strategisch), de ontwikkelrol (tactisch) en de uitvoeringsrol (operationeel). De beleidsrol is bij uitstek een taak voor de concessieverlenende overheid. De uitvoeringsrol is juist een verantwoordelijkheid voor de vervoerder. Het betreft onder meer het daadwerkelijk uitvoeren van de dienstregeling, het laten rijden van de voertuigen en de inzet van personeel. De ontwikkelrol betreft onder andere het beleid ten aanzien van de tarieven, de lijnvoering, de dienstregeling en het voertuigtype.¹¹ De ontwikkelrol kan in principe zowel door de provincie als door de vervoerder worden uitgevoerd. Veel provincies hebben er, in lijn met de Wp2000, voor gekozen de ontwikkelrol zoveel mogelijk bij de vervoerder te beleggen, vanuit de gedachte dat deze met zijn kennis van het openbaar vervoerproduct het best in staat is om snel in te spelen op actuele ontwikkelingen in de markt. Mogelijk nadeel van dit model is dat de provincie de regie niet volledig in handen heeft. Het risico bestaat namelijk dat de vervoerder de ontwikkelvrijheid onvolledig benut of niet gebruikt zoals de provincie het beoogt. Om hier toch grip op te houden stellen veel provincies jaarlijks een aparte bijdrage beschikbaar, die de vervoerder kan 'verdienen' door voorstellen te doen voor de verdere verbetering van het openbaar vervoer. Binnen de provincie is van belang de onderscheiden rollen, taken en bevoegdheden van PS en GS in het oog te houden. PS hebben een kaderstellende en controlerende rol voor het OV-beleid in algemene zin. GS (en de dagelijks besturen van de stadsregio's) zijn het bevoegd gezag voor het verlenen, wijzigen en intrekken van een concessie voor het openbaar vervoer. PS hebben hierin formeel geen enkele rol of bevoegdheid. GS zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het vastgestelde beleid en leggen hierover verantwoording af aan PS.

Gemeenten en consumentenorganisaties

Naast provincie en vervoerder zijn ook 'de reizigers' en gemeenten belangrijke partijen in dit verband. Het betreft hier vooral de betrokkenheid van consumentenorganisaties en het vertegenwoordigen van het belang van inwoners van een gemeente (overigens niet in staatsrechtelijke zin). In de Wp2000 is opgenomen dat de vervoerder tijdens de uitvoering van de concessie de consumentenorganisaties dient te raadplegen en hen minimaal een keer per jaar advies te vragen, bijvoorbeeld over wijzigingen in de dienstregeling. Ook de OV-autoriteiten moeten de consumentenorganisaties bij belangrijke beslissingen betrekken, in ieder geval bij het opstellen van het programma van eisen. Ten behoeve van de advisering is een expertisecentrum voor het regionaal openbaar vervoer (Stichting OPC) opgericht, dat de consumentenorganisaties ondersteunt. Deze organisaties worden veelal aangeduid als Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV), maar zijn ook wel bekend als OV-consumentenplatforms.¹²

De rol van gemeenten is tweeledig: enerzijds voorwaardenscheppend, anderzijds als wegbeheerder. De voorwaardenscheppende rol betreft onder meer de bereikbaarheid, ruimtelijke ordening, milieu en zorg, waarover

¹¹ Memorie van Toelichting bij Wet Personenvervoer 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 456, nr. 3, blz. 13.

¹² Stichting OPC, www.stichting-opc.nl. ROCOV, www.rocov.nl. In deze organisatie zijn meestal ROVER, ouderen en gehandicapten vertegenwoordigd, en verder soms ook vertegenwoordigers van kleine kernen, studenten, Fietzersbond, milieuorganisaties, ANWB, VVN en organisaties met forenzenbelangen.

gemeenten veel specifieke lokale kennis hebben. De taak van de gemeente als wegbeheerder blijkt onder andere bij het aanleggen van bushaltes, infrastructuraanpassingen, verkeersveiligheid en doorstroming. Ook voert de gemeente overleg met andere partijen over de kwaliteit van het openbaar vervoer. Voor wat betreft de betrokkenheid van gemeenten tijdens de uitvoering van concessies bestaan geen wettelijke eisen.

Europa

Ten slotte mag de Europese Unie niet onvermeld blijven. De EU biedt nationale overheden kaders voor de eigen wet- en regelgeving, bijvoorbeeld voor de aanbesteding van het openbaar vervoer. Twee belangrijke aanbestedingsrichtlijnen (2004/18/EG en 2004/17/EG) zijn 'vertaald' in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsdiensten (Bao) en het Besluit aanbestedingsregels speciale sectoren (Bass). Beide besluiten zijn op 1 december 2005 in werking getreden. Op 3 december 2009 treedt een nieuwe verordening over het openbaar vervoer in werking: de Public Services Obligation (PSO) 1370/2007.¹³ De Wp2000 wordt op onderdelen aangepast aan deze verordening, bijvoorbeeld met het verlengen van de maximale looptijd van een concessie van acht naar tien jaar.

2.3 Financiering van het openbaar vervoer

Openbaar vervoer, dat vervoerbedrijven bieden, wordt bekostigd uit vijf componenten:

- Een subsidie van de OV-autoriteiten;
- Een berekend aandeel uit de verkoop van nationale vervoerbewijzen (NVB);
- Verkoop van regionale vervoerbewijzen (andere tarieven dan NVB) en verkoop van NVB in het voertuig;
- Een berekend aandeel uit de OV-studentenkaart;
- Eigen inkomsten uit andere activiteiten dan openbaar vervoer.

Het openbaar vervoer wordt derhalve niet geheel uit de opbrengst van de reizigers (de prijs van het kaartje) bekostigd. Er is ook een overheidsbijdrage nodig. Hier is de invloed van het rijk groot, ook al is de concessieverlening een provinciale verantwoordelijkheid. Deze invloed speelt op drie punten, namelijk:

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Concessiebeheer

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

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

In het concessiebeheer staan verschillende zaken centraal, namelijk:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uitgangspunten

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

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

Informatie en monitoring

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

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

Overleg

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

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

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

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

Bijsturing

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

- wijzigingen in de uitgangspunten van het concessiebeheer, voorzover niet strijdig met het programma van eisen;
- wijzigingen in de instrumenten die de provincie t.b.v. het concessiebeheer ter beschikking heeft;
- structurele wijzigingen in de hoeveelheid middelen en menskracht t.b.v. het concessiebeheer.

Wanneer de provincie bijvoorbeeld signalen krijgt dat er overtredingen plaatsvinden van bepaalde concessievoorwaarden, kan de provincie besluiten de monitoring op dit aspect te intensiveren door gebruik te maken van informatiebronnen die eerst niet voorzien waren. Omgekeerd kan de provincie bijvoorbeeld besluiten de frequentie van de periodieke overleggen met de vervoerder te verminderen, omdat uit gegevens blijkt dat de uitvoering van de concessie goed verloopt.

Opgemerkt wordt dat in het kader van concessiebeheer niet alleen de vervoerder, maar ook de OV-autoriteit zelf de aangegane verplichtingen dient na te komen.

2.5 Aanbod, gebruik en waardering van het openbaar vervoer

Rond het openbaar vervoer wordt veel onderzocht en gemonitord, zowel door de betrokken overheden, door de vervoerders zelf en door allerlei andere organisaties. Monitoring en onderzoek richten zich op uiteenlopende aspecten van de prestaties van het openbaar vervoer, zoals:

- het voorzieningenniveau en de dienstregeling;
- het materieel (leeftijd, milieuscore, aandeel lagevloermaterieel);
- de kwaliteit van de dienstuitvoering (punctualiteit, rituitval e.d.);
- tarieven en kaartsoorten (introductie speciale kaarten, tarief- en marketingacties);
- de sociale veiligheid (aantal incidenten, het reizigersoordeel over sociale veiligheid);
- de relatie met reizigers (klanttevredenheid, aantal klachten e.d.);
- het aantal reizigers en de reizigersopbrengsten.

Op enkele van deze aspecten wordt in deze paragraaf nader ingegaan op het landelijke beeld en de ontwikkeling hiervan over de laatste jaren. Elders in dit rapport wordt het beeld per provincie behandeld en vergeleken.

Aanbod

Om een beeld te kunnen krijgen van de ontwikkeling van het aanbod van openbaar vervoer moeten gegevens uit verschillende bronnen gecombineerd worden.²² Een relevante indicator is het aantal ritkilometers op vaste lijndienstritten als indicatie van de beschikbaarheid van vervoer en het productievolume.²³ Tabel 5 laat zien dat het aanbod uitgedrukt in ritkilometers ten opzichte van 2000 pas in 2007 is toegenomen. In de jaren 2002-2005 is van rijkswege bezuinigd op middelen voor het openbaar vervoer.

Tabel 5 Landelijk aanbod indicator regulier openbaar vervoer 2000, 2003-2007 ²⁴

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

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

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

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

Gebruik

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

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

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

Ontwikkelingen in het aanbod kunnen ook een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van het aantal reizigerskilometers. In de periode 2000-2003 is in bijna het gehele land sprake geweest van aanbodvermindering, waarbij bezuinigingen van rijkswege een rol hebben gespeeld. Aanbestedingen vanaf 2003-2004 hebben vaak geleid tot belangrijke uitbreidingen van het aanbod: relevante voorbeelden zijn Noord-Holland (Gooi, IJmond/Haarlem), Flevoland (Almere, Lelystad), stadsregio Amsterdam en Utrecht (Oost).

Relatie tussen aanbod en gebruik

Uit de verhouding tussen het aantal rit- en reizigerskilometers kan worden afgeleid hoe vraag en aanbod van openbaar vervoer zich ontwikkelen (zie tabel 7). Het algemene beeld is dat na een daling van het aantal reizigerskilometers tussen 2000 en 2004 het gebruik zich vanaf 2006 herstelt tot op en iets boven het niveau van 2000. Het aanbod stijgt harder dan het gebruik: 6,1% in ritkilometers tegen 0,8% in reizigerskilometers, waardoor de bezetting iets daalt.²⁷ Er is een lichte mate van verband tussen aanbod en gebruik. In de Randstad-provincies is zowel de ontwikkeling van het aanbod als de ontwikkeling van de reizigerskilometers hoger dan gemiddeld (zie voor meer gegevens hierover hoofdstuk 7).

Tabel 7 Rit- en reizigerskilometers geïndexeerd (2000=100) en bezetting landelijk, 2000-2007

	2000	2004	2006	2007
Ritkilometers	100	96,9	99,1	106,1
Reizigerskilometers	100	97,9	99,9	100,8
Bezetting reizigers- en ritkilometers	13,4	13,4	13,4	12,6

²⁵ Stuurgroep Nationale Mobiliteitsmonitor (RWS/DVS) (september 2008), Nationale mobiliteitsmonitor 2008, p.30-35.

²⁶ Commissie WROOV / NEA (juni 2008), Ontwikkeling reizigerskilometers. KpVV / NEA (november 2008), Ontwikkeling van het aanbod van ov-diensten – vanaf 2000 tot 2007.

²⁷ KpVV/NEA (november 2008), p. 31 e.v.

Klantwaardering

Een belangrijke bron van informatie over de klant is de zogenoemde 'klantenbarometer' van het KpVV. Dit onderzoek wordt sinds 2004 jaarlijks gehouden onder 85.000 reizigers.²⁸ In tabel 8 zijn over de waardering van gebruikers van het openbaar vervoer enkele landelijke kengetallen opgenomen. Deze gegevens zullen elders in het rapport nader gespecificeerd worden per provincie en concessiegebieden daarbinnen.

Tabel 8 Landelijk klantenoordeel per cluster van kwaliteitsaspecten, 2004-2008²⁹

Clustering	2004	2005	2006	2007	2008
Algemeen oordeel	7,1	7,0	7,0	7,0	7,2
Informatie en veiligheid	7,4	7,2	7,4	7,3	7,5
Rijcomfort	7,1	7,0	7,0	7,0	7,2
Tijd en doorstroming	6,3	6,1	6,2	6,0	6,2
Prijs	6,2	6,0	6,3	6,3	6,5
Deelaspecten					
Stiptheid bus bij vertrekhalte	6,7	6,5	6,5	6,5	6,7
Sociale veiligheid in bus	7,7	7,6	7,8	7,7	7,9
Klantvriendelijkheid chauffeurs	6,9	6,9	6,9	6,9	7,1
Rijstijl chauffeur	6,8	6,7	6,8	6,8	6,9
Beschikbaarheid zitplaatsen	8,1	8,0	8,0	7,9	8,1
Netheid bus	6,5	6,5	6,5	6,5	6,6
Kwaliteit informatie	7,0	6,8	6,8	6,8	7,0
Kwaliteit informatie bij vertraging	4,4	4,2	4,2	4,5	4,7

Uit tabel 8 kan worden afgeleid dat het algemeen oordeel een stabiel beeld te zien geeft met over de hele linie van onderscheiden aspecten een lichte verbetering over 2008. Reizigers waarderen het openbaar vervoer in het algemeen met een ruime voldoende. De waardering voor het onderdeel tijd en doorstroming is licht gedaald. De bus wordt iets hoger gewaardeerd dan tram, metro en gedecentraliseerde treinlijnen.³⁰

Sociale veiligheid

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een belangrijk onderwerp, waaraan ook binnen de aanbesteding en uitvoering van concessies aandacht wordt geschonken. Daarbij is zowel de objectieve en subjectieve veiligheid van de reiziger als van het personeel in het geding. Op verschillende aspecten hiervan vindt monitoring plaats, waarvan in tabel 9 enkele kengetallen zijn opgenomen.³¹

²⁸ Vòòr 2004 werd ook een periodiek onderzoek gehouden, namelijk de OV-monitor, dat vanwege de onderzoeksmethode niet één op één kan worden vergeleken met de gegevens vanaf 2004. Ter informatie enkele cijfers voor een indruk van de ontwikkeling van de uitkomsten over het algemeen oordeel: 6,8 (2001), 6,7 (2002) en 6,9 (2003).

²⁹ In de clustering van kwaliteitsaspecten zijn de volgende aspecten betrokken: informatie en veiligheid (informatie instaphalte, veiligheid instaphalte en in bus), rijcomfort (geluid in voertuig, gemak in- en uitstappen, kans op zitplaats, netheid voertuig, rijstijl bestuurder, klantvriendelijkheid bestuurder), tijd en doorstroming (frequentie lijn vanaf instaphalte, informatie bij vertraging e.d., stiptheid vertrekhalte, reissnelheid rit), prijs (ritprijs, gemak kopen vervoerbewijs).

³⁰ Nationale mobiliteitsmonitor 2008, p. 33.

³¹ Kenniscentrum Sociale Veiligheid en Mobiliteit (KC SV&M), www.kpvsolve.nl. Relevante publicaties van het KpVV: Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer – Personeelsmonitor 2008 (mei 2009); Sociale veiligheid van de ov-reiziger – Reizigersmonitor 2008 (mei 2009).

Tabel 9 Kengetallen sociale veiligheid, 2002-2008

Gemiddeld landelijk rapportcijfer voor sociale veiligheid							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personeel, algemeen	6,2	6,1	6,5	6,5	6,3	-	6,3
Personeel, bus	6,4	6,1	6,6	6,7	6,4	-	6,3
Reizigers, algemeen	-	-	7,4	7,3	7,5	7,5	7,5
Reizigers, rit	-	-	7,7	7,6	7,8	7,8	7,9
Percentage slachtofferschap één of meer (strafbare en niet-strafbare) incidenten							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personeel, algemeen	43	41	40	36	40	-	41
Strafbare incidenten							
Personeel, bus	35	39	32	28	36	-	38
Strafbare incidenten							
Reizigers, algemeen	-	-	7,5	8,2	9,1	8,1	7,7
Reizigers, bus	-	-	6,4	7,9	7,8	7,3	7,2

Uit deze gegevens blijkt dat de waardering voor de veiligheid onder reizigers de laatste jaren nauwelijks is veranderd (circa 7,5 – 7,8), terwijl deze onder het personeel is gedaald (van circa 6,5 – 6,7 naar 6,3). De ontwikkeling van het slachtofferschap over de laatste jaren verschilt voor reizigers en personeel. Terwijl het slachtofferschap onder reizigers is afgenomen, nam dat onder personeel toe. Zo is het percentage personeel dat één of meer strafbare incidenten heeft meegemaakt de laatste jaren gestegen. Wanneer daarbij ook niet-strafbare incidenten (naast mishandeling, bedreiging en diefstal, ook lastig vallen en treiteren/pesten) worden meegenomen is sprake van 56 procent in 2005, 65 procent in 2006 naar 69% in 2008; dit is hoger dan het niveau van 2002.



HOOFDSTUK 3

Beleidsvoorbereiding

In dit hoofdstuk komen twee onderwerpen aan bod: wat is het huidige openbaar vervoerbeleid van de provincie Noord-Holland en hoe is het met de kwaliteit hiervan gesteld. Daarnaast wordt nagegaan in hoeverre sprake is van verschillen met het voorgaande beleid.

3.1 Het huidige openbaar vervoerbeleid

3.1.1 Hoe ziet het huidige openbaar vervoerbeleid eruit?

De provincie Noord-Holland heeft het openbaar vervoerbeleid vastgelegd in het Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan (PVVP). Dit plan is in 2007 geactualiseerd en door PS op 1 oktober 2007 vastgesteld.³² Het PVVP bevat het beleid van de provincie Noord-Holland op het gebied van Verkeer en Vervoer voor (tenminste) de periode 2007-2013. In het PVVP is tevens een uitvoeringsprogramma opgenomen. In een tweejaarlijkse bijstelling van het uitvoeringsprogramma zal de provincie verslag doen van de voortgang van de projecten die in de uitvoeringslijst zijn opgenomen. Ten slotte is het provinciale OV-beleid ook in de programmabegrotingen vastgelegd.

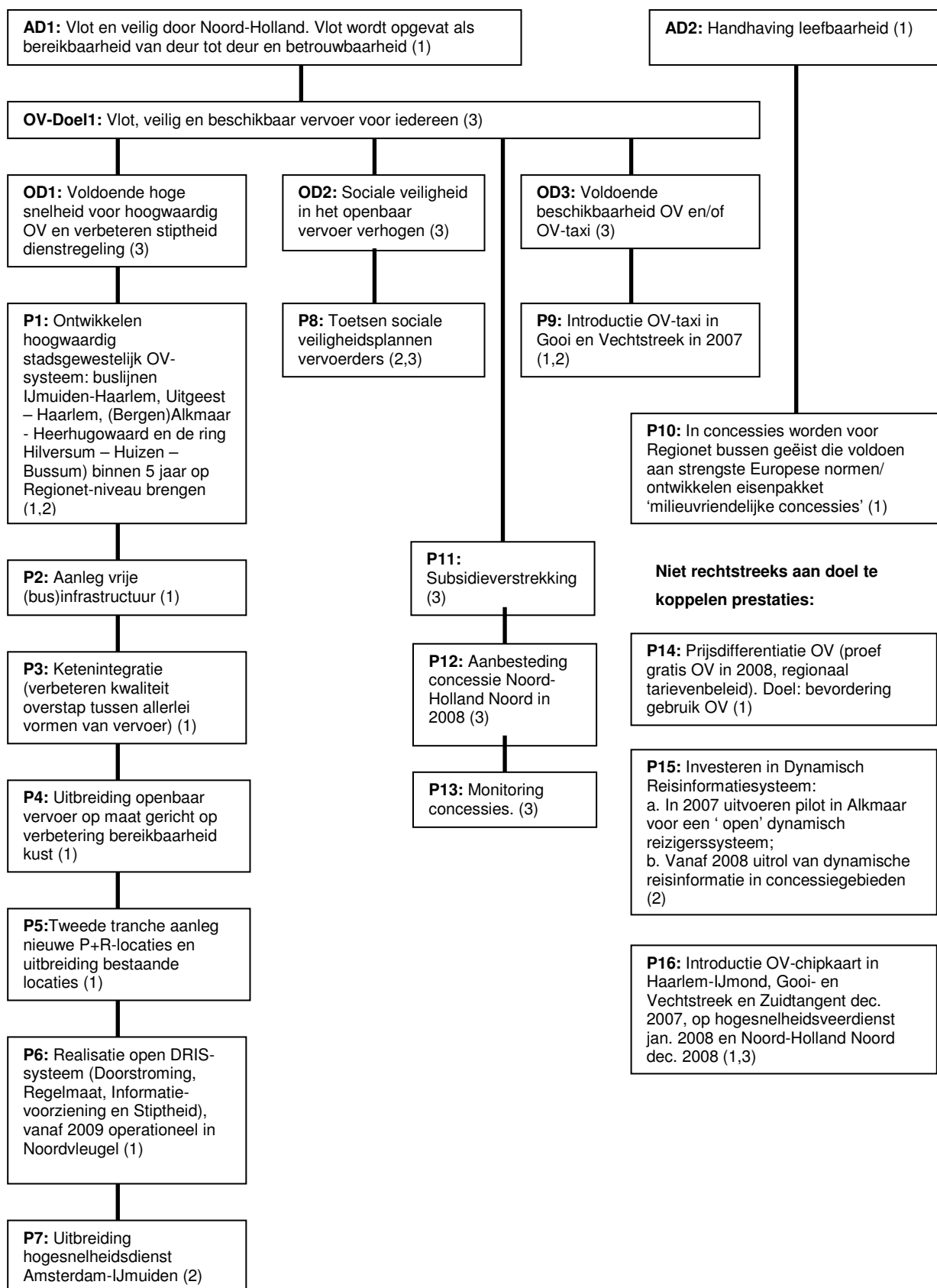
Doelenboom

Om het provinciaal openbaar vervoerbeleid te kunnen beschrijven en beoordelen, heeft de Rekenkamer een doelenboom opgesteld. Een doelenboom is een hulpmiddel om de relatie duidelijk te maken tussen de doelen van beleid en de prestaties die worden geleverd om die doelen te realiseren. Figuur 3 bevat de doelenboom waarin het provinciaal openbaar vervoerbeleid wordt beschreven. In de doelenboom worden de volgende afkortingen gehanteerd:

- AD = Algemeen doel
- OV-Doel = Openbaar vervoerdoel
- OD = Operationeel doel
- P = Prestatie

Hierbij is uitgegaan van het huidige provinciale OV-beleid. De doelen en prestaties hebben betrekking op het algemene, concessieoverstijgende OV-beleid van de provincie. In de doelenboom zijn alleen doelen en prestaties opgenomen die binnen de afbakening van het onderzoek vallen (zie paragraaf 1.5). Zo zijn de doelen/prestaties die alleen betrekking hebben op het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer niet in de doelenboom opgenomen. De doelenboom is opgesteld door de Rekenkamer op basis van informatie uit het geactualiseerde PVVP. Het geactualiseerde PVVP is gebruikt, omdat dit het leidende document is voor het provinciale OV-beleid. Indien de programmabegrotingen andere prestaties bevatten dan het geactualiseerde PVVP, dan zijn deze door de Rekenkamer aan de doelenboom toegevoegd. In de doelenboom staat tussen haakjes vermeld uit welk document de doelen c.q. prestaties afkomstig zijn: geactualiseerde Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan 2007-2013 (1), programmabegroting 2007 (2) en programmabegroting 2008 (3). De doelenboom is in overleg met medewerkers van de provincie opgesteld om ervoor te zorgen dat deze het provinciale openbaar vervoerbeleid goed weergeeft.

³² Provincie Noord-Holland. Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan, Actualisatie van het PVVP 2007-2013, oktober 2007.



Figuur 3 Doelenboom provincie Noord-Holland

Prioriteiten

In het geactualiseerde PVVP is aangegeven dat de hoogste prioriteit komt te liggen bij het vinden van oplossingen voor die knelpunten die zijn gerelateerd aan het zakelijk verkeer en het woon-werkverkeer.³³ Ook geeft de provincie een hoge prioriteit aan sociale en verkeersveiligheid.³⁴ De gekozen oplossing moet een positieve bijdrage aan de veiligheid leveren.

Indicatoren

De provincie Noord-Holland maakt gebruik van indicatoren om te meten of zij haar doelen realiseert en/of de prestaties worden geleverd. Deze indicatoren staan in de programmabegrotingen. Alleen indicator 2 komt zowel voor in de programmabegrotingen als in het geactualiseerde PVVP. Tabel 10 geeft een overzicht van de indicatoren met per indicator de nulmeting, de streefwaarde, de termijn waarop de streefwaarde behaald moet zijn en de koppeling met de beleidsdoelen.

Tabel 10 Indicatoren openbaar vervoerbeleid provincie Noord-Holland³⁵

Omschrijving indicator		Nulmeting	Streefwaarde	Jaartal streefwaarde	Effect- of prestatieindicator
1.	Reissnelheid hoogwaardig OV	38,5 kilometer per uur in 2005.	39,5 km/u. tijdens de spits.	Elk jaar ³⁶	Effectindicator bij OD1
2.	Reissnelheid hoogwaardig OV	-	De gemiddelde reissnelheid op iedere HOV-lijn minimaal gelijk aan 75% van de maximaal toegestane gemiddelde snelheid.	2015	Effectindicator bij OD1
3.	Percentage bussen dat op tijd rijdt	55% in 2005	Gemiddeld 75%.	2007 en verder	Effectindicator bij OD1
4.	Gevoel van sociale veiligheid van reizigers in de bus	2005: Gooi & Vechtstreek: 8,2 Haarlem/IJmond: 8,1 Noord Holland Noord: 8,2	8,2	Elk jaar	Effectindicator bij OD2
5.	80% van de inwoners van Noord-Holland woont binnen 500 meter (hemelsbreed) van een bus- of treinhalte en/of beschikt over OV-taxi.	In 2005 voldeed Noord-Holland Noord (met uitzondering van Texel) en Haarlem/IJmond aan de norm.	1. In alle gebieden woont 80% van de inwoners binnen 500 meter (hemelsbreed) van een bus- of treinhalte. 2. Alle inwoners van Noord-Holland (met uitzondering van Texel) beschikken over de OV-Taxi.	Geen jaartal	Effectindicator bij OD3

³³ Provincie Noord-Holland. Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan, Actualisatie van het PVVP 2007-2013, pag. 20. Ook het goederenvervoer wordt genoemd, maar is in dit verband niet relevant.

³⁴ Provincie Noord-Holland. Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan, Actualisatie van het PVVP 2007-2013, pag. 20.

³⁵ Indicatoren 1 tot en met 5 opgenomen in programmabegrotingen 2007 en 2008. Indicator 2 tevens opgenomen in Actualisatie PVVP. De Rekenkamer merkt op dat de indicatoren 1 en 2 veel op elkaar lijken, maar niet identiek zijn.

³⁶ Uit de Jaarstukken 2006 en 2007 valt af te leiden dat de streefwaarde elk jaar moet worden gerealiseerd.

3.1.2 Wat is de kwaliteit van het huidige beleid?

Beoordelingscriteria a, b en c:

- a. *De beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.*
- b. *De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelen.*
- c. *De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelen en de prestaties.*

Toelichting criteria a, b en c. Om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat duidelijk is wat de beleidsdoelen zijn en dat nagegaan kan worden of deze worden gerealiseerd. Hiervoor moeten de doelen SMART³⁷ geformuleerd zijn. Dat houdt op hoofdlijnen in dat algemene doelen zijn vertaald in operationele doelen, dat voor de operationele doelen beoogde prestaties zijn geformuleerd en dat indicatoren zijn opgesteld waarmee deze prestaties en de realisatie van de beleidsdoelen gemeten worden. De Rekenkamer concentreert zich op de doelen voor het openbaar vervoer die duidelijk zijn gerelateerd aan de concessieverlening. Dat houdt in dat bijvoorbeeld doelen voor het CVV niet worden meegenomen in het onderzoek.

We zijn nagegaan in welke mate de doelen voldoen aan de volgende drie SMART-eisen (en maakt daarbij een onderscheid in grote mate, redelijke mate en geringe mate):³⁸

- Specifiek: Is het beoogde effect voldoende specifiek en niet voor meerdere uitleg vatbaar?
- Meetbaar: Kan op basis van de huidige formulering de realisatie van de effecten tussentijds gevolgd worden aan de hand van prestatiegegevens en/of evaluatieonderzoek? Is informatie over de nulsituatie opgenomen?
- Tijdgebonden: Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost? Is een tijdspad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?

Het moet duidelijk zijn welke prestaties de provincie beoogt te leveren om de beleidsdoelen te realiseren.

Daarnaast is het belangrijk dat de provincie indicatoren opstelt die gezamenlijk een goed beeld kunnen geven van de mate waarin prestaties zijn gerealiseerd en in welke mate de doelen zijn bereikt. Daarom is ook beoordeeld of er een logische relatie bestaat tussen de indicatoren, de prestaties en de daarmee beoogde effecten (= doelen).

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

Toelichting. De begrippen die in de beleidsdoelen worden gebruikt, zijn in geringe mate specifiek. Er wordt bijvoorbeeld onvoldoende toegelicht wat wordt bedoeld met 'vlot, veilig en beschikbaar vervoer voor iedereen' (OV-Doel1). Verder is voor de doelen geen streefwaarde, inclusief bijbehorend tijdspad geformuleerd en is de uitgangssituatie niet in beeld gebracht. De provincie heeft wel indicatoren opgesteld, die inzicht kunnen bieden in de realisatie van de beleidsdoelen. Omdat de indicatoren kunnen worden gekoppeld aan de beleidsdoelen, hebben wij de indicatoren ook in ons oordeel meegenomen. Tabel 11 geeft hiervan een voorbeeld. De Rekenkamer vindt de indicatoren in redelijke mate meetbaar en tijdgebonden. Alle indicatoren bevatten informatie over de streefwaarde, maar in één geval ontbreekt het tijdstip waarop de streefwaarde gerealiseerd moet zijn en

³⁷ SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Voor een beschrijving van SMART, zie onder andere de Algemene Rekenkamer, Staat van de beleidsinformatie 2007, pag. 97.

³⁸ Deze criteria zijn ontleend aan de Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens die in 2002 is uitgebracht door het Ministerie van Financiën in het kader van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) en uit een deels vergelijkbare set criteria samengevat met de term SMART.

bij één indicator is geen informatie over de nulsituatie opgenomen. De Rekenkamer constateert verder dat de streefwaarde van de indicator 'gevoel van sociale veiligheid van reizigers in de bus' in relatie tot de waarden in de nulsituatie, niet volledig aansluit bij het operationeel doel 'sociale veiligheid in het openbaar vervoer verhogen' (OD2). Het doel is om de sociale veiligheid te verbeteren, terwijl in twee van de drie concessiegebieden het ambitieniveau gelijk blijft.³⁹ De Rekenkamer merkt op dat het algemene doel 'Handhaving leefbaarheid' (=milieukwaliteit, AD2) geen indicatoren kent.

Tabel 11 Voorbeeld van een doel met daarbij het oordeel van de Rekenkamer

Doel	Indicator(en)	Commentaar Rekenkamer
Voldoende beschikbaarheid OV en/of OV-taxi	De indicator '80% van de inwoners van Noord-Holland woont binnen 500 meter (hemelsbreed) van een bus- of treinhalte en/of beschikt over OV-taxi' is te koppelen aan deze doelstelling.	De doelstelling is onvoldoende specifiek, omdat het begrip 'voldoende beschikbaarheid' niet wordt toegelicht. Door een indicator op te stellen die invulling geeft aan de doelstelling, is deze specifiek en meetbaar gemaakt. Door het ontbreken van een jaartal waarop de streefwaarde moet zijn gerealiseerd, is de doelstelling echter niet tijdgebonden.

Bevinding b. De prestaties vloeien in **grote mate** logisch voort uit de beleidsdoelen. De meeste prestaties (13 van de 16) zijn te koppelen aan een beleidsdoel. Voor de prestaties die te koppelen zijn aan een beleidsdoel, is over het algemeen door de Rekenkamer te beredeneren dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van het bijbehorende beleidsdoel.

Toelichting. De meeste prestaties sluiten goed aan op de beleidsdoelen. Voor de prestaties die te koppelen zijn aan een beleidsdoel, is het voor de Rekenkamer over het algemeen aannemelijk dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van het bijbehorende beleidsdoel. Het is bijvoorbeeld aannemelijk dat de prestatie 'Aanleg vrije (bus-)infrastructuur' (P2) bijdraagt aan een voldoende hoge snelheid van hoogwaardig OV en een verbetering van de stiptheid van de dienstregeling (OD1). De prestaties 'subsidieverstreking' (P11), 'aanbesteding concessie Noord-Holland Noord' (P12) en 'monitoring concessies' (P13) zijn niet te koppelen aan een specifiek operationeel doel, maar wel aan het OV-doel 'vlot, veilig en beschikbaar vervoer voor iedereen'. De prestaties 'prijsdifferentiatie OV' (P14), 'investering in Dynamisch Reisinformatiesysteem' (P15) en 'Introductie OV-chipkaart' (P16) zijn niet te koppelen aan één van de beleidsdoelen.

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

Toelichting. De provincie heeft een lijst met indicatoren opgesteld (zie tabel 10). Alle indicatoren zijn afkomstig uit de programmabegrotingen. Daarnaast komt één indicator ook voor in het geactualiseerde PVVP. Het betreffen allemaal effectindicatoren bij een bepaald beleidsdoel. Alle drie de operationele doelen bevatten één of meerdere effectindicatoren. Prestatie-indicatoren komen niet voor.

³⁹ De provincie streeft in alle concessiegebieden naar een rapportcijfer 8,2 voor het aspect gevoel van sociale veiligheid van reizigers in de bus, terwijl in Gooi en Vechtstreek en Noord-Holland Noord het cijfer in de nulsituatie al 8,2 is. Alleen in Haarlem/IJmond is het streven het rapportcijfer te verhogen van 8,1 naar 8,2.

3.2 Verschillen tussen het huidige en het voorgaande beleid

Naast de beschrijving van de huidige beleidsdoelen is het van belang te kijken wat het beleid van de provincie was ten tijde van het opstellen van het programma van eisen en het aangaan van de concessie. Het programma van eisen voor de concessie Noord-Holland Noord is in 2008 opgesteld. Het huidige beleid vormt hiervoor het relevante kader. Het programma van eisen voor de concessie Haarlem/IJmond is eind 2004 vastgesteld. Het Verkeers- en Vervoersplan Noord-Holland, Ruimte voor Mobiliteit uit 2003 vormde destijds het relevante beleidskader.⁴⁰

‘Vlot en veilig door Noord-Holland’ vormde in het voorgaande beleid ook al het algemene beleidsdoel.⁴¹ Het Verkeers- en Vervoersplan Noord-Holland bevat daarnaast meerdere OV-doelen:

- OV-doel 1: de provincie streeft naar een collectief vervoer waar mensen in Noord-Holland graag gebruik van maken.
- OV-doel 2: de provincie wil, vanuit het principe de zelfredzaamheid van haar inwoners bevorderen, voor iedereen een vervoermogelijkheid bieden van deur tot deur tegen een redelijk tarief.
- OV-doel 3: het openbaar vervoerbeleid richt zich op het leveren van maatwerk afgestemd op de vervoervraag en het gebied.

Verder zijn de volgende operationele doelen geformuleerd:

- De provincie streeft stapsgewijs naar een zo toegankelijk mogelijk busmaterieel voor alle reizigers in het openbaar vervoer;
- Bevordering sociale veiligheid in het openbaar vervoer;
- In Noord-Holland Noord wil de provincie de basisbereikbaarheid garanderen;
- In Noord-Holland Zuid streeft de provincie naar een structurele verbetering van de interne bereikbaarheid van de Noordvleugel;⁴²
- De doorstroming van het openbaar vervoer naar de kust dient te worden verbeterd.

Deze doelen gelden nog steeds (zie figuur 3). De verschillen tussen het huidige en het voorgaande beleid zijn dan ook klein. Van een wijziging van beleid is geen sprake. Enig noemenswaardig verschil is dat in het voorgaande beleid de stapsgewijze verbetering van de toegankelijkheid van het busmaterieel als doel is opgenomen, terwijl dit in het huidige beleid niet meer als doel is genoemd. In de praktijk echter is er ook in het huidige beleid aandacht voor het verbeteren van de toegankelijkheid van het busmaterieel, bijvoorbeeld door hierover eisen op te nemen in concessies.

⁴⁰ Provincie Noord-Holland. Verkeers- en vervoersplan Noord-Holland: Ruimte voor mobiliteit. Beleidsagenda (deel A van het Uitvoeringsprogramma VVPNH).

⁴¹ Provincie Noord-Holland. Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan, Actualisatie van het PVVP 2007-2013, pag. 9.

⁴² Dit is het noordelijk deel van de Randstad, ofwel het gebied rond Amsterdam, waaronder gemeenten als Haarlem, Hoofddorp, IJmuiden, Zaanstad, Purmerend, Hilversum en Almere.

HOOFDSTUK 4

Beleidsontwikkeling

Dit hoofdstuk richt zich op de beleidsontwikkeling, waarbij de aandacht vooral is gericht op de concessie-eisen en hun relatie tot het openbaar vervoerbeleid. Vervolgens wordt ingegaan op het concessiebeheer in opzet. Hiervoor zijn twee concessies nader onder de loep genomen: de eind 2008 gestarte concessie Noord-Holland Noord en de sinds eind 2005 lopende concessie Haarlem/IJmond.

4.1 Concessie-eisen

4.1.1 Welke eisen heeft de provincie gesteld?

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

Concessie Noord-Holland Noord⁴³

Een groot deel van de eisen die de provincie stelt aan de concessie Noord-Holland Noord 2008-2016 heeft betrekking op het voorzieningenniveau, dat wil zeggen het vervoeraanbod.⁴⁴ De provincie heeft daarbij gekozen voor een stelsel van normen voor verschillende typen locaties, de zogeheten prOVielen. Er zijn prOVielen voor vervoerknooppunten, woonlocaties, bedrijventerreinen, winkelcentra, gezondheidszorginstellingen, onderwijsvoorzieningen en recreatie. De ontsluiting van woonlocaties is afhankelijk van de mate van verstedelijking, gemeten in adressendichtheid. Hoe hoger de stedelijkheidsgraad van de wijk, hoe korter de maximale afstand tussen woningen en haltes mag zijn. Ook zijn er eisen ten aanzien van minimale bedieningstijden (de periode per dag waarbinnen openbaar vervoer beschikbaar is) en maximale intervaltijden (de tijd tussen twee ritten).

Een van de uitgangspunten is dat een basisniveau wordt gegarandeerd op basis van de prOVielen-systematiek en dat de vervoerder daarnaast de ruimte krijgt zelf verder invulling te geven aan het vervoer.⁴⁵ Dit betekent dat de vervoerder zogenoemde ontwikkelvrijheid heeft (zie verder paragraaf 4.1.3). Wel zijn de prOVielen voor Noord-Holland Noord concreter ingevuld dan het geval was bij de concessie Haarlem/IJmond (en Gooi en Vechtstreek).⁴⁶ De prOVielen zijn vertaald in lijnprofielen, waarin per lijn of verbinding staat aangegeven aan welke basiseisen de vervoerder moet voldoen. Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek kennen geen lijnprofielen. De reden voor de provincie om de prOVielen concreter in te vullen is om de gemeenten en consumentenorganisaties in Noord-Holland Noord vooraf wat meer zekerheid te bieden over hoe het openbaar vervoer eruit zal komen te zien.⁴⁷

⁴³ In dit hoofdstuk is ervoor gekozen om de meest recent aanbestede concessie eerst te presenteren en vervolgens de oudere concessie. Dit sluit aan op hoofdstuk 4, waar ook eerst het actuele beleid is behandeld en vervolgens het voorgaande beleid.

⁴⁴ Provincie Noord-Holland. PvE concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord, bijlage D. 14 december 2008 - juli 2016.

⁴⁵ Provincie Noord-Holland. Concept PvE Openbaar Vervoer Noord-Holland Noord 14 december 2008 - juli 2016. Toelichting, pag. 6.

⁴⁶ Provincie Noord-Holland. Aanbesteding collectief personenvervoer Noord-Holland Noord 2008-2016 Dilemmanota, pag. 5, 21 mei 2007.

⁴⁷ Provincie Noord-Holland. Reactie- en wijzigingsnota PvE Concessie Openbaar Vervoer Noord-Holland Noord.

Behalve eisen aan het voorzieningenniveau zijn ook eisen gesteld aan onder meer de kwaliteit van de dienstuitvoering (o.a. stiptheid, rituitval, zitplaatsgarantie), materieel, personeel en reisinformatie. De belangrijkste eisen voor de concessie Noord-Holland Noord zijn samengevat in tabel 12. Daaraan toegevoegd is informatie over de wijze waarop de vervoerder, die de aanbesteding is gegund, in zijn offerte invulling heeft gegeven aan de genoemde eisen. Het kan voorkomen dat de vervoerder een hogere kwaliteit aanbiedt dan wat in het programma van eisen wordt geëist. Tijdens de uitvoering van de concessie dient de provincie te controleren of de vervoerder zijn beloftes nakomt. Het programma van eisen en de offerte vormen daarmee samen de bepalingen die tijdens het concessiebeheer relevant zijn.

De provincie heeft bewust minder hoge eisen gesteld aan de leeftijd en emissienormen van het materieel dat op de streekbussen wordt ingezet, dan in theorie mogelijk zou zijn. Voorafgaand aan de aanbesteding is in overleg met betrokkenen (PS, consumentenorganisaties en gemeenten) ervoor gekozen om in landelijke gebieden wat minder hoge milieueisen aan het materieel te stellen, waardoor ruimte is gecreëerd om meer vervoeraanbod te krijgen.⁴⁸ Dit laatste is ook daadwerkelijk gerealiseerd: in de nieuwe concessie is circa 20% meer vervoer dan in de voorgaande concessieperiode.⁴⁹

De vervoerder dient gedurende de looptijd van de concessie jaarlijks verschillende plannen in te dienen, namelijk een analyse van het openbaar vervoeraanbod, een ontwikkelplan, een marketingplan, een evaluatie/effectmeting van het ontwikkel- en marketingplan.⁵⁰ De provincie kan de vervoerder verplichten om, al dan niet in aanvulling op het ontwikkelplan en het marketingplan, een verbeterplan op te stellen en uit te voeren voor bepaalde aspecten, die volgens onderzoek verbetering behoeven. Daarnaast dient de vervoerder een uitvoeringsplan sociale veiligheid in te dienen.

Tabel 12 Belangrijkste concessiebepalingen Noord-Holland Noord

Categorie	Aspect	Eisen uit offerteaanvraag	Invulling vervoerder
Kwaliteit van de dienstuitvoering	<i>Stiptheid</i>	- Bussen vertrekken niet eerder van de halte dan voorgeschreven in de dienstregeling. - Vanaf het beginpunt van de lijn vertrekken bussen binnen 60 seconden na de aangegeven vertrektijd. - Op knooppunten en aansluitpunten vertrekt minstens 90% van de bussen binnen 180 seconden na de aangegeven vertrektijd. - Vervoerder garandeert de laatste aansluiting.	Conform eis.
	<i>Rituitval</i>	Rituitval komt niet voor, behoudens bij een weeralarm.	Conform eis.
	<i>Vervoerplicht</i>	- Ieder die zich bij de halte bevindt, wordt met de eerstkomende rit vervoerd. - Bij een niet voorzien extra aanbod van reizigers zorgt de vervoerder ervoor dat binnen 45 minuten alle reizigers bij de halte vervoerd worden. - Bij voorzien extra aanbod zet de vervoerder op voorhand extra materieel in.	Conform eis.
	<i>Zitplaatsgarantie</i>	Elke reiziger kan over een zitplaats beschikken, behalve voor ritten op werkdagen tussen 7.00 uur en 9.00 uur en tussen 14.00 uur en 18.00 uur. Tijdens deze periode mogen reizigers staan mits dit niet langer dan vijftien minuten is.	Conform eis.

⁴⁸ Interview provincie Noord-Holland d.d. 16 december 2008.

⁴⁹ Provincie Noord-Holland. Hoofdlijnennotitie aanbesteding OV Gooi en Vechtstreek 2011, 20 januari 2009, pag. 10.

⁵⁰ Provincie Noord-Holland. PvE concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016.

Categorie	Aspect	Eisen uit offerteaanvraag	Invulling vervoerder
Materieel	<i>Leeftijd</i>	- Op ieder moment van de concessie niet ouder dan twaalf jaar. - RegioNet-materieel heeft bouwjaar 2008 of later.	Conform eis. Materieel t.b.v. stadsdienst net als RegioNet bouwjaar 2008.
	<i>Milieu</i>	- Voertuigen voldoen aan Euro3 emissienorm en hebben een roetfilter. - RegioNet-materieel en materieel voor de stadsdiensten in Alkmaar, Hoorn en Den Helder voldoen aan EEV-standaard.	Conform eis.
	<i>Comfort</i>	- Comfortabele zittingen, stoffen bekleding - Minimale steek tussen twee zitplaatsen 68 cm, minstens 80% zitplaatsen heeft steek minimaal 72 cm. - RegioNet-materieel strengere eisen.	Conform eis.
Sociale veiligheid		- De vervoerder is verantwoordelijk voor de sociale veiligheid van reizigers en personeel tijdens de reis. - De vervoerder registreert incidenten volgens MIPOV. - De vervoerder neemt in een uitvoeringsplan een beschrijving op van maatregelen die hij treft ter vergroting van de sociale veiligheid, die aansluiten op het Meerjarenplan Sociale Veiligheid van de provincie.	Conform eis.
Klachten		Het systeem van klachtenafhandeling voldoet aan volgende kenmerken: - Klachten kunnen via internet, post of telefoon worden ingediend. - Telefoontarief is maximaal lokaal tarief vanaf vast toestel. - Klachtennummer is minstens van maandag t/m zaterdag tussen 9.00-19.00 uur bereikbaar. - Klachten binnen 15 dagen afgehandeld.	Conform eis.
Aantal reizigers (opbrengsten)		Geen eisen.	N.v.t.

Concessie Haarlem/IJmond

Net als bij de concessie Noord-Holland Noord 2008-2016 is bij de concessie Haarlem/IJmond 2005-2011 een belangrijk deel van de eisen gewijd aan het voorzieningenniveau.⁵¹ De provincie heeft daarbij in plaats van gedetailleerde voorschriften gekozen voor een stelsel van normen voor verschillende typen locaties, de prOVielen. Er zijn nauwelijks vaste routes voorgeschreven, afgezien van RegioNet (zie onderstaand kader). De vervoerder moet tenminste voldoen aan de minimeisen zoals vastgelegd in de prOVielen. Het voordeel van deze benadering is volgens de provincie dat deze transparant is en garandeert dat alle gebieden/locaties met vergelijkbare vervoerpotentie gelijk worden behandeld.⁵² Binnen de kaders van de prOVielen is de vervoerder verder vrij om zelf een lijnennet te ontwikkelen en een dienstregeling op te stellen. Ook hier heeft de vervoerder ontwikkelvrijheid.

⁵¹ Provincie Noord-Holland. Offerteaanvraag Aanbesteding OV Haarlem/IJmond (A&B Deel).

⁵² Provincie Noord-Holland, PvE stads- en streekvervoer concessie Haarlem/IJmond, pag. 16.

RegioNet

RegioNet is een netwerk van hoogwaardig openbaar vervoer in de Noordelijke Randstad, waar de provincie samen met de stadsregio Amsterdam en provincie Flevoland aan werkt. RegioNet is in 2002 bestuurlijk vastgesteld. Doelstelling van RegioNet is het bieden van een hoogwaardig openbaar vervoeralternatief voor de auto door snelheid, gemak en comfort. Het is gericht op snelle verbindingen op afstanden tussen de 10 tot 40 kilometer. Andere kenmerken van Regionet zijn kwaliteit, veiligheid, goede reizigersinformatie en één kaartsoort- en tarievensysteem. Regionet dient verder hoge frequenties (minimaal 4x per uur), hoge gemiddelde snelheden van minimaal 30 km/u en comfortabel materieel en wachtvoorzieningen te bieden. Daarnaast moeten reizigers snel en comfortabel over kunnen stappen en moet het aantal overstappen geminimaliseerd worden. Enkele RegioNet-verbindingen maken onderdeel uit van de concessie Haarlem/IJmond. In de concessie Noord-Holland Noord behoort de verbinding Alkmaar – Heerhugowaard tot RegioNet.

Daarnaast bevat het programma van eisen bepalingen over onder meer de kwaliteit van de dienstuitvoering (o.a. stiptheid, rituitval, zitplaatsgarantie), materieel, personeel en reisinformatie. De belangrijkste eisen voor de concessie Haarlem/IJmond zijn samengevat in tabel 13.

In het geval van de concessie Haarlem/IJmond moest de vervoerder in zijn offerte zelf de hoogte van de jaarlijks te behalen streefwaarde bepalen voor een aantal kwaliteitskenmerken en voor de stijging van de reizigersopbrengsten. De streefwaarden voor de kwaliteitskenmerken hebben betrekking op het klantoordeel voor een aantal uitvoeringsaspecten, zoals onder andere stiptheid, zitplaatskans en klantvriendelijkheid van het personeel. Met de streefwaarden kon de vervoerder tijdens de aanbesteding extra punten verdienen. Tijdens de uitvoering van de concessie is aan de streefwaarden een bonus-malus gekoppeld, waarbij de vervoerder een bonus kan verdienen wanneer hij de streefwaarden realiseert, maar een malus krijgt opgelegd wanneer dit niet lukt. De streefwaarden uit de offerte van de vervoerder zijn in de tabel opgenomen, waarbij ter wille van het overzicht alleen de waarden voor het eerste jaar van de concessie zijn gepresenteerd (2006).

Uit tabel 13 valt op te maken dat de provincie zelf relatief weinig heeft voorgeschreven. In plaats daarvan laat de provincie het klantoordeel bepalend zijn voor de kwaliteit van het openbaar vervoer. De vervoerder krijgt de vrijheid om zelf de kwaliteit van het openbaar vervoer te bepalen, maar is ook verantwoordelijk voor het realiseren van de streefwaarden met betrekking tot de klantwaardering. De door de vervoerder opgegeven streefwaarden liggen over het algemeen iets boven de gerealiseerde waarden in 2004 (zie paragraaf 6.2.1). Uitzondering vormt de streefwaarde voor het aspect 'klantwaardering reisinformatie tijdens vertraging' die meer dan twee punten boven de gerealiseerde waarde in 2004 ligt en daarmee van een erg hoog ambitieniveau getuigt.

De vervoerder dient gedurende de looptijd van de concessie verschillende plannen in te dienen. Elk jaar moet de vervoerder een vervoerplan en een nieuwe dienstregeling aan de provincie voorleggen. Het vervoerplan en de conceptdienstregeling uit zijn offerte vormt hiervoor de basis. Verder moet de vervoerder jaarlijks een voorstel indienen voor bijstelling van (onderdelen van) het uitvoeringsplan uit zijn offerte.⁵³ Na afloop van ieder jaar moet de vervoerder verslag uitbrengen van de ondernomen maatregelen uit het uitvoeringsplan en de effecten van de maatregelen.⁵⁴ Tot slot moet de vervoerder plannen indienen ter verbetering van de toegankelijkheid en sociale veiligheid.⁵⁵

⁵³ Provincie Noord-Holland. Offerteaanvraag Aanbesteding OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B.06.02.01.02.

⁵⁴ Provincie Noord-Holland. Offerteaanvraag Aanbesteding OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B.06.05.01.06.

⁵⁵ Provincie Noord-Holland. Offerteaanvraag Aanbesteding OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B.07.08.01.01.

Tabel 13 Belangrijkste concessiebepalingen Haarlem/IJmond

Categorie	Aspect	Eisen uit offerteaanvraag	Invulling vervoerder
Kwaliteit van de dienstuitvoering	<i>Stiptheid</i>	De vervoerder dient de streefwaarden te realiseren die hij voor het aspect 'percentage bussen dat op tijd vertrekt en aankomt' en 'klantwaardering m.b.t. betrouwbaarheid algemeen en stiptheid' in zijn offerte heeft opgenomen.	75% respectievelijk rapportcijfer 7,3 en 7,0 (2006)
	<i>Rituitval</i>	Geen bepalingen opgenomen.	Geen rituitval tenzij sprake is van overmacht.
	<i>Vervoerplicht</i>	De vervoerder heeft een vervoerplicht, conform artikel 31 van de Wet personenvervoer 2000.	Capaciteit is te allen tijde voldoende om alle reizigers die aan de halte staan mee te nemen.
	<i>Zitplaatsgarantie</i>	- Iedereen die met de bus meereist beschikt over een zitplaats behalve voor ritten op werkdagen tussen 7.00 uur en 9.00 uur en tussen 14.00 uur en 18.00 uur. Tijdens deze periode mogen reizigers staan mits dit niet langer dan vijftien minuten is. - De vervoerder dient de streefwaarden te realiseren die hij voor het aspect 'klantwaardering beschikbaarheid zitplaats' in zijn offerte heeft opgenomen.	Conform eis. Rapportcijfer 8,8 (2006)
Materieel	<i>Leeftijd</i>	De vervoerder zet alleen voertuigen in waarvan het bouwjaar 2005 of later is.	Conform eis.
	<i>Milieu</i>	De voertuigen voldoen minimaal aan de Euro 4 emissienorm. Vervoerder kan tijdens gunning extra punten verdienen door voertuigen aan te bieden die aan de EEV-norm voldoen.	Per 1 april 2006 voldoet 100% v.d. voertuigen aan EEV-norm
	<i>Comfort</i>	De vervoerder dient de streefwaarden te realiseren die hij voor het aspect 'klantwaardering comfort bus' in zijn offerte heeft opgenomen.	Rapportcijfer 7,3 (2006)
	<i>Schoon</i>	De vervoerder dient de streefwaarden te realiseren die hij voor het aspect 'klantwaardering netheid bus' in zijn offerte heeft opgenomen.	Rapportcijfer 7,5 (2006)
Personeel		De vervoerder dient de streefwaarden te realiseren die hij voor het aspect 'klantwaardering klantvriendelijkheid en rijstijl chauffeurs' in zijn offerte heeft opgenomen.	Rapportcijfer 7,5 respectievelijk 7,7 (2006)
Sociale veiligheid		De vervoerder dient de streefwaarden te realiseren die hij voor het aspect 'klantwaardering sociale veiligheid' in zijn offerte heeft opgenomen.	Rapportcijfer 8,2 (2006)
Reisinformatie		De vervoerder dient de streefwaarden te realiseren die hij voor de aspecten 'klantwaardering reisinformatie voorafgaand aan de reis' en 'klantwaardering reisinformatie tijdens vertraging' in zijn offerte heeft opgenomen.	Rapportcijfer 7,5 respectievelijk 6,0 (2006)
Klachten		De vervoerder dient de streefwaarden te realiseren die hij voor het aspect 'aantal klachten' in zijn offerte heeft opgenomen.	Maximaal 750 (2006)
Aantal reizigers (opbrengsten)		De vervoerder dient de streefwaarden te realiseren die hij voor het aspect 'stijging reizigersopbrengsten' in zijn offerte heeft opgenomen.	7,9% (2006)

4.1.2 Hoe verhouden deze eisen zich tot het openbaar vervoerbeleid?

Beoordelingscriteria d en e:

- d. De eisen aan de uitvoering van de concessie zijn te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid.*
- e. Een eventuele prioritering in de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid is herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie.*

Toelichting criteria d en e. De concessie vormt een instrument waarmee de provincie de doelen van het openbaar vervoerbeleid kan realiseren. De beleidsdoelen dienen te worden uitgewerkt in concrete eisen die opgenomen zijn in het programma van eisen. Het doel 'waarborging van de sociale functie' wordt bijvoorbeeld in het programma van eisen vaak vertaald in een dekkingseis: elk adres heeft in een straal van x meter een halte. Uit het beleid van de provincie kan blijken dat de provincie aan bepaalde doelen een hogere prioriteit toekent. In het openbaar vervoer zijn de beschikbare middelen (financieel, materieel, personeel) niet onbeperkt. Daardoor moet de provincie soms kiezen tussen bijvoorbeeld verbetering van de bereikbaarheid van grotere plaatsen of een goede ontsluiting van kleine kernen. Als de provincie een prioriteit in doelen heeft aangebracht, moet dit met name tot uitdrukking komen in de eisen die zij aan de concessie stelt. Als de provincie daarnaast nog wensen en voorkeuren heeft, dan wordt dit zichtbaar in de waardering die aan de verschillende componenten in het gunningsmodel worden toegekend.

De Rekenkamer is nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) de doelen zijn gekoppeld aan de concessievoorwaarden en vice versa. Indien de provincie een prioriteit in doelen heeft aangebracht, moet dat zijn terug te vinden in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie.

Bevinding d. De eisen aan de uitvoering van de concessies Noord-Holland Noord en Haarlem/IJmond zijn in **grote mate** te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid. Een belangrijk deel van de eisen is erop gericht om een bepaald voorzieningenniveau te garanderen, zodat er voor iedereen openbaar vervoer beschikbaar is. Verder heeft de provincie in beide concessies eisen gesteld aan o.a. de stiptheid van het vervoer en de sociale veiligheid.

Toelichting

Concessie Noord-Holland Noord

De eisen aan de uitvoering van de concessie Noord-Holland Noord zijn in grote mate te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid. Een groot deel van de eisen is gericht op het garanderen van een minimum voorzieningenniveau. De provincie schrijft voor dat bepaalde voorzieningen zoals bijvoorbeeld zorginstellingen, winkelcentra of scholen, ontsloten moeten worden door openbaar vervoer. De provincie stelt eisen aan de maximale afstand tussen haltes en woningen. Verder stelt zij minimumeisen aan de frequenties en de bedieningsperiode waarbinnen het openbaar vervoer moet plaatsvinden. Op deze manier waarborgt de provincie dat openbaar vervoer voor de burgers in voldoende mate beschikbaar is (koppeling met OD3). Verder heeft de provincie voorgeschreven dat de vervoerder maatregelen neemt ter vergroting van de sociale veiligheid (koppeling met het doel 'sociale veiligheid in het openbaar vervoer verhogen', OD2). Deze maatregelen moeten bovendien aansluiten op het Meerjarenplan Sociale Veiligheid van de provincie, waardoor de provincie prestatie 'toetsen sociale veiligheidsplannen vervoerders' (P8) levert. De provincie heeft eisen gesteld aan de stiptheid van het openbaar vervoer (koppeling met het doel 'verbeteren stiptheid dienstregeling', OD1). De verbinding Alkmaar – Heerhugowaard behoort tot RegioNet en is daarmee hoogwaardig OV. De provincie heeft voor de maximale tijd

dat een bus bij de halte mag wachten (de halteringstijd) bij Regionet strengere eisen gesteld dan bij het reguliere openbaar vervoer⁵⁶ (koppeling met doel 'voldoende hoge snelheid voor hoogwaardig OV', OD1).

De provincie heeft in de voorbereiding op de aanbesteding zelf ook aandacht besteed aan de relatie tussen het openbaar vervoerbeleid en de concessievoorwaarden. In een dilemmanota is een aantal beleidskeuzes aan alle betrokkenen voorgelegd en is aangegeven wat de vastgestelde beleidskaders zijn.⁵⁷

Concessie Haarlem/IJmond

De eisen aan de concessie Haarlem/IJmond zijn in grote mate te koppelen aan de openbaar vervoerdoelen ten tijde van het opstellen van het programma van eisen in 2004/2005 (zie OV-doelen paragraaf 3.2). In paragraaf 4.1.1 is gebleken dat de provincie het klantoordeel in hoge mate bepalend laat zijn bij het beoordelen van de prestaties van de vervoerder. De gedachte is dat de vervoerder hierdoor wordt geprikkeld om kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer aan te bieden, waar reizigers graag gebruik van maken (koppeling OV-Doel1). Een groot deel van de eisen is gericht op het garanderen van een minimum voorzieningenniveau, zodat voor iedereen een vervoermogelijkheid wordt geboden. De provincie stelt bovendien zelf de tarieven vast (koppeling OV-Doel2). Boven het gegarandeerde minimum voorzieningenniveau heeft de vervoerder de vrijheid om het openbaar vervoernetwerk te ontwikkelen en daarin maatwerk te leveren (koppeling OV-Doel3).

In paragraaf 3.1 van het programma van eisen geeft de provincie aan wat de openbaar vervoerdoelen zijn en op welke wijze de aanbesteding en de uitvoering van de concessie bijdraagt aan het realiseren van deze doelen.⁵⁸

Prioritering doelen

Bevinding e. De prioritering in de doelen is in **redelijke mate** herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie. De geprioriteerde doelen hebben iets meer dan andere doelen aandacht gekregen bij de concessie-eisen Noord-Holland Noord.

Toelichting. In het geactualiseerde PVVP uit 2007 is aangegeven dat de hoogste prioriteit komt te liggen bij het vinden van oplossingen voor die knelpunten die zijn gerelateerd aan het zakelijk verkeer en het woon-werkverkeer. Ook geeft de provincie een hoge prioriteit aan sociale veiligheid.

Uit de concessie-eisen Noord-Holland Noord valt af te leiden dat de provincie extra aandacht besteedt aan het zakelijk verkeer en het woon-werkverkeer (stedelijke bereikbaarheid). De provincie heeft dit in de offerte-aanvraag tot uiting gebracht bij de te beoordelen aspecten van het vervoerplan (gunningscriteria), maar verder niet heel prominent op plaatsen waar dit ook voor de hand had gelegen, bijvoorbeeld in inleidende stukken bij een bestek of een programma van eisen. Bij de onderscheiden prOVielen (die elk een vereist minimumniveau weergeven), is niet aangegeven aan welke hiervan meer prioriteit wordt gegeven.

De provincie heeft verder weliswaar eisen gesteld met betrekking tot de verbetering van de sociale veiligheid, maar hieruit valt niet op te maken dat dit een onderwerp is waar de provincie extra veel prioriteit aan geeft. Dit komt doordat de provincie maatregelen om de sociale veiligheid te verbeteren voornamelijk buiten de concessies om regelt.⁵⁹ Dit verschaft in de praktijk meer flexibiliteit in vergelijking met maatregelen hierover als onderdeel van de concessie. Bovendien vindt een groot deel van de problematiek van sociale veiligheid plaats in en rond de

⁵⁶ Provincie Noord-Holland, Programma van eisen concessie Noord-Holland Noord, artikel 9, lid 7.

⁵⁷ Provincie Noord-Holland. Aanbesteding collectief personenvervoer Noord-Holland Noord 2008 – 2016. Dilemmanota, 21 mei 2007.

⁵⁸ Provincie Noord-Holland. Programma van eisen stads- en streekvervoer, Concessiegebied Haarlem/IJmond, pag. 11.

⁵⁹ De provincie heeft in oktober 2004 het Meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer 2005-2009 vastgesteld. In dit plan noemt de provincie een aantal maatregelen teneinde de sociale veiligheid te verbeteren en stelt hiervoor middelen beschikbaar. Vervoerders kunnen gebruik maken van de beschikbare middelen door plannen in te dienen en uit te voeren.

bushaltes. Het treffen van maatregelen hiervoor is allereerst een taak van gemeenten, politie en Openbaar Ministerie (de zogeheten driehoek). Ook hebben gemeenten hierin als wegbeheerder een taak bij de ruimtelijke inrichting.

4.1.3 Bieden de concessies mogelijkheden om in te springen op actuele ontwikkelingen?

Concessies beslaan veelal een periode van minstens 6 jaar. In 6 jaar kunnen allerlei ontwikkelingen plaatsvinden die vooraf niet waren te voorzien. Wijzigingen in bevolkingsomvang en –samenstelling, regionale economische groei, autobezit, congestie, wet- en regelgeving, beleid, etc. maken het wenselijk c.q. noodzakelijk het openbaar vervoeraanbod hierop aan te passen. In deze paragraaf is onderzocht in hoeverre de concessies (op papier) mogelijkheden bieden om rekening te houden met actuele ontwikkelingen. De volgende aspecten komen aan de orde:

- Positionering van de ontwikkelrol bij provincie en/of vervoerder;
- Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget, toekenningscriteria en oormerking binnen of buiten de concessie;
- Aanwezigheid van clausules voor meer- en minderwerk;
- Andere bepalingen om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.

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

Mogelijkheden om in te spelen op actuele ontwikkelingen

Beide onderzochte concessies bieden mogelijkheden om in te spelen op actuele ontwikkelingen. De ontwikkelrol is neergelegd bij de vervoerder, die daardoor ruimte wordt geboden om te opereren binnen de door de provincie gestelde kaders en te bereiken doelen. Bovendien is een aanvullend budget beschikbaar voor specifieke plannen en acties. Met clausules voor meer- en minderwerk en enkele andere bepalingen wordt eveneens bewerkstelligd dat kan worden ingespeeld op wijzigingen gedurende de concessieperiode dan wel op toekomstige ontwikkelingen. Het algemene beeld hierbij is dat de meer recente concessie Noord-Holland Noord daarvoor minder ruimte bij de vervoerder laat dan voor de concessie Haarlem-IJmond het geval is.

Positionering ontwikkelrol

Concessie Noord-Holland Noord

De vervoerder zorgt, binnen de in de concessie geformuleerde randvoorwaarden en eisen, voor de uitvoering van de ontwikkelfunctie. Het programma van eisen bevat een omschrijving van de taken die volgens de provincie tot de ontwikkelfunctie behoren.⁶⁰ De belangrijkste zijn:

- a) het planmatig ontwikkelen van het openbaar vervoernetwerk op basis van een uit te voeren analyse van de relatie tussen de (potentiële) vraag en het aanbod;
- b) het planmatig ontwikkelen en uitvoeren van acties waarmee een toename van het aantal reizigers wordt gerealiseerd.

Wel is de ontwikkelruimte voor de vervoerder in Noord-Holland Noord in de praktijk kleiner dan bij de concessie Haarlem-IJmond. In paragraaf 4.1.1. is geconcludeerd dat de prOVielen in Noord-Holland Noord concreter zijn ingevuld. Als reden voor het gedetailleerder vastleggen van de eisen aan het vervoeraanbod noemt de provincie het landelijke karakter van het gebied, waardoor de ontwikkelmogelijkheden beperkter zijn. Daarnaast zijn gemeenten en bewoners in dit gebied volgens de provincie veel meer gespist op behoud van hun bestaande

⁶⁰ Provincie Noord-Holland. PvE concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, artikel 36.

openbaar vervoerverbindingen en minder gericht op vernieuwing.⁶¹ De vervoerder heeft ervoor gekozen om een speciaal ontwikkelbureau op te richten.

Concessie Haarlem/IJmond

Tijdens de voorbereiding op de aanbesteding van de concessie Haarlem/IJmond heeft de provincie het uitgangspunt geformuleerd dat het programma van eisen voldoende ruimte moet bieden voor nieuwe wensen van de provincie en innovatieve experimenten van de vervoerder.⁶² De provincie vindt het belangrijk dat de vervoerder in kan spelen op (nieuwe) wensen van (potentiële) klanten van het stads- en streekvervoer. Een ander, hieraan gerelateerd, uitgangspunt van de provincie is dat taken bij die partij moeten worden neergelegd die ook het beste in staat is deze taken uit te voeren.⁶³ De provincie heeft er daarom voor gekozen om de ontwikkelrol zoveel mogelijk bij de vervoerder te beleggen, maar heeft daarbij gezocht naar een balans. In de Offerteaanvraag merkt zij op dat de provincie niet op de stoel van de vervoerder wil gaan zitten, maar wel een aantal beleidsdoelen wenst te realiseren, zoals hoogwaardig vervoer op RegioNet-verbindingen en een minimum aan openbaar vervoer.⁶⁴

Ontwikkelbudget

Concessie Noord-Holland Noord

De provincie heeft voor het uitvoeren van de ontwikkelfunctie en het uitvoeren van marketingacties door de vervoerder een jaarlijkse subsidie beschikbaar van € 400.000, respectievelijk € 500.000.⁶⁵ Op het totale beschikbare exploitatiebudget van maximaal € 19 mln. per jaar is dit samen 4,7%. Om voor de subsidie in aanmerking te komen moet de vervoerder jaarlijks een geactualiseerd ontwikkelplan en marketingplan indienen.

Concessie Haarlem/IJmond

In de concessie Haarlem/IJmond is geen apart ontwikkelbudget beschikbaar. Wel heeft de provincie middelen gereserveerd voor de mogelijke uitbetaling van bonussen op aspecten genoemd in het programma van eisen. Het programma van eisen meldt verder dat er naast de exploitatiebijdrage een bescheiden budget beschikbaar is voor wensen en experimenten. De provincie stelt dit budget beschikbaar voor goede voorstellen.⁶⁶

Meer/minderwerkclausule

Concessie Noord-Holland Noord

De financiële paragraaf van de concessie bevat bepalingen met betrekking tot meer/minderwerk.⁶⁷

Concessie Haarlem/IJmond

De concessie bevat een clausule voor meer/minderwerk. Mochten er gedurende de concessieperiode wijzigingen optreden (bijvoorbeeld veranderende attractiepunten of ruimtelijke ontwikkelingen die zorgen voor een verandering van de stedelijkheidsgraad van bepaalde gebieden), dan wordt dit geregeld door middel van de meer- en minderwerkclausule.⁶⁸ De vervoerder heeft in zijn offerte een tarief voor meer/minderwerk opgenomen. Dit tarief geldt voor alle wijzigingen die kleiner zijn dan 5% van het totale beschikbare exploitatiebudget. Bij

⁶¹ Interview provincie Noord-Holland d.d. 16 december 2008.

⁶² Startnotitie aanbestedingen stads- en streekvervoer Haarlem / IJmond en Gooi en Vechtstreek, pag. 13.

⁶³ Idem, pag. 8.

⁶⁴ Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), pag. 38.

⁶⁵ Provincie Noord-Holland, Concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord 2008-2016, Financiële paragraaf, artikel 9.

⁶⁶ Provincie Noord-Holland, PvE stads- en streekvervoer Concessie Haarlem/IJmond, pag. 13.

⁶⁷ Provincie Noord-Holland, Concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord 2008-2016, Financiële paragraaf, artikel 5.

⁶⁸ Provincie Noord-Holland, PvE stads- en streekvervoer Concessie Haarlem/IJmond, pag. 16.

wijzigingen die groter zijn dan de genoemde 5%, bijvoorbeeld doordat de Brede Doeluitkering (BDU) die de provincie voor openbaar vervoer ontvangt lager is dan voorheen is aangenomen of doordat er grote nieuwe wijken zijn bijgekomen, dan geldt niet het meer/minderwerktarief maar wordt uitgegaan van het gemiddelde tarief.⁶⁹

Andere bepalingen waarmee ingespeeld kan worden op toekomstige ontwikkelingen

Concessie Noord-Holland Noord

De concessie Noord-Holland Noord bevat een aantal bepalingen waarmee ingespeeld kan worden op een aantal specifieke 'voorziene' toekomstige ontwikkelingen:

- *Eventuele wijzigingen concessiegrensoverschrijdende lijnen.* Deze bepalingen creëren de mogelijkheden voor toekomstige nieuwe concessiegrensoverschrijdende lijnen of nieuw vervoer zonder dat de vervoerder dit kan blokkeren.⁷⁰
- *Beleidswijzigingen: mogelijke verlenging concessieduur.* Indien door wijziging van de Wet personenvervoer 2000 een verlenging van de concessieduur mogelijk wordt, kan de provincie overwegen de concessieduur te verlengen met maximaal twee jaar.⁷¹
- *Wijzigingen dienstregeling:* de provincie kan de vervoerder vrijstelling verlenen ten aanzien van één of meerdere van de in de prOVielen gestelde eisen wanneer sprake is van busonvriendelijke maatregelen, bijvoorbeeld snelheidsremmende maatregelen in het kader van Duurzaam Veilig.⁷²
- *Eigen initiatief vervoerder:* de vervoerder kan op eigen initiatief uitbreidingen op de dienstregeling uitvoeren, bijvoorbeeld ten behoeve van door de provincie geïnitieerde experimenten.⁷³

Concessie Haarlem/IJmond

In de Offerteaanvraag zijn enkele bepalingen opgenomen waarmee de provincie anticipeert op toekomstige ontwikkelingen:

- *Eventuele wijzigingen concessiegrensoverschrijdende lijnen.* De provincie kondigt aan dat deze wijzigingen in de toekomst mogelijk zijn en waarborgt hiermee dat de vervoerder moet meewerken.⁷⁴
- *Beleidswijzigingen: mogelijke verlenging concessieduur.* Indien door wijziging van de Wet personenvervoer 2000 een verlenging van de concessieduur mogelijk wordt, kan de provincie overwegen de concessieduur te verlengen met een nader te bepalen termijn.⁷⁵
- *Beleidswijzigingen: mogelijke overname treindiensten.* Wanneer de provincie besluit de verantwoordelijkheid voor de treindiensten Haarlem-Uitgeest en Haarlem-Zandvoort van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over te nemen, zal dit een aanpassing van de concessie Haarlem/IJmond tot gevolg hebben.⁷⁶
- *Wijziging buurtbusprojecten.* De provincie heeft de mogelijkheid gedurende de concessieduur aanvragen van verenigingen voor buurtbusprojecten te honoreren. De vervoerder stelt hiervoor voertuigen ter beschikking, verzorgt de keuring van chauffeurs, stelt in samenspraak met de betreffende vereniging de dienstregeling op en is verantwoordelijk voor de aanschaf, de verzekering, de brandstof, het onderhoud en het beheer van de voertuigen.

⁶⁹ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B07.10 Grote wijzigingen, pag.83.

⁷⁰ Provincie Noord-Holland, PvE concessie OV Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, artikel 2, lid 3-5.

⁷¹ Provincie Noord-Holland, PvE concessie OV Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, artikel 3, lid 3.

⁷² Provincie Noord-Holland, PvE concessie OV Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, artikel 5, lid 11.

⁷³ Provincie Noord-Holland, PvE concessie OV Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, artikel 5, lid 15.

⁷⁴ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikelen B.02.01.01.05 tot en met B.02.01.01.08

⁷⁵ Idem, artikel B.02.02.01.04.

⁷⁶ Idem, artikel B.02.03.01.02.

4.2 Concessiebeheer

4.2.1 Wat zijn de uitgangspunten?

Beoordelingscriterium f:

- f. *De provincie heeft de uitgangspunten voor het concessiebeheer omschreven, waaronder de visie op de relatie met de vervoerder en de handhavingfilosofie.*

Toelichting criterium f. De provincies kunnen algemene uitgangspunten voor het concessiebeheer hebben geformuleerd, zoals een visie op de relatie met de vervoerder en handhavingfilosofie. Bij de keuze voor een meer zakelijke benadering past een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie en een strikte handhaving, waarbij sneller de boeteregeling wordt toegepast. Ligt de nadruk meer op overleg, dan zal de provincie terughoudender zijn bij de toepassing van de boeteregeling. De wijze van samenwerking is in elk geval een belangrijk aspect van de relatie tussen partijen. De uitgangspunten voor het concessiebeheer moeten zijn vertaald in de concessievoorwaarden. De Rekenkamer vindt het van belang dat de provincie de algemene uitgangspunten voor het concessiebeheer heeft omschreven, omdat dit richting vervoerder, maar ook intern en naar andere partijen zoals de consumentenorganisaties, duidelijkheid geeft over de wijze waarop de provincie het concessiebeheer wenst vorm te geven. We zijn nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) de provincie de algemene uitgangspunten voor het concessiebeheer heeft omschreven. Bij de beoordeling spelen onder meer de volgende punten een rol:

- Welke visie heeft de provincie op de relatie met de vervoerder?
- Welke handhavingfilosofie hanteert de provincie?

In de uitgangspunten kan de provincie vastleggen op welke wijze zij wil handhaven dat de vervoerder aan de eisen voldoet, zoals de wijze waarop de boeteregeling en de bonus-malusregeling worden toegepast.

Bevinding f. De provincie Noord-Holland heeft zowel bij de concessie Noord-Holland Noord als de concessie Haarlem/IJmond in **grote mate** omschreven wat de uitgangspunten voor het concessiebeheer zijn. De provincie heeft in grote mate omschreven welke handhavingfilosofie zij hanteert en welke visie zij heeft op de relatie met de vervoerder.

Toelichting

Concessie Noord-Holland Noord

De provincie heeft vier algemene uitgangspunten omschreven welke zij in acht zal nemen bij het opleggen van boetes en welke zij alle vier even belangrijk vindt:⁷⁷

1. De vervoerder moet de verplichtingen uit zijn offerte nakomen. De provincie schrijft dat het opleggen van boetes geen doel op zich is; het doel is te bewerkstelligen dat de vervoerder zijn verplichtingen nakomt.
2. De betrouwbaarheid van de dienstregeling heeft voor de provincie een hoge prioriteit, omdat de reiziger hier groot belang aan hecht.
3. De controle op de nakoming van verplichtingen wordt geïntensiveerd op het moment dat hetzij als gevolg van eigen constateringen door de provincie, hetzij als gevolg van klachten van reizigers en/of belangenorganisaties van reizigers, blijkt dat bepaalde verplichtingen herhaaldelijk niet worden nagekomen.
4. Bij de overgang van de ene concessieperiode op de andere concessieperiode wordt aan een nauwgezette en juiste implementatie grote waarde gehecht.

⁷⁷ Provincie Noord-Holland, Concessie OV Noord-Holland Noord 2008-2016, Financiële paragraaf, bijlage C: Boetes.

Concessie Haarlem/IJmond

De provincie Noord-Holland heeft bij de concessie Haarlem/IJmond in grote mate omschreven welke handhavingsfilosofie zij hanteert. De provincie heeft ter voorbereiding op de aanbesteding de 'Startnotitie aanbestedingen stads- en streekvervoer Haarlem / IJmond en Gooi en Vechtstreek' opgesteld.⁷⁸ Daarin heeft zij voor zichzelf onder andere ten doel gesteld om een gedragen en uitvoerbaar programma van eisen op te stellen. Een uitvoerbaar programma betekent voor de provincie onder meer dat zij de rol als opdrachtgever tijdens de uitvoering van het stads- en streekvervoer efficiënt en effectief kan vervullen. Het gaat dan om de uitvoerbaarheid tijdens het concessiebeheer. De provincie merkt op dat de beschikbare personele capaciteit beperkt is en dat zij met de beschikbare middelen zoveel mogelijk wil bereiken. Het programma van eisen moet de provincie de mogelijkheid bieden om de prestaties van vervoerders op voor het stads- en streekvervoer relevante aspecten te controleren en waar nodig bij te sturen.⁷⁹

In het verlengde van het voorgaande heeft de provincie voor zichzelf het uitgangspunt geformuleerd dat zij geen overbodige of niet te controleren eisen opneemt in het programma van eisen.⁸⁰ Met het eerste worden bedoeld eisen over onderwerpen die via wet- en regelgeving al afdoende zijn geregeld. Bij het tweede onderdeel gaat het erom dat de provincie geen eisen wil stellen die zij tijdens de uitvoering van de concessie toch niet kan of wil controleren. In de startnotitie wordt vervolgens opgemerkt dat de provincie bereid en in staat moet zijn om het nakomen van de afspraken die uit deze eisen voortvloeien te controleren om naleving af te dwingen.

In het programma van eisen geeft de provincie aan dat de vervoerder zijn toezeggingen moet waarmaken. De provincie merkt op dat het kan voorkomen dat vervoerders in hun aanbod bewust meer beloven dan ze (kunnen) waarmaken, met als doel de concessie te verkrijgen.⁸¹ Zij kunnen de daarvoor geldende boete vooraf in hun aanbod incalculeren. De provincie Noord-Holland wil dit voorkomen door het recht te behouden om, wanneer een vervoerder aantoonbaar financieel voordeel behaalt door niet goed te presteren, een onafhankelijke derde partij het voordeel te laten kwantificeren. De provincie zal vervolgens dat financiële voordeel, vermeerderd met 10%, inhouden op de subsidie. Verder kan de provincie een algemene boete aan de vervoerder opleggen, indien de vervoerder niet voldoende doet wat hij in zijn offerte heeft beloofd. De hoogte van deze boete kan oplopen tot maximaal 300.000 euro per jaar.

In de offerteaanvraag wordt aangekondigd dat ieder jaar op een aantal kwaliteitsaspecten wordt gemonitord, waaronder de klanttevredenheid en de kwaliteit van de prestaties. Hieraan is een jaarlijkse bonus/malus gekoppeld van circa 5% van de exploitatiebijdrage. Daarnaast houdt de provincie continu de prestaties van de concessiehouder bij, onder andere op basis van de klachten.⁸²

4.2.2 Welke afspraken bestaan er over het leveren van informatie?

Beoordelingscriterium g:

- g. De provincie heeft gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te verkrijgen.*

⁷⁸ Provincie Noord-Holland, Startnotitie aanbestedingen stads- en streekvervoer Haarlem / IJmond en Gooi en Vechtstreek (publicatiedatum onbekend).

⁷⁹ Idem, pag. 7.

⁸⁰ Idem, pag. 12.

⁸¹ Provincie Noord-Holland, PvE Stads- en Streekvervoer concessie Haarlem/IJmond, pag. 13. 2 november 2004.

⁸² Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), pag. 40.

Toelichting criterium g. Als onderdeel van het concessiebeheer monitort de provincie de prestaties bij de uitvoering van de concessie. Monitoring door de provincie vindt om twee redenen plaats:

- het verschaft informatie teneinde te controleren of de vervoerder de concessie uitvoert conform de concessievoorwaarden;
- het verschaft informatie om te beoordelen in hoeverre de uitvoering van de concessie bijdraagt aan het realiseren van de doelen van het openbaar vervoerbeleid.

In de concessie zijn afspraken gemaakt over de aanlevering van gegevens over de uitvoering van de concessie door de vervoerder. Deze afspraken hebben veelal betrekking op de volgende zaken:

- welke informatie;
- met welke frequentie;
- binnen welke termijn;
- met welke nauwkeurigheid en betrouwbaarheid;
- op welke wijze.

Het is van belang dat de provincie met behulp van de verzamelde gegevens een objectief en betrouwbaar beeld krijgt van de prestaties bij de uitvoering van de concessie. Aangezien de vervoerder belanghebbende is, kan de provincie niet automatisch uitgaan van de objectiviteit en betrouwbaarheid van de gegevens die de vervoerder aanlevert, tenzij de provincie dit duidelijk heeft geborgd (bijvoorbeeld door middel van een onafhankelijke audit). De provincie hoeft zich niet alleen te baseren op de informatie die door de vervoerder wordt verschaft, maar kan ook gebruik maken van alternatieve gegevensbronnen waarmee gecontroleerd kan worden of het door de vervoerder geschetste beeld overeenkomt met de werkelijkheid. De provincie kan zelf informatie verzamelen, bijvoorbeeld door metingen te (laten) verrichten. Ook kan de provincie gebruik maken van informatie uit andere bronnen, bijvoorbeeld onderzoeken die door de consumentenorganisaties zijn uitgevoerd of landelijke onderzoeken (zoals de Klantenbarometer).

De Rekenkamer is nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) de provincie heeft gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te krijgen. De provincie waarborgt dit wanneer:

- de afspraken met de vervoerder m.b.t. de te leveren informatie minimaal betrekking hebben op de verplichte informatieonderdelen uit het MIPOV (zie hoofdstuk 2);
- de afspraken met de vervoerder m.b.t. de te leveren informatie betrekking hebben op de belangrijkste concessievoorwaarden (d.w.z. ten minste de aspecten die bij de gunning een belangrijke rol hebben gespeeld);
- zij ook uit andere bronnen (niet zijnde de vervoerder) op structurele wijze informatie verzamelt over de uitvoering van de concessie. Tenzij de provincie zeker weet dat de informatie van de vervoerder voldoende betrouwbaar is.

Bevinding g. De provincie Noord-Holland heeft in **grote mate** gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te krijgen. De provincie maakt bij de gegevensverzameling voor een deel gebruik van eigen informatiebronnen en heeft daarnaast voldoende instrumenten tot haar beschikking om de betrouwbaarheid van de door de vervoerder opgeleverde gegevens te waarborgen dan wel te controleren.

Toelichting

In het programma van eisen van Noord-Holland Noord is voorgeschreven dat de vervoerder de MIPOV-gegevens dient te verstrekken die de provincie nodig acht.⁸³ In het programma van eisen heeft de provincie aangegeven

⁸³ Provincie Noord-Holland, PvE concessie OV Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, artikel 34.

welke managementinformatie zij wenst te ontvangen, met welke frequentie en op welk tijdstip.⁸⁴ Deze informatie wordt in ieder geval digitaal verstrekt en wanneer de provincie dit wenst tevens in papieren vorm. Tabel 14 bevat een overzicht van de belangrijkste informatieonderdelen. De informatie die de vervoerder in Noord-Holland Noord moet opleveren is in grote mate vergelijkbaar met wat in Haarlem/IJmond is geëist.

Tabel 14 Overzicht informatie van vervoerder concessies Noord-Holland Noord en Haarlem/IJmond

Welke informatie?		Noord-Holland Noord	Haarlem/IJmond
		Wanneer/hoe vaak?	Wanneer/hoe vaak?
1.	Aantal dienstregelinguren	1x per jaar en na elke dienstregelingwijziging	1x per jaar en na elke dienstregelingwijziging
2.	Rituitval	1x per kwartaal	1x per kwartaal
3.	Punctualiteit	Niet (meet provincie zelf)	Niet (meet provincie zelf)
4.	Aantal incidenten/calamiteiten	1x per kwartaal	1x per kwartaal
5.	Aantal instappers	1x per kwartaal	1x per kwartaal
6.	Aantal reizigerskilometers	1x per kwartaal	1x per kwartaal
7.	Reizigersopbrengst	1x per kwartaal	1x per kwartaal
8	Afhandeling klachten	1x per kwartaal	1x per kwartaal
9	Klachtenoverzicht	1x per kwartaal	1x per kwartaal
10	Aantal voertuigen (incl. onderscheid toegankelijkheid en milieunorm)	1x per jaar en na elke wijziging in het wagenpark	1x per jaar en na elke wijziging in het wagenpark
11	Leeftijd voertuigen	1x per jaar en na elke wijziging	1x per jaar en na elke wijziging

De gegevens over de reizigersopbrengsten dienen vergezeld te gaan van een goedkeurende accountantsverklaring. Bij de overige elementen is dit voor de concessie Noord-Holland Noord niet op voorhand verplicht gesteld.⁸⁵ Wel kan de provincie voor alle gegevens om een accountantsverklaring vragen indien zij dat relevant en nodig acht.⁸⁶ De provincie voert een controle uit op de opgegeven dienstregelingen (dru's) in relatie tot de dienstregeling, rekening houdend met meer- en minderwerk. De Rekenkamer merkt op dat deze controle geen uitsluitsel biedt over de vraag of de opgegeven dru's overeenstemmen met de daadwerkelijk gereden uren.⁸⁷

De provincie gebruikt in beide concessies een eigen meetsysteem dat met behulp van GPS de stiptheid van de bussen meet voor het monitoren van het openbaar vervoer, het beoordelen van de prestaties van de vervoerder en het informeren van alle betrokkenen bij het openbaar vervoer.⁸⁸ De provincie is samen met andere decentrale overheden en het rijk bezig met de invoering van een DRIS-systeem (Doorstroming – Regelmaat – Informatievoorziening – Stiptheid), dat zal voorzien in dynamische, actuele reisinformatie en in objectieve managementinformatie.

⁸⁴ Provincie Noord-Holland, PvE concessie OV Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, Bijlage O.

⁸⁵ Provincie Noord-Holland, PvE concessie OV Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, Bijlage O.

⁸⁶ Provincie Noord-Holland, PvE concessie OV Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, artikel 34, lid 8.

⁸⁷ Reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

⁸⁸ Provincie Noord-Holland, PvE concessie OV Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016, artikel 33, lid 1.

De provincie Noord-Holland heeft ook in Haarlem/IJmond duidelijk omschreven welke informatie, met welke frequentie, binnen welke termijn en op welke wijze de vervoerder moet aanleveren over de uitvoering van de concessie.⁸⁹ Dit betreffen minimaal de verplichte informatieonderdelen uit het MIPOV (zie tabel 14). Uitzondering hierop zijn gegevens over het verplichte MIPOV-element punctualiteit, maar die verzamelt de provincie zelf. Daarnaast kan de provincie de vervoerder verplichten tot het leveren van aanvullende gegevens die geen onderdeel vormen van de specifiek genoemde onderwerpen.⁹⁰

Ook de gegevens over de reizigersopbrengsten van deze concessie Haarlem-IJmond dienen vergezeld te gaan van een goedkeurende accountantsverklaring, bij de overige elementen is dit niet verplicht gesteld.⁹¹ Daarnaast is de vervoerder verplicht om een onafhankelijk en centraal klachtenmeldpunt in te richten, waar reizigers klachten kunnen indienen over het door de vervoerder verrichte openbaar vervoer.⁹² De provincie verzamelt zelf gegevens over de stiptheid, rituitval en rijtijden.⁹³ Deze gegevens worden ook gebruikt bij de bepaling van het daadwerkelijke aantal door de vervoerder uitgevoerde dienstregelingen.⁹⁴ De gegevens met betrekking tot de klantoordelen over de uitvoeringskwaliteit zijn afkomstig van de OV-klantenbarometer van het KpVV.

Daarnaast dient de vervoerder mee te werken indien de provincie aanvullende onderzoeken of een audit wil (laten) uitvoeren naar aspecten van het openbaar vervoer.⁹⁵ Indien de uitkomsten van deze aanvullende onderzoeken afwijken van de door de vervoerder verstrekte gegevens, kan de provincie de conclusie trekken dat de vervoerder gedurende langere periode onjuiste informatie heeft verstrekt. De provincie behoudt zich daarbij het recht voor dit gegeven bij de bepaling van de bonus/malus en/of boeteregeling mee te nemen.⁹⁶

4.2.3 Welke mogelijkheden heeft de provincie om bij te sturen?

De provincie beschikt over een aantal instrumenten waarmee de uitvoering van de concessie kan worden bijgestuurd: periodiek overleg met de concessiehouder, een bonus-malusregeling, boetes en het intrekken van de concessie. In tabel 15 is aangegeven in welke situatie de provincie deze instrumenten inzet, gevolgd door een beknopte toelichting op enkele onderdelen.

⁸⁹ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), Bijlage C07.01 Door de concessiehouder op te leveren informatie.

⁹⁰ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B06.05.01.10.

⁹¹ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B06.05.01.07 en Bijlage C07.01 Door de concessiehouder op te leveren informatie.

⁹² Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B04.09.01.02.

⁹³ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B06.06.01.01.

⁹⁴ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B06.06.01.02.

⁹⁵ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B06.06.01.04.

⁹⁶ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B06.06.01.05.

Tabel 15 Beschikbare bijsturingsinstrumenten concessies Noord-Holland Noord en Haarlem/IJmond

		Concessie Noord-Holland Noord	Concessie Haarlem/IJmond
Periodiek overleg	Frequentie	- Tijdens implementatie: 1x per maand. - Tijdens uitvoering: 1x per maand.	- Tijdens implementatie 1x per maand. - Tijdens uitvoering: 1x per maand.⁹⁷
Bonus	Hoogte	- Bonus stiptheid lijndiensten max. € 500.000 per jaar - Bonus stiptheid Regionet max. € 125.000 per jaar - Bonus per uitvoeringsaspect: max. € 200.000 (algemeen klantoordeel), € 100.000 (overige aspecten) per jaar	- Bonus voor groei reizigersopbrengsten max. € 900.000 per jaar - Bonus voor uitvoeringsaspecten max. € 600.000 per jaar.⁹⁸
	Toepassing	- Stiptheid - Realiseren streefwaarden klantwaardering uitvoeringsaspecten	- Realiseren streefwaarden groei reizigersopbrengsten - Realiseren streefwaarden klantwaardering uitvoeringsaspecten
Malus	Hoogte	- Malus stiptheid lijndiensten max. € 500.000 per jaar - Malus stiptheid Regionet max. € 125.000 per jaar - Malus per uitvoeringsaspect max. € 500.000 (algemeen klantoordeel), € 200.000 (overige aspecten) per jaar	- Malus voor groei reizigersopbrengsten max. € 900.000 per jaar - Malus voor uitvoeringsaspecten max. € 600.000 per jaar⁹⁹
	Toepassing	- Stiptheid - Realiseren streefwaarden klantwaardering uitvoeringsaspecten	- Lage klantwaardering - Niet voldoen aan stiptheidsnormen - Rituitval
Algemene boete	Hoogte	N.v.t.	Maximaal € 300.000 per jaar
	Toepassing	N.v.t.	Vervoerder houdt zich niet aan de in de concessie, offerteaanvraag en offerte opgenomen verplichtingen¹⁰⁰
Specifieke boete	Hoogte	- Problemen met implementatie concessie: max. € 750.000 - Problemen met implementatie OV-chipkaart: max. € 500.000 - Uitvoeringsaspecten: specifieke bedragen per gebeurtenis	€ 1.450 per voertuig per dag tot maximum van € 500.000 per jaar
	Toepassing	- Implementatie concessie - Implementatie OV-chipkaart - Uitvoeringsaspecten: materieelinzet, aansluitingen, stiptheid, vervoerplicht, zitplaatsgarantie, rituitval	Indien de vervoerder EEV-bussen heeft aangeboden maar deze in de praktijk niet of niet tijdig kan inzetten
Intrekken concessie		Verwijzing naar artikel 43 en 100 van Wp2000. ¹⁰¹	Bij niet naar behoren uitvoeren van de concessie. ¹⁰²

⁹⁷ Provincie Noord-Holland, Concessie Openbaar Vervoer Haarlem/IJmond, artikel 14.1, december 2005.

⁹⁸ Als alle 9 streefwaarden op uitvoeringsaspecten worden gerealiseerd, wordt de maximale bonus uitgekeerd; bij 8 gerealiseerde streefwaarden wordt de helft van de maximale bonus uitgekeerd; bij 7 wordt noch een bonus noch een malus opgelegd; bij 6 gerealiseerde streefwaarden wordt de helft van de maximale malus opgelegd; bij minder dan 6 gerealiseerde streefwaarden wordt de maximale malus opgelegd.

⁹⁹ Zie voorgaande voetnoot.

¹⁰⁰ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B07.09.

¹⁰¹ Artikel 43 van de Wp2000 bepaalt dat een concessie geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken indien gebleken is dat de concessiehouder de concessie niet naar behoren uitvoert of heeft uitgevoerd. Artikel 100 van de Wp2000 bepaalt dat een concessie kan worden ingetrokken, indien de concessiehouder ter zake van overtreding van het bepaalde of krachtens deze wet een sanctie is opgelegd.

¹⁰² Provincie Noord-Holland, Concessie Openbaar Vervoer Haarlem/IJmond, artikel 3.3, december 2005.

Noord-Holland Noord

Boetes

Evenals bij Haarlem/IJmond heeft de provincie bij de concessie Noord-Holland Noord voor zichzelf de mogelijkheid geschapen om een extra financiële sanctie op te leggen indien de vervoerder financieel voordeel behaalt uit het niet nakomen van de concessievoorwaarden. In dit geval echter moet de vervoerder 125% van het door de onafhankelijke deskundige gekwantificeerde financiële voordeel als boete betalen.¹⁰³

Haarlem/IJmond

Boetes

In aanvulling op de in tabel 15 genoemde algemene boetebepaling kan de provincie een extra financiële sanctie opleggen indien de vervoerder aantoonbaar financieel voordeel behaalt door zich niet te houden aan de concessievoorwaarden. Indien de provincie dit vermoeden heeft, kan zij een onafhankelijke derde partij opdracht geven het financiële voordeel te kwantificeren. De vervoerder dient vervolgens het financiële voordeel vermeerderd met 10% aan de provincie te betalen.¹⁰⁴ Vergeleken met Haarlem/IJmond is deze opslag in Noord-Holland Noord hoger geworden.

De provincie heeft naast de algemene boetebepaling voor één specifiek aspect een aparte boetebepaling geformuleerd, namelijk voor wanneer de vervoerder EEV-bussen heeft aangeboden (in plaats van de minimaal vereiste Euro4-bussen), maar deze in de praktijk niet of niet tijdig kan inzetten. Volgens de provincie was dit een expliciet gunningscriterium, waarbij een aparte boetebepaling is opgenomen om te voorkomen dat de vervoerder hiervoor punten in de gunning zou krijgen zonder een sanctiemogelijkheid.¹⁰⁵ De Rekenkamer merkt op dat in de offerte meer zaken worden beloofd zonder specifieke boetebepalingen, waarvan in praktijk moet blijken of deze worden waargemaakt. Op deze zaken is de algemene boetebepaling van toepassing.

4.2.4 Hoe is de betrokkenheid van derden georganiseerd?

Het gaat hier om de betrokkenheid van consumentenorganisaties en gemeenten in de hoedanigheid van belangenbehartigers van de burgers c.q. reizigers. De rol van gemeenten als wegbeheerders wordt buiten beschouwing gelaten.

De provincie Noord-Holland heeft in alle concessies een Commissie Consumentenorganisatie (CCOV) opgericht. In de Commissie Consumentenorganisaties Noord-Holland Noord en Haarlem/IJmond hebben zitting (de lokale afdelingen van) Rover, de Samenwerkende Bonden van Ouderen, FNV, de Kamer van Koophandel en het Regionale Consumenten en Patiëntenplatform. De provincie zit de bijeenkomsten van de Commissie Consumentenorganisatie voor en levert tevens de secretaris.¹⁰⁶ Deze werkwijze wijkt af van wat bij veel andere provincies gangbaar is. In de meeste provincies is een consumentenplatform opgericht waarin de provincie zelf niet participeert en dat zelfstandig van de provincie opereert. Deze platforms, veelal werkend onder de naam Regionaal Orgaan Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV), zorgen zelf voor een voorzitter en een secretaris, dit laatste soms extern ingehuurd.

¹⁰³ Provincie Noord-Holland, Concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord 2008-2016, Financiële paragraaf, artikel 7, lid 6.

¹⁰⁴ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag OV Haarlem/IJmond (A&B Deel), artikel B.07.09.01.03.

¹⁰⁵ Reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹⁰⁶ Provincie Noord-Holland. Reglement Commissie Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer, december 2002.

Van de zijde van het CCOV Noord-Holland Noord wordt aangegeven dat het ontbreken van een onafhankelijke voorzitter/secretaris een belemmering vormt om effectief te kunnen functioneren.¹⁰⁷ Bij hen bestaat de indruk dat de provincie meer oog heeft voor de belangen van de vervoerder dan voor de belangen van de reizigers. De provincie heeft een voorkeur voor één ROCOV voor de hele provincie en niet per concessie alleen. In dat geval wil de provincie geld beschikbaar stellen voor het aantrekken van een onafhankelijk secretariaat en voorzitterschap. Dat zou meer professionaliteit kunnen opleveren, waarbij ook naar de deelname en vertegenwoordiging gekeken zou moeten worden.¹⁰⁸

De consumentenorganisaties zijn niet tevreden over de advisering bij de implementatie van de nieuwe concessie Noord-Holland Noord. Bij het zien van de conceptdienstregeling voor de concessie Noord-Holland Noord heeft de consumentenorganisatie zich vanwege een aantal weeffouten daarin grote zorgen gemaakt. Deze fouten zijn door de vervoerder tijdens de implementatieperiode niet gecorrigeerd in de dienstregeling. De verantwoordelijkheid voor de problemen met de dienstregeling ligt volgens de consumentenorganisatie echter voor een deel ook bij de provincie Noord-Holland. Volgens hen heeft de provincie in de proVielen lage minimumeisen gesteld. Volgens de consumentenorganisatie heeft dit ertoe geleid dat de invoering van de nieuwe dienstregeling in december 2008 chaotisch is verlopen.

De provincie betreft de gemeenten bij de aanbesteding en de uitvoering van de concessies. Hierbij is wel sprake van enig verschil tussen concessiegebieden. Gemeenten in Haarlem/IJmond krijgen de conceptdienstregeling voorgelegd, waarbij hun opmerkingen worden meegenomen in de definitieve dienstregeling. In Noord-Holland Noord kunnen gemeenten desgewenst de conceptdienstregeling bespreken. Tussentijds is er overleg met desbetreffende gemeenten wanneer dit nodig is, bijvoorbeeld in het kader van hoogwaardig openbaar vervoer, bij het verleggen van een route, het aanleggen of aanpassen van haltes of de inrichting van een stationsplein. Daarnaast is er regelmatig een Provinciaal Verkeer en Vervoerberaad, waarin de gedeputeerde en wethouders onder meer spreken over het openbaar vervoer.¹⁰⁹

In het belang van de reiziger vindt ook afstemming plaats tussen de vervoerder en gemeenten in hun rol als wegbeheerder in geval van wegwerkzaamheden en omleidingen. In die gevallen dienen veranderingen in de dienstregeling tijdig bekend te worden gemaakt. Ingeval van problemen neemt de provincie contact op met gemeenten om oplossingen te bereiken.¹¹⁰

¹⁰⁷ Interview vertegenwoordiging CCOV Noord-Holland Noord, 22 januari 2009.

¹⁰⁸ Reactie provincie Noord-Holland feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹⁰⁹ Reactie provincie Noord-Holland feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹¹⁰ Interview Connexxion Noord-Holland, 5 januari 2009.



HOOFDSTUK 5

Beleidsuitvoering

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid: het concessiebeheer in praktijk en de resultaten van de concessie. De aandacht is hierbij vooral gericht op de langer lopende concessie Haarlem/IJmond. Voor de concessie Noord-Holland Noord die eind 2008 van start is gegaan, worden wel enkele gegevens over de voorafgaande jaren gepresenteerd.

5.1 Concessiebeheer in de praktijk

5.1.1 Over welke informatie beschikt de provincie?

Beoordelingscriteria h en i:

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

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

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

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

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

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

Bevinding h. De provincie heeft **in redelijke mate** inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie. De provincie beschikt over alle relevante gegevens over de prestaties van de vervoerder. Een deel van de gegevens is afkomstig van de vervoerder. De provincie controleert deze gegevens echter nauwelijks op betrouwbaarheid en beschikt evenmin over een accountantsverklaring terzake. De provincie voert ook zelf onderzoek uit naar de punctualiteit. De provincie heeft een monitoringsysteem ontwikkeld waarmee zij de gegevens periodiek en systematisch vergelijkt met de afgesproken prestaties.

Toelichting

Haarlem-IJmond

De provincie verzamelt gegevens over de uitvoering van de concessie Haarlem/IJmond (zie tabel 16). Zij maakt daarbij gebruik van verschillende bronnen. De provincie heeft via een afgeschermd internetsite van de vervoerder toegang tot de gegevens over de onderwerpen die in de concessievoorwaarden zijn voorgeschreven. Voor wat betreft het aspect punctualiteit van het openbaar vervoer laat de provincie twee keer per jaar gedurende twee weken stiptheidsmetingen verrichten met behulp van speciale kastjes in de voertuigen.¹¹¹ De metingen gedurende deze twee weken worden als representatief beschouwd voor het hele jaar.¹¹² Voor wat betreft de klantwaardering maakt de provincie gebruik van het landelijke tevredenheidsonderzoek van het KpVV, de OV-Klantenbarometer.

Tabel 16 Bij de provincie beschikbare informatie over concessie Haarlem/IJmond¹¹³

Onderwerp	Info beschikbaar	Frequentie	Bron
Aantal dienstregelingen	Ja	1x per jaar	Vervoerder
Rituitval	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
Punctualiteit	Ja	2x per jaar Incidenteel	Provincie, Reizigers (klachten)
Aantal incidenten/calamiteiten	Ja	1x per kwartaal	Vervoerder
Aantal instappers	Ja	1x per maand	Vervoerder
Aantal reizigerskilometers	Ja	1x per maand	Vervoerder
Reizigersopbrengst	Ja	1x per maand	Vervoerder, WROOV
Afhandeling klachten	Ja	1x per maand	Vervoerder
Klachtenoverzicht	Ja	1x per maand	Vervoerder
Aantal voertuigen (incl. onderscheid toegankelijkheid en milieunorm)	Ja	1x per jaar	Vervoerder
Leeftijd voertuigen	Ja	1x per jaar	Vervoerder
Klantwaardering totaal en op onderdelen	Ja	1x per jaar	KpVV

¹¹¹ In 2007 hebben de metingen in Haarlem/IJmond 21-25 mei en 17-21 december plaatsgevonden.

¹¹² Interview provincie Noord-Holland d.d. 16 december 2008.

¹¹³ Provincie Noord-Holland. Monitoringsysteem Noord-Holland (Excel bestand).

Het is volgens de provincie niet altijd mogelijk om te beoordelen of de door de vervoerder aangeleverde informatie objectief, betrouwbaar en volledig is.¹¹⁴ Het is voor de provincie bijvoorbeeld moeilijk in te schatten of het opgegeven aantal gereden dienstregelingen (dru's) correct is, waarbij het niet zozeer gaat om de juistheid hiervan in vergelijking met de dienstregeling (rekeninghoudend met meer- en minderwerk) als wel om de juistheid in relatie tot het aantal werkelijk gereden dru's. De gegevens over de reizigersopbrengsten zijn voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. De door de vervoerder aangeleverde gegevens zijn voor de provincie moeilijk te controleren.¹¹⁵ De provincie ontvangt geen accountantsverklaring over de betrouwbaarheid van de gegevens, maar heeft wel de mogelijkheid om zonodig bij de vervoerder gegevens na te laten kijken.¹¹⁶

De provincie heeft een monitoringsysteem ontwikkeld voor o.a. het beheer van alle openbaar vervoerconcessies en -contracten die zij verleend heeft.¹¹⁷ Het systeem vormt de basis voor het monitoren van het nakomen van de in de concessies en contracten vastgelegde afspraken. Het accent ligt daarbij conform de filosofie van de provincie op de afspraken waaraan een bonus/malusregeling of boeteregeling is gekoppeld. De provincie heeft daarnaast voor interne doeleinden een spreadsheet ontwikkeld waarin de verzamelde informatie wordt verwerkt en vervolgens automatisch wordt vergeleken met de afgesproken prestaties. Op basis hiervan stelt de provincie vast of de vervoerder een bonus c.q. een malus krijgt en/of een boete wordt opgelegd.

Noord-Holland Noord

De meeste gegevens over de uitvoering van de concessie moeten op kwartaal- of jaarbasis worden verstrekt (zie tabel 16). Vanwege de recente start van deze concessie in december 2008 is het dus nog te vroeg om te beoordelen of de vervoerder de gegevens tijdig en conform afspraak heeft geleverd.

De start van de concessie Noord-Holland Noord in december 2008 is gepaard gegaan met een aantal problemen in de uitvoering, waaronder een tekortschietende capaciteit, rituitval, vertragingen en gemiste aansluitingen. De provincie heeft hierover veel klachten ontvangen van de reizigers.¹¹⁸ Naar aanleiding van de geconstateerde problemen heeft de provincie van de vervoerder tussentijdse gegevens ontvangen over rituitval en het aantal klachten. Deze gegevens zijn via de afgeschermd internetsite van de vervoerder voor de provincie toegankelijk. Daarnaast heeft de provincie aangekondigd zelf onderzoek te zullen doen naar de uitvoeringskwaliteit van de dienstregeling in de vorm van tussentijdse stiptheidsmetingen en controle op capaciteit.¹¹⁹ Dit onderzoek is in februari 2009 uitgevoerd, eerder dan aanvankelijk voorzien.¹²⁰ De provincie heeft niet vooraf het initiatief genomen om gedurende de start van de concessie (extra) onderzoek uit te voeren naar de uitvoeringskwaliteit. Dat past niet in de filosofie van de provincie, omdat de provincie pas iets gaat ondernemen als er klachten zijn. Bovendien kost het inbouwen van meetapparatuur voor het uitvoeren van stiptheidsmetingen de nodige voorbereidingstijd en geld.¹²¹ De Rekenkamer begrijpt dit standpunt, maar wijst er op dat de provincie daarmee

¹¹⁴ Interview provincie Noord-Holland d.d. 16 december 2008.

¹¹⁵ Provincie Noord-Holland, eenheid Concern Controlling. Exploitatie openbaar vervoer, Audit (uitgevoerd door Ernst&Young). Rapportage, oktober 2007. Versie 3.1, pag. 4. Bij navraag door de Rekenkamer d.d. 3 april 2009 in relatie tot het 'Jaarverslag concerncontrolling 2006 & 2007' is gebleken dat dit document vanwege onvrede over de kwaliteit ervan niet bestuurlijk is vastgesteld en dat aan de aanbevelingen geen vervolg is gegeven.

¹¹⁶ E-mail provincie Noord-Holland 8 april 2009 in antwoord op vragen van Rekenkamer.

¹¹⁷ Provincie Noord-Holland. Opzet monitoringsysteem t.b.v. concessiebeheer, versie 30-05-2005.

¹¹⁸ Provincie Noord-Holland. Brief van Gedeputeerde aan leden Commissie Wegen, Verkeer en Vervoer betreffende uitvoeringskwaliteit busdienstregeling NHN d.d. 14 januari 2009.

¹¹⁹ Provincie Noord-Holland. Brief van Gedeputeerde aan leden Commissie Wegen, Verkeer en Vervoer betreffende uitvoeringskwaliteit busdienstregeling NHN d.d. 14 januari 2009.

¹²⁰ Interview Provincie Noord-Holland d.d. 25 februari 2009. Aanvullend: reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹²¹ Reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

welbewust het risico neemt niet tijdig te beschikken over eigen monitoringgegevens op het moment dat zich problemen voordoen.

Door de consumentenorganisaties (CCOV-NHN) wordt naar voren gebracht dat de provincie erg afhankelijk is van de gegevens die de vervoerder aanlevert.¹²² De consumentenorganisaties leveren eigen waarnemingen over rituitval aan. Zij staan kritisch tegenover de reizigerspanels, waarvan de vervoerder in de nieuwe concessie gebruik maakt. De informatie hieruit achten zij van geringe waarde. Onderzoek met 'mystery guests' zouden zij van meer nut vinden.

Bevinding i. De provincie zorgt er **in redelijke mate** voor dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie conform afspraak levert. Het merendeel van de gevraagde informatie wordt via een afgeschermd internetsite door de vervoerder aan de provincie beschikbaar gesteld. In een aantal specifieke gevallen heeft de provincie onvoldoende gezorgd dat de vervoerder de gevraagde informatie over de uitvoering van de concessie conform afspraak levert.

Toelichting. Bij de beoordeling is alleen de concessie Haarlem/IJmond betrokken, omdat het gezien de recente start voor de concessie Noord-Holland Noord nog te vroeg is om de uitvoering van die concessie te beoordelen.

Via de afgeschermd internetsite van de vervoerder heeft de provincie toegang tot de gevraagde gegevens over de uitvoering van de concessie. De provincie merkt zelf in algemene zin over de informatievoorziening door de vervoerder het volgende op: 'Wat betreft andere zaken, zoals rituitval, vertrouwt de provincie primair op de opgave van de vervoerder. Ze gaat er daarbij vanuit dat een gebrekkige uitvoering door de vervoerder zal blijken uit klachten van reizigers. De ervaring van de provincie is dat informatie door de vervoerder slechts spaarzaam wordt verstrekt en dat de opdrachtgever zelden of niet actief wordt geïnformeerd.'¹²³

De informatievoorziening door de vervoerder verloopt in de praktijk niet altijd soepel. Tijdens de concessie-overleggen is er diverse malen geconstateerd dat de informatievoorziening door de vervoerder gebrekkig is.¹²⁴

Gebrekkige informatievoorziening

In twee specifieke gevallen is de gebrekkige informatievoorziening een maandelijks terugkerend thema geweest tijdens de overleggen. Zo heeft de actie 'Connexxion zal nog de 'kale' extra busdienstregelingen als gevolg van omleidingen doorgeven' van november 2007 tot en met augustus 2008 in de verslagen gestaan. Bij de actie is echter niet weergegeven binnen welke termijn de actie moet zijn uitgevoerd. In augustus 2008 wordt gemeld dat deze informatie door Connexxion is doorgegeven. De actie 'Connexxion komt nog met de DRU's in 2006 en 2007 volgens dienstregeling' heeft van april 2008 tot en met november 2008 bij de actiepunten gestaan, maar verdwijnt vervolgens als actiepunt in de daaropvolgende verslagen, zodat niet duidelijk wordt of deze actie is uitgevoerd. Uit de verslagen blijkt niet dat de provincie actief maatregelen heeft genomen om de vervoerder aan zijn afspraken omtrent informatievoorziening te houden, bijvoorbeeld in de vorm van een mondelinge aansporing tijdens het concessieoverleg of een ingebrekestellingbrief.

¹²² Interview vertegenwoordiging CCOV Noord-Holland Noord, 22 januari 2009.

¹²³ Provincie Noord-Holland. De organisatie van het collectief personenvervoer in Noord-Holland Noord, Discussienotitie, pagina. 72, februari 2007.

¹²⁴ Zie verslagen concessie-overleggen d.d. 5 september 2006, 14 november 2006, 15 februari 2007 en 22 maart 2007.

Door de provincie is toegelicht dat in de verslaglegging wordt gewerkt met actiepunten, waarbij afgehandelde actiepunten van de lijst worden geschrapt zonder dat dit als zodanig wordt vermeld.¹²⁵ De Rekenkamer merkt op dat deze werkwijze onduidelijkheden oproept over of actiepunten bevredigend zijn uitgevoerd. Het lijkt de Rekenkamer uit een oogpunt van transparantie wenselijk dat in verslagen de correcte afronding van actiepunten expliciet is vastgelegd.

5.1.2 Hoe stuurt de provincie bij?

Beoordelingscriterium j:

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

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

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

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

Bevinding j. De provincie stuurt in Haarlem/IJmond **in redelijke mate** en in Noord-Holland Noord **in grote mate** bij, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft. In Haarlem/IJmond heeft de provincie boetes aan de vervoerder opgelegd toen milieuvriendelijke bussen niet tijdig in bedrijf werden genomen en heeft de bonus/malusregeling consequent toegepast. De provincie had echter actiever kunnen bijsturen toen de prestaties van de vervoerder verslechterden. Toen kort na start van de concessie Noord-Holland Noord zich problemen bij de uitvoering manifesteerden, heeft de provincie op verschillende manieren bijgestuurd, door middel van o.a. extra ingelaste overleggen met vervoerder en het opvragen van extra informatie.

Toelichting

Concessie Haarlem/IJmond

De uitvoering van de concessie Haarlem/IJmond heeft een aantal keren voor de provincie aanleiding gegeven om bij te sturen. De bijsturing heeft bestaan uit het afgeven van waarschuwingen, officiële in gebreke stellingen en het opleggen van boetes en malussen.

¹²⁵ Reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

Waarschuwingen

In 2006 heeft de provincie tijdens de periodieke concessie-overleggen met de vervoerder twee keer een waarschuwing afgegeven bij geconstateerde overtredingen. De waarschuwingen bestonden uit het dreigen met een boete wanneer de vervoerder niet binnen een bepaalde termijn een overtreding ongedaan zou maken.¹²⁶ In het eerste geval is de waarschuwing gevolgd door een officiële boetebrief (zie verderop), in het andere geval heeft de vervoerder uiteindelijk, zij het met vertraging van een half jaar, aan zijn verplichtingen voldaan.¹²⁷

De provincie heeft tijdens de concessie-overleggen na 2006 geen waarschuwingen meer afgegeven. Wel stelt de provincie tijdens de overleggen met de vervoerder regelmatig gebreken aan de orde, met de afspraak dat de vervoerder daarop een bepaalde actie onderneemt. Een termijn waarbinnen deze actie moet zijn afgerond ontbreekt meestal. De wijze van verslaglegging is dat als actiepunten niet meer terugkomen in de verslagen de actie is afgehandeld.¹²⁸ De Rekenkamer merkt op dat daardoor alleen voor direct betrokkenen duidelijk is of deze actie daadwerkelijk is uitgevoerd en of de overtreding daarmee naar het oordeel van de provincie naar tevredenheid is weggenomen. Het kader geeft hiervan twee voorbeelden.

Inzet materieel niet conform concessievoorwaarden

Tijdens het overleg van 23 mei 2006 constateert de provincie dat er af en toe dieselbussen worden ingezet (in plaats van aardgasbussen) en dat soms Regiolinerbussen op reguliere lijnen worden ingezet of andersom. Connexxion meldt vervolgens dat soms een of meerdere aardgasbussen niet ingezet kunnen worden vanwege een technisch mankement. Tijdens het overleg wordt afgesproken dat Connexxion informatie levert wanneer de aardgasbussen precies zijn ingestroomd en wanneer deze vanwege technische mankementen niet ingezet konden worden (actie Connexxion).¹²⁹ Er zijn geen afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen deze actie moet zijn afgerond. Er is niets afgesproken over de inzet van Regiolinerbussen.

In het volgende overleg wordt door de provincie dezelfde constatering gedaan als een maand eerder en Connexxion voert weer als argument technische mankementen op. In het verslag wordt niet meer teruggekomen op de afspraak die met de vervoerder is gemaakt t.a.v. aanlevering van gegevens. Onduidelijk is dus of Connexxion de voorgenomen actie daadwerkelijk heeft uitgevoerd. Wel worden er twee nieuwe afspraken gemaakt, namelijk dat Connexxion de situatie (aardgasbussen die vanwege technische mankementen niet kunnen worden ingezet) zal verbeteren en dat de provincie hierop zal toezien.¹³⁰ Er is niets afgesproken over de termijn waarbinnen de actie van Connexxion moet zijn afgerond.

In het volgende overleg is het onderwerp weer aan de orde geweest. Er wordt gemeld dat 'voor de inzet van een dieselbus op lijn 80 op 31 augustus jl. voor Connexxion geen directe verklaring is te vinden. De technische problemen met de aardgasbussen zijn opgelost. Connexxion gaat dit na (actie Connexxion).'¹³¹

In de daarop volgende overleggen komt de hele kwestie niet meer ter sprake. Onduidelijk blijft of Connexxion de actie heeft uitgevoerd en of het probleem naar tevredenheid van de provincie is opgelost.

¹²⁶ In het verslag van het concessie-overleg d.d. 27 juni 2006 kondigt de provincie aan een boete te zullen opleggen indien Connexxion niet op 1 september 2006 een lijnennetkaart heeft aangebracht in alle abri's met een infopaneel. In hetzelfde verslag meldt de provincie een boete te zullen opleggen indien Connexxion niet binnen twee weken een wijzigingsblad uitbrengt met o.a. extra avondritten op buslijn 82.

¹²⁷ In de mail provincie Noord-Holland d.d. 21 januari 2009 meldt de provincie dat de extra avondritten van lijn 82 zijn opgenomen in het nieuwe busboekje van december 2006.

¹²⁸ Reactie provincie Noord-Holland feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹²⁹ Verslag concessie-overleg d.d. 23 mei 2006.

¹³⁰ Verslag concessie-overleg d.d. 27 juni 2006.

¹³¹ Verslag concessie-overleg d.d. 5 september 2006.

Ontbrekende lijnennetkaart

Tijdens het overleg van 17 januari 2007 wordt gemeld dat Connexxion inmiddels in de meeste abri's in Vogelenzang de informatiepanelen voorzien heeft van een nieuwe lijnennetkaart. Afgesproken wordt dat Connexxion de lijnennetkaart bij de halte Tiltenberg in Vogelenzang richting Den Haag zal vervangen.¹³² In de verslagen van de daaropvolgende overleggen blijft dit actiepunt staan, waarbij onvermeld blijft wat de voortgang is. Tot en met 27 juni 2007 zou dit actiepunt in de verslagen blijven terugkeren. In het verslag van het eerstvolgende overleg, op 27 september 2007, is het actiepunt verdwenen zonder dat duidelijk is of het is opgelost.¹³³

Voor beide voorbeelden is gebleken dat, volgend uit de werkwijze van de provincie bij verslaglegging, het verder onvermeld blijven van actiepunten betekent dat Connexxion de afspraken naar tevredenheid van de provincie is nagekomen.¹³⁴

In gebreke stellingen

Connexxion is in 2008 door de provincie in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig invoeren van de OV-chipkaart in Haarlem/IJmond (evenals in de concessies Gooi en Vechtstreek en Noord-Holland Noord).¹³⁵ De provincie heeft het voornemen kenbaar gemaakt een boete op te leggen, tenzij de vervoerder kan aantonen dat sprake is van een externe, niet door Connexxion beïnvloedbare omstandigheid. In een reactie op de ingebrekestelling beroept Connexxion zich op overmacht. De kwestie is op dit moment nog in behandeling, omdat de provincie van mening is dat de vervoerder het beroep op overmacht onvoldoende heeft onderbouwd en Connexxion de gelegenheid heeft gegeven om aanvullende informatie te verstrekken over de oorzaken van de niet tijdige invoering van de OV-chipkaart.¹³⁶

Boetes

In 2006 heeft de provincie voor ruim € 350.000 boetes opgelegd voor de te late instroom van zes aardgasbussen.¹³⁷ De vervoerder had in zijn offerte toegezegd dat per 1 april 2006 de concessie volledig uit nieuwe aardgasbussen zou bestaan, maar zes (van de 84) voertuigen zijn niet tijdig opgeleverd.¹³⁸ De boete is door middel van een boetebrief aan de vervoerder kenbaar gemaakt.¹³⁹

Overigens heeft de provincie in de genoemde boetebrief aangekondigd tevens een boete op te zullen leggen voor een andere overtreding, namelijk voor het ontbreken van lijnennetkaarten bij een aantal haltes. Een maand eerder al was Connexxion in een brief van de provincie erop gewezen dat zij met het ontbreken van de lijnennetkaarten in overtreding was en dat de vervoerder twee weken de tijd had om dit te herstellen, anders zou er een boete worden opgelegd.¹⁴⁰ De boete is uiteindelijk niet opgelegd, omdat de vervoerder na deze brief de lijnennetkaarten tijdig heeft aangebracht.¹⁴¹ Overigens spreken de boetebrief en hetgeen in het betreffende verslag van het concessieoverleg hierover is opgenomen elkaar tegen (zie onderstaand kader).

¹³² Verslag concessie-overleg d.d. 27 januari 2007.

¹³³ Verslag concessie-overleg d.d. 27 september 2007.

¹³⁴ Reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹³⁵ Brief van GS aan Connexxion NV met kenmerk 2008-28122.

¹³⁶ Zie brief van Connexxion aan Provincie Noord-Holland d.d. 30 juli 2008 (kenmerk H.08.400.HD/lvO) en de reactie hierop van de provincie middels brief van de Commissaris van de Koningin d.d. 16 februari 2009 (kenmerk 2009-7824).

¹³⁷ Excel spreadsheet 2008 HIJversie4.

¹³⁸ Vijf bussen zijn drie weken na 1 april in dienst genomen. Het zesde voertuig heeft in 2006 uiteindelijk helemaal niet meer gereden en zou pas na 2007 instromen.

¹³⁹ Brief van GS aan Connexxion NV met kenmerk 2006-17386.

¹⁴⁰ Brief van GS aan Connexxion NV met kenmerk 2006-16339.

¹⁴¹ Mail provincie Noord-Holland d.d. 12 februari 2009.

Inconsistentie in de bijsturing

De boetebrief (van 28 april 2006) geeft aan boetes te zullen opleggen van 350 euro per dag voor elke dag vanaf 25 april 2006 dat niet alle haltes voorzien zijn van lijnennetkaarten. Het verslag van het concessieoverleg van 27 juni 2006 kondigt aan dat de provincie boetes zal gaan opleggen wanneer niet op 1 september 2006 alle haltes een lijnennetkaart hebben. Kennelijk was op 27 juni 2006 het probleem nog niet opgelost, terwijl de provincie in de boetebrief aankondigt vanaf 25 april 2006 boetes te zullen opleggen. Blijkens het verslag krijgt de vervoerder echter tot 1 september 2006 respijt. Het lijkt er, blijkens de genoemde data in de brieven en verslagen, op dat de provincie bij dit onderwerp niet consequent heeft gehandhaafd.

De provincie heeft aangegeven dat het niet zo eenvoudig is om boetes op te leggen.¹⁴² Pas na een aankondiging en het uitblijven van een geboden gelegenheid tot herstel is het opleggen van een boete mogelijk. Daarbij is het daadwerkelijk opleggen van een algemene (i.p.v. specifieke) boete in juridische zin lastig en moet dit majeure zaken betreffen. De Rekenkamer leidt hieruit af dat het naast een algemene boetebepaling goed is om ook over specifieke boetebepalingen te beschikken.

In 2007 heeft de provincie een boete van ruim € 270.000 opgelegd voor het feit dat een jaar lang een bus is ingezet die niet voldeed aan de EEV-norm.¹⁴³ Voor zover bekend zijn in 2008 geen boetes opgelegd.

Bonus/Malus¹⁴⁴

In 2006 heeft de provincie de vervoerder een malus van ruim € 330.000 opgelegd voor het niet behalen van de door de vervoerder opgegeven streefwaarde voor de te realiseren vervoeropbrengsten (zie paragraaf 5.2.1 voor een beschrijving van de prestaties van de vervoerder). De vervoeropbrengsten waren weliswaar toegenomen vergeleken met 2005, maar de stijging was minder groot dan wat de vervoerder had beloofd. Daarnaast heeft de provincie in 2006 een malus van € 600.000 opgelegd, omdat Connexxion de streefwaarden met betrekking tot de uitvoeringsaspecten onvoldoende heeft gerealiseerd. De € 600.000 is het maximale bedrag dat de provincie als malus per jaar kan opleggen. In 2006 is geen bonus uitgekeerd.

Voor 2007 heeft de provincie het voornemen om opnieuw een malus op te leggen vanwege het niet realiseren van de streefwaarde voor de vervoeropbrengsten. Op basis van de thans bij de provincie beschikbare gegevens zal deze malus ongeveer € 570.000 euro bedragen. De precieze hoogte van de malus kan nog niet vastgesteld worden omdat de gegevens omtrent de vervoeropbrengsten nog niet definitief zijn. Opnieuw is een malus van € 600.000 opgelegd vanwege het onvoldoende realiseren van de streefwaarden op het gebied van uitvoeringsaspecten. Dit is weer de maximale malus. In 2007 is geen bonus uitgekeerd. Overigens heeft de financiële eindafrekening over 2006 en 2007 nog niet plaatsgevonden, vanwege het feit dat de provincie nog niet de beschikking heeft over alle relevante financiële gegevens.

Het is nog niet bekend of de provincie in 2008 een bonus of een malus gaat opleggen omdat niet alle gegevens over de prestaties beschikbaar zijn.

In 2006 en 2007 heeft de vervoerder de afgesproken prestaties onvoldoende gerealiseerd. In 2007 is zelfs sprake van een verslechtering van de prestaties ten opzichte van het jaar daarvoor, waaronder een toename van het aantal klachten van reizigers en een lagere reizigerstevredenheid (zie paragraaf 5.2.1). Afgezien van het opleggen van een malus vanwege het niet realiseren van de streefwaarden, heeft de provincie niet of nauwelijks

¹⁴² Reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹⁴³ Excel spreadsheet 2008 HIJversie4.

¹⁴⁴ Gegevens over toepassing bonus/malus afkomstig uit Excel spreadsheet 2008 HIJversie4.

bijgestuurd teneinde de prestaties van de vervoerder te verbeteren.¹⁴⁵ Uit de verslagen van de concessie-overleggen blijkt niet dat de provincie de vervoerder heeft aangesproken op de verslechterde prestaties in algemene zin, buiten enkele zeer gerichte acties bij een aantal specifieke overtredingen. De provincie stelt dat zij de vervoerder hier wel op aanspreekt en dat haar filosofie is dat een malus de vervoerder prikkelt om actie te ondernemen.¹⁴⁶

De provincie zelf acht bijsturing beperkt mogelijk, omdat vooral de vervoerder verantwoordelijk is voor de realisatie van de prestaties.¹⁴⁷ Wel heeft de provincie de vervoerder om een verklaring gevraagd voor de tegenvallende prestaties en de vervoerder verzocht om plannen ter verbetering in de dienen. De vervoerder wijt de problemen vooral aan langdurige wegopbrekingen in Haarlem, zoals op de Gedempte Oude Gracht en voor de aanleg van de noordelijke rondweg. De provincie kan zich hier wel iets bij voorstellen.¹⁴⁸

Concessie Noord-Holland Noord

De vervoerder in Noord-Holland Noord was ook al concessiehouder in de voorgaande concessieperiode. De start van de concessie in december 2008 heeft aanleiding gegeven voor de provincie om bij te sturen. De provincie heeft veel klachten van reizigers ontvangen over de kwaliteit van de uitvoering.¹⁴⁹ De provincie heeft geconstateerd dat de bussen niet op tijd rijden, aansluitingen niet worden geboden en de capaciteit onvoldoende is. Voor een deel ligt de oorzaak bij het feit dat de vervoerder de dienstregeling te krap heeft ingepland en op een aantal ritten voertuigen met onvoldoende capaciteit heeft ingezet. De vervoerder heeft in de eerste weken van januari 2009 een aantal maatregelen genomen om de problemen te verhelpen. Verder heeft de vervoerder de provincie toegezegd om aan de hand van de ritgegevens te analyseren waar de rijtijden te krap zijn ingepland.

De provincie heeft de vervoerder aangesproken op de problemen bij de start van de nieuwe concessie.¹⁵⁰ Dat is gebeurd in tweewekelijkse ambtelijke overleggen tussen provincie en vervoerder, die extra zijn ingelast in verband met de geconstateerde problemen. Daarnaast heeft de provincie op ambtelijk niveau met de directeur van de vervoerder over de problemen gesproken. Schriftelijke ingebrekestellingen heeft de provincie niet gestuurd omdat zij nog een onvolledig beeld heeft van de uitvoering van de concessie en omdat zij de vervoerder via hoor en wederhoor de gelegenheid wil geven te reageren op de ontstane problemen. De provincie heeft wel het voornemen boetes te gaan opleggen voor het achterblijven van de prestaties in de eerste maanden van de nieuwe concessie.¹⁵¹

De provincie heeft de uitvoering van de concessie niet zelf van meet af aan gemonitord. De gegevens over de uitvoering van de concessie zijn afkomstig van de vervoerder en op basis van klachten van reizigers. In reactie op de ontstane problemen heeft de provincie in februari 2009 zelf onderzoek laten doen naar de uitvoeringskwaliteit in de vorm van tussentijdse stiptheidsmetingen en controle op capaciteit.¹⁵²

¹⁴⁵ Verslag concessie-overleg d.d. 30 oktober 2008.

¹⁴⁶ Reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹⁴⁷ Interview Provincie Noord-Holland d.d. 25 februari 2009.

¹⁴⁸ Interview Provincie Noord-Holland d.d. 25 februari 2009.

¹⁴⁹ De informatie in deze alinea is ontleend aan: Brief GS aan Commissie Wegen, Verkeer en Vervoer over de uitvoeringskwaliteit dienstregeling NHN, d.d. 14 januari 2009.

¹⁵⁰ Informatie uit deze alinea is verkregen uit interview met provincie Noord-Holland d.d. 25 februari 2009.

¹⁵¹ Interview Provincie Noord-Holland d.d. 25 februari 2009. Aanvullend: reactie feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹⁵² Brief Gedeputeerde aan de leden van de Commissie, Wegen, Verkeer en Vervoer over de uitvoeringskwaliteit dienstregeling NHN, d.d. 14 januari 2009

5.1.3 Zijn er veranderingen in het concessiebeheer aangebracht?

Beoordelingscriterium k:

k. De provincie past het bestaande concessiebeheer aan, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.

Toelichting criterium k. De uitvoering van de concessie kan aanleiding geven om het bestaande concessiebeheer aan te passen. Wanneer de provincie bijvoorbeeld signalen krijgt dat er overtredingen plaatsvinden van bepaalde concessievoorwaarden, kan de provincie besluiten de monitoring op dit aspect te intensiveren door gebruik te maken van informatiebronnen die eerst niet voorzien waren. Omgekeerd kan de provincie bijvoorbeeld besluiten de frequentie van de periodieke overleggen met de vervoerder te verminderen, omdat uit gegevens blijkt dat de uitvoering van de concessie goed verloopt. De Rekenkamer beschrijft welke veranderingen de provincie gedurende de looptijd van de concessie in het concessiebeheer heeft aangebracht en welke handavingsfilosofie daaraan ten grondslag ligt. Het gaat om onder meer de volgende zaken:

- wijzigingen in de uitgangspunten van het concessiebeheer;
- wijzigingen in de instrumenten die de provincie t.b.v. het concessiebeheer ter beschikking heeft;
- structurele wijzigingen in de hoeveelheid middelen en menskracht t.b.v. het concessiebeheer.

We zijn nagegaan of de provincie het bestaande concessiebeheer aanpast als de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft.

Bevinding k. De provincie past het bestaande concessiebeheer aan, indien de uitvoering van de concessie daartoe aanleiding geeft. Voor de concessie Noord-Holland Noord is het concessiebeheer na problemen bij de start geïntensiveerd. Voor de concessie Haarlem/IJmond is dat niet het geval geweest, waarbij maximale ruimte voor de vervoerder als uitgangspunt is gehanteerd.

Toelichting

Concessie Noord-Holland Noord

De start van de concessie Noord-Holland Noord in december 2008 heeft aanleiding gegeven voor de provincie om het concessiebeheer te intensiveren. In paragraaf 5.1.2 is reeds naar voren gekomen dat de provincie een extra (tweewekelijks) overleg met de vervoerder heeft ingelast om de problemen met de uitvoering van de dienstregeling te bespreken. Ook heeft de provincie een overleg georganiseerd met de directeur van Connexxion. Daarnaast heeft de provincie van de vervoerder tussentijdse gegevens ontvangen over rituitval en het aantal klachten. In maart zal de provincie tenslotte zelf een extra onderzoek (laten) doen naar de uitvoeringskwaliteit in de vorm van tussentijdse stiptheidsmetingen en controle op capaciteit.

Concessie Haarlem/IJmond

De provincie geeft zelf aan dat het uitgangspunt van het concessiebeheer gedurende de looptijd van de concessie Haarlem/IJmond niet is gewijzigd.¹⁵³ Het uitgangspunt is dat de vervoerder maximale ruimte moet krijgen om prestaties te leveren. De provincie heeft ook geen wijzigingen aangebracht in de instrumenten die zij ten behoeve van het concessiebeheer ter beschikking heeft.

De Rekenkamer vindt het aannemelijk dat langdurige en grootschalige wegwerkzaamheden de uitvoering van de dienstregeling negatief kunnen beïnvloeden. Wij constateren echter dat de prestaties van de vervoerder op verschillende aspecten naast verbetering ook verslechtering laten zien, ook voor onderwerpen die logischerwijs

¹⁵³ Interview Noord-Holland d.d. 16 december 2008.

geen verband houden met de wegopbrekingen (zie paragraaf 5.2.1). Voorbeelden zijn het klantoordeel over de klantvriendelijkheid en rijstijl van de chauffeur, het klantoordeel over de sociale veiligheid in de bus en het aantal incidenten sociale veiligheid.

Gezien het feit dat de provincie het klantoordeel en het aantal klachten leidend laat zijn bij de beoordeling van de prestaties en dat juist op deze onderdelen sprake is van achterblijvende prestaties, vindt de Rekenkamer dat de provincie actiever had kunnen bijsturen. De provincie had bijvoorbeeld tijdens de overleggen haar ontevredenheid kunnen uitspreken over de negatieve ontwikkeling in de prestaties en bij de vervoerder om verbetervoorstellen kunnen vragen (en afspraken hierover duidelijk in de verslagen laten vastleggen). De concessievoorwaarden maken dit laatste mogelijk.¹⁵⁴

5.2 Resultaten van de vervoerder

5.2.1 Welke prestaties heeft de vervoerder geleverd?

Beoordelingscriterium I:

I. De prestaties van de vervoerder zijn conform de concessievoorwaarden of eventueel gewijzigde afspraken.

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

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

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

Bevinding I. De prestaties van de vervoerder in Haarlem/IJmond zijn **in redelijke mate** conform de concessievoorwaarden en in de offerte vastgelegde afspraken. Er wordt zeer veel openbaar vervoer aangeboden conform de concessievoorwaarden. Voor bepaalde concessievoorwaarden, waaronder de punctualiteit, geldt echter dat de gerealiseerde prestaties niet zijn zoals beoogd en afgesproken. De trend over de jaren 2006-2008 geeft bovendien in een aantal gevallen eerder een verslechtering dan een verbetering te zien. Ten opzichte van het referentiejaar 2004 zijn de gerealiseerde prestaties in 2008 voor veel aspecten per saldo positiever.

Toelichting

Haarlem/IJmond

Tabel 17 en enkele figuren hierna bevatten de gerealiseerde prestaties van de vervoerder op de belangrijkste concessievoorwaarden, die hierna worden behandeld. De concessie Haarlem/IJmond is medio december 2005 in

¹⁵⁴ Zie Offerteaanvraag Aanbesteding OV Haarlem/IJmond (A&Bdeel), artikel B.06.02, waarin de vervoerder verplicht wordt gesteld het uitvoeringsplan jaarlijks te evalueren en zonodig bij te stellen. Het bijgestelde uitvoeringsplan dient aan de provincie voor een reactie te worden voorgelegd.

werking getreden. De Rekenkamer beschouwt de periode 2006 – 2008 als maatgevend bij de beoordeling van de prestaties van de vervoerder. Alle gegevens in deze paragraaf zijn afkomstig van de provincie Noord-Holland¹⁵⁵ dan wel uit de klantenbarometer van het KpVV.¹⁵⁶ In tabel 17 is met kleuren aangegeven hoe de realisatie zich verhoudt tot de in de offerte afgesproken streefwaarden voor desbetreffend jaar:

- groen geeft aan dat een prestatie is gerealiseerd;
- oranje geeft aan dat een prestatie niet is gerealiseerd, maar valt binnen de toepasselijke betrouwbaarheidsmarges (van -0,2 / +0,2 rond de score);
- rood geeft aan dat de prestatie niet is gerealiseerd, afwijkt van de streefwaarde en de provincie hierop conform concessievoorwaarden een malus heeft toegepast of zou kunnen toepassen.

Het jaar 2004 is een referentiejaar in relatie waartoe de vervoerder zijn streefwaarden heeft geoffreerd en waarmee de provincie de ontwikkeling over de jaren nadien vergelijkt.¹⁵⁷ De provincie heeft aangegeven in de praktijk bij de malus uit te gaan van een 0,2-marge rond de score, die is vastgelegd in een aanvulling op de concessievoorwaarden.¹⁵⁸

Tabel 17 Realisatie prestaties en ontwikkeling klantoordeel (gerealiseerd en beoogd) Haarlem/IJmond

Aspect		2004	2005	2006	2007	2008
1 Geregistreerde stiptheid bussen (in percentages)	Streefwaarde	-	-	75,0	76,2	77,4
	Realisatie	60	-	67	59	51
2a Klantoordeel betrouwbaarheid in het algemeen	Streefwaarde	-	-	7,3	7,4	7,5
	Realisatie	7,0	7,1	7,1	-	-
2b Klantoordeel stiptheid van de bus bij de vertrekhalte	Streefwaarde	-	-	7,0	7,0	7,0
	Realisatie	6,9	6,9	6,5	6,5	6,6
3 Klantoordeel sociale veiligheid in de bus (rit)	Streefwaarde	-	-	8,2	8,2	8,2
	Realisatie	8,0	8,2	8,2	8,1	8,0
4a Klantoordeel vriendelijkheid van de chauffeurs	Streefwaarde	-	-	7,5	7,7	7,9
	Realisatie	7,0	7,3	7,5	7,3	7,4
4b Klantoordeel rijstijl van de chauffeur	Streefwaarde	-	-	7,7	7,8	7,9
	Realisatie	6,9	7,1	7,2	7,1	7,1
5 Klantoordeel beschikbaarheid van zitplaatsen	Streefwaarde	-	-	8,8	8,8	8,8
	Realisatie	8,5	8,8	8,6	8,4	8,8
6a Klantoordeel netheid van de bus	Streefwaarde	-	-	7,5	7,5	7,5
	Realisatie	6,7	6,7	7,5	7,1	7,3
6b Klantoordeel comfort in de bus	Streefwaarde	-	-	7,3	7,3	7,3
	Realisatie	6,8	6,8	7,7	7,5	7,3
7 Klantoordeel kwaliteit informatie voorafgaand aan de reis	Streefwaarde	-	-	7,5	7,6	7,7
	Realisatie	7,2	7,6	7,4	7,0	7,5
8 Klantoordeel kwaliteit informatie bij vertragingen e.d.	Streefwaarde	-	-	6,0	6,3	6,6
	Realisatie	4,3	3,4	3,9	4,3	3,9
9 Aantal klachten (absoluut)	Streefwaarde			750	712	674
	Realisatie	837	994	1.580	1.166	1.381
10 Groei reizigersopbrengsten (in percentages)	Streefwaarde			7,9	9,9	3,9
	Realisatie			3,7	2,5	-8,0

In het algemeen wordt opgemerkt dat voor veel aspecten waarvoor een referentiewaarde (2004) is vermeld (12 van de 13 aspecten) de gerealiseerde score over 2008 positiever of gelijk is aan de referentiewaarde in 2004. Dit

¹⁵⁵ Gebruik gemaakt is van gegevens uit de jaarverslagen (diverse jaren) en Excelsheet 'Monitoringsysteem Noord-Holland'.

¹⁵⁶ KpVV, Onderzoek klantenbarometer – resultaten 2004-2008, maart 2009.

¹⁵⁷ Toelichting provincie Noord-Holland in kader van feitelijk wederhoor, juni 2009.

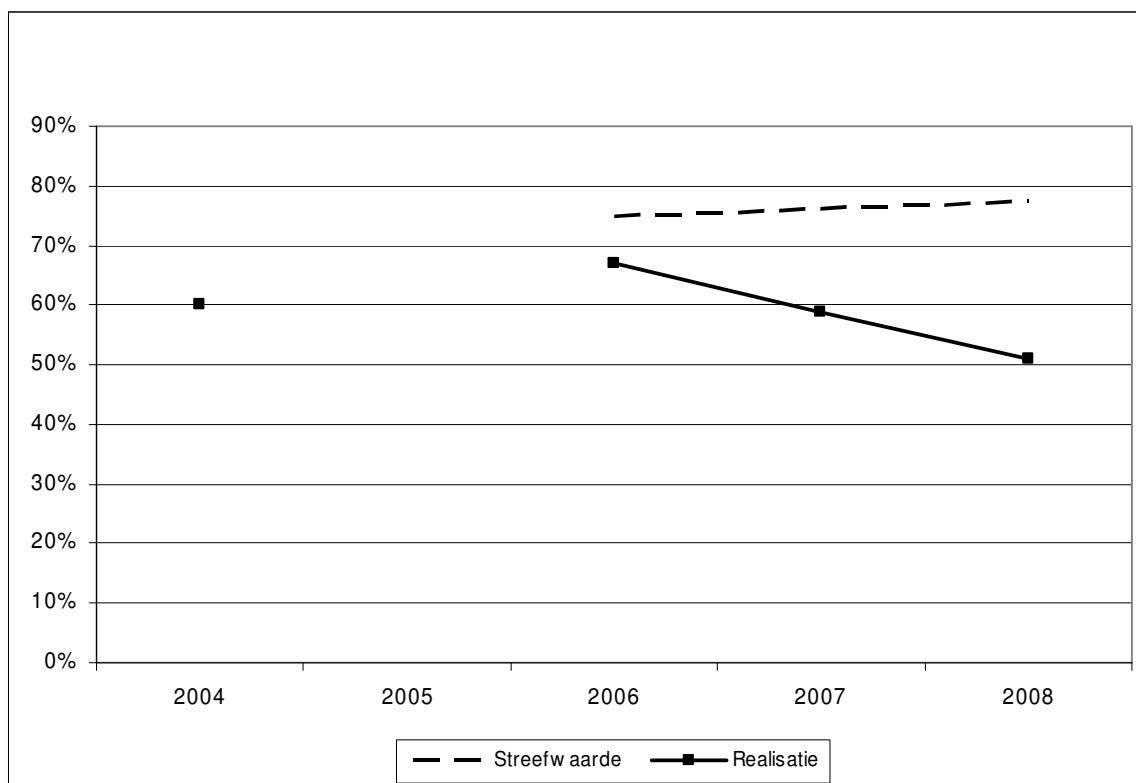
¹⁵⁸ Provincie Noord-Holland, Offerteaanvraag Haarlem-IJmond, paragraaf B.07.07, p. 80-81. Aanvulling op aanbesteding Concessie openbaar vervoer Haarlem/IJmond 00028 d.d. 18-01-05 op B.07.07.

is het geval voor 7 van 11 beoordeelbare aspecten (voor één aspect is de score over 2008 niet bekend). Hieronder worden de verschillende aspecten behandeld.

Kwaliteit van de dienstuitvoering

Uit tabel 17 en figuur 4 blijkt dat het percentage bussen dat op tijd vertrekt en aankomt tussen 2006 en 2008 een dalende lijn vertoont en na 2006 lager is dan de referentiewaarde van 2004. De vervoerder heeft zijn streefwaarden in geen enkel jaar gerealiseerd.

Rituitval is een belangrijk aspect waarop wordt gemonitord. Het aantal uitgevallen ritten stijgt van 2.281 in 2006 naar 3.105 (2007) en 4.909 in 2008 (figuur 5). De vervoerder heeft in zijn offerte opgenomen dat rituitval niet voorkomt tenzij sprake is van overmacht. De norm is derhalve dat verwijtbare rituitval niet voorkomt. De gepresenteerde cijfers over het werkelijke aantal uitgevallen ritten maken echter geen onderscheid tussen verwijtbare en (vanwege overmacht) niet-verwijtbare rituitval. Uit de jaarverslagen leidt de Rekenkamer echter af dat er in ieder geval in 2006 en 2007 sprake is geweest van verwijtbare rituitval. De provincie schrijft namelijk in het jaarverslag 2006 dat 54% van de rituitval in dat jaar is veroorzaakt door defect materieel of het ontbreken van personeel of materieel, waarna zij concludeert dit als verwijtbare rituitval te beschouwen.¹⁵⁹ In 2007 zijn de belangrijkste redenen voor de rituitval defect materieel en te grote vertraging van de vorige rit.¹⁶⁰ Defect materieel wordt door de provincie niet beschouwd als overmacht.

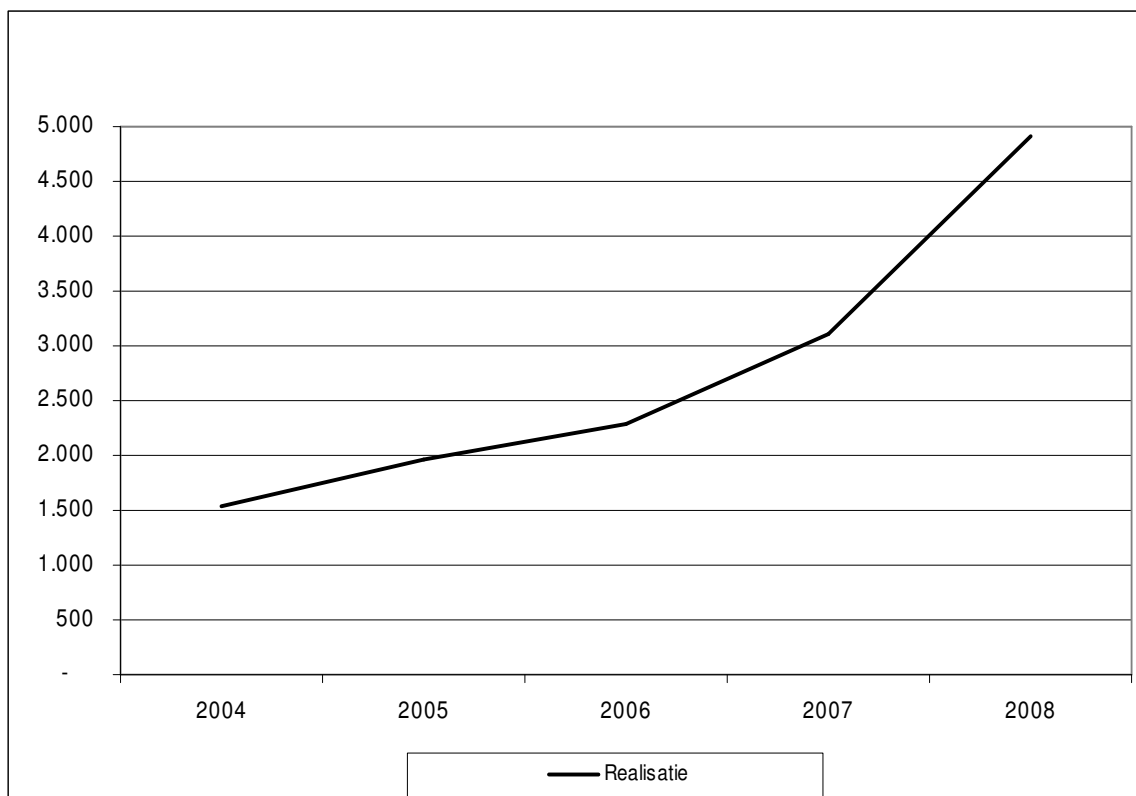


Figuur 4 Beoogde en gerealiseerde punctualiteit (% bussen dat op tijd vertrekt en aankomt)

(Bron: eigen stiptheidsmetingen provincie Noord-Holland. In 2005 is geen meting uitgevoerd.)

¹⁵⁹ Provincie Noord-Holland. Concessie openbaar vervoer Haarlem/IJmond, Jaarverslag 2006, pag. 13.

¹⁶⁰ Provincie Noord-Holland. Samenvatting jaarverslagen openbaar vervoer 2007. Bijlage bij nota 2008-31520.



Figuur 5 Rituitval (aantal uitgevallen ritten, verwijtbaar en niet-verwijtbaar samen)

In 2006 waardeerden de reizigers de betrouwbaarheid algemeen met een 7,1 (zie tabel 17). De door de vervoerder afgegeven streefwaarde voor dat jaar was een 7,3. De beoogde prestatie is in 2006 niet gerealiseerd. In 2007 en 2008 is dit aspect niet gemeten.

Het klantoordeel over de beschikbaarheid van een zitplaats in de voertuigen was in 2006 een 8,8 en is in 2007 gedaald naar een 8,4. In 2006 is de streefwaarde gerealiseerd, in 2007 niet, maar in 2008 wel weer.

Het klantoordeel over de stiptheid van de bussen bij vertrek lag in 2006, 2007 en 2008 op een 6,5 - 6,6. De streefwaarde voor dit aspect was een 7,0. De beoogde prestaties zijn dan ook niet gerealiseerd.

Materieel¹⁶¹

In de concessie Haarlem/IJmond worden 84 aardgasbussen ingezet die voldoen aan de EEV-norm. De meeste bussen zijn begin 2006 ingestroomd en zijn nu derhalve ongeveer 3 jaar oud. Zes aardgasbussen zijn pas na de deadline van 1 april 2006 ingestroomd, waardoor de vervoerder in 2006 en een deel van 2007¹⁶² niet voldeed aan de afspraken (zie ook paragraaf 5.1.2). Alle bussen hebben een lage vloer en voldoen daarmee aan de toegankelijkheidseisen.

In 2006 en 2007 voldeed het Midi-busmaterieel op de buslijn Haarlem – Spaarndam niet aan de eisen omtrent leeftijd, milieu en toegankelijkheid. In die jaren is een bus ingezet met bouwjaar 1999, Euro 2 en zonder lage instap. Vanaf 2008 voldoet het materieel op de lijn naar Spaarndam aan de concessie-eisen. Tot slot worden er op de scholierenlijnen drie touringcarbussen ingezet met hoge vloer, bouwjaar 2003, 2004 (Euronorm 3) en 2008 (Euronorm 4). De vervoerder voldoet hiermee aan de eisen.¹⁶³

¹⁶¹ Bron gegevens m.b.t. leeftijd en milieu van materieel: mail provincie Noord-Holland d.d. 5 maart 2009.

¹⁶² Vijf bussen zijn drie weken na 1 april 2006 in dienst genomen, de zesde bus zou pas in de loop van 2007 instromen.

¹⁶³ Artikel B.04.06.08.01 van de Offertaanvraag aanbesteding Haarlem/IJmond bepaalt dat 'voor ritten die speciaal worden gereden om aan het prOViel 6 (onderwijs) te voldoen en voor versterkingsritten zijn de eisen aan leeftijd, reisinformatie,

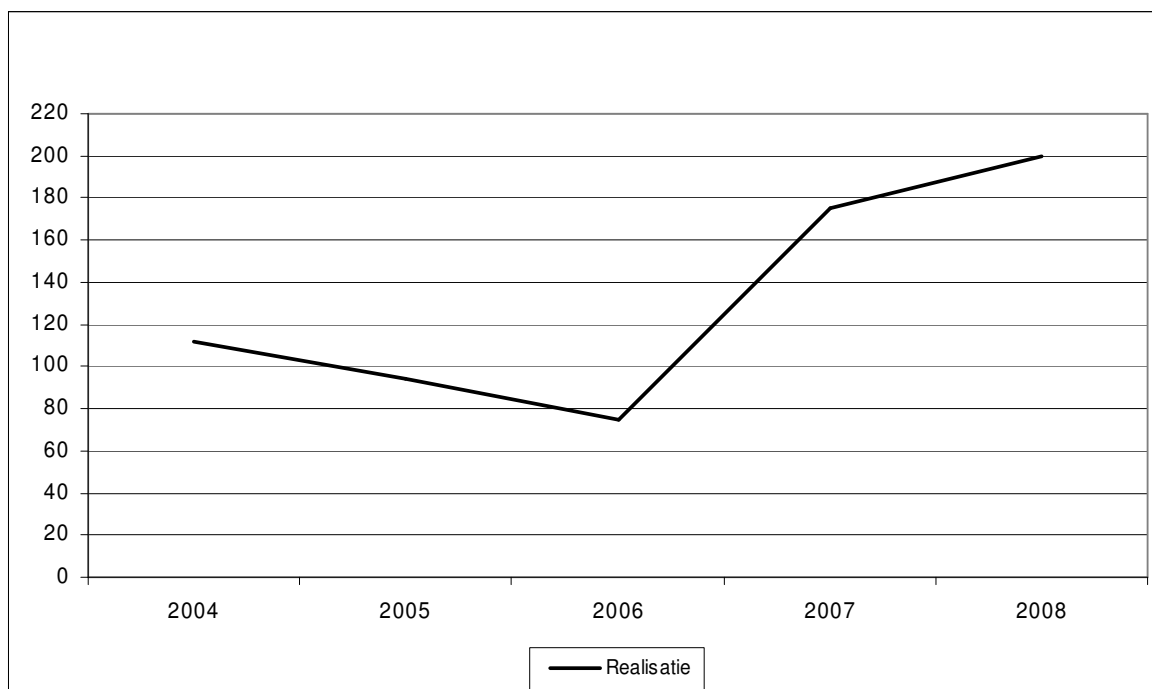
In 2006 gaven de reizigers een rapportcijfer 7,5 voor de netheid van het materieel. In 2007 is deze waardering gedaald naar een 7,1, maar in 2008 weer iets gestegen. In 2006 is de beoogde prestatie op dit aspect gerealiseerd, maar in 2007 en 2008 niet.

Reizigers waardeerden in 2006 het comfort van het materieel met een 7,7. Vergeleken met een jaar eerder ligt het cijfer 0,9 hoger. In 2007 daalt het rapportcijfer naar 7,5 en in 2008 verder naar 7,3. In zowel 2006 als 2007 zijn de beoogde prestaties gerealiseerd. In 2008 wordt net niet onder het streefniveau gescoord.

Sociale veiligheid

De reizigers beoordeelden de sociale veiligheid in de bussen in 2006 met een 8,2. In 2007 is de waardering licht gedaald naar een 8,1 en in 2008 verder gedaald naar 8,0. In 2006 is de beoogde prestatie gerealiseerd, maar in 2007 en 2008 niet.

Na een aanvankelijke daling in 2006 is het aantal geregistreerde incidenten in verband met sociale veiligheid in 2007 en 2008 flink toegenomen (zie figuur 6). Het aantal incidenten is grofweg verdubbeld. De aard van de incidenten varieert van het lastig vallen tot mishandelen van personeel of reizigers. De oorzaak van de plotselinge stijging is niet bekend. Mogelijk is er een relatie met het streven de laatste jaren om het zwartrijden terug te dringen, omdat een substantieel deel van de incidenten een reactie is op de controle van vervoerbewijzen.¹⁶⁴



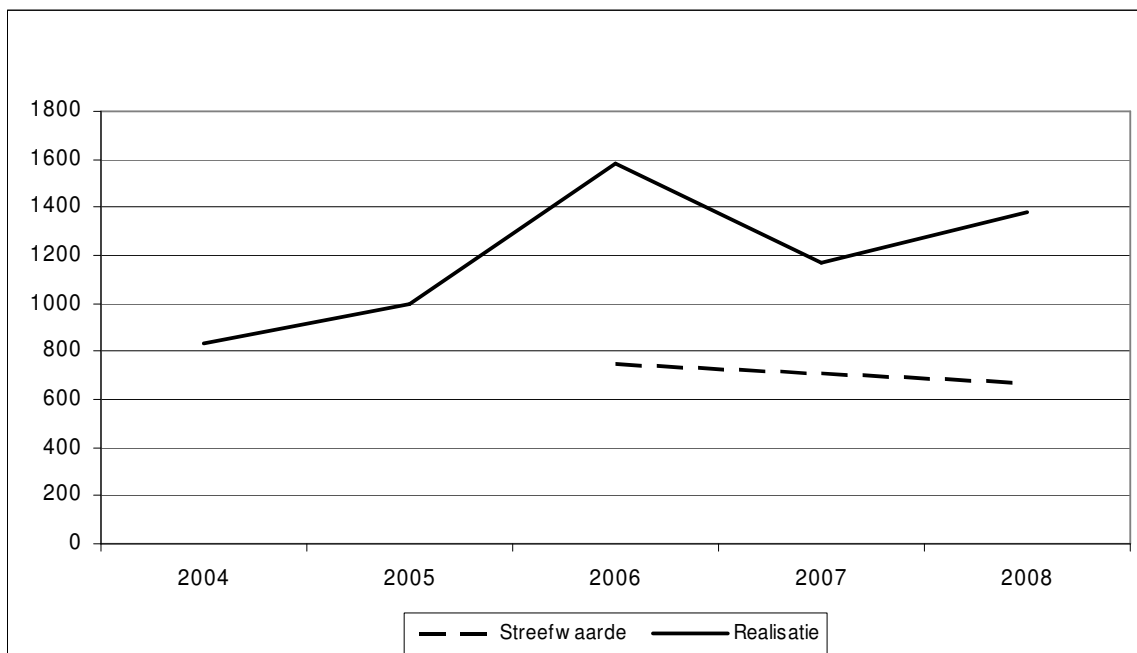
Figuur 6 Aantal incidenten sociale veiligheid

Klachten

Uit figuur 7 blijkt dat het aantal klachten in 2006, 2007 en 2008 flink hoger ligt dan wat de vervoerder had beloofd in zijn offerte. De beoogde prestaties zijn dan ook niet gerealiseerd.

milieunormen, herkenbaarheid en toegankelijkheid niet van toepassing. Deze voertuigen voldoen minimaal aan de Euro2-norm en zijn voorzien van een duidelijk herkenbaar en leesbaar bord, voorzien van lijnnummer en bestemming.'

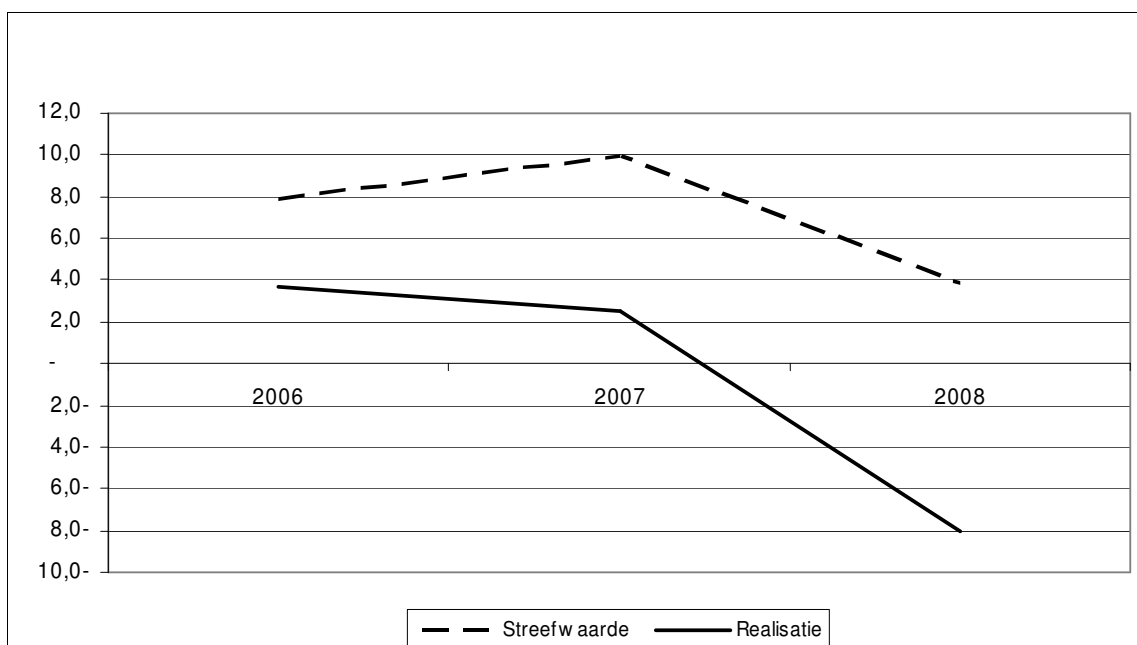
¹⁶⁴ Provincie Noord-Holland, Concessie Haarlem/IJmond – jaarverslag 2007, 3 juni 2008, p.15.



Figuur 7 Aantal klachten: beoogde en gerealiseerde prestaties

Reizigersopbrengsten

De vervoerder had in zijn offerte opgenomen dat de reizigersopbrengsten in 2006 met 7,9% zouden toenemen en in 2007 en 2008 met 9,9%, respectievelijk 3,9%. In werkelijkheid zijn de opbrengsten met 3,7% (2006) en 2,5% (2007) gegroeid, en over 2008 gedaald met 8%, onder meer als gevolg van de OV-stakingen in mei-juni 2008.¹⁶⁵ De beoogde prestaties zijn niet gerealiseerd (figuur 8).



Figuur 8 Beoogde en gerealiseerde reizigersopbrengsten (% groei t.o.v. voorgaand jaar)

¹⁶⁵ Voorlopige cijfers, e-mail provincie 14 april 2009.

Personeel

Reizigers waardeerden de klantvriendelijkheid van de chauffeurs in 2006 met een 7,5. In 2007 is het rapportcijfer gedaald naar 7,3 en in 2008 gestegen naar 7,4. In 2005 en 2006 is de beoogde prestatie (namelijk een score van 7,5) op dit aspect gerealiseerd, in 2007 en 2008 niet. De rijstijl van de chauffeur beoordeelden de reizigers in 2006 met een 7,2. Voor zowel 2007 als 2008 is het rapportcijfer gedaald naar een 7,1. Voor deze jaren zijn de beoogde prestaties (respectievelijk 7,7, 7,8 en 7,9) niet gerealiseerd.

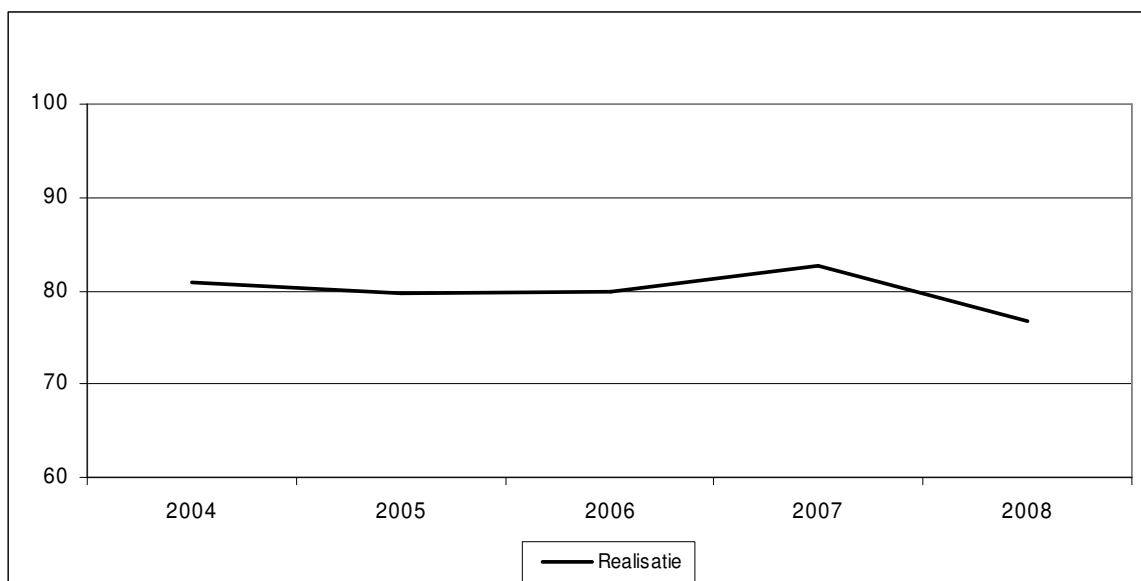
Reisinformatie

Het klantoordeel voor het aspect 'kwaliteit reisinformatie voorafgaand aan de reis' was in 2006 een 7,6. In 2007 was sprake van een lager rapportcijfer: 7,0. In 2006 is de beoogde prestatie gerealiseerd, in 2007 echter niet. In 2008 is sprake van een herstel van deze score naar 7,5.

In 2006 waardeerden de reizigers de kwaliteit van de reisinformatie bij vertragingen met laag cijfer: 3,9. Dit rapportcijfer ligt wel hoger dan een jaar eerder. In 2007 is de waardering iets gestegen naar een 4,3 om in 2008 weer te zijn gedaald tot 3,9. De streefwaarden op het aspect reisinformatie worden niet gerealiseerd.

Overige aspecten

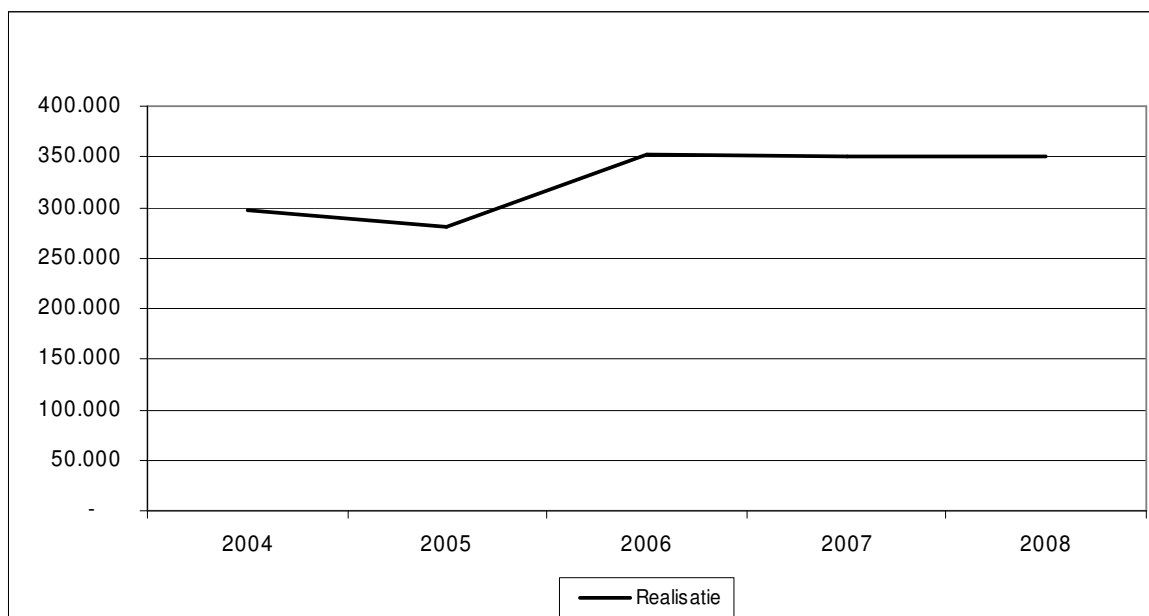
In figuur 9 is de ontwikkeling in het aantal reizigerskilometers weergegeven. In 2004, 2005 en 2006 is het aantal reizigerskilometers vrijwel constant: 80 miljoen. In 2007 is het aantal reizigerskilometers met 3,4% gestegen, maar is een jaar later met 7% gedaald. Volgens de provincie komt deze daling mede door de staking in het openbaar vervoer in voorjaar 2008.



Figuur 9 Aantal reizigerskilometers (miljoen)

In de concessie worden jaarlijks 350.000 dienstregelinguren (dru's)¹⁶⁶ gereden (zie figuur 10). Sinds de start van de concessie is dit aantal ongewijzigd. Vergelijken met de vorige concessieperiode is het vervoersaanbod, gemeten in dienstregelinguren, met ongeveer 18% toegenomen.

¹⁶⁶ Dit is een eenheid waarmee het aanbod van openbaar vervoer kan worden uitgedrukt: het aantal uren dat OV volgens de dienstregeling wordt aangeboden.



Figuur 10 Aantal dienstregelinguren (dru's)

Noord-Holland Noord

De concessie Noord-Holland Noord is in december 2008 van start gegaan na voor de tweede keer te zijn aanbesteed, waarbij dezelfde vervoerder concessiehouder is gebleven. Vanwege de recente start is ervan afgezien om een vergelijkbaar uitgebreide analyse op te stellen als voor Haarlem/IJmond is gedaan.

In tabel 18 is voor de hierboven behandelde kengetallen de ontwikkeling vanaf 2004 opgenomen, echter zonder deze te confronteren met de geformuleerde ambities of eisen terzake. Hierbij is dezelfde volgorde aangehouden als bij de hiervoor besproken concessie Haarlem/IJmond. De klantwaardering wordt in tabel 19 behandeld.

Tabel 18 Ontwikkeling kengetallen concessie Noord-Holland Noord

Aspect	2004	2005	2006	2007	2008
Punctualiteit (%)	55,6	68,8	68,0	78,9	66
Rituitval (aantal)	512	748	910	1.788	1.367
Aantal incidenten sociale veiligheid	34	35	39	48	45
Aantal klachten	1.328	1.245	1.535	1.939	2.022 ¹⁶⁷
Reizigersopbrengsten (groei in % t.o.v. vorig jaar)	- 1,0	3,3	10,0	1,8	-
Aantal reizigerskilometers (* mln.)	86,1	87,4	97,7	103,5	91,2
Aantal dienstregelinguren (* 1000)	336	326	354	343	294

Uit deze gegevens kan worden afgeleid dat de punctualiteit sinds 2004 duidelijk is verbeterd, maar in 2008 sterk is gedaald. Over deze jaren is ook sprake van een sterk toegenomen rituitval en toenemend aantal klachten. Ook het aantal incidenten is in 2007 beduidend toegenomen. Het gebruik van het openbaar vervoer is, zoals blijkt uit het gestegen aantal reizigerskilometers, toegenomen. In 2008 is dit aantal afgenomen, evenals het aantal dienstregelinguren, hetgeen verband kan houden met de stakingen in het OV in 2008.

¹⁶⁷ E-mail provincie Noord-Holland 8 april 2009. Dit aantal moet nog gecorrigeerd worden op klachten die betrekking op de periode na 14 december 2008 toen de nieuwe concessie is ingegaan.

In tabel 19 worden voor deze concessie enkele uitkomsten van de OV-klientenbarometer van het KpVV gepresenteerd, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de hiervoor behandelde aspecten.

Tabel 19 Ontwikkeling klantoordeel Noord-Holland Noord in rapportcijfers, algemeen en voor aspecten rit

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

Uit de OV-klientenbarometer blijkt dat de concessie Noord-Holland Noord op veel aspecten een 7 of hoger scoort en daarmee vaak hoger uitkomt dan het landelijk gemiddelde. Dat neemt niet weg dat sinds 2004 en met name in 2007 op verschillende aspecten van een dalende of gelijkblijvende waardering sprake is. Zo is de waardering voor stiptheid afgenomen, evenals de aspecten betreffende chauffeur en bus. In hun (gedaalde) waardering voor de stiptheid nemen reizigers mogelijk ook de (toegenomen) rituitval mee, want de punctualiteit is de laatste jaren juist verbeterd, zij het dat deze in 2008 weer is gedaald (zie tabel 18). Over 2008 is echter veelal sprake van een positieve trend in de gemeten aspecten.

5.2.2 Heeft het concessiebeheer geleid tot verbetering van de prestaties?

Beoordelingscriterium m:

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

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

Bevinding m. De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt voor de concessie Haarlem/IJmond **in geringe mate** tot verbeteringen van prestaties van de vervoerder.

Toelichting In haar beoordeling heeft de Rekenkamer alleen Haarlem/IJmond betrokken. De Rekenkamer kan niet beoordelen of de inzet van de instrumenten van concessiebeheer in Noord-Holland Noord heeft geleid tot verbeteringen van de prestaties van de vervoerder, omdat er ten tijde van dit onderzoek nog geen actuele gegevens beschikbaar waren over de uitvoering van de concessie.

Het opleggen van een malus in 2006 en 2007 voor het niet realiseren van de streefwaarden met betrekking tot de reizigersopbrengsten en de streefwaarden voor de uitvoeringsaspecten heeft niet geleid tot verbetering van de prestaties van de vervoerder. De prestaties van de vervoerder zijn in 2007 verslechterd ten opzichte van 2006. De prestaties in 2008 waarover gegevens beschikbaar zijn, laten geen verbetering zien. Evenmin lijkt het

vooruitzicht van een bonus te helpen om de realisatie van de beoogde prestatie te bevorderen. De provincie heeft in overleg met gemeenten en vervoerder pogingen gedaan om de problemen met de verslechterde punctualiteit aan te pakken, onder meer door met een alternatieve route en dienstregeling de doorstroming te verbeteren.¹⁶⁸

In paragraaf 5.1.2 is beschreven dat de provincie in Haarlem/IJmond een aantal keren instrumenten van concessiebeheer heeft ingezet. De provincie heeft vanwege een aantal geconstateerde overtredingen van de concessievoorwaarden twee keer gedreigd met een boete, één keer de vervoerder in gebreke gesteld en twee boetes opgelegd. De prestaties van de vervoerder zijn daarna verbeterd, in de zin dat de geconstateerde overtredingen uiteindelijk zijn weggenomen.¹⁶⁹

In haar beoordeling heeft de Rekenkamer het (niet aanwezige) effect van het opleggen van de malus in 2006 en 2007 zwaarder laten wegen dan het effect van de opgelegde boetes, omdat de malus betrekking heeft op een breed scala aan prestaties, terwijl de boetes zijn opgelegd vanwege overtredingen op één specifiek aspect (namelijk materieeleisen).

5.2.3 Welke andere factoren hebben bijgedragen aan de prestaties?

Tijdens de uitvoering van de concessie Haarlem/IJmond hebben enkele grootschalige wegwerkzaamheden plaatsgevonden die gevolgen hebben gehad voor de uitvoering van de dienstregeling. Deze gevolgen zijn onder andere omleidingen en vertragingen, wat ten koste gaat van de stiptheid van de dienstregeling. Volgens de vervoerder heeft zij de afgesproken prestaties niet kunnen realiseren mede vanwege het grote aantal wegwerkzaamheden en bijbehorende omleidingen.¹⁷⁰ De provincie wijst zelf ook omvangrijke werkzaamheden aan als verklaring voor de verslechtering van de stiptheid en de rituitval, naast de toename van de congestie op de weg.¹⁷¹ Met name in Haarlem zijn grootschalige wegwerkzaamheden geweest.¹⁷² Overigens vergoedt de provincie de vervoerder de extra dienstregelingen als gevolg van omleidingen door wegwerkzaamheden.¹⁷³

In Noord-Holland Noord heeft het uitstel van wegwerkzaamheden in Alkmaar mogelijk gevolgen gehad voor de prestaties van de vervoeder. Tijdens de aanbesteding is door de provincie aangekondigd dat vervoerders rekening dienden te houden met grootschalige werkzaamheden bij de Kanaalkade in Alkmaar, welke voor de eerste helft van 2009 voorzien waren. De vervoerder diende daarom gedurende het eerste half jaar van de concessie met een aangepaste dienstregeling te rijden.¹⁷⁴ Toen na gunning bleek dat de wegwerkzaamheden bij de Kanaalkade door de gemeente Alkmaar werden uitgesteld, moest de vervoerder de dienstregeling in betrekkelijk korte tijd wijzigen.

Van 14 mei tot 19 juni 2008 heeft een landelijke staking van buschauffeurs plaatsgevonden. Oorzaak van de staking was een CAO-conflict met de werkgevers. Gedurende de staking heeft er in Haarlem/IJmond geen, of op zeer onregelmatige wijze, busvervoer plaatsgevonden. De staking heeft een nadelig effect gehad op het aantal reizigerskilometers in dat jaar, door het ontbreken van vervoermogelijkheden gedurende de staking.

¹⁶⁸ Reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹⁶⁹ De zaak m.b.t. de te late invoering van de OV-chipkaart waarvoor de vervoerder in gebreke is gesteld is nog niet afgehandeld.

¹⁷⁰ Interview Connexxion d.d. 5 januari 2009.

¹⁷¹ Provincie Noord-Holland. Samenvatting jaarverslagen openbaar vervoer 2007. Bijlage 1 bij nota 2008-31520.

¹⁷² In 2006 hebben werkzaamheden aan de Leidse vaart en de Verspronckweg in Haarlem de grootste gevolgen gehad. In 2007 zorgden werkzaamheden aan de Zandvoortselaan in Aerdenhout, de Emmabrug in Haarlem en de Gedempte Oude Gracht in Haarlem voor grote verkeersoverlast. Bron: Excel spreadsheet HIJversie4.

¹⁷³ Excel spreadsheet HIJversie4.

¹⁷⁴ Offerteaanvraag Concessie Openbaar Vervoer Noord-Holland Noord, pag. 27.

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

Haarlem/IJmond

In 2006 en 2007 is gebruik gemaakt van de meer/minderwerkclausule. In beide jaren is voor ruim 300.000 euro aan meerwerk ingekocht.¹⁷⁵

In Haarlem/IJmond is gebruik gemaakt van de in de concessie opgenomen mogelijkheid om de concessieduur te verlengen.¹⁷⁶ Gedeputeerde Staten hebben besloten de concessie te verlengen met twee jaar, tot juli 2013.¹⁷⁷ Voornaamste reden hiervoor is dat de provincie het onwenselijk vindt de concessies Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek opnieuw gelijktijdig aan te besteden, vanwege het (te) grote beslag op de capaciteit zowel van de eigen organisatie als die van de inschrijvende partijen gedurende de aanbestedingsprocedure. De provincie heeft bij de verlenging een aantal aanvullende concessievoorschriften gesteld, onder andere op het gebied van materieel, reisinformatieschermen in de bus en tarieven. De streefwaarden voor uitvoeringsaspecten (zie tabel 17) worden in de twee extra jaren voortgezet.

In de concessievoorwaarden is opgenomen dat de rijtijden in spits en dal niet mogen verschillen. In de praktijk is echter gebleken dat de rijtijden in de spits vanwege drukte op de weg langer zijn. Op basis van gegevens over de werkelijke rijtijden heeft Connexxion voor december 2008 een nieuw dienstregelingplan ingediend, waarin de rijdtijden tussen spits en dal op sommige lijnen wel afwijken. De provincie heeft dit dienstregelingplan goedgekeurd.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Excel spreadsheet HIJversie4.

¹⁷⁶ In de Wp2000 is de maximale concessieduur inmiddels gewijzigd van 6 naar 8 jaar, zodat de looptijd van de concessie Haarlem/IJmond verlengd mag worden.

¹⁷⁷ Provincie Noord-Holland. Brief van GS aan PS i.v.m. verlenging concessie Haarlem/IJmond. Kenmerk 2008-59998, 2 december 2008.

¹⁷⁸ Interview Connexxion d.d. 5 januari 2009.

HOOFDSTUK 6

Beleidsverantwoording

Dit hoofdstuk gaat in op de verantwoording over het gevoerde openbaar vervoerbeleid, in het bijzonder wat betreft de prestaties van de concessies. Het accent ligt hierbij (wederom) op de concessie Haarlem/IJmond, gelet op de nog korte doorlooptijd van de concessie Noord-Holland Noord.

6.1 Resultaten van de provincie

6.1.1 Zijn de doelen van de provincie bereikt?

Beoordelingscriterium n:

n. De doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid worden gerealiseerd.

Toelichting criterium n. De Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van de algemene doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid, de vertaling van deze doelen in operationele doelen en de daarbij behorende prestaties en indicatoren waarmee deze prestaties worden gemeten. We hebben op basis van de beschikbare informatie bij de provincie beoordeeld in welke mate (groot, redelijk, gering) de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid worden gerealiseerd.

Bevinding n. Het OV-Doel 'vlot, veilig en beschikbaar vervoer voor iedereen' wordt **in redelijke mate** gerealiseerd. Het operationele doel 'voldoende beschikbaarheid OV en/of OV-taxi' is met de introductie van de OV-taxi in Gooi en Vechtstreek in 2007 gerealiseerd. Het operationele doel 'sociale veiligheid in het openbaar vervoer verhogen' is ten dele gerealiseerd. Het operationele doel 'voldoende hoge snelheid voor hoogwaardig OV en verbeteren stiptheid van dienstregeling' wordt voor wat betreft het aspect 'stiptheid dienstregeling' niet gerealiseerd, en dit aspect is ook niet verbeterd. De voorgenomen prestaties per operationeel doel zijn in redelijke mate gerealiseerd.

Toelichting In hoofdstuk 4 van dit rapport zijn de doelen van het openbaar vervoerbeleid in kaart gebracht, evenals de prestaties waarmee de provincie Noord-Holland deze doelen wil realiseren en de indicatoren waarmee de provincie gaat meten in welke mate de doelen worden gerealiseerd. De provincie monitort periodiek de voortgang van het openbaar vervoerbeleid en de effecten van genomen maatregelen met de zogenaamde PVVP-monitor.¹⁷⁹ Daarnaast bevatten de jaarstukken informatie over de realisatie van de beleidsdoelen. Tabel 20 toont informatie over de realisatie van de operationele doelen die eerder in paragraaf 3.1 zijn beschreven.

Het realiseren van het aspect 'voldoende hoge snelheid voor hoogwaardig OV' (OD1) heeft de Rekenkamer niet beoordeeld. Voor de eerste indicator van dit aspect bestaan geen gegevens over de realisatie. Voor de tweede indicator geldt dat de streefwaarde pas in 2015 gerealiseerd moet zijn (zie voor beide indicatoren tabel 20). Het operationele doel 'voldoende hoge snelheid voor hoogwaardig OV en verbeteren stiptheid van dienstregeling' (OD1) wordt voor wat betreft het aspect 'stiptheid dienstregeling' niet gerealiseerd. Het percentage bussen dat op

¹⁷⁹ Provincie Noord-Holland. PVVP monitor 2007. Pilot monitor, definitief. 28 oktober 2008.

tijd rijdt was in 2007 gemiddeld 68%, maar is in 2008 gedaald tot gemiddeld 62%. De streefwaarde van 75% is niet gerealiseerd.

Het operationele doel 'sociale veiligheid in het openbaar vervoer verhogen' (OD2) is ten dele gerealiseerd. Het streven is erop gericht om elk jaar een klantoordeel voor het gevoel van sociale veiligheid in de bus van 8,2 te realiseren. In 2007 was het klantoordeel in de concessie Gooi en Vechtstreek (G&V) een 8,1, maar in de concessies Haarlem/IJmond (H/IJ) en Noord-Holland Noord (NHN) een 8,1 en 8,0. In 2008 is de streefwaarde van 8,2 alleen in Noord-Holland Noord gerealiseerd. Het operationele doel 'voldoende beschikbaarheid OV en/of OV-taxi' (OD3) is met de introductie van de OV-taxi gerealiseerd.

Tabel 20 Realisatie openbaar vervoerdoelen

Doel	Indicator ¹⁸⁰	Streefwaarde en jaartal	Realisatie 2005 (Nulmeting)	Realisatie 2007	Realisatie 2008 ¹⁸¹
OD1	1. Reissnelheid hoogwaardig OV	39,5 km/u, tijdens de spits, elk jaar	38,5 km per uur	Geen informatie.	Geen informatie
	2. Reissnelheid hoogwaardig OV	De gemiddelde reissnelheid op iedere HOV-lijn minstens gelijk aan 75% van de maximaal toegestane gemiddelde snelheid in 2015.	Geen informatie	Waarde onbekend. Streefwaarde niet gerealiseerd. ¹⁸²	Waarde onbekend. Voorgesteld wordt om indicator te laten vervallen en opnieuw te gaan gebruiken als meer HOV is gerealiseerd.
	3. Percentage bussen dat op tijd rijdt	Gemiddeld 75% in 2007 en verder.	55%	68%	62%
OD2	4. Gevoel van sociale veiligheid van reizigers in de bus	8,2, elk jaar	- G&V: 8,2 - H/IJ: 8,1 - NHN: 8,2	- G&V: 8,2 - H/IJ: 8,1 - NHN: 8,0	- G&V: 8,1 - H/IJ: 8,0 - NHN: 8,3
OD3	5. 80% van de inwoners van Noord-Holland woont binnen 500 meter (hemelsbreed) van een bus- of treinhalte en/of beschikt over OV-taxi.	1. In alle gebieden woont 80% van de inwoners binnen 500 meter (hemelsbreed) van een bus- of treinhalte. 2. Alle inwoners van Noord-Holland (met uitzondering van Texel) beschikken over de OV-Taxi.	1. Noord-Holland Noord (met uitzondering van Texel) en Haarlem/IJmond voldoen aan norm.	1. Streefnorm voor alle inwoners van Noord-Holland (behalve Texel) gerealiseerd. 2. OV-taxi in Gooi en Vechtstreek geïntroduceerd.	Streefwaarden zijn gerealiseerd.

¹⁸⁰ Indicatoren 1 tot en met 5 opgenomen in programmabegrotingen 2007 en 2008. Indicator 2 tevens opgenomen in Actualisatie PVVP.

¹⁸¹ Provincie Noord-Holland. Jaarstukken 2008, mei 2009. De stukken waaraan deze informatie is ontleend, zijn nog niet behandeld door PS. Cijfers over sociale veiligheid zijn rechtstreeks afkomstig uit Klantenbarometer 2008, want nog niet opgenomen in dit jaarverslag.

¹⁸² Provincie Noord-Holland. Jaarstukken 2007, pag. 51.

Tabel 21 laat zien wat de prestaties per beleidsdoel zijn geweest. In enkele gevallen is realisatie van de prestatie voorzien in de periode tot 2012: in die gevallen is van 'deels' realisatie sprake. Uit deze tabel blijkt dat van de 16 voorgenomen prestaties de provincie er 9 heeft gerealiseerd, 5 prestaties deels zijn gerealiseerd of in uitvoering zijn en één prestatie niet is gerealiseerd. Voor één prestatie ontbreekt informatie over de realisatie. Deze prestaties blijken echter ontoereikend te zijn om de gestelde doelen te bereiken. Dit kan volgens de Rekenkamer zowel het gevolg zijn van breed en ambitieus geformuleerde (operationele) doelen, terwijl de prestaties regelmatig een versnipperd karakter hebben en wellicht niet omvangrijk genoeg zijn om de doelen te bereiken.

Tabel 21 Prestaties per beleidsdoel

OD 1: Voldoende hoge snelheid voor hoogwaardig OV en verbeteren stiptheid dienstregeling.		
Nr	Prestatie	Realisatie
P1	Ontwikkelen hoogwaardig stadsgewestelijk OV-systeem: buslijnen IJmuiden-Haarlem, Uitgeest – Haarlem, (Bergen)Alkmaar - Heerhugowaard en de ring Hilversum – Huizen – Bussum) binnen 5 jaar op Regionet-niveau brengen	Deels: buslijnen Hilversum – Huizen en IJmuiden – Haarlem worden ontwikkeld, zie jaarstukken 2007, pag. 37 en jaarstukken 2008, p. 30.
P2	Aanleg vrije (bus)infrastructuur	Deels: aanleg vrije busbaan Alkmaar – Heerhugowaard, studie naar tunnel in Haarlem voor Zuidtangent, zie jaarstukken 2007, pag. 41/42.
P3	Ketenintegratie (verbeteren kwaliteit overstap tussen allerlei vormen van vervoer)	Deels, P+R terreinen en Impuls Fiets, zie jaarstukken 2008, p. 30
P4	Uitbreiding openbaar vervoer op maat gericht op verbetering bereikbaarheid kust	Ja, zie jaarstukken 2007, pag. 42.
P5	Tweede tranche aanleg nieuwe P+R-locaties en uitbreiding bestaande locaties	Ja, in uitvoering, zie nota van GS aan Commissie WVV Stand van zaken P+R d.d. 17 dec. 2008
P6	Realisatie open DRIS-systeem (Doorstroming, Regelmaat, Informatievoorziening en Stiptheid), vanaf 2009 operationeel in Noordvleugel	Onbekend (alleen afspraken, zie jaarstukken 2007, p. 50). ¹⁸³ Zie ook P15.
P7	Uitbreiding hogesnelheidsveerdienst Amsterdam-IJmuiden	Ja, zie jaarstukken 2007, pag. 50.
OD 2: Sociale veiligheid in het openbaar vervoer verhogen.		
P8	Toetsen sociale veiligheidsplannen vervoerders	Ja
OD 3: Voldoende beschikbaarheid OV en/of OV-taxi		
P9	Introductie OV-taxi in Gooi en Vechtstreek in 2007	Ja, gestart per 1 januari 2008, zie jaarstukken 2007, pag. 50.
AD 2: Handhaven leefbaarheid		
P10	In concessies worden voor Regionet bussen geëist dit voldoen aan strengste Europese normen/ ontwikkelen eisenpakket 'milieuvriendelijke concessies'	Ja, artikel 14, lid 2 programma van eisen Noord-Holland Noord
OV-Doel 1: Vlot, veilig en beschikbaar vervoer voor iedereen		
P11	Subsidieverstreking	Ja
P12	Aanbesteding concessie Noord-Holland Noord in 2008	Ja, zie jaarstukken 2007, pag. 49 en jaarstukken 2008, pag. 46.
P13	Monitoring concessies	Ja, zie jaarstukken 2006, pag 44.

¹⁸³ Reactie provincie Noord-Holland feitelijk wederhoor, juni 2009: Dit is op de Zuidtangent en in Alkmaar inmiddels gerealiseerd. Ook is een landelijke organisatie gerealiseerd.

Niet rechtstreeks aan doel te koppelen prestaties		
P14	Prijsdifferentiatie OV (proef gratis OV in 2008, regionaal tarievenbeleid). Doel: bevordering gebruik OV	Ja, proef gratis OV voor 65+ers in Noord-Holland Noord uitgevoerd, geëvalueerd en beëindigd, zie jaarstukken 2007, pag. 52 en jaarstukken 2008, pag. 46. Proef gratis reizen op drukbereisde corridors vanaf begin 2009, zie jaarstukken 2008, p. 47
P15	Investeren in Dynamisch Reisinformatiesysteem: a. In 2007 uitvoeren pilot in Alkmaar voor een 'open' dynamisch reizigersstelsel; b. Vanaf 2008 uitrol van dynamische reisinformatie in concessiegebieden	Deels: a. Ja, pilot in Alkmaar gestart, zie jaarstukken 2007, pag. 49. b. Deels, langs busroute Alkmaar-Heerhugowaard, zie jaarstukken 2008, pag. 46.
P16	Introductie OV-chipkaart in Haarlem-IJmond, Gooi- en Vechtstreek en Zuidtangent dec. 2007, op hogesnelheidsveerdienst jan. 2008 en NH Noord dec. 2008	Nee, zie jaarstukken 2007, pag. 53. Deels, zie jaarstukken 2008, pag. 46. Invoering vertraagd.

6.1.2 Wat is de bijdrage van de prestaties van de vervoerder?

Beoordelingscriterium o:

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

Toelichting criterium o. De Rekenkamer vindt het aannemelijk dat, wanneer de gerealiseerde prestaties zijn zoals beoogd, dit een positief effect heeft op de realisatie van de beleidsdoelen. We hebben beoordeeld wat de bijdrage (groot, redelijk, gering) van de prestaties aan de realisatie van de beleidsdoelen is.

Bevinding o. De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie hebben in **geringe mate** een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van het openbaar vervoer. De prestaties van de vervoerder op het gebied van stiptheid van de dienstregeling dragen niet bij aan de realisatie van het voor dit aspect geformuleerde beleidsdoel. Voor wat betreft het beleidsdoel 'verhogen sociale veiligheid' heeft de vervoerder in 2006 de prestatie geleverd, waardoor in dat jaar het beleidsdoel gerealiseerd is. In 2007 en 2008 lag de prestatie van de vervoerder onder de streefwaarde, zodat het beleidsdoel in dat jaar niet gerealiseerd is.

Toelichting. In deze beoordeling zijn alleen de prestaties van de vervoerder in Haarlem/IJmond betrokken. De looptijd van de concessie Noord-Holland Noord is nog te kort om het effect van de prestaties van de vervoerder op de realisatie van de beleidsdoelen te kunnen beoordelen.

Op twee aspecten kunnen de prestaties van de vervoerder de realisatie van de beleidsdoelen direct beïnvloeden. Het gaat om prestaties met betrekking tot de stiptheid (relatie met het operationele doel stiptheid van de dienstregeling) en het klantoordeel sociale veiligheid in de bus (relatie met het operationele doel verhogen sociale veiligheid in het openbaar vervoer). De overige prestaties van de vervoerder houden geen rechtstreeks verband met de beleidsdoelen van de provincie.

In 2008 was 51% van de bussen in Haarlem/IJmond op tijd vertrokken of aangekomen; in 2007 was dit nog 59%. De door de provincie voor dit aspect geformuleerde streefwaarde bedraagt 75%. Deze streefwaarde geldt voor 2007 en verder. Door de prestatie van de vervoerder is de streefwaarde in Haarlem/IJmond niet gerealiseerd. In 2006 was in Haarlem/IJmond het klantoordeel op het aspect sociale veiligheid reizigers in de bus een 8,2, waardoor de prestatie van de vervoerder in grote mate heeft bijgedragen aan het realiseren van het operationele doel. In 2007 was het klantoordeel 8,1 en in 2008 was dit 8,0. De prestatie van de vervoerder heeft in 2007 en 2008 (net) niet bijgedragen aan het realiseren van het operationele doel.

6.1.3 Welke lessen zijn getrokken uit de vorige concessies?

Beoordelingscriterium p:

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

Toelichting criterium p. Bij de uitvoering van de bestaande concessie zal normaal gesproken niet alles volledig naar wens verlopen. Het is van belang dat de provincie hieruit lessen trekt. Bijvoorbeeld dat de eisen in de bestaande concessie onrealistisch of juist te eenvoudig zijn, of dat de instrumenten van het concessiebeheer ontoereikend zijn om substantieel effect te hebben op de prestaties. Deze leerpunten moeten zijn verwerkt in de voorwaarden voor de nieuwe concessie en in de uitgangspunten voor het concessiebeheer. Voor zover nog geen nieuwe concessies zijn gestart, signaleert de Rekenkamer de leerpunten. We hebben bij nieuwe concessies beoordeeld in welke mate (groot, redelijk, gering) lessen uit vorige concessies zijn verwerkt in het programma van eisen en in het beheer van deze concessies. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs expliciet te zijn gemaakt, maar wel voldoende aannemelijk.

Bevinding p. De provincie betreft in grote mate ervaringen met de uitvoering van bestaande concessies bij de beleidsvoorbereiding ten behoeve van nieuwe concessies. Voorafgaand aan een nieuwe aanbesteding evalueert de provincie welke leerervaringen zij heeft opgedaan uit voorgaande aanbestedingen.

Toelichting. Tijdens de voorbereiding op de aanbesteding van de concessie Noord-Holland Noord heeft de provincie omschreven welke leerervaringen zij heeft opgedaan uit de voorgaande aanbestedingen. Deze ervaringen zijn beschreven in een discussienotitie.¹⁸⁴ De provincie heeft de aanbesteding in 2001 van de vorige concessie Noord-Holland Noord en de aanbesteding van de concessies Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek geëvalueerd. De meeste leerervaringen zijn gerelateerd aan het aanbestedingsproces zelf, maar enkele ervaringen hebben ook betrekking op de uitvoering van de concessie. Eén van de door de provincie genoemde leerervaringen uit de concessies Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek is dat te hoge minimeisen (in de prOvielen) kunnen leiden tot buslijnen of ritten die vervoerkundig onlogisch zijn en een zeer beperkte meerwaarde hebben. Ook kunnen te hoge minimeisen de feitelijke ontwikkelvrijheid voor de vervoerder beperken.¹⁸⁵ In Noord-Holland Noord heeft de provincie gekozen voor relatief lage minimeisen ten opzichte van het bestaande voorzieningenniveau.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Provincie Noord-Holland. De organisatie van het collectief personenvervoer in Noord-Holland Noord, Discussienotitie, februari 2007.

¹⁸⁵ Provincie Noord-Holland. De organisatie van het collectief personenvervoer in Noord-Holland Noord, Discussienotitie, februari 2007, pag. 72.

¹⁸⁶ Veel partijen die een reactie hebben gegeven op het concept programma van eisen, hadden als commentaar dat de minimeisen lager zijn dan ideaal, wat vervolgens zelfs als ongewenst of onacceptabel wordt beschouwd. Provincie Noord-Holland. Reactie- en wijzigingsnota Programma van Eisen Concessie Openbaar Vervoer Noord-Holland Noord, pag. 3.

Verder heeft de provincie enkele lessen getrokken uit de uitvoering van het Regiotaxi-contract Haarlem/IJmond en de aanbesteding van de hogesnelheidsveerdienst Amsterdam-Velsen.¹⁸⁷ Leerervaring met de uitvoering van het Regiotaxi-contract is dat goede monitoring van belang is om tijdig problemen in de uitvoering te kunnen ontdekken.¹⁸⁸ Mede naar aanleiding van deze ervaring heeft de provincie in algemene zin de les getrokken dat actieve monitoring nodig is om de uitvoeringskwaliteit te bewaken en zonodig de vervoerder aan te spreken op de geleverde prestaties. Naar aanleiding van ervaringen met de aanbesteding en de uitspraak van de rechter hierover van de hogesnelheidsveerdienst heeft de provincie besloten om bij de aanbesteding van Noord-Holland Noord niet meer aan de inschrijvers te vragen om streefwaarden te offren voor zaken als betrouwbaarheid, klanttevredenheid en reizigersopbrengstengroei.¹⁸⁹ In plaats daarvan rekent de provincie de vervoerder in Noord-Holland Noord via een bonus/malus nog wel af op klanttevredenheid en betrouwbaarheid, maar heeft hiervoor zelf van tevoren streefwaarden geformuleerd.¹⁹⁰

Daarnaast was de provincie in de concessies Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek niet altijd tevreden over het door de vervoerder opgeleverde kwaliteitsplan,¹⁹¹ waarin de vervoerder aangeeft op welke manier de kwaliteit van de uitvoering verbeterd kan worden. Bij de concessie Noord-Holland Noord heeft de provincie daarom een apart budget voor marketingactiviteiten c.q. voor de uitvoering van het kwaliteitsplan beschikbaar gesteld teneinde de vervoerder op deze manier extra te prikkelen.

In het verleden heeft de provincie ervaringen uit de (aanbesteding van de) vorige concessie Noord-Holland Noord ook meegenomen bij de aanbesteding van de concessies Haarlem/IJmond en Gooi en Vechtstreek.¹⁹² De provincie is reeds gestart met de voorbereidingen op de aanbesteding van de concessie Gooi en Vechtstreek. Daarvoor heeft zij recentelijk een hoofdlijnennotitie aanbestedingen opgesteld, waarin onder meer wordt teruggeblikt op de leerervaringen met de aanbesteding van de concessie Noord-Holland Noord.¹⁹³

6.2 Rapportage

Beoordelingscriterium q en r:

- q. De provincie rapporteert in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessie zijn gerealiseerd en in hoeverre de beleidsdoelen plus bijbehorende prestaties zijn behaald.*
- r. De provincie heeft inzicht in het effect van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie.*

Toelichting criteria q en r. Het is van belang dat de provincie inzicht heeft in de stand van zaken bij de realisatie van de afgesproken prestaties en de beleidsdoelen. Deze informatie is nodig om te kunnen besluiten of maatregelen nodig zijn indien de prestaties en beleidsdoelen niet worden gehaald. De verantwoording over de doelen en prestaties kan bestaan uit verantwoording richting PS en interne verantwoording bij GS. Dit is afhankelijk van de afspraken die PS en GS hierover hebben gemaakt.

¹⁸⁷ Provincie Noord-Holland. De organisatie van het collectief personenvervoer in Noord-Holland Noord, Discussienotitie, februari 2007, pag. 73.

¹⁸⁸ Provincie Noord-Holland. De organisatie van het collectief personenvervoer in Noord-Holland Noord, Discussienotitie, februari 2007, pag. 73.

¹⁸⁹ Interview provincie Noord-Holland d.d. 16 december 2008.

¹⁹⁰ Provincie Noord-Holland. Concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord 2008-2016, Financiële paragraaf, artikel 6.

¹⁹¹ Provincie Noord-Holland. Eenheid Concern Controlling. Exploitatie openbaar vervoer, Audit. Rapportage, oktober 2007. Versie 3.1, pag. 23.

¹⁹² Provincie Noord-Holland. De organisatie van het collectief personenvervoer in Noord-Holland Noord, Discussienotitie, februari 2007, pag. 67.

¹⁹³ Provincie Noord-Holland. Hoofdlijnennotitie aanbesteding openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2011. 20 januari 2009.

De Rekenkamer is nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) GS via rapportages inzicht hebben in het behalen van de doelen en prestaties. In de rapportages moet zichtbaar zijn of prestaties en behaalde beleidsdoelen afwijken van de voornemens. Indien er grote verschillen bestaan tussen de beoogde prestaties en beleidsdoelen en de feitelijke realisatie, dan wordt dit verklaard in deze rapportages. Daarnaast zijn we nagegaan in welke mate (groot, redelijk, gering) PS inzicht krijgen in het behalen van de doelen en prestaties conform de afspraken die hierover tussen PS en GS zijn gemaakt. Ook hebben we bekeken in welke mate (groot, redelijk, gering) GS via rapportages inzicht hebben in de wijze waarop invulling is gegeven aan het concessiebeheer.

Bevinding q. De provincie rapporteert **in redelijke mate** in hoeverre de afgesproken prestaties uit de concessie zijn gerealiseerd en in hoeverre de beleidsdoelen plus bijbehorende prestaties zijn behaald. De provincie publiceert voor elke concessie een jaarverslag waarin de ontwikkelingen in het busvervoer worden beschreven. In de jaarverslagen wordt echter geen koppeling gelegd met de afgesproken prestaties en vastgestelde streefwaarden. De provincie beschrijft met een PVVP-monitor de ontwikkelingen in een aantal effectindicatoren, maar rapporteert in deze monitor niet over de voortgang in de realisatie van de beleidsdoelen. In de jaarstukken rapporteert de provincie wel over de mate waarin de beleidsdoelen zijn gerealiseerd en de bijbehorende prestaties zijn uitgevoerd.

Toelichting. De provincie stelt voor elke concessie een apart jaarverslag op. Deze jaarverslagen worden door Gedeputeerde Staten ter kennisneming naar Provinciale Staten gezonden en van een beknopte toelichting voorzien.¹⁹⁴ In de Commissie Wegen, Verkeer en Vervoer vindt geen inhoudelijke behandeling van de jaarverslagen plaats.

De jaarverslagen beschrijven de ontwikkelingen in het gebruik, de uitvoeringskwaliteit, het aanbod en de reizigersopbrengsten in het betreffende jaar en leggen een verband met de ontwikkelingen in voorgaande jaren. Alle onderwerpen uit paragraaf 5.2.1 komen in de jaarverslagen aan de orde. De jaarverslagen bevatten echter geen informatie over de vraag of de afgesproken prestaties uit de concessies worden gerealiseerd. De beoogde prestaties (d.w.z. de streefwaarden) zijn niet in de jaarverslagen opgenomen en een vergelijking tussen beoogde en gerealiseerde prestaties ontbreekt. De jaarverslagen vermelden evenmin of een bonus is uitgekeerd, een malus is opgelegd of andere bijsturinginstrumenten zijn toegepast. De provincie is van mening dat deze informatie van contractuele aard is en bedrijfsvertrouwelijk.¹⁹⁵ De Rekenkamer hecht ook op deze punten aan een transparante publieke verantwoording.

De eerste PVVP-monitor sinds de vaststelling van het geactualiseerde PVVP in oktober 2007 heeft betrekking op 2007.¹⁹⁶ Deze monitor presenteert echter alleen ontwikkelingen in de indicatoren. In de PVVP-monitor wordt niet aangegeven in hoeverre de beleidsdoelen hiermee worden gerealiseerd.

Tenslotte schenken de algemene jaarstukken aandacht aan de stand van zaken met betrekking tot de voorgenomen maatregelen en de mate waarin de in tabel 20 genoemde streefwaarden zijn gerealiseerd. De jaarstukken worden aan PS aangeboden en in PS behandeld.

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

¹⁹⁴ Zie voor wat betreft de jaarverslagen 2007 bijvoorbeeld de brief van GS aan PS met kenmerk 2008-31520 van 2 juni 2008 en de bijlage bij nota 2008-31520.

¹⁹⁵ Reactie provincie Noord-Holland bij feitelijk wederhoor, juni 2009.

¹⁹⁶ Provincie Noord-Holland. PVVP monitor 2007. Pilot monitor, definitief. 28 oktober 2008.

Toelichting. De provincie heeft op ambtelijk niveau redelijk inzicht in de effecten van het concessiebeheer op de prestaties uit de concessie. Dit inzicht bestaat er uit dat de toepassing van de bonus-malusregeling en boetes niet per se tot wezenlijke verbetering van de prestaties leidt. Desondanks acht de provincie deze instrumenten onontbeerlijk om de concessievoorwaarden goed te kunnen handhaven en de vervoerder scherp te houden. Bovendien zou er in juridisch opzicht sprake zijn van oneigenlijke concurrentie richting andere inschrijvers bij de aanbesteding, als de partij aan wie de concessie is gegund niet strikt aan de concessievoorwaarden wordt gehouden.¹⁹⁷

In het jaarverslag van de concessies of op andere wijze rapporteert de provincie niet of zij de instrumenten die zij ten behoeve van het concessiebeheer tot haar beschikking heeft, daadwerkelijk heeft toegepast. Evenmin gaat het jaarverslag in op het effect van het concessiebeheer op de prestaties.

¹⁹⁷ Interview Noord-Holland d.d. 16 december 2008.

HOOFDSTUK 7

Conclusies en aanbevelingen

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

7.1 Algemene conclusie

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

- (1) Werken volgens de beleidscyclus is een voorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige inrichting en uitvoering van beleid. Dit betekent echter niet per definitie dat, indien de stappen van de concessiecyclus zijn gevolgd, beleid, aanbesteding, uitvoering en beheer van OV-concessies gegarandeerd doeltreffend en doelmatig zijn. Het vergroot echter wel de kans op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van OV-concessies.
- (2) De inrichting van de aanbesteding van regionaal streekvervoer conform de Wp2000 (waaronder begrepen de concessiesystematiek en de mate van marktwerking) is in dit onderzoek als gegeven beschouwd. Onze conclusies en aanbevelingen strekken zich dan ook niet uit tot het systeem zelf, zoals een recent advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat,¹⁹⁸ maar richten zich op onderdelen daarbinnen.

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

Algemene conclusie:

De provincie Noord-Holland bereikt haar OV-doelen gedeeltelijk. De voorgenomen operationele doelen en beleidsprestaties van de provincie worden in redelijke mate gerealiseerd. De provincie voert het concessiebeheer redelijk uit. Zij heeft redelijk inzicht in de prestaties van de vervoerder en intensificeert het concessiebeheer ingeval van problemen. Het gevoerde concessiebeheer kan echter niet voorkomen dat de prestaties van de vervoerder in de onderzochte concessies ten dele achterblijven bij de ambities en afspraken. De punctualiteit van het openbaar vervoer is een duidelijk knelpunt, mede als gevolg van de vele wegwerkzaamheden.

Deze algemene conclusie wordt nader onderbouwd door middel van conclusies, verdeeld over de vier onderscheiden fasen van de beleidscyclus (beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -uitvoering en -verantwoording). Per conclusie heeft de Rekenkamer enkele aanbevelingen opgesteld. De conclusies en aanbevelingen worden voorafgegaan door een beknopte toelichting op de beoordelingscriteria. Ter vergelijking worden ook de onderliggende bevindingen voor de vier provincies op een rij gezet.

¹⁹⁸ Raad voor Verkeer en Waterstaat (maart 2009), Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers – Een advies over reizigersgroei door modernisering van de toepassing van het concessiestelsel.

7.2 Beleidsvoorbereiding

In de beleidsvoorbereiding worden de kaders van het provinciaal beleid bepaald op basis van aandachtspunten en een visie op het beleidsveld. In deze fase is van belang dat doelen SMART zijn geformuleerd en de prestaties hieruit logisch volgen. Bij gebruik van indicatoren is de samenhang hiervan met de doelen en prestaties een vereiste.

Conclusie 1:

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

Aanbeveling 1:

Besteed bij de kaderstelling meer aandacht aan de kwaliteit van het geformuleerde beleid, m.n. gelet op de beoordeling en controleerbaarheid ervan naderhand. Stel doelen op die specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. Geef helder aan welke doelen prioriteit hebben.

Bevindingen voor vier provincies

a. De beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Voor alle provincies geldt dat de beleidsdoelen in geringe mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. Doordat de openbaar vervoerdoelen aan indicatoren kunnen worden gekoppeld, worden ze voor de provincies Flevoland, Noord- en Zuid-Holland in redelijke en voor Utrecht in grote mate meetbaar en tijdgebonden.			

Bij alle provincies worden in de formulering van de beleidsdoelen begrippen gebruikt die nadere toelichting behoeven. Ook ontbreekt bij alle provincies informatie over de uitgangssituatie, de streefwaarde en het tijdspad. De indicatoren van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland zijn voor een groot deel voorzien van een nulmeting, een streefwaarde en een tijdspad. Bij de provincie Flevoland is dat ook het geval voor de streefwaarde en een tijdspad, maar zijn de indicatoren in mindere mate voorzien van een nulmeting.

b. De prestaties vloeien logisch voort uit de beleidsdoelen.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De prestaties vloeien bij alle provincies in grote mate logisch voort uit de beleidsdoelen.			

Voor alle provincies zijn de meeste prestaties te koppelen aan een beleidsdoel. Voor de prestaties die te koppelen zijn aan een beleidsdoel, is over het algemeen door de Rekenkamer te beredeneren dat deze een positieve bijdrage zullen leveren aan het realiseren van het bijbehorende beleidsdoel.

c. De indicatoren hangen samen met de beleidsdoelen en de prestaties.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In redelijke mate	In grote mate	In grote mate	In redelijke mate

Het is bij alle provincies duidelijk over welk doel of prestatie de opgestelde indicatoren informatie verschaffen. Bij de provincie Flevoland heeft één doel geen indicator en is een ander doel slechts gedeeltelijk gekoppeld aan een indicator. Bij de provincie Zuid-Holland heeft een aantal doelen geen enkele indicator.

7.3 Beleidsontwikkeling

In de fase van de beleidsontwikkeling vindt een vertaling plaats van de algemene beleidskaders in concrete doelen en prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. De beleidsontwikkeling start met SMART geformuleerde doelen die worden uitgewerkt in prestaties en in onderliggende activiteiten. Concreet betekent dit dat de eisen aan de uitvoering van de concessie gekoppeld kunnen worden aan de doelen van provinciaal openbaar vervoerbeleid, inclusief een (eventueel) herkenbare prioritering van de doelen in de eisen en wensen. Ook zijn de uitgangspunten van de provincie voor het concessiebeheer omschreven en is de informatievoorziening over de uitvoering van de concessie gewaarborgd.

Conclusie 2:

a) De beleidsontwikkeling is goed op orde. Eisen aan de concessie zijn goed te koppelen aan doelen van beleid, met de kanttekening dat de aandacht voor beleidsprioriteiten bij de concessie-eisen niet zo prominent tot uiting komt. De concessies bieden mogelijkheden om in te spelen op actuele en toekomstige ontwikkelingen. In opzet zijn het concessiebeheer en de informatievoorziening op orde.

b) In Noord-Holland functioneert het consumentenplatform, i.t.t. de andere provincies, in opzet niet geheel onafhankelijk, doordat de provincie de rol van voorzitter en secretaris bemenst.

Aanbeveling 2:

a) Geef in de concessie-eisen meer expliciete aandacht aan beleidsdoelen met een hogere prioriteit en maak duidelijk hoe dat wordt gedaan.

b) Waarborg de onafhankelijkheid van de inbreng van het consumentenplatform door het voorzitterschap en secretariaat bij externen te situeren.

Bevindingen voor vier provincies

d. De eisen aan de uitvoering van de concessie zijn te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In grote mate (concessies IJsselmond en Lelystad)	In grote mate (concessies Noord-Holland Noord en Haarlem/IJmond)	In grote mate (concessie Utrecht 2008-2016) en in redelijke mate (concessie Oost-Utrecht 2004-2008)	In grote mate (concessie HWGO) en in redelijke mate (concessie DBL/RMH)

De provincies hebben voor de meeste doelen eisen gesteld die kunnen bijdragen aan de realisatie van deze doelen.

e. Een eventuele prioritering in de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid is herkenbaar in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
N.v.t.	In redelijke mate	In grote mate	In redelijke mate

Doordat de provincie Flevoland geen prioriteit toekent aan bepaalde doelen, heeft de Randstedelijke Rekenkamer dit voor deze provincie niet beoordeeld. In de provincie Noord-Holland hebben de geprioriteerde doelen iets meer dan andere doelen aandacht gekregen bij de concessie-eisen Noord-Holland Noord. In Zuid-Holland zijn bij één van de drie doelen, waaraan prioriteit is gesteld, de eisen van de provincie relatief soepel. In recente concessies zijn deze eisen overigens wel aangescherpt. Het belangrijkste beleidsdoel van de provincie Utrecht is goed zichtbaar in de concessie-eisen.

f. De provincie heeft de uitgangspunten voor het concessiebeheer omschreven, waaronder de visie op de relatie met de vervoerder en de handhavingsfilosofie.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In geringe mate	In grote mate	In grote mate	In grote mate
De uitgangspunten zijn niet vastgelegd.	Sturing op nakomen verplichtingen en toezeggingen vervoerder, o.a. door toepassing van bonus-malus- en boetebeleid.	Vrijheid voor de vervoerder om eigen (bedrijfs-economische) doelstellingen te realiseren. Meer sturen met bonus-malus beleid.	De provincie wil niet onmiddellijk sancties opleggen, maar spoort de vervoerder eerder aan door overleg.

Alle provincies, behalve Flevoland, hebben de uitgangspunten voor het concessiebeheer in grote mate beschreven. De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben dat echter pas recent gedaan, Utrecht in 2006 en Zuid-Holland in 2008. De provincie Flevoland heeft de uitgangspunten niet expliciet vastgelegd.

g. De provincie heeft gewaarborgd dat de informatie over de uitvoering van de concessie toereikend is om inzicht in de afgesproken prestaties te verkrijgen.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In grote mate	In grote mate	In redelijke mate	In grote mate

Alle provincies maken gebruik van gegevens volgens uit de verplichte MIPOV-richtlijnen. De provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben de mogelijkheid benut om zelf onderzoek uit te (laten) voeren naar prestaties van de vervoerder. De provincie Utrecht heeft geen waarborgen ingebouwd om de betrouwbaarheid van de informatie van de vervoerder te controleren, maar is daar wel plannen voor aan het uitwerken.

7.4 Beleidsuitvoering

De fase van beleidsuitvoering richt zich op het uitvoeren van concrete activiteiten, die bijdragen aan de doelen en prestaties. Daartoe zorgt de provincie er in het kader van concessiebeheer voor dat de gevraagde informatie volgens afspraak wordt geleverd en zij inzicht heeft in de prestaties van de vervoerder. Indien nodig stuurt de provincie bij en/of wordt het concessiebeheer aangepast. De inzet van instrumenten van concessiebeheer leidt tot

verbetering van de prestaties voor het geval deze niet voldoen aan de concessievoorwaarden of eventueel gewijzigde afspraken.

Conclusie 3:

a) De beleidsuitvoering en het concessiebeheer verlopen in redelijke mate zoals beoogd, maar laten nog ruimte voor verbetering van het bereikte resultaat en (op onderdelen) van het gevoerde concessiebeheer. De prestaties van de vervoerder in de concessie blijven achter bij de streefwaarden.

b) Wegwerkzaamheden en toename van congestie dragen bij aan een verslechtering van de geleverde prestaties.

Aanbeveling 3:

a) Stuur actief op de daadwerkelijke benutting door de vervoerder van de geboden ruimte om tot betere prestaties te komen (i.c. de invulling door de vervoerder van de ontwikkelfunctie en het vergroten van de reizigersopbrengsten). Verbeter de controle op de betrouwbaarheid van de gegevens van de vervoerder, de naleving op de levering van informatie conform gemaakte afspraken, de actieve bijsturing op de uitvoering van de concessies zodra (verslechterende) prestaties daartoe aanleiding geven, en de verslaglegging van de stand van zaken en afronding van actiepunten en afspraken met de vervoerder.

b) Versterk de provinciale regie en coördinatie op betrokken wegbeheerders (de provincie zelf alsmede gemeenten) voor de planning en uitvoering van wegwerkzaamheden met als doel de stiptheid en rituitval van het openbaar vervoer te verbeteren. Overleg met vervoerders om zonodig ook de dienstregeling aan te passen met als doel de voorspelbaarheid van het openbaar vervoer te vergroten. Weeg daarbij de kosten (het prijskaartje van extra dru's) af tegen de baten (een betere punctualiteit).

Bevindingen voor vier provincies

h. De provincie heeft inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
IJsselmond in grote mate. Meest relevante informatie beschikbaar. Controle op betrouwbaarheid gegevens rituitval. Ook eigen onderzoek naar punctualiteit.	In redelijke mate. Relevante informatie beschikbaar. Nauwelijks controle op betrouwbaarheid gegevens. Monitoringsysteem voor systematische en periodieke vergelijking prestaties en afspraken. Ook eigen onderzoek naar punctualiteit.	Oost-Utrecht in geringe mate. Beperkt inzicht in belangrijke prestaties (bonus of sanctie). Geen zicht op betrouwbaarheid gegevens. Geen eigen onderzoek.	In grote mate. Meest relevante informatie beschikbaar. Ook eigen onderzoek.
Lelystad in geringe mate: alleen informatie over reizigersaantallen en klantwaardering.		Utrecht in redelijke mate. Verbeteringen zichtbaar t.o.v. concessie Oost-Utrecht, maar vervoerder levert nog niet voldoende informatie.	

De provincie Zuid-Holland heeft goed inzicht in de prestaties van de vervoerder bij de onderzochte concessies, beschikt over de meeste relevante informatie over de prestaties en voert ook zelf onderzoeken uit, waarmee de betrouwbaarheid van de informatie van de vervoerder kan worden gecontroleerd. Ook de provincies Flevoland en

Noord-Holland voeren zelf onderzoek uit naar de punctualiteit. Utrecht doet dat niet, zodat in deze provincie minder zekerheid bestaat dat de informatie van de vervoerder over zijn prestaties betrouwbaar is.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5 Beleidsverantwoording

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

Conclusie 4:

- a) De provinciale beleidsdoelen voor openbaar vervoer worden in redelijke mate bereikt, maar de prestaties van de vervoerder blijven achter bij de ambities en afspraken. Andere voorgenomen (beleids)prestaties van de provincie worden vaak wel gerealiseerd.
- b) De verantwoording over effecten en prestaties van beleid vertoont onvolkomenheden, doordat (uitgezonderd de jaarstukken) in concessiejaarverslagen en monitors geen koppeling wordt gelegd met de beoogde doelen en prestaties.

Aanbeveling 4:

- a) Bepaal op welke wijze de realisatie van beleidsdoelen voor het openbaar vervoer kan worden verbeterd. Besteed daarbij expliciet aandacht aan de rol van wegbeheerders vanwege de consequenties van wegwerkzaamheden voor de prestaties op het terrein van openbaar vervoer. Analyseer of, gegeven de beschikbare middelen (die in grote mate bepalend zijn voor de prestaties die de provincie kan leveren), het ambitieniveau van het beleid wel realistisch is of was.
- b) Vergroot de transparantie van de verantwoording door gerapporteerde prestaties en resultaten expliciet te koppelen aan de geformuleerde doelen, beoogde prestaties en gemaakte afspraken.

Bevindingen voor vier provincies

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

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

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

o. De prestaties van de vervoerder bij de uitvoering van de concessie hebben een positief effect op de realisatie van de beleidsdoelen van de provincie op het terrein van openbaar vervoer.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
IJsselmond in redelijke mate: prestaties vervoerder dragen bij aan beleidsdoelen. Kwaliteitsaspect stiptheid blijft achter bij streefwaarde. Lelystad in geringe mate.	In geringe mate: stiptheid onvoldoende, prestaties waardering sociale veiligheid in 2007 en 2008 onder streefwaarde.	Oost-Utrecht in geringe mate: meeste prestaties matig. Aandeel OV in totale mobiliteit in Utrecht gestegen.	In geringe mate. Bijdrage aan groei mobiliteit gering. Afname sociale veiligheid in OV. Via materieel bijdrage aan duurzaamheid.

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

p. De provincie betreft ervaringen met de uitvoering van de bestaande concessie bij de beleidsvoorbereiding t.b.v. nieuwe concessies.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In grote mate. Bij nieuwe gezamenlijke aanbesteding meer en zakelijke afspraken nodig.	In grote mate. Bij nieuwe aanbesteding evaluatie leerervaringen voorgaande aanbesteding.	In grote mate. Evaluatie is input geweest voor nota waarin kaders voor concessieverlening zijn opgenomen. Deze nota is gebruikt voor opstellen nieuwe concessie.	In redelijke mate. Er is in de laatst aanbestede concessie (HWGO) meer aandacht voor sturing en monitoring.

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

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

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

7.6 Slotbeschouwing

Meer aanbod en waarborg sociale functie

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

Maatwerk en externe factoren

In dit onderzoek stonden de uitvoering van de concessie en het concessiebeheer door de provincie centraal. Concessiebeheer is maatwerk, waarmee de provincie kan bevorderen dat de beleidskaders van het openbaar vervoer en de afspraken in de concessie enerzijds en de dagelijkse praktijk van de uitvoering van het openbaar vervoer en de verdere ontwikkeling daarvan anderzijds op elkaar afgestemd worden. Daarbij past wel de kanttekening dat prestaties gedeeltelijk zijn te beïnvloeden door de vervoerder, omdat ook externe factoren een grote rol spelen. Met het concessiebeheer kan de provincie de prestaties dus ook maar voor een deel beïnvloeden. Om een actueel voorbeeld te noemen: als gevolg van de huidige economische crisis zijn de

mobiliteit en de congestie verminderd. Dat heeft een gunstig effect op de stiptheid van de bussen. Als de economie weer aantrekt, zal ook de congestie toenemen. Het aanspreken en zo nodig beboeten van de vervoerder zal er dan niet toe leiden dat bussen sneller zullen rijden. Wat een goede doorstroming van het openbaar vervoer overigens wel kan helpen, is dat wegbeheerders (waartoe ook de provincie zelf behoort) hun activiteiten goed op elkaar afstemmen en tijdig vervoerders en de provincie (als concessiebeheerder) bij hun plannen betrekken. Hier ligt een duidelijke regierol voor de provincie.

Naleving eisen en afspraken

De Rekenkamer acht het van groot belang dat de provincie duidelijk is naar de vervoerder over de naleving van eisen en afspraken uit de concessie. Dat begint al bij de aanbesteding, door deze eisen en afspraken eenduidig vast te leggen. Tijdens de uitvoering van de concessie dient de provincie de vervoerder direct aan te spreken indien deze de eisen en afspraken onvoldoende naleeft. Overleg is daarbij een belangrijk instrument. Maar als overleg niet binnen redelijke termijn tot verbetering leidt, zou de provincie niet terughoudend moeten zijn met de inzet van boetes of een bonus/malusregeling. Anders zou bij de vervoerder de indruk kunnen ontstaan dat de provincie deze instrumenten toch niet zal gebruiken: de 'stok achter de deur' dreigt dan een 'wassen neus' te worden. De sturing via overleg verliest dan aan kracht. De Rekenkamer stelt vast dat de Randstadprovincies, ondanks vergelijkbare intenties qua doelen en prestaties, verschillen in de filosofie en de uitvoering van de sturing op de concessie.

Voorbeelden van goede praktijken

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

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

Reactie Gedeputeerde Staten

Wij hebben de bestuurlijke nota “Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer Provincie Noord-Holland” van 10 juli 2009 in goede orde ontvangen. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om onze visie op de rapportage en de door u gedane aanbevelingen te geven.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken voor het onderzoek dat u verricht heeft. Het onderzoek biedt inzicht in de inspanningen die de provincies de afgelopen jaren hebben verricht om het openbaar vervoer te verbeteren en in de resultaten waartoe dat geleid heeft. Bovendien geeft het rapport handvatten voor verdere verbeteringen.

Op een aantal punten willen wij echter enkele kanttekeningen plaatsen, die naar onze mening moeten leiden tot een aanpassing van de rapportage. Daarnaast willen wij u wijzen op feitelijke onjuistheden die tot verwarring kunnen leiden. Ten slotte willen wij stil staan bij de aanbevelingen die u doet.

KANTTEKENINGEN

1. Relatie OV-beleidsdoelen en concessies

In uw rapport lijkt u de aanname te hanteren dat ons OV-beleid alleen gerealiseerd wordt door concessieverlening. Zo zegt u bijvoorbeeld in uw voorwoord dat de provincie haar OV-doelen gedeeltelijk bereikt en dat herhaalt u nog eens in uw conclusie in 7.1. Deze aanname delen wij niet. Ten eerste beperkt het OV-beleid zich niet tot het verlenen en managen van OV-concessies. Zo geeft het PVVP een hoge prioriteit aan het vinden van oplossingen van knelpunten voor het woon-/werkverkeer en zakelijk verkeer. Dit zal vooral gerealiseerd moeten worden door het realiseren van infrastructurele maatregelen zoals het aanleggen van vrije infrastructuur voor het openbaar vervoer. Ook de sociale veiligheid wordt niet alleen geregeld in de OV-concessies. Zoals u zelf ook constateert, speelt een groot deel van de problematiek van sociale veiligheid zich niet af in de bus. Het treffen van maatregelen hiervoor is allereerst een taak van gemeenten, politie en Openbaar Ministerie. Uw rapport zou meerwaarde geven wanneer enerzijds wordt gekeken naar de inspanningen die de provincie verricht naast haar concessieverlening en – management en wanneer anderzijds rekening wordt gehouden met de taken en verantwoordelijkheden die andere betrokken partijen hebben.

U concludeert dat de “prioritering in beleidsdoelen in redelijke mate herkenbaar is in de eisen en wensen voor de uitvoering van de concessie” (bevinding e op pagina 37). U verwijst hierbij naar de prioriteitstelling uit het PVVP van 2007. Het “redelijk” onderbouwt u door de constatering dat wij de doelstelling zakelijk verkeer en het woon-/werkverkeer wel in de gunningcriteria tot uitdrukking brengen maar niet in de inleidende stukken bij bestek of programma van eisen. Daarnaast constateert u dat wij geen rangorde aanbrengen in de prOVielen. Uw constatering is correct maar de daarop gebaseerde conclusie delen wij niet. Onze doelstelling is verwoord in de beleidsstukken zoals de toelichting bij het conceptprogramma van eisen, bedoeld om de uitgangspunten van ons beleid aan de buitenwereld uit te leggen. Dit nog een keer te herhalen in de inleidende stukken bij het definitieve programma van eisen of offerteaanvraag (beide onderdeel van de aanbestedingsstukken) heeft geen enkele meerwaarde. Vervoerders calculeren niet aan de hand van visies maar aan de hand van harde eisen en gunningcriteria. De doelstelling is daarom specifiek gemaakt in de eisen, de gunningcriteria en de prOVielen. Deze laatste faciliteren de dikke stromen reizigers in de spits en daarmee het woon-/werkverkeer en zakelijk verkeer. Verder garanderen alle prOVielen samen een basisniveau. Het is niet zo dat bijvoorbeeld het prOViel wonen een hogere prioriteit heeft dan het prOViel werken. De vervoerder moet voldoen aan alle prOVielen en kan

de ruimte in het budget dat overblijft daarboven zelf aanwenden voor het vervoernetwerk en zal dat daar doen waar zich de knelpunten voordoen: het woon-/werkverkeer. De gunningcriteria stimuleren hem om juist hierop extra vervoer in te zetten.

Op het punt van de sociale veiligheid zijn wij hierboven al ingegaan.

2. Informatie over prestaties vervoerder

In bevinding h op pagina 50 constateert u dat de provincie wel over alle relevante gegevens beschikt van de vervoerder maar deze nauwelijks controleert op betrouwbaarheid en geen accountantsverklaring eist. Deze constatering dient genuanceerd te worden. Allereerst moet de vervoerder voor de opgave van de reizigersopbrengsten wel een accountantsverklaring overleggen zoals u in de toelichting ook vermeldt. Voor een aantal gegevens biedt een accountantsverklaring echter geen soelaas omdat voor controle van de gegevens een diepgaand intern onderzoek bij de vervoerder nodig is. In onze concessies zoeken wij een evenwicht tussen het verzamelen van noodzakelijke en betrouwbare informatie en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten voor vervoerders. Bij twijfel over de juistheid van de door de vervoerder opgegeven informatie kunnen wij altijd een audit laten verrichten. De administratieve lasten van een accountantsverklaring voor alle managementinformatie staat niet in verhouding tot de meerwaarde wat betreft de betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie. Daarnaast kan een aantal gegevens slechts met zeer veel inspanning gevalideerd worden door eigen onderzoek. Zo doen wij stiptheidsonderzoeken waarbij ook de rituitval wordt gemeten maar deze vinden niet continue maar tweemaal per jaar plaats. Deze steekproef betreft weliswaar slechts een deel van het totale vervoer, maar geeft toch een redelijk betrouwbaar beeld van de uitvoeringskwaliteit. De inzet van 'mystery guest' of scouts heeft daarbovenop geen meerwaarde, omdat ook daarvoor geldt dat dit slechts een beperkte steekproef zal zijn. Bovendien betreft het dan vaak subjectieve observaties. Daarom werken wij hard aan de invoering van systeem van dynamische reisinformatie omdat we daarmee niet alleen de reiziger actuele informatie kunnen bieden, maar ook de beschikking krijgen over gevalideerde managementinformatie van uur tot uur voor het hele netwerk.

Bevinding i op pagina 52 dient naar onze mening anders geformuleerd te worden. De provincie zorgt er namelijk in grote mate voor dat de vervoerder de gevraagde informatie conform afspraak levert door de vervoerder steeds aan te sporen deze informatie te leveren. Het door u aangehaalde voorbeeld over de extra dienstregelingsuren is in dit geval ongelukkig gekozen. Dit is namelijk geen eis die vastgelegd is in de concessievoorwaarden. Het is alleen in het belang van de vervoerder om deze gegevens te verstrekken omdat de extra dienstregelingsuren anders niet worden vergoed.

Ten slotte zijn wij het niet eens met uw conclusie op pagina 83 waarin u stelt dat wij in "redelijke mate" inzicht hebben in de prestaties van de vervoerder. Dit is in tegenspraak met hetgeen u beweert op pagina's 42 en 43. Evenmin delen wij uw mening dat wij nauwelijks controle hebben op de betrouwbaarheid van de gegevens. Wij hebben hierboven al beargumenteerd waarom het op dit moment niet mogelijk is om continue voor alle ritten inzicht te hebben in prestaties van de vervoerder. Dit geldt niet alleen voor ons maar voor alle opdrachtgevers.

3. Beoordeling prestaties vervoerder

In de paragrafen 5.1 en 5.2 komt een fundamenteel verschil van mening naar voren tussen u en ons over de wijze waarop de prestaties van de vervoerder moeten worden beoordeeld. De oorzaak hiervoor is de volgende. U hanteert als criterium om de prestaties van de vervoerder te beoordelen de in zijn offerte opgegeven streefwaarden. Dat doen wij ook bij de afrekening maar niet bij de beoordeling van de vraag hoe het openbaar vervoer het doet in de praktijk. Daarvoor hanteren wij als criterium de daadwerkelijk gerealiseerde prestaties.

Ter verduidelijking: het uitgangspunt is voor ons de reiziger. Deze zal zijn of haar (on)tevredenheid met het vervoer tot uitdrukking laten komen in de mate waarin hij het openbaar vervoer gebruikt, in zijn reizigerswaardering en in het eventueel indienen van klachten. De mate waarin het openbaar vervoer wordt gebruikt, beïnvloedt de reizigersopbrengsten die de vervoerder krijgt. Hij wordt door deze reizigersopbrengsten gestimuleerd om zijn product zo veel mogelijk te laten aansluiten bij de wensen van de klant. Voor de overige twee aspecten is er niet vanzelf een relatie tussen de prestatie van de vervoerder en de (financiële) prikkel voor de vervoerder. Om deze wel te krijgen, hebben wij bij de aanbesteding aan vervoerders gevraagd om in hun offerte op te geven welke rapportcijfers zij van de reizigers verwachten tijdens de looptijd van de concessie. Een bonus-/malusregeling is hierop van toepassing. Naar wij vermoeden hebben vervoerders de streefwaarden strategisch ingevuld om de concessie te winnen: bewust hebben zij te hoge streefwaarden geoffreerd en de op te leggen malus ingecalculeerd in hun aanbieding. Dit houdt in dat de huidige vervoerder bijna altijd oploopt tegen een malus op deze aspecten. Wij hanteren de door de vervoerder opgegeven streefwaarden wel om met de vervoerder af te rekenen, maar niet zoals u doet om te beoordelen hoe het gaat met het openbaar vervoer in Haarlem/IJmond. Daarvoor waren de streefwaarden ook niet bedoeld. Immers, het woord *streefwaarde* geeft al aan dat dit geen harde resultaatsverplichting is, maar een *ambitie* die de vervoerder zichzelf heeft opgelegd.

Om te bepalen in hoeverre de concessies bijdragen aan de provinciale ambities met het openbaar vervoer, relateren wij de geleverde prestaties aan de prestaties en de doelstelling die wij hebben benoemd in onze beleidsvisie en begrotingen. Op grond daarvan concluderen wij dat het busvervoer in Haarlem/IJmond voldoet aan onze ambities. Dit is in lijn met de vergelijking die u maakt tussen de door u onderzochte concessies op het aspect klanttevredenheid in tabel 10 op pagina 100 waar wij als hoogste scoren op een aantal aspecten. Daarom zijn wij het dan ook niet eens met uw bevinding j op pagina 54 waar u zegt dat de provincie actiever had kunnen bijsturen toen de prestaties van de vervoerder verslechterden. Van een dergelijke verslechtering is volgens ons geen sprake met uitzondering van het aspect stiptheid en de klantenwaardering die hiermee samenhangt. De beïnvloedingsmogelijkheden van de vervoerder op dit aspect zijn beperkt gezien de congestie en grootschalige wegwerkzaamheden waarvan in deze concessie sprake was en is. Om diezelfde reden zijn wij het ook niet eens met bevinding k waarbij wij nog opmerken dat wij de opmerking over de maximale vrijheid van de vervoerder niet begrijpen.

Het verschil van mening over de beoordeling van de prestaties is er ook de oorzaak van dat u bij bevinding l op pagina 60 constateert u dat de prestaties “in redelijke mate” conform de concessievoorwaarden en de afspraken zijn. Daarbij merken wij op dat om over dit onderwerp een gezaghebbende uitspraak te doen, het niet alleen nodig is inzicht te hebben in de concessievoorwaarden, maar ook om gedetailleerd inzicht te hebben in de gerealiseerde prestaties op elk van de onderwerpen die in de concessievoorwaarden aan de orde komen. U concentreert zich zoals blijkt uit de toelichting alleen op het aspect stiptheid en de klantenwaardering.

In bevinding q op pagina 77 stelt u dat in de jaarverslagen van het openbaar vervoer geen koppeling wordt gelegd tussen de streefwaarden en de gerealiseerde prestaties. Wij zijn van mening dat de jaarverslagen een helder beeld geven en horen te geven van de stand van zaken van het openbaar vervoer voor een groot publiek. Financiële concessievoorwaarden (wat de streefwaarden in feite zijn) horen naar onze mening niet in de jaarverslagen thuis. Wij zijn daarom van mening dat wij in grote mate rapporteren over de prestaties van het openbaar vervoer.

Ook de waardering in bevinding r op pagina 77 vinden wij gezien het bovenstaande daarom niet correct.

FEITELIJKE ONJUISTHEDEN

Daarnaast is in uw nota van bevinding sprake van een aantal onjuistheden die wij graag recht willen zetten omdat zij anders een eigen leven gaan leiden. Op pagina 75 spreekt u over de lessen die wij getrokken hebben uit de

aanbesteding van Haarlem/IJmond voor de aanbesteding van Noord-Holland Noord. U stelt dat in de concessie Noord-Holland Noord is gekozen voor relatief lage minimumeisen. Deze constatering is terecht, maar het niveau van minimumeisen is hetzelfde als in Haarlem/IJmond. Voor beide concessies geldt dat de minimumeisen zondanig zijn dat een maatschappelijk gewenst basisvoorzieningenniveau wordt voorgeschreven, terwijl gelijktijdig in de aanbesteding ruimte wordt geboden aan de vervoerder om extra vervoer aan te bieden op de tijden en plaatsen waar de vervoervraag dit rechtvaardigt.

Ook uw opmerking over de leerervaring van de OV-Taxi berust op onjuistheid. De provincie is zich er al sinds zij de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer heeft gekregen van bewust dat actieve monitoring nodig is en doet dit ook al jaren door middel van allerlei onderzoeken. Sterker nog: het opzeggen van het OV-Taxi-contract in Haarlem – IJmond kon relatief eenvoudig geschieden omdat de provincie goed inzicht had in het (onvoldoende) functioneren van de OV-Taxi-exploitant. Deze gang van zaken was dus geen leerervaring, maar was voor de provincie wel een bevestiging van de noodzaak van adequate monitoring.

ONZE REACTIE OP UW AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1

Wij zijn het niet eens met de aanbeveling dat beleidsdoelen altijd SMART geformuleerd moeten worden. Per definitie worden beleidsdoelen in algemene termen beschreven omdat zij, mede doch niet uitsluitend vanuit het oogpunt van de continuïteit van beleid, tijdsbestendig behoren te zijn. Juist daarom hebben wij de beleidsdoelen vertaald naar concrete indicatoren die wel SMART geformuleerd zijn, maar in de tijd aan verandering onderhevig kunnen zijn.

Aanbeveling 2

- a. Zoals wij in kanttekening 1 hebben aangegeven, geven de prOVielen en het feit dat wij zoveel mogelijk ruimte bieden aan de vervoerder de prioriteitstelling aan van de beleidsdoelen.
- b. Wij zullen de consumentenorganisaties een vast bedrag ter beschikking stellen voor de inhuur van een onafhankelijk voorzitter en secretaris.

Aanbeveling 3

- a. Uw aanbeveling bevat meerdere facetten. Wij gaan hier puntsgewijs op in.
 - *Ontwikkeelfunctie:* Wij hebben hieraan inmiddels uitvoering gegeven door in Noord-Holland Noord een budget apart gehouden voor de ontwikkelfunctie. Dat moet ertoe leiden dat onze concessiehouder serieus invulling geeft aan zijn ontwikkelrol, zelfs indien deze ontwikkeltaak niet direct leidt tot commerciële meerwaarde. De mate waarin de vervoerder zijn ontwikkelrol kan oppakken, wordt echter ook bepaald door de ondernemingsruimte die de concessievoorwaarden bieden. Wij constateren een spanningsveld tussen het bieden van ontwikkelruimte en de wens (die ook in uw rapport doorklinkt) om steeds meer vast te leggen in de concessievoorwaarden.
 - *Controle betrouwbaarheid gegevens:* Wij zijn bezig met de implementatie van het DRIS-systeem dat betrouwbare managementinformatie op een aantal aspecten zal genereren.
 - *Controle op naleving leveren gegevens:* Wij geven hieraan al uitvoering. In de concessie Noord-Holland Noord hebben wij hiervoor een specifieke boeteregeling opgesteld.
 - *Actieve bijsturing:* Wij sturen actief bij als de prestaties van de vervoerder verslechteren zoals blijkt uit onze bijsturing in Noord-Holland Noord.
 - *Verslaglegging en afronding actiepunten:* Wij zullen uw advies implementeren.
- b. Ook hier zullen wij puntsgewijs ingaan op de verschillende zaken die u noemt.
 - *Versterk de provinciale regie op betrokken wegbeheerders:* Wij zijn bezig een heel systeem hiervoor op te zetten, de zogenaamde netwerkregie op wegwerkzaamheden. Wij hebben overleg met de wegbeheerders

als zij wegwerkzaamheden uitvoeren en proberen daarbij het belang van de doorstroming van het openbaar vervoer prioriteit te geven.

- *Overleg met vervoerders:* Wij overleggen met de vervoerders als zich problemen voordoen. Ons beleid is in deze dat wij de vervoerder de extra dienstregelingen betalen die hij moet maken als er wegwerkzaamheden zijn en proberen deze kosten ook te verhalen op degene die ze veroorzaakt.

Aanbeveling 4:

- a. Omdat ook deze aanbeveling uit meerdere onderdelen bestaat, gaan wij hieronder er puntsgewijs op in.
 - *Bepaal op welke wijze de realisatie van beleidsdoelen voor het openbaar vervoer kan worden verbeterd:* hiervoor verwijzen wij naar de actualisatie van het PVVP.
 - *Besteed expliciet aandacht aan de rol van wegbeheerders:* in de concessieteksten wordt hieraan expliciet aandacht aan besteed.
 - *Analyseer of, gegeven de bestaande middelen, het ambitieniveau wel realistisch is of was:* Wij leggen voortdurend de relatie tussen ons ambitieniveau en de bestaande middelen. Inmiddels hebben wij een Tweede Investeringsimpuls in het leven geroepen waarin € 160 miljoen is gereserveerd om onze ambitie om de doorstroming voor het hoogwaardig openbaar vervoer te realiseren.
- b. Met deze aanbeveling zijn wij het niet eens. Wij leggen verantwoording af in onze jaarstukken. In onze concessiejaarverslagen geven wij de gerealiseerde stand van zaken van het openbaar vervoer weer.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Wij zijn GS erkentelijk voor de blijk van waardering voor dit onderzoek. GS plaatsen daarnaast kanttekeningen bij het rapport, maken opmerkingen van feitelijke aard en reageren op de aanbevelingen. Wij gaan hierna in op de verschillende onderdelen van de GS reactie.

Aanbevelingen

Op diverse onderdelen geven GS aan reeds in meer of mindere mate invulling te geven aan de aanbevelingen. De Rekenkamer neemt hiervan met instemming kennis. Algemeen laten wij het oordeel of GS hiermee in voldoende mate en voldoende concreet invulling geven aan onze aanbevelingen over aan PS. De reactie van GS geeft ons nog aanleiding tot enkele opmerkingen.

Aanbeveling 1

GS zijn het niet eens met de aanbeveling om doelen SMART te formuleren en wijzen daarbij op het belang van tijdbestendigheid van beleidsdoelen. Wij zijn het eens met de constatering van GS dat de doelen door het gebruiken van indicatoren SMART geformuleerd kunnen worden, mits deze indicatoren (per doel, met nulmeting en streefwaarde) een goede indicatie vormen van wat met de beleidsdoelen wordt beoogd. In paragraaf 3.1 van het rapport constateren wij dat deze indicatoren voor een aantal gevallen nog verbeterd kunnen worden.

Aanbeveling 3

Onderdeel a. Bij de ontwikkelfunctie ligt het spanningsveld volgens de Rekenkamer in het feit dat de ruimte die de provincie biedt aan de vervoerder ook daadwerkelijk benut dient te worden voor de ontwikkeltaak. Dat laat nu nog te wensen over. Het uitblijven van directe commerciële meerwaarde hoeft daarbij niet te betekenen dat daarvan op de (iets) langere termijn wel sprake kan zijn.

Onderdeel b. De Rekenkamer pleit voor meer regie door de provincie op doorstroming en hoopt dat de inspanningen van GS inzake de gevolgen van wegwerkzaamheden op de doorstroming en punctualiteit van het openbaar vervoer effect zullen hebben.

Aanbeveling 4

Onderdeel b. GS zijn het niet eens met de aanbeveling om de transparantie van de verantwoording te vergroten door gerapporteerde prestaties en resultaten expliciet te koppelen aan geformuleerde doelen, beoogde prestaties en gemaakte afspraken. GS stellen dat zij verantwoording afleggen in de jaarstukken. De Rekenkamer constateert (zie paragraaf 6.2, bevinding q) dat de jaarverslagen geen informatie bevatten over de vraag of de afgesproken prestaties uit de concessie worden gerealiseerd en dat de samenhang in de verantwoording die zij aanbeveelt op dit moment in de jaarstukken, jaarverslagen en/of monitoren nog vergroot kan worden.

Kanttekeningen en feitelijke onjuistheden

Hierna gaat de Rekenkamer uitgebreid in op andere onderdelen van de reactie van GS, namelijk de kanttekeningen en feitelijke onjuistheden. Wij danken GS voor deze consciëntieuze reactie en zullen voor de volledigheid op alle punten reageren. Wij zien hierin echter geen aanleiding het rapport aan te passen.

1. Relatie OV-beleidsdoelen en concessies

GS stellen dat in het rapport de aanname lijkt te worden gehanteerd dat het OV-beleid alleen wordt gerealiseerd door concessieverlening. De Rekenkamer heeft niet bedoeld te suggereren dat OV-beleid alleen door concessieverlening wordt bepaald. In het rapport is onderzocht wat de bijdrage van concessieverlening is aan de OV-doelen. Niet alleen de provincie heeft hierin taken en verantwoordelijkheden. Voor bijvoorbeeld de sociale veiligheid heeft de Rekenkamer expliciet vastgesteld welke andere partijen daarin een taak hebben. Het is veeleer een kwestie van afbakening en focus van het onderzoek. In hoofdstuk 3 is bij de beschrijving van het beleid in de vorm van een doelenboom enerzijds duidelijk blij gegeven van het besef dat het OV-beleid meer omvat dan alleen concessieverlening en is anderzijds beargumenteerd de focus gericht op doelen en prestaties die binnen de afbakening van het onderzoek vallen. Daarnaast heeft de Rekenkamer in hoofdstuk 6 op basis van beschikbare monitor- en verantwoordingsinformatie van de provincie beoordeeld in hoeverre de doelen en prestaties, zoals beschreven in de doelenboom, worden gerealiseerd.

GS zijn het oneens met de kwalificatie 'redelijk' bij bevinding e, ook al wordt de feitelijke constatering van de Rekenkamer dat in de prOVielen geen rangordening is aangebracht door GS erkend. Wij constateren dat GS en de Rekenkamer het belang om in bepaalde documenten de beleidsprioriteiten (nogmaals) te vermelden verschillend wegen. De Rekenkamer acht het zinvol om vervoerders in het aanbestedingstraject richting mee te geven door dergelijke passages in de relevante documenten op te nemen.

GS stellen dat de vervoerder naast het voldoen aan alle prOVielen de overblijvende ruimte in het budget zal aanwenden daar waar zich de knelpunten voordoen, namelijk in het woon-werkverkeer. De Rekenkamer merkt op dat voor een vervoerder extra inzet in het woon-werkverkeer (spits) duurder is dan in de daluren, en verwacht dat de provincie een vervoerder hiertoe actief zal moeten stimuleren.

2. Informatie over prestaties vervoerder

GS vinden dat bevinding h over de mate van inzicht in de prestaties van de vervoerder genuanceerd dient worden, lichten dit vervolgens uitvoerig toe en besluiten deze passage daar, nu in relatie tot bevinding g, nogmaals mee. De Rekenkamer constateert dat in haar beoordeling ('groot' voor bevinding g en 'redelijk' voor bevinding h) geen tegenspraak, maar een nuancering ligt besloten voor het onderscheid tussen opzet (bevinding g) en werking in praktijk (bevinding h). De verschillende elementen die GS noemen worden ook in het rapport van de Rekenkamer vermeld. Wat betreft de betrouwbaarheid en het nut van een accountantsverklaring is het signaal dat wij afgeven dat het van belang is om in redelijkheid te waarborgen dat beschikt kan worden over betrouwbare en zonodig onafhankelijk getoetste informatie, die niet uitsluitend van de vervoerder zelf afkomstig is.

GS vinden voorts dat de score bij bevinding i over de informatievoorziening niet 'in redelijke mate', maar 'in grote mate' zou moeten zijn. Toch ziet de Rekenkamer, gelet op de toelichting, nog de nodige ruimte voor verbetering. Dit blijkt naar onze mening ook uit de reactie van GS op de aanbeveling 3 die dit punt betreft. Over de dienstregelinguren (dru's) merkt de Rekenkamer op dat in de concessievoorwaarden is vastgelegd dat vervoerders jaarlijks rapporteren over de gereden dru's.

3. Beoordeling prestaties vervoerder

Volgens GS is sprake van een fundamenteel verschil van mening met de Rekenkamer over de wijze waarop prestaties van de vervoerder moeten worden beoordeeld, in het bijzonder voor wat betreft de geoffeerde streefwaarden en de daadwerkelijk gerealiseerde prestaties. In haar onderzoek heeft de Rekenkamer de prestaties op basis van de beschikbare informatie feitelijk in beeld gebracht en beoordeeld, zowel in relatie tot de doelen van de provincie als in relatie tot de gemaakte afspraken in het kader van de concessieverlening. En naar ons idee doet de provincie precies hetzelfde door niet alleen te kijken naar daadwerkelijk gerealiseerde prestaties, maar ook onverkort de geformuleerde bonus-/malusregeling toe te passen. Dat wekt op zijn minst de

suggestie dat deze streefwaarden niet uitsluitend ambities zijn die de vervoerder zichzelf stelt, maar toch ook streefwaarden waarop de provincie haar gunning mede heeft gebaseerd en waarop zij de vervoerder afrekent. Dat de vervoerder de malus van tevoren in de offerte incalculeert, zoals GS opmerken, doet afbreuk aan de prikkel om de prestaties te verbeteren. De Rekenkamer vindt het verstandig dat de provincie dit systeem bij de concessie Noord-Holland Noord niet heeft gehandhaafd.

GS zijn het niet eens met de scores voor de bevindingen j en k, voor wat betreft de aspecten bijsturing bij verslechterende prestaties en aanpassing van het concessiebeheer. In haar rapport heeft de Rekenkamer deze bevindingen uitvoerig toegelicht, m.n. voor de concessie Haarlem-IJmond. Verder constateren wij dat GS hier een aantal zaken opsomt die de Rekenkamer zelf ook al heeft genoemd. Uit onze toelichting blijkt dat de verslechtering van de prestaties niet uitsluitend zaken betreft die inderdaad buiten de beïnvloedingsmogelijkheden van de vervoerder liggen, zoals minder stiptheid door wegwerkzaamheden, maar bijvoorbeeld ook het klantoordeel over de klantvriendelijkheid en rijstijl van de chauffeur en over sociale veiligheid in de bus. Onze opmerking over de maximale vrijheid van de vervoerder, refereert aan de sturingsfilosofie van de provincie om de vervoerder zoveel mogelijk de ruimte te geven om prestaties te leveren.

GS vinden in relatie tot bevinding l ('redelijk') dat om een gezaghebbende uitspraak te doen niet alleen (gedetailleerd) inzicht nodig is in concessievoorwaarden, maar ook in de gerealiseerde prestaties voor alle onderwerpen. De Rekenkamer heeft er weloverwogen voor gekozen niet alle concessievoorwaarden alsmede de uitvoering daarvan integraal en in alle detail te onderzoeken. Wij hebben ons gericht op de hoofdzaken waarop ook door de provincie wordt gemonitord en waarvoor indicatoren zijn geformuleerd. Overigens is ons blikveld hierbij wel breder geweest dan GS suggereren. Wij hebben in onze bevinding opgemerkt dat zeer veel openbaar vervoer wordt aangeboden conform de concessievoorwaarden. Dat laat onverlet dat op een aantal aspecten de realisatie afwijkt van de afspraken en de trend eerder is verslechterd dan verbeterd.

GS verschillen van mening met de Rekenkamer over de koppeling tussen streefwaarden en prestaties in de jaarverslagen. GS zijn het oneens met de waarderingen ('redelijk') voor de bevindingen q en r. GS geven aan de streefwaarden als financiële concessievoorwaarden te beschouwen. De Rekenkamer ziet dat anders en meent dat de verantwoording in deze en andere verslagen nog verbeterd kan worden door een transparante en expliciete koppeling aan te brengen tussen geformuleerde doelen, afgesproken prestaties en vastgestelde streefwaarden enerzijds en de mate van realisatie daarvan anderzijds. Het lijkt de Rekenkamer vreemd om streefwaarden en realisatie uit de verslagen te laten, want dat maakt zaken juist onhelder. Hoe kan worden uitgelegd dat de provincie de prestaties goed vindt, terwijl tegelijkertijd allerlei malussen en boetes worden opgelegd? De Rekenkamer acht deze uitleg goed mogelijk en vindt dat de provincie deze zelf zou moeten geven.

Feitelijke onjuistheden

GS stellen dat in het rapport sprake is van een aantal onjuistheden. Het betreft twee nieuwe opmerkingen die bij het feitelijk wederhoor niet eerder naar voren zijn gebracht en betrekking hebben op de toelichting onder bevinding p (paragraaf 6.1.3). Deze toelichting is gebaseerd op documenten van de provincie zelf, die in de voetnoten zijn vermeld.



BIJLAGE A

Provincievergelijking

In deze bijlage zijn enkele tabellen opgenomen, waarin gegevens uit het onderzoek voor de vier provincies op een rij zijn gezet. De provincievergelijking van de bevindingen, die zijn gerelateerd aan de beoordelingscriteria, is opgenomen in hoofdstuk 7.

Beleidsontwikkeling (hoofdstuk 4)

Tabel 1 Concessieafspraken bij onderzochte concessies

Categorie	Flevoland	Noord-Holland	
<i>aspect</i>			
Concessie	IJsselmond	Haarlem/IJmond	Noord-Holland-Noord
Kwaliteit dienstuitvoering			
<i>Stiptheid</i>	0% te vroeg 95% binnen 3 minuten	75% vertrekt op tijd.	0% te vroeg 90% binnen 3 minuten
<i>Rituitval</i>	0,5% verwijtbare uitval	0% verwijtbare uitval	0% uitval, tenzij weeralarm.
<i>Vervoerplicht</i>	100% vervoerplicht, tenzij grote evenementen. Vervangend vervoer binnen 30 minuten	100% vervoerplicht.	100% vervoerplicht. Vervangend vervoer binnen 45 minuten
<i>Zitplaatsgarantie</i>	Maximaal 15 minuten staan. Op streeklijnen 100% zitplaatsgarantie. Op lokaal traject maximaal 50% (spits) of 10% (buiten spits) benutting van staanplaatsen. Voor HOV-lijnen geldt 100% zitplaatsgarantie.	Maximaal 15 minuten staan tijdens de spits. 100% zitplaatsgarantie buiten de spits Rapportcijfer klantwaardering 'beschikbaarheid zitplaats' minimaal 8,8.	Maximaal 15 minuten staan tijdens de spits. 100% zitplaatsgarantie buiten de spits
Sociale veiligheid.	Uitvoering meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer.	Rapportcijfer klantwaardering sociale veiligheid minimaal 8,2	Uitvoering meerjarenplan Sociale Veiligheid provincie Noord-Holland.
Aantal reizigers (opbrengsten)	Geen bepalingen	2006: 7,9% groei 2007: 9,9% 2008: 3,9%	Geen bepalingen

Categorie	Utrecht		Zuid-Holland	
aspect				
Concessie	Oost-Utrecht	Utrecht	DBL/RMH	HWGO
Kwaliteit dienstuitvoering				
<i>Stiptheid</i>	0% te vroeg 100% binnen 3 minuten	1% te vroeg 85% binnen 3 minuten	0% >60 seconden te vroeg	0% te vroeg 95% binnen 3 minuten
<i>Rituitval</i>	0% verwijtbare uitval	0,2% verwijtbare uitval tot 2011. 0,1% uitval van 2011-2016.	Geen bepalingen.	0,2% uitval. Maximaal 2x per maand per rit
<i>Vervoerplicht</i>	Vervangend vervoer binnen 15 minuten	Vervangend vervoer binnen 30 minuten (15 minuten in Amersfoort)	Uitvoering dienstregeling zodat aan redelijkerwijs te verwachten vraag wordt voldaan.	100% vervoerplicht.
<i>Zitplaatsgarantie</i>	Maximaal 15 minuten staan. Tijdens de spits maximaal 50% benutting staanplaatsen. Buiten spits maximaal 10%.	Maximaal 15 minuten staan. Maximaal 10 reizigers staan bij voertuigen langer dan 11,50 meter.	Geen bepalingen.	100% zitplaatsgarantie buiten de spits. Tijdens de spits maximaal 50% benutting van staanplaatsen.
Sociale veiligheid.	Inzet 3 fte bijzonder opsporingsambtenaren.	Aantal incidenten minimaliseren. Het klantoordeel sociale veiligheid mag niet dalen. 50 verlichte halte-vertrekstaten. 8,2 fte menselijk toezicht. Antivandalismelessen op scholen.	Klantwaardering sociale veiligheid minimaal 7,5 in voertuig, 7,4 bij halte. Maximaal 5% van de reizigers voelt zich onveilig in het voertuig. Afname aantal (middel-) zware incidenten waarbij personeel betrokken is (streef naar max. 25%). Schade aan materieel door vandalisme daalt jaarlijks met 10%.	Klantwaardering sociale veiligheid minimaal 8,5 in voertuig, 8,4 bij halte. Uitvoering jaarlijks sociaal veiligheidsplan. Waardering personeel sociale veiligheid minimaal 7,3 in 2009. Afname incidenten met 30% t.o.v. 2008. Aantal incidenten nooit hoger dan in 2006. Bij min. 25% incidenten is dader aanwijsbaar. Zwart- en grijsrijden maximaal 2%. Totaal schadebedrag daalt met 50% t.o.v. 2008.
Aantal reizigers (opbrengsten)	Bonus 2% exploitatiebijdrage bij realisatie groei meer dan 2% van aantal reizigers. Na 2008 20% meer reizigers t.o.v. 2004.	30,4% toename t.o.v. basisjaar 2007.	13,9% groei opbrengsten DBL 37,1% groei opbrengsten RMH.	37% groei in concessie

Stiptheid

Voor het aspect stiptheid eisen de provincies bij de concessies IJsselmond, Noord-Holland Noord, Oost Utrecht en Hoekse Waard / Goeree-Overflakkee dat een bus nooit te vroeg mag vertrekken. Bij de concessie Haarlem/IJmond is het voldoende als 75% van de bussen op tijd vertrekt, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt voor te vroeg of te laat vertrekken. Bij de concessie Utrecht mag minder dan 1% van de bussen meer dan 60 seconden te vroeg vertrekken en bij DBL/RMH mag geen enkele bus meer dan 60 seconden te vroeg vertrekken. De provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland nemen de vertrektijd als uitgangspunt voor vertraging, terwijl de provincie Utrecht de aankomsttijd als uitgangspunt neemt.

Rituitval

Bij de meeste concessies mag geen verwijtbare rituitval plaatsvinden. De provincie Flevoland is het mildst: 0,5% verwijtbare rituitval is toegestaan.

Vervoerplicht

Voor bijna iedere concessie zijn eisen opgenomen waarbij geen enkele reiziger bij de halte mag achterblijven. De provincie Flevoland geeft grote evenementen aan als uitzondering en geeft daarnaast aan dat wanneer er toch iemand achterblijft, deze binnen 30 minuten vervangend vervoer wordt geboden. Voor Utrecht is dit ook 30 minuten en voor Noord-Holland Noord 45 minuten bij een niet voorzien groot aanbod reizigers. Wanneer dit wel is voorzien, moet op voorhand extra materieel worden ingezet. De concessie Oost-Utrecht laat de kortste maximale wachttijd toe met 15 minuten. Bij de concessie DBL/RMH is geen concrete eis opgenomen.

Zitplaatsgarantie

Bij het aspect zitplaatsgarantie wordt onderscheid gemaakt tussen het rijden in de spits en buiten de spits waarbij de concessies in Noord-Holland en Zuid-Holland niet toelaten dat reizigers buiten de spits moeten staan. De provincies Utrecht en Flevoland accepteren dat reizigers maximaal 15 minuten moeten staan.

Sociale veiligheid

Bij de concessie IJsselmond en Noord-Holland Noord moet een meerjarenplan sociale veiligheid worden opgesteld en uitgevoerd. Het rapportcijfer voor de klantwaardering van sociale veiligheid moet in Haarlem/IJmond op 8,2 liggen. Bij de concessie DBL/RMH is dit een stuk lager met 7,5 voor de rit en 7,4 voor de halte. In de concessie HWGO ligt de gewenste waardering van de klanten met 8,5 voor de rit en 8,4 voor de halte een stuk hoger dan de gewenste waardering van het personeel met 7,3. In de provincie Utrecht zijn eisen gesteld aan de inzet van fte. De vervoerders van de concessies IJsselmond, Utrecht en Oost Utrecht hebben een inspanningsverplichting voor een gevoel van veiligheid bij de reizigers en het personeel. Ook in Noord-Holland Noord is de vervoerder verantwoordelijk voor de sociale veiligheid van reizigers en personeel.

Tabel 2 Positionering ontwikkelrol en ontwikkelbudget

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Positionering ontwikkelrol De provincie geeft geen duidelijke omschrijving van de positionering. Wel wordt een actieve houding van de vervoerder gevraagd met als doel meer en tevreden reizigers.	Positionering ontwikkelrol De ontwikkelrol ligt zoveel mogelijk bij de vervoerder, maar er moet wel ruimte zijn voor nieuwe wensen van de provincie. De ontwikkelruimte voor de vervoerder is in Noord-Holland Noord in de praktijk kleiner dan bij de concessie Haarlem/IJmond.	Positionering ontwikkelrol De ontwikkelrol ligt in de eerste plaats bij de vervoerder. De provincie kan wel voorstellen doen, waarbij de vervoerder kan worden verplicht hier aan mee te werken. In Oost Utrecht diende de vervoerder mee te werken aan de eventuele invoering van de marketingstrategie.	Positionering ontwikkelrol De vervoerders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de ontwikkelrol welke is gericht op het leveren van een bijdrage aan de beleidsdoelen van de provincie.
Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget Geen budget beschikbaar.	Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget NHN: € 400.000 per jaar voor ontwikkelfunctie en € 500.000 per jaar voor marketingacties. (Samen 4,7% exploitatiebudget). Haarlem/IJmond: geen apart ontwikkelbudget.	Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget Utrecht: € 1 mln. Oost-Utrecht: geen budget.	Beschikbaarheid en hoogte van het ontwikkelbudget HWGO: vaste bijdrage van € 100.000 en maximaal € 300.000 voor activiteiten uit het marketing- en communicatieplan. DBL/RMH: jaarlijks € 1 mln.

In de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ontwikkelrol met name bij de vervoerders. In de provincie Flevoland is geen duidelijke omschrijving gegeven van de positionering. De provincie Flevoland en de concessie Haarlem/IJmond hebben geen ontwikkelbudget beschikbaar. Voor de andere concessies varieert dit budget tussen € 400.000 en € 1 mln. per jaar. Andere instrumenten om in te spelen op actuele ontwikkelingen, zijn clausules voor meer- en minderwerk en het verlengen van de concessie. Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben een concessie verlengd of overwogen dat.

Tabel 3 Instrumenten van concessiebeheer: bonus

	Flevoland	Noord-Holland		Utrecht		Zuid-Holland
Instrument	IJsselmond	Haarlem /IJmond	NH-noord	Oost- Utrecht	Utrecht	DBL/RMH HWGO
Bonus	Maximaal € 20.000 per jaar voor algemene klantwaardering en maximaal € 30.000 per jaar voor de klantwaardering op de aspecten 'reinheid voertuig' en 'klantgerichtheid chauffeurs'	Haarlem/IJmond: maximaal € 900.000 per jaar voor groei reizigersopbrengsten en maximaal € 600.000 per jaar voor uitvoeringsaspecten. NHN: bonus voor stiptheid: maximaal € 500.000 per jaar voor lijndiensten en maximaal € 125.000 per jaar voor Regionet. Verder maximaal € 200.000 voor klantoordeel en maximaal € 100.000 per jaar voor overige aspecten.		Utrecht: maximaal 4% exploitatiebijdrage voor goed verlopen implementatie en klantwaardering. Oost-Utrecht: maximaal 2% exploitatiebijdrage op basis van reizigersgroei per jaar.		Geen bepalingen.

De concessies IJsselmond, Noord-Holland Noord en Utrecht baseren hun bonusbeleid gedeeltelijk of, in het geval van IJsselmond, geheel op de klantwaardering van het openbaar vervoer. De bonus is bij de concessies Haarlem/IJmond en Noord-Holland Noord deels afhankelijk van uitvoeringsaspecten. In Haarlem/IJmond en Utrecht Oost wordt voor de bonus ook rekening gehouden met de reizigersgroei. In de provincie Zuid-Holland zijn er geen bepalingen opgenomen om een bonus uit te keren. In elke provincie is periodiek overleg met de vervoerder een belangrijk instrument om de uitvoering van de concessie bij te sturen.

Tabel 4 Instrumenten van concessiebeheer: malus

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Malus	Maximaal 5% exploitatievergoeding per kalenderjaar; en maximaal 10% exploitatievergoeding per kwartaal. Dit is gebaseerd op punctualiteit, inzetnorm, rituitval, kwaliteit, materieel en reizigersinformatie.	Haarlem/IJmond: maximaal € 900.000 per jaar op basis van groei reizigers- opbrengsten en maximaal € 600.000 per jaar voor uitvoeringsaspecten. NHN: maximaal € 500.000 per jaar op basis van stiptheid lijndiensten en maximaal € 125.000 per jaar voor stiptheid Regionet. Malus per uitvoeringsaspect maximaal € 500.000 voor algemeen klantoordeel en maximaal € 200.000 per jaar voor overige aspecten.	Concessie Utrecht: maximaal 4% van de exploitatiebijdrage op basis van klantwaardering, stiptheid en/of rituitval. Oost-Utrecht: kosten vervangend vervoer plus 25%.	Geen bepalingen.

De provincies Flevoland en Utrecht hebben de maximale hoogte van de malus gerelateerd aan de exploitatievergoeding met respectievelijk 5% en 4%. Bij de concessie Utrecht Oost worden de kosten van het vervangend vervoer met een verhoging van 25% in rekening gebracht als malus.

De malussen voor de concessie Haarlem zijn gerelateerd aan de groei van de reizigersopbrengsten en de uitvoeringsaspecten. Ook de concessie Noord-Holland Noord neemt de uitvoeringsaspecten als uitgangspunt voor de hoogte van de malus met daarnaast de stiptheid van lijndiensten en Regionet. Deze aspecten zijn gelijk aan de aspecten op basis waarvan de bonus wordt toegekend. In de provincie Zuid-Holland zijn er geen bepalingen opgenomen om een malus op te leggen.

Tabel 5 Instrumenten van concessiebeheer: boete

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Boete	IJsselmond: maximaal € 2.500 per kalenderdag en maximaal € 250.000 per jaar.	Onderscheid tussen algemene en specifieke boetes. Haarlem/IJmond: Algemene boete maximaal € 300.000 per jaar. Specifieke boete € 1.450 per voertuig per dag tot een maximum van € 500.000 per jaar. NHN: Bij problemen met implementatie concessie: maximaal € 750.000. Bij problemen met implementatie OV-chipkaart: maximaal € 500.000. Specifieke bedragen per gebeurtenis voor uitvoeringsaspecten.	In Utrecht zijn boetes mogelijk per geconstateerde overtreding, per dag of per maand. Overtreding: € 250 – € 5.000 Dag: € 7.000 - € 15.000 Maand: € 2.000 - € 15.000 Voor de concessie Oost Utrecht geldt een boete van € 250 per verwijtbaar uitgevallen rit.	De maximale boete bij de concessie HWGO bedraagt per kwartaal maximaal 5% van de jaarlijkse exploitatiebijdrage. Bij de concessie DBL/RMH is de boete maximaal 50% van de jaarlijkse exploitatiebijdrage.

De maximale boetes verschillen per provincie. Ook de berekening van de boetes loopt uiteen. Zo is bij de concessies IJsselmond en Utrecht een maximum op te leggen boete per dag vastgesteld. Bij Haarlem/IJmond is het dagelijkse maximum vastgelegd per voertuig. Bij de concessie Oost Utrecht is de boete vastgesteld op € 250 per rit. Bij de concessie Utrecht is geen jaarlijks maximum vastgelegd, maar wel een maandelijks maximum van € 15.000. De concessie Noord-Holland Noord is de enige waarbij de boetes zijn gerelateerd aan de implementatie van de concessie en de invoering van de OV-kaart.

Tabel 6 Instrumenten van concessiebeheer in opzet

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Intrekken concessie	Mogelijk	Mogelijk	Niet mogelijk (destijds wel mogelijk bij concessie Oost-Utrecht)	Mogelijk als één of meerdere boetes niet tot naleving concessie leidt

Beleidsuitvoering (hoofdstuk 5)

Aanbod en gebruik

In enkele tabellen wordt inzicht geboden in de ontwikkeling van aanbod en gebruik van het streekvervoer.¹⁹⁹ Relevante indicatoren zijn de ritkilometers voor het aanbod (tabel 7) en de reizigerskilometers voor het gebruik (tabel 8). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze cijfers de provincies als OV-autoriteit betreffen, waarbij de vier stadsregio's buiten beschouwing zijn gelaten.

Tabel 7 Indicatieve ritkilometers per provincie van de Randstad, 2000-2007, geïndexeerd (2000=100) en voor 2000 en 2007 absoluut (-) in mln. km's

	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Flevoland	100 (13)	109	120	123	124	126 (17)
Noord-Holland	100 (30)	88	82	81	89	91 (28)
Utrecht	100 (13)	102	101	108	107	109 (15)
Zuid-Holland	100 (40)	93	91	102	103	117 (47)

Bij tabel 7 merken we op dat de verschillen tussen deze vier provincies aanzienlijk zijn. Recente aanbestedingen leiden in een aantal gebieden tot een duidelijke groei van het aantal ritkilometers.

Tabel 8 geeft een indruk van het gebruik, waaruit blijkt dat het aantal reizigerskilometers voor bus, tram en metro (dus exclusief de trein) sinds 2000 redelijk gelijk is gebleven met enige schommelingen. De soms sterke fluctuaties voor sommige OV-autoriteiten kunnen het gevolg zijn van trendbreuken in de berekeningsmethodiek en een toenemend gebruik van niet-landelijke kaartsoorten (zoals het MAXX-tarief in Almere), maar soms ook door overdracht van lijnen tussen OV-autoriteiten, bijvoorbeeld in 2003-2004 van het BRU (stadsregio Utrecht) naar de provincie Utrecht.

¹⁹⁹ Commissie WROOV / NEA (juni 2008), Ontwikkeling reizigerskilometers. KpVV / NEA (november 2008), Ontwikkeling van het aanbod van ov-diensten – vanaf 2000 tot 2007.

Tabel 8 Reizigerskilometers (bus, tram, metro) per provincie van de Randstad, 2000-2007, geïndexeerd (1999=100, afgerond) en voor 2000 en 2007 absoluut in mln. km's

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Flevoland	104 (169)	109	98	94	118	121	118	123 (200)
Noord-Holland	99 (303)	100	96	90	83	83	89	92 (283)
Utrecht	101 (54)	103	106	101	265	279	293	315 (168)
Zuid-Holland	103 (495)	104	99	95	96	89	98	102 (489)

Resultaten van de vervoerder

De punctualiteit wordt in de provincies op verschillende wijze gemeten. Flevoland en Zuid-Holland maken onderscheid tussen vertrekpunctualiteit en aankomstpunctualiteit. Noord-Holland en Utrecht maken dat onderscheid niet. Een goede vergelijking is daarom niet mogelijk. Voor rituitval zijn evenmin goed vergelijkbare gegevens voorhanden.

Klantwaardering

Een belangrijke bron van informatie over de klant is de klantenbarometer van het KpVV. Dat is een landelijk onderzoek onder reizigers in het openbaar vervoer, dat sinds 2004 jaarlijks wordt gehouden. Er wordt een algemeen oordeel van de klantwaardering per provincie berekend (zie tabel 9). Daarnaast wordt bij elke concessie de klantwaardering op meerdere aspecten vergeleken (zie tabel 10).

Tabel 9 Algemeen oordeel klantwaardering per provincie

	2007	2008
Flevoland	7,4	7,2
Noord-Holland	7,2	7,5
Utrecht	7,1	7,2
Zuid-Holland	7,1	7,3

Het algemeen oordeel van de klantwaardering is in 2008 in drie van de vier provincies gestegen ten opzichte van 2007. Alleen in Flevoland is het klantoordeel gedaald. Voor alle vier Randstadprovincies ligt de score overigens tenminste op het landelijke gemiddelde, dat 7,2 bedraagt.

Tabel 10 Aspecten klantwaardering 2008

	Landelijk	Flevoland		Noord-Holland		Utrecht	Zuid-Holland		
		IJssel- mond	Lely- stad	Haarlem- IJmond	NHN	Oost- Utrecht	DBL	RMH	HW/GO
Algemeen oordeel	7,2	7,0	7,3	7,5	7,6	7,2	7,3	7,3	7,1
Stiptheid bus bij vertrekhalte	6,7	6,7	7,2	6,6	7,3	6,5	6,8	6,6	7,1
Sociale veiligheid in bus	7,9	7,9	7,9	8,0	8,3	8,0	8,3	8,2	8,0
Klantvriendelijkheid chauffeurs	7,1	7,2	7,5	7,4	7,7	7,2	7,5	7,6	7,3
Rijstijl chauffeur	6,9	6,8	7,1	7,1	7,2	6,9	7,2	7,3	6,9
Beschikbaarheid zitplaatsen	8,1	8,2	9,0	8,8	8,8	8,3	8,5	8,7	8,1
Netheid bus	6,6	6,0	6,5	7,3	6,9	7,1	7,2	7,2	6,9
Kwaliteit informatie	7,0	6,8	7,2	7,5	7,1	7,1	7,2	7,3	7,0
Kwaliteit informatie bij vertraging	4,7	3,6	3,9	3,9	4,3	4,3	4,1	4,1	4,3

Uit tabel 10 blijkt dat klanten de aspecten van het openbaar vervoer in de concessies bijna allemaal met tenminste een voldoende waarderen. Een uitzondering wordt gevormd door de kwaliteit van de informatievoorziening bij vertragingen. Deze score ligt structureel lager.

Inzet instrumenten concessiebeheer

Tabel 11 Inzet van instrumenten van concessiebeheer bij de provincies o.b.v. onderzochte concessies

Instrument	Jaar	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Bonus	2005	Nee	N.v.t.	Nee	N.v.t.
	2006	Nee	Nee	Nee	N.v.t.
	2007	Nee	Nee	Nee	N.v.t.
	2008	Nee	N.n.b.	Nee	N.v.t.
Malus	2005	Nee	N.v.t.	Nee	N.v.t.
	2006	Ja, bedrag n.n.b.	€ 930.000	Nee	N.v.t.
	2007	Ja, bedrag n.n.b.	€ 1.170.000	Nee	N.v.t.
	2008	Ja, bedrag n.n.b.	N.n.b.	Nee	N.v.t.
Boetes	2005	Nee	N.v.t.	Nee	Nee
	2006	Nee	€ 350.000	€ 89.250	Nee
	2007	Nee	€ 270.000	€ 96.250	Nee
	2008	Nee	N.n.b.	N.n.b.	Nee

Als de provincie volgens de concessievoorwaarden geen mogelijkheid heeft een bonus, malus of boete op te leggen, is 'n.v.t.' in de tabel ingevuld. Als de concessievoorwaarden wel voorzien in een bonus, een malus of een boete, maar de provincie heeft daar geen gebruik van gemaakt, is 'nee' ingevuld in de tabel. Uit de tabel blijkt dat Noord-Holland en Flevoland een malus hebben opgelegd voor onvoldoende prestaties van de vervoerder. In Noord-Holland is de omvang van de malus bekend, in Flevoland niet. De provincies Noord-Holland en Utrecht hebben ook boetes opgelegd. In Noord-Holland is het totale boetebedrag hoger dan in Utrecht. Op zich hoeft dat niet te betekenen dat Noord-Holland ook strikter boetes oplegt. Het is ook mogelijk dat Noord-Holland meer mogelijkheden heeft om boetes op te leggen en die boetes per overtreding ook hoger kunnen zijn.



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Algemeen

- APE / MuConsult, *Omvang BDU: beschikbare middelen en ambities*, oktober 2008.
- Commissie WROOV / NEA, *Ontwikkeling reizigerskilometers*, juni 2008.
- KpVV, *Sleutels voor concessiebeheer*, december 2006.
- KpVV, *Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer – Personeelsmonitor 2008*, mei 2009.
- KpVV, *Onderzoek Klantenbarometer resultaten 2004 t/m 2008* (rapport per provincie), maart 2009.
- KpVV, *Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV)*, juni 2008.
- KpVV, *Sociale veiligheid van de ov-reiziger – Reizigersmonitor 2008*, mei 2009.
- KpVV / NEA, *Ontwikkeling van het aanbod van ov-diensten – vanaf 2000 tot 2007*, november 2008.
- Ministerie van EZ, *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, februari 2008.
- Ministerie van Financiën, *Handreiking Doelformulering en Prestatiegegevens*, 2002.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers – Een advies over reizigersgroei door modernisering van de toepassing van het concessiestelsel*, maart 2009.
- Stuurgroep Nationale Mobiliteitsmonitor (RWS/DVS), *Nationale mobiliteitsmonitor 2008*, september 2008.
- Tweede Kamer, *Memorie van Toelichting bij Wet Personenvervoer 2000*, vergaderjaar 1998–1999, 26 456, nr. 3.
- Twijnstra Gudde / MuConsult, *Evaluatie Wp2000: Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, 2005.
- Vries, K. de, *Gesternte van het streekvervoer – de noodzaak van regie en overleg*, 6 juni 2008.

Provincie Noord-Holland

- Aanbesteding collectief personenvervoer Noord-Holland Noord 2008-2016 Dilemmanota, 21 mei 2007.
- Brief Gedeputeerde aan leden Commissie Wegen, Verkeer en Vervoer betreffende uitvoeringskwaliteit busdienstregeling Noord-Holland Noord, 14 januari 2009.
- Brief GS aan Connexxion NV met kenmerk 2008-28122.
- Brief Connexxion aan Provincie Noord-Holland (kenmerk H.08.400.HD/lvO), 30 juli 2008 en de reactie hierop per brief van CdK (kenmerk 2009-7824), 16 februari 2009.
- Brief GS aan Connexxion NV met kenmerk 2006-17386.
- Brief GS aan Connexxion NV met kenmerk 2006-16339.
- Brief GS aan PS (kenmerk 2008-31520), 2 juni 2008. Bijlage bij nota 2008-31520.
- Brief GS aan PS i.v.m. verlenging concessie Haarlem/IJmond (kenmerk 2008-59998), 2 december 2008.
- Concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord 2008-2016.
- Concessie Openbaar Vervoer Haarlem/IJmond, artikel 3.3, december 2005.
- De organisatie van het collectief personenvervoer in Noord-Holland Noord, Discussienotitie, februari 2007.
- Eenheid Concern Controlling. Exploitatie openbaar vervoer, Audit. Rapportage versie 3.1, oktober 2007.

- Hoofdlijnennotitie aanbesteding openbaar vervoer Gooi en Vechtstreek 2011, 20 januari 2009.
- Jaarstukken 2006, 2007 en 2008.
- Jaarverslag 2006 Concessie openbaar vervoer Haarlem/IJmond, 2007.
- Meerjarenplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer 2005-2009, oktober 2004
- Monitoringsysteem Noord-Holland (Excel bestand), gegevens t/m 2007.
- Offerteaanvraag Aanbesteding OV Haarlem/IJmond (A&B Deel).
- Offertes vervoerders.
- Opzet monitoringsysteem t.b.v. concessiebeheer, versie 30 mei 2005.
- Programma van Eisen Stads- en Streekvervoer concessie Haarlem/IJmond, 2 november 2004.
- Programmabegroting 2007 en 2008.
- Programma van Eisen concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord. 14 december 2008 - juli 2016.
- Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan, Actualisatie van het PVVP 2007-2013. PS, 1 oktober 2007.
- PVVP monitor 2007. Pilot monitor - definitief, 28 oktober 2008.
- Reactie- en wijzigingsnota Programma van Eisen Concessie Openbaar Vervoer Noord-Holland Noord.
- Reglement Commissie Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer, december 2002.
- Samenvatting jaarverslagen openbaar vervoer 2007. Bijlage bij nota 2008-31520.
- Startnotitie aanbestedingen stads- en streekvervoer Haarlem / IJmond en Gooi en Vechtstreek (publicatiedatum onbekend).
- Verkeers- en vervoersplan Noord-Holland: Ruimte voor mobiliteit. Beleidsagenda (deel A van het Uitvoeringsprogramma VVPNH), datum.
- Verslagen concessie-overleggen.

Websites

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ www.kpvsove.nl. ▪ www.kpvv.nl ▪ www.minvenw.nl ▪ www.noord-holland.nl ▪ www.rocov.nl ▪ www.stichting-opc.nl |
|---|



BIJLAGE C

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Noord-Holland

- De heer D. Jacobs, concessiebeheerder Haarlem-IJmond
- De heer J. Klinkhamer, concessiebeheerder Noord-Holland Noord
- Mevrouw C. Marcus, financieel medewerker
- De heer C. Mooij, gedeputeerde met portefeuille verkeer en vervoer
- Mevrouw J. Reijs, beleidscoördinator collectief vervoer

Vervoerbedrijf

- Mevrouw D. Wennekendonk, Connexxion, accountmanager Noord-Holland (tot 1 januari 2009)

Reizigersplatform

- Mevrouw H. van der Geest-Donkers, SBO Noord-Holland, lid CCOV Noord-Holland Noord
- De heer L. Maat, ROVER Noord-Holland, lid CCOV Noord-Holland Noord.

Deelnemers discussiebijeenkomst

- De heer B. Rijnbeek, provincie Flevoland, senior beleidsmedewerker openbaar vervoer
- Mevrouw J. Reijs, provincie Noord-Holland, beleidscoördinator collectief vervoer
- Mevrouw E. Vrielink, provincie Utrecht, beleidscoördinator openbaar vervoer
- Mevrouw A. de Wit, provincie Zuid-Holland, hoofd bureau regiocoördinatie, subsidies en vervoer
- De heer T. Verhaar, provincie Zuid-Holland, beleidsmedewerker



BIJLAGE D

Lijst van afkortingen

Afkorting	Beschrijving
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
BDU	Brede Doeluitkering
BRU	Bestuur Regio Utrecht (stadsregio)
CCOV	Commissie Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer
CPB	Centraal Planbureau
CVV	Collectief Vraagafhankelijk Vervoer
DRIS	Dynamisch Reizigers Informatie Systeem
Dru	dienstregelinguur
EEV-norm	Enhanced Environmentally friendly Vehicle (milieunorm voor bussen)
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GS	Gedeputeerde Staten
HOV	Hoogwaardig openbaar vervoer
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KC SV&M	Kenniscentrum Sociale Veiligheid en Mobiliteit
KIM	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
KpVV	Kennisplatform Verkeer en Vervoer
MIPOV	Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer
Nma	Nederlandse mededingingsautoriteit
NVB	Nationale vervoerbewijzen
NVS	Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OV	Openbaar vervoer
PS	Provinciale Staten
PVVP	Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan
ROCOV	Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
ROVER	Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VOC	Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumgemeenten
VVN	Veilig Verkeer Nederland
Wp2000	Wet personenvervoer 2000
WROOV	Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen

