

EINDRAPPORT

Sturing in de OV-concessies Utrecht

Onderzoek naar de sturing door Provinciale Staten en
Gedeputeerde Staten in de OV-concessies

Utrecht | oktober 2021



Voorwoord

Mobiliteit is van groot belang voor de Nederlandse samenleving. Het openbaar vervoer maakt een essentieel onderdeel uit van de totale mobiliteit en levert een bijdrage aan uiteenlopende maatschappelijke doelen, zoals bereikbaarheid, leefbaarheid en maatschappelijke deelname.

De COVID-19 pandemie heeft grote impact (gehad) op het openbaar vervoer. Nederlanders reisden sinds de eerste lockdown in maart 2020 bijna drie keer minder vaak met het openbaar vervoer. Sinds de maatregelen flink zijn versoepeld wordt het weer drukker in het openbaar vervoer. De verwachting is dat de mobiliteit na de COVID-19 pandemie (uiteindelijk) weer in volle omvang op gang komt.

In de provincie Utrecht zijn de voorbereidingen voor een nieuwe concessieperiode voor het Utrechts regionaal openbaar vervoer gestart. Op de website van de provincie Utrecht is de volgende ambitie te lezen: “Snel, veilig en makkelijk met de bus, tram of regiotaxi naar elke plek in onze provincie kunnen reizen”. De provincie is hierbij echter afhankelijk van de vervoerder(s). Als je de uitvoering niet zelf doet, hoe hou je dan grip op de situatie? Welke kaders moet je de vervoerder meegeven? Hoe kan je gedurende een concessieperiode nog bijsturen? En binnen de provincie natuurlijk de vraag met betrekking tot de verantwoordelijkheden: waar gaan PS over en waar gaan GS over?

In dit rapport zijn de antwoorden op deze vragen te vinden. Het rapport geeft inzicht in de verschillende sturingsmogelijkheden in de OV-concessie(s) van de provincie Utrecht. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar de wijze waarop PS en GS kunnen sturen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari 2021 tot en met juli 2021. Voor het onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd, zijn er interviews gehouden bij de provincie, vervoerbedrijven en de ROCOV en is een beknopte enquête gehouden onder de Statenleden. In de onderzoeksperiode werd volledig op afstand gewerkt. De betrokken ambtenaren hebben alle benodigde informatie digitaal aangeleverd en de interviews zijn allemaal online gehouden. Wij willen alle betrokkenen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek en daarbij specifiek de heer Hans Schoen voor de goede procesbegeleiding.

Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van het externe onderzoeksbureau MuConsult: Sjoerd Kremer MSc MA (onderzoeker), Valentijn Vlek BSc (onderzoeker) en drs. Roeland Pieper (onderzoeker en projectleider). Het begeleidingsteam vanuit de Randstedelijke Rekenkamer bestond uit: Joris Brandts MSc MA (onderzoeker), Manon Laan MSc (onderzoeker) en drs. Linda Thompson-Voetee (adjunct-directeur en senior projectleider).

dr. ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE NOTA

1	INLEIDING	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	5
2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	7
2.1	Verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden van PS en GS	7
2.2	Conclusies en aanbevelingen.....	9
3	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN	18
4	NAWOORD	22

NOTA VAN BEVINDINGEN

1	INLEIDING	23
1.1	Aanleiding.....	23
1.2	Achtergrond.....	23
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	25
1.4	Afbakening	25
1.5	Werkwijze, context en rapportage	26
1.6	Beoordelingskader.....	28
1.7	Leeswijzer	29
2	STURING TIJDENS KADERSTELLING	30
2.1	Inleiding	30
2.2	Taken en verantwoordelijkheden.....	30
2.3	Sturingsmogelijkheden en wijze van sturing.....	32
2.3.1	Scope van de concessie.....	33
2.3.2	Sturingsfilosofie	38
2.3.3	Wijze van concessieverlening	39
2.4	Doelen van de concessies en doelrealisatie.....	40
2.4.1	Concessie U-OV.....	41
2.4.2	Concessie Syntus Utrecht	42
3	STURING TIJDENS CONCESSIE- VERLENING	45
3.1	Inleiding	45
3.2	Taken en verantwoordelijkheden.....	46
3.3	Sturingsmogelijkheden en wijze van sturing.....	48
3.3.1	Programma van Eisen	49
3.3.2	Selectie- en gunningscriteria	52
3.3.3	Financiële bepalingen: subsidiemodel.....	56
3.3.4	Financiële bepalingen: prestatieafhankelijke beloningen en sancties.....	57
3.4	Resultaat van de concessieverlening	58

 4 	STURING TIJDENS CONCESSIEBEHEER	59
4.1	Inleiding	59
4.2	Taken en verantwoordelijkheden	59
4.3	Sturingsmogelijkheden en wijze van sturing door GS	60
4.3.1	Monitoring door GS	62
4.3.2	Periodiek concessiebeheeroverleg met de vervoerder	64
4.3.3	Beoordeling van plannen van de vervoerder	67
4.3.4	Procedureafspraken bij bijzondere of onvoorziene omstandigheden	69
4.3.5	Geven van een schriftelijke aanwijzing	71
4.3.6	Sancties	72
4.3.7	Financiële prikkels	77
4.3.8	Herijking	83
4.3.9	Afspraken tramvoertuigen en traminfrastructuur in concessie U-OV	84
4.4	Sturingsmogelijkheden en wijze van sturing door PS	85
4.4.1	Informatievoorziening PS	87
4.4.2	Vragenrecht	89
4.4.3	Recht van motie	92
4.4.4	Budgetrecht	94
4.4.5	Overige interactie tussen PS en GS	94
	[BIJLAGE A] ANALYSE DOELLEN EN DOELREALISATIE	95
A.1	Concessie U-OV	95
A.2	Concessie Syntus Utrecht	99

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

De provincie Utrecht is concessieverlener voor het bus- en tramvervoer op haar grondgebied. De twee huidige openbaar vervoerconcessies in Utrecht lopen beiden in december 2023 af. In de Statenbrief van 3 maart 2020 hebben GS geschetst hoe de nieuwe concessieverlening wordt voorbereid. In het kader van de start van het aanbestedingstraject hebben de Utrechtse leden van de programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer geadviseerd om voor de provincie Utrecht een onderzoek naar OV-concessies uit te voeren.¹ De Randstedelijke Rekenkamer heeft het onderzoek vervolgens in haar programmering opgenomen.

Sindsdien zijn wij geconfronteerd met het COVID-19 virus, dat ook voor het openbaar vervoer flinke gevolgen heeft. Door de beperkende maatregelen zijn het aantal reizigers en daarmee de reizigersopbrengsten fors gedaald, wat de betaalbaarheid van het openbaar vervoer onder druk heeft gezet. Er bestaat op dit moment grote onzekerheid of, en zo ja wanneer en in welke mate, het gebruik van het openbaar vervoer zich weer volledig herstelt. Vervoerders hebben aangegeven dat zij in de huidige omstandigheden niet in staat zijn om in te schrijven op aanbestedingen van OV-concessies.² Om deze reden heeft de provincie Utrecht besloten om de aanbestedingsprocedure op een later tijdstip te organiseren en de startdatum van de nieuwe concessie(s) met twee jaar naar december 2025 te schuiven.³

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Vanuit PS van de provincie Utrecht is met name de vraag aan de Rekenkamer gekomen om meer inzicht te bieden in welke invloed PS hebben en kunnen hebben op OV-concessies. Daarbij is gevraagd aan welke “knoppen” PS zouden kunnen draaien. PS en GS hebben bij de concessieverlening en gedurende de looptijd van de concessie elk een eigen verantwoordelijkheid en rol. Dit beïnvloedt de wijze waarop zij (kunnen) sturen.

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de sturingsmogelijkheden in de OV-concessies van de provincie Utrecht, met aandacht voor de verantwoordelijkheden die GS en PS daarbij hebben. Hierbij hoort de volgende centrale onderzoeksvraag:

Centrale onderzoeksvraag

Hoe kan de provincie Utrecht sturen in de nieuwe OV-concessie(s), met daarbij onderscheid naar de wijze waarop Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kunnen sturen?

Om tot een antwoord te komen op de centrale onderzoeksvraag, zijn eerst de volgende deelvragen beantwoord:

1. Welke taken en verantwoordelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op het gebied van OV-concessies?
2. Welke sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten tot haar beschikking?
3. Welke doelen worden met de huidige OV-concessies nagestreefd en in welke mate zijn deze gerealiseerd?
4. Hoe sturen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het algemeen in de huidige OV-concessies en in het bijzonder op het realiseren van de doelen?

¹ Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer, vergadering 14 november 2019.

² Zoals aangegeven door vervoerders in *Corona en OV-aanbestedingen*, een onderzoek voor CROW-KpVV i.s.m. DOVA, december 2020.

³ Brief van GS aan PS d.d. 26-01-2021, met als onderwerp Gewijzigde planning aanbesteding nieuwe concessie OV, kenmerk 2051524397-123.

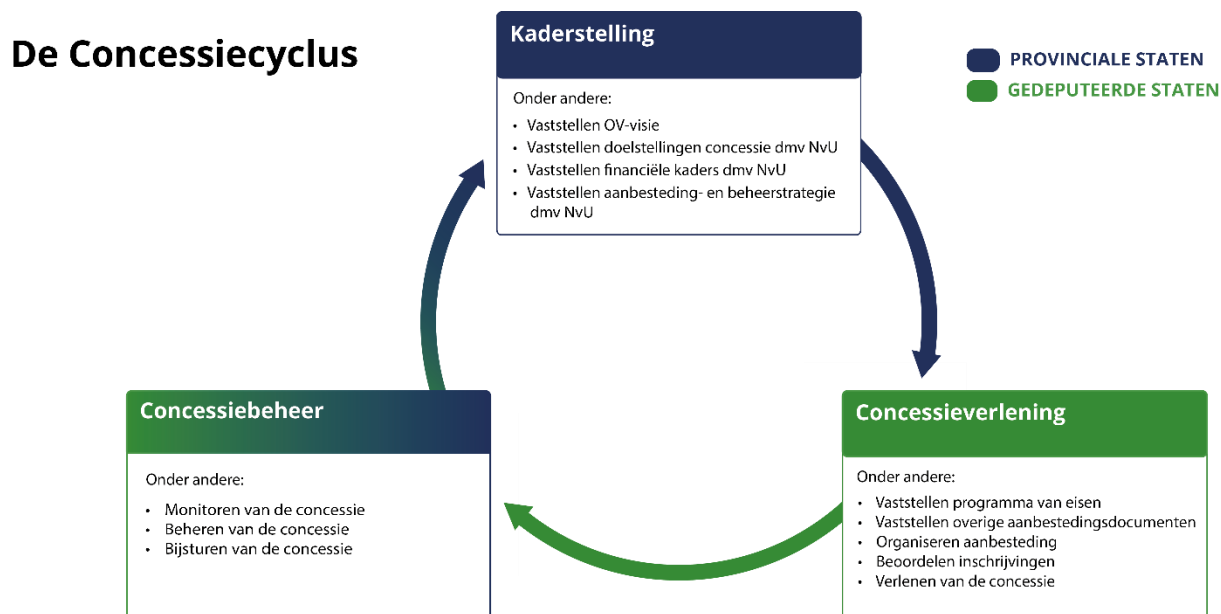
5. In welke mate heeft de huidige wijze van sturing (aantoonbaar) bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de huidige OV-concessies?
6. Welke sterktes en zwaktes zijn te identificeren in de huidige wijze van sturing?

De antwoorden op deze deelvragen vormen de bouwstenen voor de uiteindelijke beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

| 2 | Conclusies en aanbevelingen

2.1 Verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden van PS en GS

Bij het in kaart brengen van de sturing in OV-concessies is er een onderscheid te maken in drie fasen die samen de concessiecyclus vormen: 1) kaderstelling; 2) concessieverlening en 3) concessiebeheer (zie Figuur 1). PS en GS hebben tijdens elke fase van de concessiecyclus verschillende verantwoordelijkheden en daaruit voortvloeiende sturingsmogelijkheden. De verantwoordelijkheid voor sturing tijdens de kaderstelling ligt vooral bij PS, terwijl GS verantwoordelijk zijn voor sturing gedurende de fase van concessieverlening. Bij het concessiebeheer zijn PS en GS samen verantwoordelijk voor de sturing.



Figuur 1 Concessiecyclus

Sturing tijdens fase kaderstelling

PS hebben tijdens de fase van kaderstelling een belangrijke rol in de sturing op de concessie. De verantwoordelijkheden van PS met betrekking tot de concessies vloeien voort uit de Provinciewet en zijn kaderstellend en controlerend van aard. Zo hebben zij de verantwoordelijkheid om de begroting vast te stellen en zijn PS bevoegd om tijdens de uitvoering van een concessie de financiële kaders bij te stellen, bijvoorbeeld in geval van bezuinigingen of het bekostigen van aanvullende ambities. GS stellen de kaderstellende beleidsmatige en financiële documenten op, die vervolgens (eventueel na aanpassing) door PS worden vastgesteld.

Via de beleidsmatige en financiële kaders van de concessies kan de concessieverlener sturen op een aantal aspecten. De belangrijkste zijn:

1. De scope van de concessie. Dat wil zeggen de afbakening van het geografisch domein, het vervoerpakket en de taken.

2. De sturingsfilosofie. Dit is de wijze waarop de concessieverlener tijdens de uitvoering van de concessie (bij)stuurt om de doelen te realiseren. De mogelijkheden zijn volgen, controleren, stimuleren en participeren, of een combinatie daarvan.
3. De wijze van concessieverlening. Dit gaat via een openbare aanbesteding, maar er zijn een zeer beperkt aantal uitzonderingen.

Sturing tijdens fase concessieverlening

GS hebben een belangrijke rol in de sturing tijdens de fase van concessieverlening. De verantwoordelijkheden van GS met betrekking tot concessies vloeien voort uit de Wp2000. GS hebben de bevoegdheid om concessies voor openbaar vervoer te verlenen, te wijzigen of in te trekken. Ter voorbereiding van de aanbesteding moeten GS een Programma van Eisen (PvE) en verschillende andere aanbestedingsdocumenten opstellen, passend binnen de door PS vastgestelde kaders. Vervolgens moeten GS de aanbesteding organiseren, inschrijvingen beoordelen en een concessie verlenen. GS informeren PS over het resultaat van de aanbesteding. PS hebben geen formele taken en verantwoordelijkheden tijdens de concessieverlening.

Tijdens het proces van concessieverlening beschikken GS over drie belangrijke instrumenten om te sturen op de uitkomsten van dit proces, te weten het PvE, de selectie- en gunningscriteria en de financiële bepalingen. Deze instrumenten en de daarbij te maken keuzes zijn in Tabel 1 samengevat.

Tabel 1 Sturingsmogelijkheden GS tijdens concessieverlening

Sturingsinstrument	Te maken keuze
Programma van Eisen (PvE)	Functionele- versus technische eisen Input- versus outputsturing Hoogte minimum voorzieningenniveau
Selectie- en gunningscriteria	De criteria op basis waarvan de provincie een vervoerder selecteert en de concessie gunt
Financiële bepalingen: subsidiemodel	Kostencontract, opbrengstencontract of suppletiecontract Beschikbare exploitatiesubsidie en geormerkte subsidies
Financiële bepalingen: prestatieafhankelijke beloningen en sancties	O.a. het subsidiemodel en een eventuele bonus-malusregeling

Sturing tijdens fase concessiebeheer

GS dragen als concessieverlener de verantwoordelijkheid voor het monitoren, controleren en (bij)sturen tijdens de uitvoering van de concessie. Daarnaast hebben GS de taak de regionale openbaar vervoertarieven vast te stellen. GS dienen PS te informeren over relevante zaken met betrekking tot de uitvoering van de concessie. PS zijn verantwoordelijk voor de controle op GS.

GS beschikken over een aantal sturingsmogelijkheden tijdens de uitvoering van beide concessies. Daarbij zijn de volgende typen instrumenten c.q. activiteiten te onderscheiden:

Tabel 2 Sturingsmogelijkheden GS tijdens concessiebeheer

Instrument c.q. activiteit	Toelichting beschikbaarheid
Monitoring	Aan de hand van gegevens die de vervoerder op grond van de concessie aanlevert c.q. die de provincie in eigen beheer verzamelt
Overleg met de vervoerder	O.a. periodiek concessiebeheeroverleg met de vervoerder

Instrument c.q. activiteit	Toelichting beschikbaarheid
Beoordeling van plannen van de vervoerder	O.a. vervoerplan, een kwaliteitsplan en/of een marketingplan
Procedureafspraken bij bijzondere of onvoorziene omstandigheden	O.a. een tijdelijke ontheffing, aanpassing van de concessie, overmachtsbepalingen
Geven van een aanwijzing	O.a. de eis om een verbeterplan op te stellen
Sancties	O.a. het opleggen van een boete of het intrekken van de concessie
Financiële prikkels	Bonus/malusregeling, een prestatieafhankelijke subsidie in beide concessies beschikbaar Verlenging van de concessieduur in geen van de concessies beschikbaar
Periodieke herijking van de concessie	Niet beschikbaar in beide concessies

Tijdens de uitvoering van de concessie hebben PS de volgende sturingsmogelijkheden:

Tabel 3 Sturingsmogelijkheden PS tijdens concessiebeheer

Instrument c.q. activiteit	Toelichting
Informatievoorziening PS	Informatie aangeleverd (door GS) aan PS.
Vragenrecht	Het recht om schriftelijke en mondelinge vragen te stellen.
Recht van interpellatie	Het recht om GS te vragen om opheldering over het door hen gevoerde beleid.
Recht van amendement	Het recht om een voorstel te wijzigen.
Recht van motie	Het recht om GS te verzoeken iets te doen of juist te laten.
Recht van initiatief	Het recht om een voorstel in te dienen voor bijvoorbeeld een verordening of plan.
Enquêterecht	Het recht om onderzoek te doen naar het beleid van GS.
Budgetrecht	Het recht om financiële middelen beschikbaar te stellen en de begroting vast te stellen.
Overige interactie tussen PS en GS	Situaties waarin interactie tussen PS en GS plaatsvindt buiten de hierboven genoemde.

2.2 Conclusies en aanbevelingen

Conclusie 1

De doelen van de huidige U-OV concessie en Syntus Utrecht concessie worden grotendeels gemonitord en zijn grotendeels gerealiseerd.

In de U-OV concessie zijn vier doelen benoemd, waarvan 'OV versterkt de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio' en 'vervoerder acteert proactief richting regio' zijn gerealiseerd. De doelen 'klanttevredenheid in het OV is hoog' en 'OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid' zijn grotendeels gerealiseerd. Sinds 2015 is het rapportcijfer voor de klanttevredenheid voor tram U-OV tenminste gelijk aan de streefwaarde. Voor bus U-OV is dit sinds 2016 het geval (de U-OV concessie is in december 2013 gestart). Bij het doel 'OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid' geldt dat onbekend is of het subdoel 'Minder energieverbruik per voertuigkilometer en reizigerskilometer' wordt gerealiseerd. Qbuzz heeft in haar offerte aangegeven hier jaarlijks over te rapporteren, maar dit is niet gebeurd. Bij het feitelijk wederhoor is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat de CO2 uitstoot van het materieel wel wordt gemonitord en het subdoel 'minder energieverbruik' inmiddels achterhaald is. In de Syntus Utrecht concessie is het doel 'vraaggericht voorzieningenniveau' gerealiseerd en zijn de andere drie doelen 'proactieve vervoerder', 'hoge reizigerstevredenheid' en 'verantwoord ondernemerschap' deels of grotendeels gerealiseerd. Bij het doel 'proactieve vervoerder' is het subdoel 'verhogen

kostendekkingsgraad naar 50%' nog niet gerealiseerd. Een stijgende lijn is zichtbaar, het eindresultaat is nog niet gerealiseerd. Het doel 'hoge reizigerstevredenheid' is in 2017 niet gerealiseerd, maar in 2018 en 2019 wel. Bij het doel 'verantwoord ondernemerschap' is onbekend of het subdoel 'Op het gebied van social return besteedt vervoerder jaarlijks € 100.000 aan SROI (social return on investment) maatregelen' is gerealiseerd. Beide concessies eindigen in december 2023. Dit betekent dat voor de doelen waarvoor nu nog geen indicator en/of monitoringsinformatie beschikbaar is, dan niet kan worden vastgesteld of deze doelen zijn gerealiseerd.

Aanbeveling 1a (aan GS en PS)

Formuleer tijdens de fase van kaderstelling de doelen zodanig dat deze gedurende de hele looptijd van de concessie voor provincie en vervoerder een richtpunt blijven vormen.

Toelichting

Dit voorkomt dat doelen en ambities uitgewerkt dreigen te raken als deze tussentijds zijn gerealiseerd. Een mogelijkheid daarvoor is om dynamische in plaats van statische streefwaarden te stellen. Hierdoor wordt voor de doelen de lat steeds een beetje hoger gelegd. Een voorbeeld is om te streven naar een jaarlijkse stijging van het rapportcijfer voor reizigerstevredenheid, in plaats van een specifieke vaste waarde.

Aanbeveling 1b (aan GS en PS)

Toets, in aanvulling op aanbeveling 1a, gedurende de looptijd van de concessie tussentijds de realisatie van de geformuleerde doelen gezamenlijk met de concessiehouder en stel de doelen zo nodig bij, bijvoorbeeld tijdens een periodieke herijking (zie aanbeveling 2c).

Toelichting

Het kan lastig zijn om voor de gehele concessieperiode doelen te formuleren, zeker als beleidsambities tussentijds wijzigen. Een andere reden voor een tussentijdse evaluatie van de doelen is dat het soms niet mogelijk is om dynamische streefwaarden te formuleren. Bijvoorbeeld omdat een doel op een bepaald moment gerealiseerd moet zijn en een verdere ontwikkeling daarna niet mogelijk of wenselijk is. Een voorbeeld is het doel dat in 2030 het openbaar vervoer volledig wordt uitgevoerd met zero emissievoertuigen. Een tussentijdse evaluatie van de doelen kan de concessie flexibeler maken.

Aanbeveling 1c (aan GS en PS)

Zorg ervoor dat alle (sub)doelen gemonitord worden zodat de doelrealisatie te volgen is. Formuleer daarom voor elk (sub)doel een passende indicator.

Conclusie 2

GS hebben gedurende de concessiecyclus verschillende sturingsmogelijkheden toegepast in beide concessies. De huidige wijze van sturing heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen, hoewel dit niet voor alle sturingsinstrumenten afzonderlijk aan te tonen is. In de huidige wijze van sturing zijn sterktes maar ook enkele zwaktes te onderscheiden, die hieronder zijn toegelicht.

Sturing tijdens fase concessieverlening

GS (en BRU als toenmalige concessieverlener van de U-OV concessie) hebben de sturingsmogelijkheden in de U-OV en Syntus Utrecht concessie tijdens de fase van concessieverlening op verschillende manieren toegepast, zoals Tabel 4 samengevat laat zien.

Tabel 4 Toegepaste sturingsmogelijkheden GS tijdens concessieverlening

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
<i>Programma van eisen</i>		
Functionele- versus technische eisen	Zoveel mogelijk functionele eisen, maar op onderdelen ook technische eisen	Zoveel mogelijk functionele eisen, maar op onderdelen ook technische eisen
Input- versus outputsturing	Outputsturing	Outputsturing
Hoogte minimum voorzieningenniveau	Een door het BRU opgestelde referentiedienstregeling 2013 uitgevraagd	Basisvoorzieningenniveau uitgevraagd
<i>Selectie- en gunningscriteria</i>		
Selectiecriteria	Communauxtaire vergunning Verzekering bedrijfs- en beroepsaansprakelijkheid Omzeteisen Referentie: ervaring met exploitatie bus en railgebonden OV	Communauxtaire vergunning Verzekering bedrijfs- en beroepsaansprakelijkheid Bankgarantie Referentie: ervaring met exploitatie bus Kwaliteit- en milieumanagementsysteem
Gunningscriteria	Exploitatiekosten per dienstregelinguur (70%) Reizigersgroei en klantwaardering (15%) Duurzaamheid, leefbaarheid en MVO (12%) Vervoerder als partner (3%)	Aantal dienstregelinguren per jaar (65%) Kwaliteit marketingstrategie (3%) Kwaliteit vervoerplan (19%) <i>Waarvan:</i> <i>verbindend incl. Uithof sneldiensten (11%)</i> <i>ontsluitend incl. scholieren (5%)</i> <i>ketenmobiliteit (2%)</i> <i>buurtbus (1%)</i> Kwaliteit betrouwbaarheidsplan (2%) Kwaliteit participatieplan (1%) Kwaliteit duurzaamheids- en materieelplan (5%) Gemiddelde score busvloot qua emissiecategorie (5%)
<i>Financiële bepalingen: subsidiemodel</i>	Hybride vorm van kosten- en opbrengstencontract Geoormerkte subsidies voor marktwerking en sociale veiligheid	Opbrengstencontract Geoormerkte subsidies voor elk buurtbusproject en marketingstrategie
<i>Financiële bepalingen: prestatieafhankelijke beloningen en sancties</i>	Bonus/malusregeling voor concessieverlenerstevredenheid; Algemene boeteregeling	Bonus/malusregeling concessieverlenerstevredenheid Bonus/malusregeling reizigerstevredenheid Algemene boeteregeling Boetebepaling voor punctualiteit

Tijdens de fase van concessieverlening hebben GS via het programma van eisen, de selectie- en gunningscriteria en de financiële bepalingen sturing gegeven aan de realisatie van de doelen, onder andere door inschrijvers uit te dagen extra's te bieden bovenop het vereiste minimum. In beide concessies heeft de vervoerder meer geboden dan de minimale eisen in de concessievoorschriften en hiermee is een verdere invulling aan de doelen gegeven.

Sturing tijdens fase concessiebeheer

GS hebben de meeste sturingsinstrumenten die tijdens de uitvoering van beide concessies beschikbaar zijn toegepast, zoals uit Tabel 5 valt op te maken. De inzet van deze sturingsinstrumenten heeft bijdragen aan de doelen, hoewel dat niet voor elk instrument afzonderlijk aan te tonen is. Bij de toepassing van de sturingsinstrumenten zijn ook enkele zwaktes gebleken, die eveneens in Tabel 5 zijn opgenomen.

Tabel 5 Toegepaste sturingsmogelijkheden GS tijdens concessiebeheer

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
Monitoring	<p>De provincie heeft toegang tot een online portal en ontvangt maandelijks managementrapportages van de vervoerder.</p> <p>Met de gegevens die over de uitvoering van de concessie beschikbaar zijn, kan de provincie over het algemeen de doelenrealisatie goed monitoren. De realisatie van de doelen 1) de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio, 2) de klanttevredenheid, 3) de duurzaamheid en leefbaarheid en 4) de pro-activiteit van de vervoerder richting de regio is goed te volgen. De beschikbare gegevens stellen de provincie voldoende in staat om bij te kunnen sturen, mocht daar aanleiding toe zijn.</p>	<p>De provincie ontvangt maandelijks monitoringrapportages van de vervoerder. Met de gegevens die over de uitvoering van de concessie beschikbaar zijn, kan de provincie de realisatie van drie van de vier doelen, namelijk 1) pro-activiteit van de vervoerder, 2) een vraaggericht voorzieningenniveau en 3) de reizigerstevredenheid goed volgen. De beschikbare gegevens stellen de provincie voldoende in staat om bij te kunnen sturen op deze doelen, mocht daar aanleiding toe zijn. De monitoringgegevens geven geen beeld van het vierde doel: verantwoord ondernemerschap.</p>
Overleg met de vervoerder	<p>De provincie voert periodiek concessiebeheeroverleg met de vervoerder. In de overleggen stuurt de provincie regelmatig bij en wordt de samenwerking met de vervoerder opgezocht.</p>	<p>De provincie voert periodiek concessiebeheeroverleg met de vervoerder. In de overleggen stuurt de provincie regelmatig bij en wordt de samenwerking met de vervoerder opgezocht.</p>
Beoordeling van plannen van de vervoerder	<p>De provincie ontvangt en beoordeelt periodiek de volgende plannen:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Vervoerplan▪ Uitvoeringsplan (met daarin deelplannen m.b.t. uitvoeringskwaliteit, de activiteiten op het gebied van marktwerking, reisinformatie, vervoerbewijzen en tarieven, materieel (waaronder emissies), duurzaamheid en leefbaarheid, sociale veiligheid en een plan bijzondere omstandigheden)▪ Calamiteitenplan tramsysteem	<p>De provincie ontvangt en beoordeelt periodiek de volgende plannen:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Uitvoeringsplan met daarin:<ul style="list-style-type: none">– marketingstrategie,– vervoerplan,– betrouwbaarheidsplan,– participatieplan en– duurzaamheids- en materieelplan▪ Tarievenplan
Procedureafspraken bij bijzondere of onvoorziene omstandigheden	<p>Een aantal van deze bepalingen is in de praktijk toegepast, namelijk overmacht en wijziging van de concessie.</p>	<p>Een aantal van deze bepalingen is in de praktijk toegepast, namelijk overmacht en wijziging van de concessie.</p>

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
Geven van een aanwijzing	De provincie heeft diverse keren een aanwijzing gegeven.	De provincie heeft diverse keren een aanwijzing gegeven.
Sancties	Behalve een boete voor het implementatietraject heeft de provincie geen boetes opgelegd. De provincie heeft diverse keren de procedure voor het opleggen van een boete gestart voor rituitval maar uiteindelijk niet daadwerkelijk een boete opgelegd. Op basis van de door de provincie geconstateerde overtredingen van de concessievoorwaarden was er soms wel reden om een boete op te leggen. In andere gevallen ontbrak de grondslag in de concessievoorschriften. Zo waren er geen concrete normen voor punctualiteit en rituitval gedefinieerd. De beschikbaarheid van (weg)infrastructuur heeft de uitvoerbaarheid van de dienstregeling negatief beïnvloed, ondanks dat de provincie hierover een aantal afspraken heeft met andere wegbeheerders. Er is geen aanleiding geweest om de concessie in te trekken.	De provincie heeft boetes opgelegd voor punctualiteit. Handhaving bleek goed mogelijk omdat de concessie concrete normen voor punctualiteit heeft. De beschikbaarheid van (weg)infrastructuur heeft de uitvoerbaarheid van de dienstregeling negatief beïnvloed, ondanks dat de provincie hierover een aantal afspraken heeft met andere wegbeheerders. De provincie heeft diverse keren de procedure voor het opleggen van een boete gestart, bijvoorbeeld omdat het materieel niet aan de eisen voldeed, maar uiteindelijk geen boete opgelegd. Er is geen aanleiding geweest om de concessie in te trekken.
Financiële prikkels	De complexiteit van de t-2-exploitatiebijdrageregeling heeft geleid tot interpretatieverschillen tussen provincie en vervoerder. Hierbij speelde onder meer mee dat er personeelwisselingen waren bij de vervoerder. Bonus/malusregeling concessieverleners-tevredenheid is toegepast. De vervoerder vindt deze procedure niet objectief.	Bonus/malusregeling concessieverlenerstevredenheid is toegepast. Er is bij de vervoerder geen twijfel over de objectiviteit van deze procedure. Bonus/malusregeling OV-kwaliteit is toegepast.

Aanbeveling 2a (aan GS)

Definieer duidelijke normen, met name op het gebied van rituitval of punctualiteit, zodat voor zowel vervoerder als provincie duidelijk is wat de inhoud van de afspraken is.

Toelichting

Met behulp van monitoringsrapportages en normen voor rituitval en punctualiteit kan worden geëvalueerd of er voldoende verbetering is om al dan niet een sanctie op te leggen (zie aanbeveling 2b). Zo kan er over eventueel op te leggen boetes geen discussie ontstaan. Dit draagt bovendien bij aan een betere relatie tussen provincie en vervoerder (zie aanbeveling 2d).

Aanbeveling 2b (aan GS)

Waarborg dat de financiële prikkels gebaseerd zijn op eenduidige, objectieve regels. Werk beoordelingskaders verder uit en maak zoveel mogelijk aspecten meetbaar.

Toelichting

Dit draagt eraan bij dat er tijdens de uitvoering van de concessie geen onduidelijkheden tussen provincie en vervoerder ontstaan in de toepassing van de prikkels. Dat geldt in het bijzonder voor een bonus-malusregeling voor concessieverlenerstevredenheid.

Aanbeveling 2c (aan GS)

Zorg voor een aantal standaard periodieke herijkingsmomenten in de concessies, in aanvulling op procedures die er zijn om de concessie tussentijds aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Toelichting

Beide concessies kennen geen standaard herijkingsmomenten. Tijdens herijkingsmomenten is het mogelijk om (behaalde) doelen aan te passen, zodat deze in lijn liggen met (mogelijk) aangepast beleid en voor extra prikkels in de concessies kunnen zorgen. Verder geldt dat externe ontwikkelingen vaak niet allemaal voorafgaand aan de concessie te voorzien zijn, waardoor het handig is om een of meerdere herijkingsmoment(en) op te nemen in de concessie. Dit gaat dus verder dan de min of meer standaard wijzigingsclausule die de meeste concessies kennen en die vooral gebruikt wordt om 'ad hoc' wijzingen door te voeren. Een tussentijdse evaluatie en herijking kan daar een aanvulling op zijn. Voor een effectieve herijking is het belangrijk dat voor zowel concessieverlener als de concessiehouder vooraf (d.w.z. tijdens de aanbesteding) helder is waar de herijking naar kijkt en wat de consequenties van de herijking kunnen zijn (welke concessievoorschriften kunnen eventueel worden aangepast en welke randvoorwaarden gelden hierbij).

Aanbeveling 2d (aan GS)

Zet vanaf de implementatieperiode van de concessie in op een goede samenwerkingsrelatie tussen provincie en vervoerder. Zie samenwerking als een zacht sturingselement en pak gezamenlijk verbetertrajecten op, met behoud van ieders verantwoordelijkheid en rol. Maak afspraken over de continuïteit van kennis en ervaring in de organisaties en het behoud van de opgebouwde relatie, zodat deze bij personeelwisselingen niet verloren gaan. Zorg dat de samenwerking tweezijdig wordt geëvalueerd, bijvoorbeeld door de wijze van samenwerking als agendapunt in het beheeroverleg op te nemen.

Aanbeveling 2e (aan GS)

Maak een verdere stap in de formalisering van afspraken met andere wegbeheerders over o.a. de werkwijze bij de afsluiting van wegen waar het openbaar vervoer gebruik van maakt of financiële compensatie van de vervoerder voor de kosten van extra rijtijd bij omleidingen of alternatieve routes. Houd hierbij ook rekening met de boeteregeling voor punctualiteit.

Toelichting

De beschikbaarheid van de (weg)infrastructuur is erg belangrijk voor een goede uitvoering van het openbaar vervoer. Werkzaamheden (gepland en ongepland) kunnen grote impact hebben op de dienstregeling.

Conclusie 3

PS hebben gedurende de concessiecyclus verschillende sturingsmogelijkheden toegepast in beide concessies. De huidige wijze van sturing heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen, hoewel dit niet voor alle sturingsinstrumenten afzonderlijk aan te tonen is. In de huidige wijze van sturing zijn sterktes maar ook enkele zwaktes te onderscheiden, die hieronder zijn toegelicht.

Sturing tijdens fase kaderstelling

PS (en BRU als toenmalige concessieverlener van de U-OV concessie) hebben de sturingsmogelijkheden in de U-OV en Syntus Utrecht concessie tijdens de fase van kaderstelling op verschillende manieren toegepast, zoals Tabel 6 samengevat laat zien.

Tabel 6 Toegepaste sturingsmogelijkheden PS en BRU tijdens kaderstelling

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
<i>Scope</i>		
Geografische reikwijdte en vervoerpakket	Multimodale concessie (bus en tram)	Unimodale concessie (bus)
Taken	Tram: Variant van het gemengde model. Het beheer en onderhoud van railvoertuigen en –infrastructuur zijn bij een publieke provider belegd. Deze provider is weliswaar onderdeel van de provincie Utrecht, maar is organisatorisch gescheiden van het organisatiedeel dat verantwoordelijk is voor concessieverlening en –beheer. Verder is er sprake van een gezamenlijke ontwikkelfunctie. Bus: integraal model. De concessiehouder is verantwoordelijk voor (vrijwel) alle taken rond het openbaar vervoer.	Integraal model. De concessiehouder is verantwoordelijk voor (vrijwel) alle taken rond het openbaar vervoer.
Positionering ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid	Ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid bij zowel provincie als vervoerder	Ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder
<i>Sturingsfilosofie</i>	Controleren, stimuleren en participeren	Controleren en stimuleren
<i>Wijze van concessieverlening</i>	Openbaar aanbesteed	Openbaar aanbesteed

De kaders die de provincie (en BRU) hebben geformuleerd voor de concessies bieden de voorwaarden om de doelen te realiseren.

Sturing tijdens fase concessiebeheer

Van de instrumenten en activiteiten die PS tot hun beschikking hebben om tijdens de uitvoering van de concessies te sturen, hebben PS gebruik gemaakt van het vragenrecht, het recht van motie, het budgetrecht, de informatievoorziening richting PS en de overige interactie tussen PS en GS.

PS ontvangen jaarlijks van GS een rapportage over de uitvoering van de concessies. Deze rapportage bevat informatie op basis waarvan een aantal doelen (gedeeltelijk) gevolgd kunnen worden. De begroting bevat daarnaast ook een aantal indicatoren. Via deze indicatoren kunnen slechts een aantal doelen uit de concessies

worden gemonitord, doordat de indicatoren uit de begroting gebaseerd zijn op doelen uit het Mobiliteitsplan 2014-2018 en het Mobiliteitsprogramma 2019-2023 en niet op de doelen uit de concessies. De rapportage over de uitvoering van de concessies doet geen verslag van de uitvoering van het concessiebeheer, terwijl dat zinvolle informatie voor PS kan zijn om een beeld te krijgen van de wijze van sturing door GS. Verder ontvangen PS jaarlijks van GS o.a. de zogenaamde uitgangspuntennotitie, waarin de provincie de uitgangspunten voor het vervoerplan vastlegt. PS zijn niet betrokken bij de totstandkoming van deze uitgangspunten.

Met betrekking tot het vragenrecht hebben PS, in de periode van 2015 tot 2021, in totaal 51 keer schriftelijke vragen gesteld die betrekking hebben op de (uitvoering van de) concessies. De meeste Statenvragen die gesteld zijn om de concessies te monitoren waren controlerend van aard. Deze vragen waren voornamelijk incident gericht en gebaseerd op observaties vanuit de maatschappij en gingen over onderwerpen die als subonderdelen van doelen vermeld staan (en daardoor een minder directe link hebben met het doel) of niet direct te relateren zijn aan de doelen. Deze vragen gingen voornamelijk over sociale veiligheid, een onderwerp dat alleen vermeld is als subonderdeel van het doel 'reizigerstevredenheid' in de Nota van Uitgangspunten (NvU) en de hoofdlijnennotitie. De meeste van deze vragen kwamen voort uit de volksvertegenwoordigende rol van PS en hadden onder andere als doel om informatie op te vragen over de verschillende incidenten. Weinig van de informerende Statenvragen hebben geresulteerd in bijsturing van de concessie. Het bijsturen van de concessies via Statenvragen werd bemoeilijkt omdat de vragen van PS een niveau betroffen waar PS geen directe verantwoordelijkheden (dus geen directe sturing op) hebben en/of een beperkte relatie hebben met de doelen uit de NvU en de hoofdlijnennotitie. Bij Statenvragen die gesteld zijn om de concessies bij te sturen, werd gevraagd om actie van GS. De gevraagde actie bleef soms achterwege, omdat GS vanuit hun rol niet hiertoe in staat waren of er geen grondslag vanuit de concessievoorschriften was.

Daarnaast hebben PS binnen de concessies via het recht van motie kaderstellend gestuurd. Alle moties die aangenomen zijn hebben geleid tot acties van GS. Deze moties gingen over 'maatwerk' oplossingen die mogelijk zijn binnen de kaders van de concessies. Daarnaast gingen de moties over vraagstukken van een strategisch niveau. Voor voorbeelden van de moties zie paragraaf 4.4.3. Verder zijn er over de concessies moties ingediend maar niet in stemming gekomen, omdat GS reeds toezeggingen deden richting PS.

Bovendien hebben PS gebruik gemaakt van het budgetrecht bij een door GS uitgewerkte motie. Hierbij hebben PS een door GS voorgestelde budgetuitbreiding van € 8 miljoen voor extra dienstregelingen via de begroting vastgesteld. Tijdens de looptijd van de concessies hebben PS op eigen initiatief geen extra exploitatiebudget voor de concessies vrijgemaakt.

Naast de toepassing van formele rechten, heeft de overige interactie tussen PS en GS ook bijgedragen aan de sturing van de concessies door PS. PS hebben vergaderingen, Statencommissies en werkbezoeken benut om bij te sturen in de concessies. Binnen deze vormen van interactie kunnen Statenleden GS informeren over wat er op basis van contacten met burgers en organisaties leeft binnen de concessies en kunnen GS zaken oppakken of bijstellen.

Uit bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat PS tijdens de uitvoering van de concessies op verschillende manieren heeft gestuurd. Het is echter moeilijk vast te stellen in welke mate elk afzonderlijk sturingselement heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelen. In algemene zin hebben informerende vragen van PS vanuit hun in volksvertegenwoordigende rol niet tot bijsturing geleid. Moties zorgden wel voor bijsturing, voor zover GS daarbij verantwoordelijkheid hadden en/of het in de concessie(doelen) was opgenomen.

Aanbeveling 3a (aan GS en PS)

Maak van tevoren afspraken over de wijze waarop PS betrokken worden bij de vormgeving én uitvoering van de nieuwe concessie(s). Dit richt zich op drie aspecten:

- *Wat:* over welke aspecten willen PS (actiever dan nu) betrokken worden: zoals bijvoorbeeld vormgeving lijnennet, ontsluiting van woon- en werkgebieden, inclusiviteit, toegankelijkheid en uitvoeringskwaliteit, maar ook zaken als sociale veiligheid, arbeidsomstandigheden, bereikbaarheid kleine kernen, smart mobility, etc;
- *Wanneer:* op welke momenten willen PS (actiever dan nu) betrokken worden. Naast de fase van kaderstelling valt tijdens de uitvoeringsfase te denken aan de jaarlijkse uitgangspuntennotitie voor de vervoerplannen of de toets op de vervoerplannen; en
- *Hoe:* op welke wijze willen PS betrokken worden en met welke verantwoordelijkheid.

Aanbeveling 3b (aan GS en PS)

Maak voor een goede informatiepositie van PS afspraken over welke aspecten van de concessies zij geïnformeerd worden en hoe, bijvoorbeeld via de rapportages of de indicatoren in de begroting.

Aanbeveling 3c (aan GS en PS)

Neem in de rapportages over de uitvoering van de concessies richting PS indicatoren op waarmee de doelen van de concessies (vastgelegd in de NvU) zijn te volgen. Zorg dat ook eventuele bijgestelde doelen gemonitord kunnen worden (zie aanbeveling 1b en 1c). Besteed in deze rapportages ook aandacht aan de mate waarin afgesproken prestaties door de vervoerder zijn gerealiseerd en doe verslag van de uitvoering van het concessiebeheer door de provincie.



Randstedelijke Rekenkamer
bestuurder/directeur mevr. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

DATUM	28 september 2021	TEAM	EOV
NUMMER	822B92D2	REFERENTIE	Hans Schoen
UW BRIEF VAN	3 september 2021	DOORKIESNUMMER	06 18 300 568
UW NUMMER	AH/2021/087	E-MAILADRES	hans.schoen@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	geen	ONDERWERP	Reactie bestuurlijke nota "Sturing in OV-concessies Utrecht"

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Wij hebben met interesse kennis genomen van de bestuurlijke nota van het Rekenkamerrapport "Sturing in OV-concessies Utrecht" over de sturing van met name GS en PS in de Utrechtse OV concessies. Wij vinden het uitvoerige rapport op hoofdlijnen een adequate uitwerking van de onderzoeksvraag die onze Staten bij uw Rekenkamer hebben neergelegd. Dit compliment geldt ook uw medewerkers en de extern betrokkenen bij dit rapport. Het is een gedegen, inzichtelijk en daarmee informatief rapport. In algemene zin zijn we blij met de constateringen in de conclusies dat de doelen grotendeels gehaald zijn en worden gemonitord, en ook dat de sturing zowel door GS als PS over het algemeen goed wordt uitgevoerd met enkele verbetermogelijkheden. Dit betekent dat het GS het concessiebeheer waarvoor zij verantwoordelijk is in de basis op orde heeft. Dat is een belangrijke constatering en daarmee een goed vertrekpunt om verdere verbeteringen door te voeren op grond van de aanbevelingen die u doet. Het aansturen van de OV concessies is een belangrijke wettelijke kerntaak van de provincie, die alleszins gebaat is bij een onafhankelijk onderzoek van uw Randstedelijke Rekenkamer.

Hieronder geven wij onze reactie per conclusie en de daarmee samenhangende aanbevelingen voor zover van toepassing op de GS verantwoordelijkheid bij het sturen van het openbaar vervoer. Uiteraard zijn we ook zeer benieuwd naar de reactie van PS op de aanbevelingen en in het bijzonder op die aanbevelingen die zich speciaal richten op de sturing door PS.

Conclusie 1

De doelen van de huidige U-OV concessie en Syntus Utrecht concessie worden grotendeels gemonitord en zijn grotendeels gerealiseerd.

Aanbeveling 1a (aan GS en PS)

Formuleer tijdens de fase van kaderstelling de doelen zodanig dat deze gedurende de hele looptijd van de concessie voor provincie en vervoerder een richtpunt blijven vormen.

Reactie:

Wij zijn bezig met het opstellen van de Nota van Uitgangspunten voor de komende aanbesteding. De doelen (flexibiliteit, duurzaamheid, excellente uitvoering en aandacht sociale agenda) daarin worden zodanig geformuleerd, dat ze gedurende de hele looptijd van de concessie voor provincie en vervoerders een richtpunt kunnen blijven vormen. De OV-visie die wij hebben is op hoofdlijnen recent nog geactualiseerd in de Omgevingsvisie van de provincie begin 2021. Nadere uitwerking van de visie vindt ook plaats in het binnenkort



vast te stellen OV Netwerkperspectief. De doelen uit al deze documenten zijn of worden waar relevant vertaald in de begrotingscyclus.

Aanbeveling 1b (aan GS en PS)

Toets, in aanvulling op aanbeveling 1a, gedurende de looptijd van de concessie tussentijds de realisatie van de geformuleerde doelen gezamenlijk met de concessiehouder en stel de doelen zo nodig bij, bijvoorbeeld tijdens een periodieke herijking (zie aanbeveling 2c).

Reactie:

Deze aanbeveling om gedurende de looptijd van de concessie de realisatie van de doelen te toetsen en waar nodig bij te stellen met de vervoerder nemen wij over. Zie voor de periodieke herijking de reactie bij aanbeveling 2c.

Aanbeveling 1c (aan GS en PS)

Zorg ervoor dat alle (sub)doelen gemonitord worden zodat de doelrealisatie te volgen is. Formuleer daarom voor elk (sub)doel een passende indicator.

Reactie:

Zoals gezegd worden de doelen voor het openbaar vervoer in de begrotingscyclus meegenomen. Subdoelen die geen plek hebben in de begrotingscyclus, zullen worden gemonitord in het beheer van de concessies en daar zullen wij periodiek verslag van doen aan PS. Wij zijn ook al bezig om de rapportagevorm verder te verbeteren en uit te breiden.

Conclusie 2

GS hebben gedurende de concessiecyclus verschillende sturingsmogelijkheden toegepast in beide concessies. De huidige wijze van sturing heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen, hoewel dit niet voor alle sturingsinstrumenten afzonderlijk aan te tonen is. In de huidige wijze van sturing zijn sterktes maar ook enkele zwaktes te onderscheiden, die hieronder zijn toegelicht.

Aanbeveling 2a (aan GS)

Definieer duidelijke normen, met name op het gebied van rituitval of punctualiteit, zodat voor zowel vervoerder als provincie duidelijk is wat de inhoud van de afspraken is.

Reactie:

De huidige Syntus Utrecht concessie kent voor alle betrokken partijen duidelijke normen voor rituitval, die ook worden toegepast. In de U-OV concessie was geen norm voor rituitval opgenomen, omdat dit niet paste bij de sturingsfilosofie, die het BRU als aanbestedende partij in 2012 had uitgevraagd. Wij zijn voornemens in de komende concessies weer met een duidelijke norm voor rituitval te werken. De discussie in de praktijk met de vervoerder van de U-OV concessie was vanwege het ontbreken van zo'n norm inderdaad wat lastiger, maar we zijn er wel uit gekomen en de rituitval is teruggedrongen. In de Syntus Utrecht concessie zit een duidelijke normering over punctualiteit, die ook in de praktijk is toegepast. Het contract wat het BRU indertijd in de U-OV concessie is aan gegaan kende ook hier een dergelijke normering niet. In de komende concessies passen wij ook een duidelijke normering toe op de punctualiteit. Daarbij spreken wij liever over stiptheid en regelmaat als equivalent van punctualiteit, omdat daarmee een nog nauwkeurigere sturing mogelijk is.

Aanbeveling 2b (aan GS)

Waarborg dat de financiële prikkels gebaseerd zijn op eenduidige, objectieve regels. Werk beoordelingskaders verder uit en maak zoveel mogelijk aspecten meetbaar.

Reactie:

Deze aanbeveling is grotendeels al de standaardpraktijk in ons concessies, omdat de eenduidige en objectieve regels al in de financiële pragraaf van de concessiecontracten uitvoerig beschreven staan. Dit is inderdaad een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking tussen concessieverlener en concessiehouders. In de praktijk van het concessiebeheer heeft met name de complexiteit van de gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid in de U-OV concessie voor enige ruis gezorgd tussen concessiehouder en concessieverlener in de eerste periode van de concessie. Dat is een les die meegenomen wordt naar de nieuwe aanbesteding bij het vorm geven van de opbrengstverantwoordelijkheid.

Aanbeveling 2c (aan GS)

Zorg voor een aantal standaard periodieke herijkingsmomenten in de concessies, in aanvulling op procedures die er zijn om de concessie tussentijds aan te passen aan veranderende omstandigheden.

**Reactie:**

Het voornemen is om in de Nota van Uitgangspunten te kiezen voor het inbouwen van twee of drie herijkingsmomenten gedurende de looptijd van de concessies. We kijken dan terug op de realisatie en vooruit naar de ontwikkelingen. Binnen de kaders van de aanbesteding/concessieverlening passen we doelstellingen en de businesscase indien nodig aan. Dit past ook goed bij de hoofddoelstelling van flexibele concessies. In de huidige concessies zaten deze formele herijkingsmomenten nog niet. Wat overigens niet wegneemt dat er ad hoc wel herijkt is in goed onderling overleg toen daar aanleiding voor was (denk aan de introductie van U Link netwerk in de U-OV concessie of alle soms ingrijpende maatregelen rond COVID19).

Aanbeveling 2d (aan GS)

Zet vanaf de implementatieperiode van de concessie in op een goede samenwerkingsrelatie tussen provincie en vervoerder. Zie samenwerking als een zacht sturingselement en pak gezamenlijk verbetertrajecten op, met behoud van ieders verantwoordelijkheid en rol. Maak afspraken over de continuïteit van kennis en ervaring in de organisaties en het behoud van de opgebouwde relatie, zodat deze bij personeelwisselingen niet verloren gaan. Zorg dat de samenwerking tweezijdig wordt geëvalueerd, bijvoorbeeld door de wijze van samenwerking als agendapunt in het beheeroverleg op te nemen.

Reactie:

Wij herkennen ons in deze aanbeveling. Het is ook de praktijk in ons concessiebeheer. Een goede samenwerking is het fundament voor een goede concessie voor de reiziger. Wij zouden dan ook niet het woord "zacht" als eerste hiervoor willen gebruiken, het is een "harde" voorwaarde. Continuïteit bij personeelwisselingen wordt door ons en de vervoerders zoveel mogelijk geborgd. Wat niet wegneemt dat als er veel wisselingen in ene zijn, het altijd weer even duurt voor men op vlieghoogte is. Tweezijdige evaluatiemomenten willen wij vooral koppelen aan de herijkingsmomenten.

Aanbeveling 2e (aan GS)

Maak een verdere stap in de formalisering van afspraken met andere wegbeheerders over o.a. de werkwijze bij de afsluiting van wegen waar het openbaar vervoer gebruik van maakt of financiële compensatie van de vervoerder voor de kosten van extra rijtijd bij omleidingen of alternatieve routes. Houd hierbij ook rekening met de boeteregeling voor punctualiteit.

Reactie:

Deze aanbeveling nemen wij over en dit zullen wij verder uitwerken in aanvulling op de al bestaande afspraken met andere wegbeheerders (meestal gemeenten). Nu al wordt bij afsluitingen rekening gehouden met de gevolgen voor de punctualiteit.

Conclusie 3

PS hebben gedurende de concessiecyclus verschillende sturingsmogelijkheden toegepast in beide concessies. De huidige wijze van sturing heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen, hoewel dit niet voor alle sturingsinstrumenten afzonderlijk aan te tonen is. In de huidige wijze van sturing zijn sterktes maar ook enkele zwaktes te onderscheiden, die hieronder zijn toegelicht.

Aanbeveling 3a (aan GS en PS)

Maak van tevoren afspraken over de wijze waarop PS betrokken worden bij de vormgeving én uitvoering van de nieuwe concessie(s). Dit richt zich op drie aspecten:

- Wat:** over welke aspecten willen PS (actiever dan nu) betrokken worden: zoals bijvoorbeeld vormgeving lijnennet, ontsluiting van woon- en werkgebieden, inclusiviteit, toegankelijkheid en uitvoeringskwaliteit, maar ook zaken als sociale veiligheid, arbeidsomstandigheden, bereikbaarheid kleine kernen, smart mobility, etc;
- Wanneer:** op welke momenten willen PS (actiever dan nu) betrokken worden. Naast de fase van kaderstelling valt tijdens de uitvoeringsfase te denken aan de jaarlijkse uitgangspuntennotitie voor de vervoerplannen of de toets op de vervoerplannen; en
- Hoe:** op welke wijze willen PS betrokken worden en met welke verantwoordelijkheid.

Reactie:

Op al deze drie aspecten kennen wij al een huidige werkwijze waarbij op veel van deze aspecten PS periodiek en uitvoerig geïnformeerd wordt door GS uit eigener beweging of naar aanleiding van specifieke vragen of interventies van PS of delen van PS. Voorbeeld is het uitgebreide participatieproces met de samenleving bij de jaarlijkse vervoerplannen waarbij ook PS een rol speelt. Voor de nieuwe concessieperiode (voorzien eind 2025) gaan we graag te zijner tijd het gesprek met PS aan over de wensen hieromtrent. Hierbij dient wel de kanttekening dat waar het gaat om de verantwoordelijkheden deze goeddeels zijn toegedeeld aan PS of GS in wetten als de Wet personenvervoer 2000 en de Wet Lokaal Spoor, die op de concessies van toepassing zijn. Hieraan kan uiteraard niet getornd worden.



Aanbeveling 3b (aan GS en PS)

Maak voor een goede informatiepositie van PS afspraken over welke aspecten van de concessies zij geïnformeerd worden en hoe, bijvoorbeeld via de rapportages of de indicatoren in de begroting.

Reactie:

PS hebben niet zolang geleden uitvoerig stil gestaan bij de gewenste indicatoren in de begroting. Die zijn ook gekoppeld conform uw aanbeveling hierboven aan de doelen van het openbaar vervoer beleid in het algemeen en de concessies in het bijzonder. Het Utrechtse concessiebeheer kent een vrij uitgebreide informatie van PS bij bijvoorbeeld de jaarlijkse vervoerplannen. De rapportages over OV zouden wellicht wat uitgebreider kunnen ingaan op sommige aspecten van de concessies. Wij gaan hierover graag het gesprek aan met PS om de wensen hierover te horen.

Aanbeveling 3c (aan GS en PS)

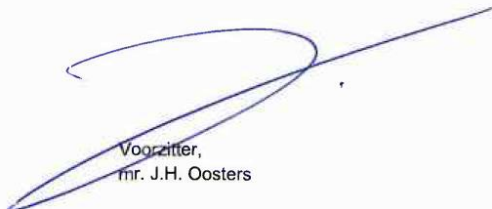
Neem in de rapportages over de uitvoering van de concessies richting PS indicatoren op waarmee de doelen van de concessies (vastgelegd in de NvU) zijn te volgen. Zorg dat ook eventuele bijgestelde doelen gemonitord kunnen worden (zie aanbeveling 1b en 1c). Besteed in deze rapportages ook aandacht aan de mate waarin afgesproken prestaties door de vervoerder zijn gerealiseerd en doe verslag van de uitvoering van het concessiebeheer door de provincie.

Reactie:

Grotendeels is deze aanbeveling al de huidige praktijk. Op sommige punten kan wat uitgebreider worden in gegaan. Zoals we bij de vorige aanbeveling aangaven gaan we daar graag het gesprek over aan met PS wat specifieke wensen of verwachtingen zijn.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,



Voorzitter,
mr. J.H. Oosters



Secretaris,
mr.drs. A.G. Knol-van Leeuwen

| 4 | Nawoord

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Goed dat GS onze aanbevelingen overnemen en aangeven dat sommige aanbevelingen al bestaande praktijk zouden zijn. We zien uit naar de behandeling van ons rapport in PS en de reactie van PS op de opvolging van GS op de aanbevelingen nu en in de toekomst.

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

De provincie Utrecht is concessieverlener voor het bus- en tramvervoer op haar grondgebied. De twee huidige openbaar vervoerconcessies in Utrecht lopen beiden in december 2023 af. In de Statenbrief van 3 maart 2020 hebben GS geschetst hoe de nieuwe concessieverlening wordt voorbereid. In het kader van de start van het aanbestedingstraject hebben de Utrechtse leden van de programmaraad van de Randstedelijke Rekenkamer geadviseerd om voor de provincie Utrecht een onderzoek naar OV-concessies uit te voeren.⁴ De Randstedelijke Rekenkamer heeft het onderzoek vervolgens in haar programmering opgenomen.

Sindsdien zijn wij geconfronteerd met het COVID-19 virus, dat ook voor het openbaar vervoer flinke gevolgen heeft. Door de beperkende maatregelen zijn het aantal reizigers en daarmee de reizigersopbrengsten fors gedaald, wat de betaalbaarheid van het openbaar vervoer onder druk heeft gezet. Er bestaat op dit moment grote onzekerheid of, en zo ja wanneer en in welke mate, het gebruik van het openbaar vervoer zich weer herstelt. Vervoerders hebben aangegeven dat zij in de huidige omstandigheden niet in staat zijn om in te schrijven op aanbestedingen van OV-concessies.⁵ Om deze reden is de provincie Utrecht voornemens om de aanbestedingsprocedure op een later tijdstip te organiseren en daarmee de startdatum van de nieuwe concessie(s) met twee jaar naar december 2025 te schuiven.⁶

1.2 Achtergrond

Momenteel zijn er twee concessies in Utrecht (zie Figuur 1.1). De eerste is de U-OV concessie, dit betreft het bus- en tramvervoer in en om de stad Utrecht, inclusief de sneltram Utrecht – Nieuwegein – IJsselstein en de tramlijn naar de Utrecht Science Park (USP). De huidige U-OV concessie is verleend door de voormalige BRU-stadsregio (Bestuur Regio Utrecht) en is op 8 december 2013 gestart. Na de opheffing van WGR plus gebieden zijn de verkeers- en vervoertaken, waaronder de concessieverlening, per 1 januari 2015 van de BRU overgegaan naar de provincie Utrecht. Daarmee is de provincie vanaf die datum concessieverlener voor de U-OV concessie geworden. In deze concessie is de provincie Utrecht tevens eigenaar en beheerder van de tramvoertuigen en de tramrailinfrastructuur. De U-OV concessie wordt uitgevoerd door Qbuzz. Deze concessie loopt tot en met 9 december 2023.

De tweede concessie is de concessie Syntus Utrecht. Hierin zijn de streekbussen ten westen en oosten van de U-OV concessie en het stadsnet in Amersfoort opgenomen. Sinds 11 december 2016 is vervoerder Syntus (tegenwoordig Keolis Nederland) concessiehouder van deze concessie. De concessie loopt op dezelfde datum af als de U-OV concessie.

⁴ Programmaraad Randstedelijke Rekenkamer, vergadering 14 november 2019.

⁵ Zoals aangegeven door vervoerders in *Corona en OV-aanbestedingen*, een onderzoek voor CROW-KpVV i.s.m. DOVA.

⁶ Brief van GS aan PS d.d. 26-01-2021, met als onderwerp Gewijzigde planning aanbesteding nieuwe concessie OV, kenmerk 2051524397-123.

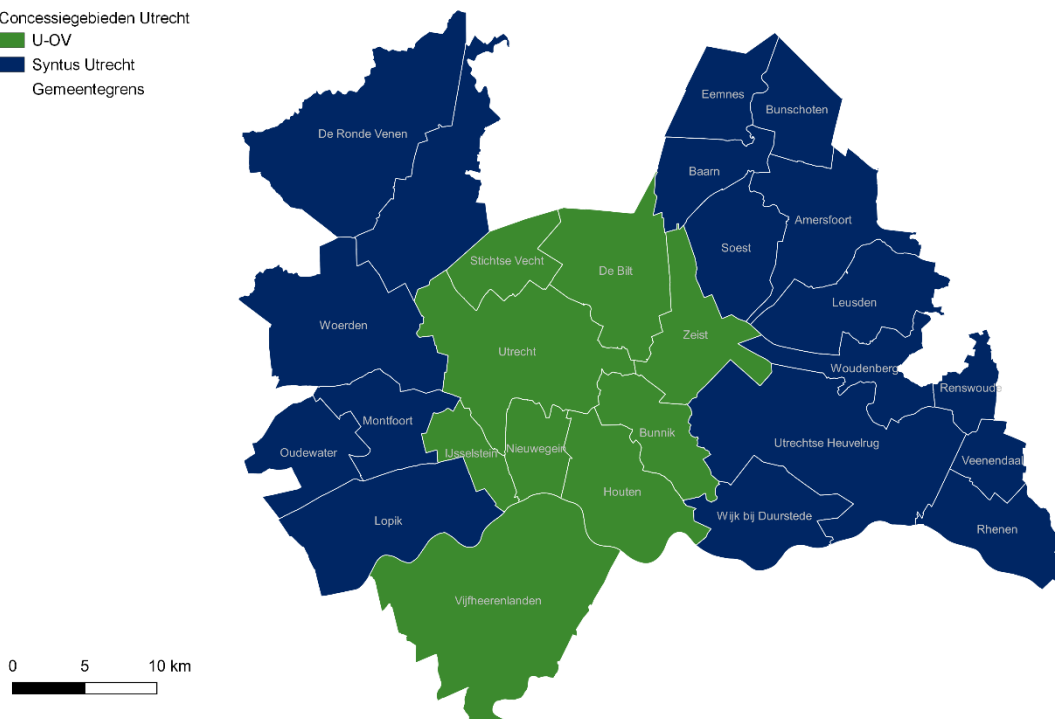
Legenda

Concessiegebieden Utrecht

■ U-OV

■ Syntus Utrecht

— Gemeentegrens



Figuur 1.1 Kaart van de huidige concessies provincie Utrecht

De wijze waarop overheden een concessie verlenen en de rol die zij vervolgens gedurende de looptijd van de concessie spelen, hebben invloed op de resultaten die met de concessie bereikt worden. Het gaat dan om de sturing door de concessieverlener. Dit omvat een aantal aspecten. Het gaat bijvoorbeeld om de rolverdeling tussen, en taakopvatting door de concessieverlener en de concessiehouder, de keuze en invulling van de beschikbare sturingsinstrumenten en de beschikbaarheid van voldoende kennis, kunde en informatie bij de concessieverlener om goed te kunnen sturen.⁷

Wat is sturing?

Sturing is het formuleren van een doel en het vervolgens gericht beïnvloeden van de realisatie van dit doel via interventies.

De twee concessies verschillen op een aantal van deze punten van elkaar. Een voorbeeld hiervan is de positionering van de opbrengstverantwoordelijkheid. Dit gaat om de vraag welke partij het risico draagt van mee- en tegenvallende reizigersopbrengsten. In de Syntus Utrecht concessie ligt deze verantwoordelijkheid volledig bij de vervoerder. In de U-OV concessie is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij stijgingen en dalingen in de opbrengsten twee jaar later verrekend worden met de exploitatiesubsidie. Een tweede verschil is dat de provincie in de U-OV concessie ook stuurt vanuit haar rol als eigenaar en beheerder van de tramvoertuigen en traminfrastructuur. In de Syntus Utrecht concessie stuurt zij alleen vanuit haar concessieverlenerrol.

⁷ Uit het onderzoek *Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor*.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Vanuit PS van de provincie Utrecht is met name de vraag aan de Rekenkamer gekomen om meer inzicht te bieden in welke invloed PS hebben en kunnen hebben op OV-concessies. Daarbij is gevraagd aan welke “knoppen” PS zouden kunnen draaien. PS en GS hebben bij de concessieverlening en gedurende de looptijd van de concessie elk een eigen verantwoordelijkheid en rol. Dit beïnvloedt de wijze waarop zij (kunnen) sturen.

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de sturingsmogelijkheden in de OV-concessies van de provincie Utrecht, met aandacht voor de verantwoordelijkheden die GS en PS daarbij hebben. Hierbij hoort de volgende centrale onderzoeksvraag:

Centrale onderzoeksvraag

Hoe kan de provincie Utrecht sturen in de nieuwe OV-concessie(s), met daarbij onderscheid naar de wijze waarop Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kunnen sturen?

Om tot een antwoord te komen op de centrale onderzoeksvraag, worden eerst de volgende deelvragen beantwoord:

1. Welke taken en verantwoordelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op het gebied van OV-concessies?
2. Welke sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten tot haar beschikking?
3. Welke doelen worden met de huidige OV-concessies nagestreefd en in welke mate zijn deze gerealiseerd?
4. Hoe sturen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het algemeen in de huidige OV-concessies en in het bijzonder op het realiseren van de doelen?
5. In welke mate heeft de huidige wijze van sturing (aantoonbaar) bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de huidige OV-concessies?
6. Welke sterktes en zwaktes zijn te identificeren in de huidige wijze van sturing?

De antwoorden op deze deelvragen vormen de bouwstenen voor de uiteindelijke beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

1.4 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De sturingsmogelijkheden die GS (inclusief de ambtelijke organisatie) en PS hebben binnen de huidige en nieuwe concessies.
- In paragraaf 1.1 is de impact van het COVID-19 virus op het openbaar vervoer aan de orde gesteld. In het onderzoek zal aandacht worden besteed aan de impact van COVID-19 op zowel de wijze van sturing door de provincie in de huidige concessies, als de sturingsmogelijkheden in de nieuwe concessie(s).
- Aanbevelingen voor de nieuwe OV-concessie(s) in Utrecht.

Het onderzoek richt zich niet op:

- De aanbevelingen vanuit het eerdere onderzoek van de Rekenkamer in 2009: “Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer”. De resultaten daarvan zijn terug te vinden op: www.randstedelijke-rekenkamer.nl.
- De (vertraging van de aanleg van de) vernieuwde regionale tram (VRT), omdat hiernaar een separaat onderzoek wordt gedaan. Wel kunnen wij de VRT in het onderzoek betrekken wanneer dit van invloed is op de effectiviteit van de sturing van de concessie.

1.5 Werkwijze, context en rapportage

Centrale onderzoeksvraag: Hoe kan de provincie Utrecht sturen in de nieuwe OV-concessie(s), met daarbij onderscheid naar de wijze waarop Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kunnen sturen?

De centrale onderzoeksvraag zal beantwoord worden door de antwoorden op de deelvragen samen te voegen en binnen de context te plaatsen waarmee de OV-concessies in de toekomst te maken kunnen krijgen. Deze context heeft onder meer betrekking op de omvangrijke ruimtelijke ontwikkelingen die de komende jaren in de provincie plaats zullen vinden. Het gaat bijvoorbeeld om de bouwoopgave van 100.000 nieuwe woningen tot 2030, de mogelijke ontwikkeling van station Utrecht Lunetten tot intercitystation om daarmee Utrecht Centraal te ontlasten en de MinderHinder-maatregelen in het kader van de verbreding van de A27. Deze ontwikkelingen zullen grote gevolgen hebben voor de wijze waarop de provincie kan/gaat sturen in de concessies.

Een ander voorbeeld is de toenemende betrokkenheid van externe partijen bij de ontwikkeling van het OV, zoals burgers, gemeenten en andere stakeholders. Deze grotere betrokkenheid vloeit ten eerste voort uit de wens van deze stakeholders om zelf om meer invloed te hebben op de ontwikkeling van het OV. Ten tweede hebben provincie en vervoerders de behoefte om andere partijen in een voortijdig stadium te betrekken om zo (meer) draagvlak te creëren en beleid op elkaar af te stemmen. Hoe kan de provincie vanuit haar rol van concessieverlener en beleidsmaker sturen in de concessies, als externe partijen ook invloed uitoefenen op de concessie? Overigens schenkt de provincie nu al veel aandacht aan participatie. Een derde voorbeeld is de implementatie van zero-emissievervoer en de vraag hoe de provincie sturing kan geven aan dit proces.

De deelvragen richten zich op het verleden om aanbevelingen voor de toekomst te kunnen formuleren. Om tot beantwoording van de deelvragen te komen, is de volgende werkwijze gevolgd.

Deelvraag 1: Welke taken en verantwoordelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op het gebied van OV-concessies?

Bij beantwoording van deze vraag heeft de Rekenkamer gekeken naar nationale wetgeving waarin de taken en rollen van PS en GS op het gebied van OV-concessies staat beschreven. Hiervoor zijn de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000), het Besluit personenvervoer (Bp2000) en de provinciewet in eerste instantie de richtinggevende kaders. Daarnaast is ook gekeken naar eventuele provinciale documenten waarin de Utrecht-specifieke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen GS en PS zijn vastgelegd.

Deelvraag 2: Welke sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten tot haar beschikking?

Voor de beantwoording van deze vraag heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de beschikbare literatuur over sturingsmogelijkheden binnen OV-concessies (in zowel binnen- als buitenland). De beantwoording van deze vraag geeft een breed perspectief op de verschillende sturingsmogelijkheden die voorhanden zijn in een OV-concessie.

Deelvraag 3: Welke doelen worden met de huidige OV-concessies nagestreefd en in welke mate zijn deze gerealiseerd?

Deze deelvraag beantwoorden wij middels analyse van relevante documenten, zoals beleidskaders, nota's van uitgangspunten van de huidige concessies, monitoringsrapportages en evaluaties van de concessies. Daarnaast hebben interviews met betrokkenen een beeld gegeven van de realisatie van de doelen.

Deelvraag 4: Hoe sturen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het algemeen op de huidige OV-concessies en in het bijzonder op het realiseren van de doelen?

Deze vraag wordt beantwoord door middel van een analyse van relevante documenten. Het gaat onder meer om aanbestedingsdocumenten, offertes en plannen van vervoerders, verslagen van relevante overleggen tussen de provincie en vervoerders, brieven van de provincie aan de vervoerders (bijvoorbeeld met eventuele waarschuwingen, ingebrekestellingen, boetes, bonussen, malussen, etc.), monitoringsrapportages en evaluaties. Zo heeft de provincie zelf recentelijk een externe evaluatie laten uitvoeren naar de concessies. Verder hebben wij gebruik gemaakt van andere beschikbare documenten, waaronder het landelijke onderzoek naar sturing bij spoorconcessies en het onderzoek in opdracht van de Regioraad in Amsterdam. Omdat de twee concessies verschillen voor wat betreft bijvoorbeeld scope en sturingsfilosofie, zijn deze afzonderlijk geanalyseerd.

Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen bij de concessies, zoals medewerkers van de provincie betrokken bij concessieverlening en -beheer, vervoerders en consumentenorganisaties (ROCOV Utrecht). Onder Statenleden is een beknopte enquête gehouden.

Deelvraag 5: In welke mate heeft de huidige wijze van sturing (aantoonbaar) bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de huidige OV-concessies?

Voor het beantwoorden van deze vraag baseren wij ons op dezelfde informatiebronnen als genoemd bij deelvragen 3 en 4.

Deelvraag 6: Welke sterktes en zwaktes zijn te identificeren in de huidige wijze van sturing?

Bij beantwoording van deze vraag is door middel van documentanalyse en de eerdergenoemde gesprekken met relevante betrokkenen een beeld geschetst van de sterktes en zwaktes van de wijze van sturing. Wij hebben ook gesprekken gevoerd met een aantal andere concessie-verlenende overheden. Interviews met andere concessieverleners geven een beeld van de sturing in andere concessies en vormt zo een vergelijkingsbasis voor de sturing in de Utrechtse concessies.

1.6 Beoordelingskader

Om tot bevindingen te komen maakt de Rekenkamer gebruik van een beoordelingskader. In Tabel 1.1 is het beoordelingskader opgenomen.

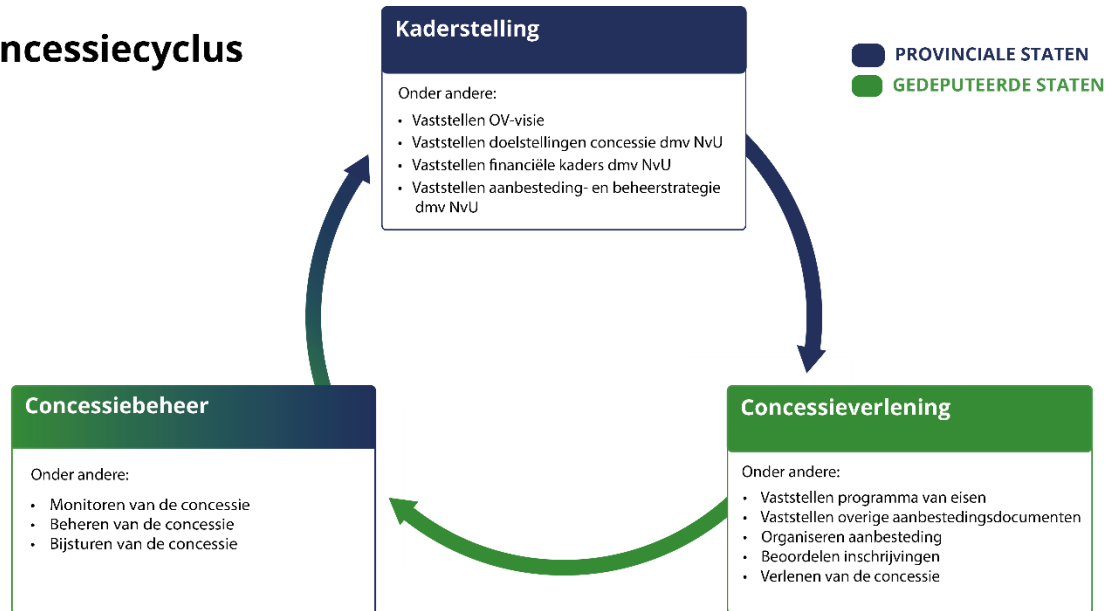
Tabel 1.1 Beoordelingskader

Deelvraag	Criterium
1. Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de provincie op het gebied van OV-concessies, met daarbij een onderscheid tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten?	N.v.t. (beschrijvend)
2. Welke sturingsmogelijkheden heeft de provincie tot haar beschikking?	N.v.t. (beschrijvend)
3. Welke doelen werden/worden met de huidige OV-concessies nagestreefd en in welke mate zijn deze gerealiseerd?	N.v.t. (beschrijvend)
4. Hoe stuurt de provincie de huidige OV-concessies in het algemeen, en bij het realiseren van deze doelen in het bijzonder aan?	N.v.t. (beschrijvend)
5. In welke mate heeft de huidige wijze van sturing (aantoonbaar) bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de huidige OV-concessies?	De sturing draagt bij aan de realisatie van de vooraf vastgestelde doelen voor de concessie.
6. Welke sterktes en zwaktes zijn te identificeren in de huidige wijze van sturing?	1. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten benutten hun sturingsmogelijkheden. 2. De sturing vindt op een efficiënte wijze plaats.

1.7 Leeswijzer

Bij het in kaart brengen van de sturing maken wij een onderscheid in drie fasen die samen de concessiecyclus vormen: 1) kaderstelling; 2) concessieverlening en 3) concessiebeheer (zie Figuur 1.2).

De Concessiecyclus

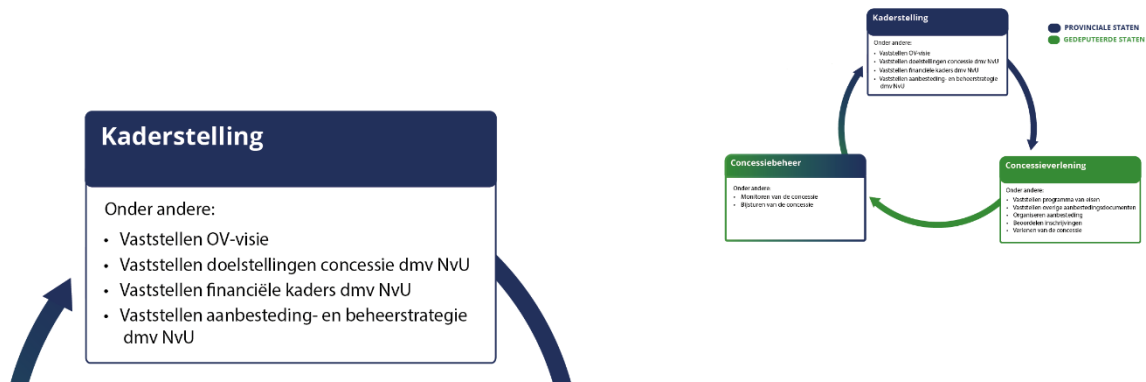


Figuur 1.2 Concessiecyclus

In Hoofdstuk 2 gaan we in op de sturingsmogelijkheden tijdens de fase van kaderstelling en de wijze waarop PS en GS dit hebben ingevuld voor de concessies U-OV en Syntus Utrecht. In Hoofdstuk 3 staat de fase van concessieverlening centraal. Welke sturingsmogelijkheden heeft de provincie tijdens deze fase en hoe is dit in de praktijk voor beide concessies ingevuld? Hoofdstuk 4 gaat in op de sturingsmogelijkheden en wijze van sturing tijdens de beheerfase van de concessies.

| 2 | Sturing tijdens kaderstelling

2.1 Inleiding



De concessiecyclus start met het ontwikkelen en vaststellen van de beleidsmatige en financiële kaders voor de betreffende OV-concessie. Deze kaders omvatten onder meer de doelen die de provincie met de concessie wil bereiken, de afbakening van de concessie in termen van o.a. geografie en type vervoersdiensten, de wijze van concessieverlening en de sturingsfilosofie in de concessie. De kaderstelling is daarmee zeer bepalend voor de wijze waarop de concessie wordt vormgegeven, verleend en uitgevoerd, en vormt daarmee een krachtig sturingsinstrument.

In dit hoofdstuk gaan wij allereerst in algemene zin in op de taken en verantwoordelijkheden van PS en GS tijdens de fase van kaderstelling van OV-concessies. Vervolgens bespreken wij welke sturingsmogelijkheden PS en GS hebben en hoe zij dit hebben toegepast in de vastgestelde kaders van de concessies Syntus Utrecht en U-OV. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de kaders voor de U-OV concessie destijds door BRU zijn vastgesteld. Tot slot gaan wij na welke doelen worden beoogd met deze concessies en in hoeverre de doelen gerealiseerd zijn. Wij beantwoorden hiermee de deelvragen 1 tot en met 4 voor wat betreft de fase van kaderstelling.

2.2 Taken en verantwoordelijkheden

Bevinding 2.1

De verantwoordelijkheden die PS hebben m.b.t. de concessies vloeien voort uit de Provinciewet en zijn kaderstellend en controlerend van aard. PS hebben de verantwoordelijkheid om de begroting vast te stellen en zijn bevoegd om tijdens de uitvoering van een concessie de financiële kaders bij te stellen, bijvoorbeeld in geval van bezuinigingen of het bekostigen van aanvullende ambities. De verantwoordelijkheden van GS met betrekking tot concessies vloeien voort uit de Wp2000. GS hebben de bevoegdheid om concessies voor openbaar vervoer te verlenen, te wijzigen of in te trekken. GS stellen de kaderstellende beleidsmatige en financiële documenten op, die vervolgens (eventueel na aanpassing) door PS worden vastgesteld.

De juridische kaders voor OV-concessies zijn de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) en in beperktere mate het onderliggende Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000). Daarnaast biedt de Provinciewet het algemene juridische kader waarin de taken en verantwoordelijkheden van PS en GS benoemd zijn. De provincie Utrecht kent geen aanvullende provinciale regelgeving waarin verantwoordelijkheden of taken van PS en GS zijn vastgelegd.

De verantwoordelijkheden van GS met betrekking tot concessies vloeien voort uit de Wp2000. GS hebben de bevoegdheid om concessies voor openbaar vervoer te verlenen, te wijzigen of in te trekken.⁸ GS stellen de kaderstellende beleidsmatige en financiële documenten op, die vervolgens (eventueel na aanpassing) door PS worden vastgesteld. Daarnaast stelt de Wp2000 dat GS zorgdragen voor de coördinatie en afstemming van het openbaar vervoer in de provincie.⁹ Verder zijn GS bevoegd om subsidies te verstrekken voor het in een concessie omschreven openbaar vervoer.¹⁰ Deze subsidies worden gebruikt om een financieel tekort op de exploitatiekosten van het openbaar vervoer af te dekken.

De Wp2000 en Bp2000 bevatten geen formele taken of verantwoordelijkheden voor PS. De verantwoordelijkheden van PS in deze fase komen voort uit de Provinciewet. Deze verantwoordelijkheden geven PS een kaderstellende en controlerende rol. Dit wil zeggen dat ze het beleid van de provincie vaststellen en controle uitoefenen op de verdere invulling en uitvoering van dat beleid. Daarnaast hebben PS de verantwoordelijkheid om de begroting vast te stellen.¹¹ PS bepalen de maximale beschikbare exploitatiebijdrage voor de concessie en kunnen bijvoorbeeld een budget vaststellen voor een eventuele bonus die de vervoerder kan ontvangen bij het behalen van bepaalde vooraf vastgestelde streefwaarden in de concessie. Deze financiële kaders zijn vervolgens leidend voor de concessieverlening. PS zijn overigens bevoegd om tijdens de uitvoering van een concessie de financiële kaders bij te stellen, bijvoorbeeld in geval van bezuinigingen of het bekostigen van aanvullende ambities.

U-OV concessie

Op 26 maart 2012 heeft het dagelijks bestuur van het BRU de *Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Tram en Bus regio Utrecht* vastgesteld. Dit document beschrijft het beleidskader voor de U-OV Concessie en betreft een nadere uitwerking van de OV-visie *Snel, betrouwbaar en effectief* van het BRU.¹² Deze visie is in 2012 door het toenmalige BRU vastgesteld en kijkt vooruit tot 2040. In de hoofdlijnennotitie is als ambitie voor de concessie geformuleerd dat *het openbaar vervoer in de regio Utrecht de reiziger kwaliteit biedt en deze een snelle, comfortabele, toegankelijke en betrouwbare reis garandeert en de keuzereizigers verleidt gebruik te maken van het tram- en busvervoer*.¹³ In de vigerende Omgevingsvisie en Mobiliteitsvisie is de ambitie vrijwel gelijk.¹⁴

Syntus Utrecht concessie

In de Nota van Uitgangspunten zijn de beleidsmatige en financiële kaders van de Syntus Utrecht concessie vastgelegd. De Nota van Uitgangspunten is op 29 september 2014 door PS vastgesteld en beschrijft de hoofdkeuzes voor de concessieverlening van de concessie Syntus Utrecht. Deze Nota van Uitgangspunten is een nadere uitwerking van algemenere provinciale beleidskaders voor de betreffende concessie(s). Voor Utrecht is dat de in 2014 vastgestelde Mobiliteitsvisie Verbinden, Vernieuwen en Versterken, die een planningshorizon tot

⁸ Wet personenvervoer 2000, artikel 20 lid 2

⁹ Wet personenvervoer 2000, artikel 21

¹⁰ Wet personenvervoer 2000 artikel 22

¹¹ Provinciewet, artikel 195.

¹² Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 4.

¹³ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 8.

¹⁴ Provincie Utrecht, Feitelijk wederhoorreactie, 3 juni 2021

2028 heeft. De ambities uit de Mobiliteitsvisie zijn verder geconcretiseerd in vierjaarlijkse Mobiliteitsprogramma's. In de Nota van Uitgangspunten is de volgende ambitie geformuleerd:¹⁵

De ambitie voor deze concessie is om openbaar vervoer te bieden dat kwaliteit biedt voor reizigers (nu en in de toekomst) in de vorm van snelle, toegankelijke en betrouwbare reismogelijkheden. Dit betekent dat het voorzieningenniveau in het openbaar vervoer op een zo hoog mogelijk niveau wordt gehouden zodat ook bij stijgende kosten en/of dalende opbrengsten het openbaar vervoer zijn functie grotendeels kan behouden.

2.3 Sturingsmogelijkheden en wijze van sturing

Bevinding 2.2

Via de beleidsmatige en financiële kaders van de concessies kan de concessieverlener sturen op een aantal aspecten. De belangrijkste zijn:

1. De scope van de concessie, dat wil zeggen de afbakening van het geografisch domein, het vervoerpakket en de taken.
2. De sturingsfilosofie: de wijze waarop de concessieverlener tijdens de uitvoering van de concessie (bij)stuurt om de doelen te realiseren. De mogelijkheden zijn: volgen, controleren, stimuleren en participeren, of een combinatie daarvan.
3. De wijze van concessieverlening. Dit gaat via een openbare aanbesteding, maar er zijn een zeer beperkt aantal uitzonderingen.

Bevinding 2.3

De provincie (en BRU als toenmalige concessieverlener) hebben de sturingsmogelijkheden in de U-OV en Syntus Utrecht concessie op verschillende manieren toegepast, zoals onderstaande tabel samengevat laat zien.

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
<i>Scope</i>		
Geografische reikwijdte en vervoerpakket	Multimodale concessie (bus en tram)	Unimodale concessie (bus)
Taken	<p>Tram: Variant van het gemengde model. Het beheer en onderhoud van railvoertuigen en -infrastructuur zijn bij een publieke provider belegd. Deze provider is weliswaar onderdeel van de provincie Utrecht, maar is organisatorisch gescheiden van het organisatiedeel dat verantwoordelijk is voor concessieverlening en -beheer. . Verder is er sprake van een gezamenlijke ontwikkelfunctie.</p> <p>Bus: integraal model. De concessiehouder is verantwoordelijk voor (vrijwel) alle taken rond het openbaar vervoer.</p>	<p>Integraal model. De concessiehouder is verantwoordelijk voor (vrijwel) alle taken rond het openbaar vervoer.</p>

¹⁵ Nota van Uitgangspunten Europese aanbesteding openbaar vervoerconcessie provincie Utrecht 2016, vastgesteld door Provinciale Staten op 29 september 2014, p. 3.

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
Positionering ontwikkel functie en opbrengstverantwoordelijkheid	Ontwikkeelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid bij zowel provincie als vervoerder	Ontwikkeelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder
<i>Sturingsfilosofie</i>	Controleren, stimuleren en participeren	Controleren en stimuleren
<i>Wijze van concessieverlening</i>	Openbaar aanbesteed	Openbaar aanbesteed

2.3.1 Scope van de concessie

Een eerste vraag bij de sturing betreft de activiteiten waarvoor de concessiehouder verantwoordelijk is. Het gaat om de afbakening van de concessie in termen van geografische reikwijdte, vervoerpakket en taken.¹⁶

Geografische reikwijdte en vervoerpakket

De afbakening van het vervoerpakket betreft het gebied of de lijn(en) waarvoor een concessie wordt verleend, ook wel het domein van de concessie genoemd. Concessieverleners kunnen, afhankelijk van de situatie, kiezen uit drie mogelijkheden:

1. Een unimodale concessie voor één enkele verbinding (lijnconcessie).
2. Een unimodale concessie voor een compleet netwerk van één modaliteit (bus, tram, metro, trein).
3. Een multimodale concessie voor een compleet netwerk van meerdere modaliteiten.

Belangrijke overwegingen bij de keuze voor een van deze modellen zijn:

- Samenhang met andere delen van het netwerk. Voor de kwaliteit van de reisketen biedt het voordelen om meerdere verbindingen en modaliteiten in één concessie onder te brengen. In dat geval heeft de concessiehouder er zelf belang bij om de aansluitingen tussen de verschillende delen van het netwerk en daarmee de dienstverlening richting reizigers, te optimaliseren en vergt dit minder sturing vanuit de concessieverlener.
- Omvang van de concessie. Er kunnen schaalvoordelen te realiseren zijn bij grotere concessies, bijvoorbeeld doordat materieel efficiënter is in te zetten. Maar een te grote concessie kan ook nadelen hebben waardoor vervoerders mogelijk niet op de aanbesteding inschrijven.

U-OV concessie

Voorafgaand aan de concessieverlening van de huidige U-OV concessie stond het BRU voor de keuze hoe de concessie in te richten. Voor die tijd was het tram- en busvervoer in en rond de stad Utrecht verdeeld over drie concessies.¹⁷ Het BRU heeft besloten om al het vervoer samen te voegen in één multimodale concessie waarin ook de toekomstige Uithoftram zou worden ondergebracht. In de Hoofdlijnennotitie heeft het BRU meerdere overwegingen voor deze keuze opgenomen, waarbij de belangrijkste waren: verwachte kostenbesparingen door schaalvoordelen, maximale vervoerkundige integratie en samenhang, meer marktspanning en minder complexiteit bij de introductie van de Uithoftramlijn.¹⁸

¹⁶ Zie ook CROW Online kennismodule Toolbox Beter Bestek.

¹⁷ De concessie stadsvervoer met buslijnen in de stad Utrecht en de noordwestkant; de concessie regiovervoer met buslijnen naar het zuiden en oosten en de tramlijn naar Nieuwegein/IJsselstein en de concessie spitsvervoer met een aantal spitsbuslijnen.

¹⁸ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 14.

Syntus Utrecht concessie

Het oosten en westen van de provincie Utrecht was al sinds 2008 één concessiegebied. Dat bestond uit het busvervoer op het grondgebied van de gemeenten De Ronde Venen, Stichtse Vecht, Lopik, Montfoort, Oudewater, Woerden, Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Renswoude, Rhenen, Soest, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Woudenberg en Wijk bij Duurstede. Deze scope is in de concessie van 2016 Syntus Utrecht ongewijzigd gebleven, met uitzondering van het openbaar vervoer in de gemeente Stichtse Vecht (Breukelen, Loenen, Maarssen), waarvan het deel op het grondgebied van Maarssen bij de start van de concessie is ondergebracht in de U-OV concessie.¹⁹

De provincie Utrecht heeft er verder voor gekozen om de einddatum van de concessie aan te laten sluiten op die van de U-OV concessie, om het zo mogelijk te maken om in 2023 de optimale concessie-indeling op het gehele grondgebied van Utrecht te bezien.

Taken

Hier gaat het om de vraag bij welke partij bepaalde taken en verantwoordelijkheden komen te liggen: bij de concessieverlener, de concessiehouder, bij beide partijen of eventueel bij een derde partij. Het gaat daarbij onder meer om de vraag waar de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelfunctie ligt (hierop wordt later in het rapport nog uitgebreid ingegaan). Bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden zijn op hoofdlijnen vijf sturingsmodellen²⁰ te onderscheiden, te weten:

1. Integraal model: De concessiehouder is verantwoordelijk voor (vrijwel) alle taken rond het openbaar vervoer. Naast de uitvoering van het vervoer gaat het hierbij om taken op het gebied van beheer en onderhoud van materieel en in geval van tram ook de traminfrastructuur, ondersteunende functies, zoals de informatievoorziening richting reizigers en marketing en de ontwikkelfunctie.
2. Scandinavisch model: Alle taken en verantwoordelijkheden met uitzondering van de uitvoering van het vervoer zijn bij de concessieverlener belegd.
3. Regiemodel: De concessieverlener contracteert een commerciële partij, de regisseur, die verantwoordelijk is voor alle taken, met uitzondering van de uitvoering van het vervoer. Daarnaast verleent de concessieverlener, of de regisseur namens de concessieverlener, een of meerdere concessies voor de uitvoering van het vervoer.
4. Gemengd model: De taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de concessiehouder en een provider, een publieke partij, niet zijnde de concessieverlener. De concessiehouder is in ieder geval verantwoordelijk voor alle taken rond de exploitatie (= uitvoering van het vervoer, ondersteunende functies en ontwikkelfunctie); de provider voor één of meer taken rond de strategische activa (bijvoorbeeld voertuigen, stallingen en infrastructuur).
5. Delegatiemodel: De concessieverlener delegeert zijn bevoegdheden naar een publieke partij. Deze partij verleent namens de concessieverlener concessies voor de uitvoering van het vervoer, maar is zelf verantwoordelijk voor (vrijwel alle) andere taken.

¹⁹ Provincie Utrecht (2014) Nota van Uitgangspunten, vastgesteld door PS op 29 september 2014, p 8. en Provincie Utrecht, Feitelijk wederhoorreactie, 3 juni 2021.

²⁰ MuConsult (2017) Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, p. 12.

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden per sturingsmodel is inzichtelijk gemaakt in Tabel 2.1.

Tabel 2.1: Vijf hoofdlijnen van sturingsmodellen met de verdeling van taken en verantwoordelijkheden

Taken	Integraal model	Scandinavisch model	Regie-model	Gemengd model	Delegatie model
Uitvoering vervoer	CH	CH	CH	CH	CH
Beheer & Onderhoud (rail)voertuigen	CH	CV	PrivP	CH/PublP	PublP
Beheer & Onderhoud railinfrastructuur	CH	CV	PrivP	PublP	PublP
Ondersteunende functies (o.a. informatievoorziening en marketing)	CH	CV	PrivP	CH	PublP
Ontwikkelfunctie	CH	CV	PrivP	CH	PublP

CH = Concessiehouder, CV = Concessieverlener, PublP= Publieke partij en PrivP = Private partij

U-OV concessie

In de U-OV concessie heeft het BRU voor wat betreft de tram gekozen voor een variant van het gemengde model, waarbij taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot beheer en onderhoud van railvoertuigen en -infrastructuur bij een publieke provider zijn belegd. Deze provider is weliswaar onderdeel van de provincie Utrecht, maar is organisatorisch gescheiden van het organisatiedeel dat verantwoordelijk is voor concessieverlening en -beheer. In het gekozen model is de provider eigenaar en beheerder van de tramvoertuigen, de traminfrastructuur, haltes, remise, apparatuur voor verkeersleiding en cameratoezicht op haltes en in de tramvoertuigen²¹ en zijn concessieverlener en concessiehouder gezamenlijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het vervoer. De bussen zijn wel in eigendom en beheer van de concessiehouder.

Syntus Utrecht concessie

In de Syntus Utrecht concessie is gekozen voor het integraal model, waar de concessiehouder verantwoordelijk is voor de uitvoering van het vervoer, het materieel in eigen beheer heeft en zelf onderhoudt, en de ondersteunende functies en ontwikkelfunctie uitvoert.

Voorbeelden van sturingsmodellen elders²²

Amsterdam, Rotterdam en Den Haag: integraal model voor bus, tram en metro

In de metropoolregio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is in de concessies die rail bevatten²³ sprake van het integraal model, waarbij alle taken en verantwoordelijkheden bij de concessiehouder zijn belegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de railconcessies binnen de MRDH (Metropoolregio Rotterdam Den Haag) waar HTM en RET in opdracht van deze vervoerregio niet alleen de exploitatie van het railgebonden vervoer, maar ook het beheer en onderhoud van railinfrastructuur en railvoertuigen voor hun rekening nemen. Beide vervoerbedrijven zijn overigens zelf geen eigenaar van deze strategische activa; het eigendom is belegd bij de gemeente Den Haag (HTM) en bij een aparte BV die eigendom is van de gemeente Rotterdam (RET). Ook in geval van de integrale concessie voor het metro-, tram- en busvervoer in Amsterdam zijn veel taken en verantwoordelijkheden bij de concessiehouder GVB belegd. Belangrijk verschil met de railconcessies binnen de MRDH is dat GVB met twee opdrachtgevers te maken heeft, namelijk de Vervoerregio Amsterdam als het gaat om het vervoer en het beheer en onderhoud van de railvoertuigen en dienst Metro en Tram van de gemeente Amsterdam als het gaat om het onderhoud van de railinfrastructuur. Laatstgenoemde partij is zelf verantwoordelijk voor het beheer van de railinfrastructuur. Het eigendom van de railinfrastructuur ligt bij de

²¹ Bestek Aanbesteding tram en bus regio Utrecht, p. 77.

²² MuConsult (2017) Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, p. 14.

²³ Deze concessies zijn tot nu toe steeds inbesteed.

gemeente Amsterdam, terwijl de railvoertuigen in een aparte BV, Activa BV, zijn ondergebracht. Activa BV hangt weliswaar onder GVB Holding NV, maar afgesproken is dat de aandelen van Activa BV naar de gemeente over gaan mocht de concessie (moeten) worden aanbesteed.

Groningen – Drenthe: delegatiemodel

In Nederland hebben de provincies Groningen en Drenthe voor hun busvervoer voor een variant van het delegatiemodel gekozen. Beide provincies hebben hun bevoegdheden gedelegeerd naar het niet-commerciële OV-bureau Groningen-Drenthe. Het OV-bureau verleent de concessies voor het reguliere busvervoer in de provincies, is verantwoordelijk voor de ontwikkelfunctie en draagt het opbrengstenrisico. De concessiehouder is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vervoer (= operationele planning), een aantal ontwikkeltaken en de marketing. Door voor dit model te kiezen kunnen de provincies het reizigersbelang, waaronder de afstemming met de regionale treindiensten, beter waarborgen, omdat de concessiehouder de dienstverlening niet uit eigen beweging mag aanpassen. Dit kan de concessiehouder doen in de vorm van een 'business cases'-voorstel voor kwaliteitsverbetering, die aan het OV-bureau moet worden voorgelegd.

Stadsregio Rotterdam: regiemodel

Het regiemodel is enige tijd door de toenmalige stadsregio Rotterdam gehanteerd. In dit model belegt de concessieverlener alle ondersteunende diensten via een contract bij een commerciële partij, de regisseur. Daarnaast verleent de concessieverlener, of de regisseur namens de concessieverlener, een of meerdere concessies voor de uitvoering van het vervoer. In het regiemodel zoals de stadsregio Rotterdam dat indertijd voor ogen stond, zou de RET namens de stadsregio als regisseur van het openbaar vervoer optreden en daarbij de uitvoering van delen van dit openbaar vervoer (namens de stadsregio) aanbesteden. De stadsregio zou alleen op hoofdlijnen aansturen (= opstellen beleidskaders en subsidieverstrekking). Dit model is verlaten toen bleek dat het busvervoer en het railvervoer in Rotterdam los van elkaar zouden moeten worden aanbesteed. Hoewel dit uiteindelijk niet nodig bleek te zijn en de vervoerregio MRDH inmiddels de intentie had uitgesproken om het busvervoer weer onderhands aan de RET te gunnen, is niet opnieuw voor het regiemodel gekozen. Mede omdat inmiddels de ervaring was dat de sturingsmogelijkheden bij dit model beperkt zijn.

Nederlandse spoorvervoer: gemengd model

In het gemengde model zijn de taken en verantwoordelijkheden rond het spoorvervoer verdeeld tussen de concessiehouder en een provider, een publieke partij niet zijnde de concessieverlener. Bij het Nederlandse spoorvervoer is ProRail verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur en de exploitatie van stations. De concessiehouders zijn verantwoordelijk voor de overige activiteiten.

Positionering ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid

Een specifiek aspect van het sturingsmodel is welke partij de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelfunctie heeft: de concessieverlener of de concessiehouder.²⁴ Het gaat dan om de vraag wie de verschillende facetten van het openbaar vervoer ontwikkelt, zoals het ontwerp van het lijnennet en de dienstregeling, reisinformatie en de marketing. De positionering van de ontwikkelfunctie hangt nauw samen met de verdeling van de opbrengstverantwoordelijkheid. Wanneer de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is, zal dit hem eerder stimuleren om hoge kwaliteit te bieden om op deze manier zoveel mogelijk opbrengsten te genereren. Dit betekent dat de vervoerder voldoende vrijheid én de instrumenten moet hebben om het openbaar vervoer te kunnen ontwikkelen.

²⁴ Zie ook CROW Online kennismodule Toolbox Beter Bestek.

Wanneer de concessieverlener de ontwikkelfunctie op zich neemt, heeft hij een directere invloed op de ontwikkeling van het OV-aanbod en kan daarmee zorgen dat dit OV-aanbod optimaal bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelen. Het betekent wel dat de concessieverlener over voldoende menskracht en expertise moet beschikken om deze functie goed te kunnen uitvoeren.

U-OV concessie

In de U-OV concessie heeft BRU gekozen voor een gedeelde ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid.²⁵ Hierbij stelt BRU kaders en heeft de vervoerder hierbinnen de ruimte voor het ontwikkelen van het vervoerontwerp. Grote onvoorziene fluctuaties in de reizigersopbrengsten die voor de vervoerder niet beheersbaar zijn, worden afgedekt door BRU. Voor deze constructie is gekozen vanwege de ontwikkelingen in en rond de stad Utrecht, waaronder de aanleg van de Uithoflijn die de reizigersopbrengsten sterk kunnen beïnvloeden. BRU had het beeld dat de gevolgen daarvan ten tijde van de aanbesteding moeilijk door vervoerders in te schatten waren. In de Hoofdlijnennotitie stipt het BRU aan dat voor de goede werking van dit model veel zal afhangen van de onderlinge samenwerking tussen overheid en vervoerder. Wanneer deze samenwerking goed is en het onderlinge vertrouwen aanwezig, dan kan scherper naar het ideale optimum tussen de taken van de overheid en die van de vervoerder gekoerst worden.²⁶

Syntus Utrecht concessie

In de Syntus Utrecht concessie heeft de provincie, net als bij de voorgaande concessie, de ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder belegd. In de Nota van Uitgangspunten licht de provincie toe dat de keuze om de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder te leggen aansluit bij de doelstelling in het Mobiliteitsplan om de kostendekkingsgraad van de concessie te verbeteren.²⁷ Om zijn rol als opbrengstverantwoordelijke vervoerder goed in te kunnen vullen, krijgt de vervoerder de ontwikkelrol.

Voorbeelden van positionering ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid²⁸

In de meeste concessies in Nederland zijn de ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid belegd bij de vervoerder, vanuit de opvatting dat de vervoerder de meeste operationele expertise en marktkennis heeft en daarmee het best in staat is om aan doorontwikkeling en marktwerking te doen.

Het OV-bureau Groningen Drenthe is opgericht door de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen om samen invulling te geven aan het opdrachtgeverschap voor het openbaar (bus)vervoer. De ontwikkelfunctie en de opbrengstverantwoordelijkheid liggen bij het OV-bureau. Er is hier voor dit model gekozen omdat de concessieverleners zo goed sturing kunnen geven aan de ontwikkeling van het openbaar vervoer. Het OV-bureau beschikt over de benodigde expertise en menskracht op het gebied van vervoerontwikkeling en marketing om de ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid te kunnen invullen.

In een aantal concessies is gekozen voor een hybride model waarin de ontwikkelfunctie niet volledig bij de concessieverlener of concessiehouder ligt, maar wordt samengewerkt in gezamenlijke ontwikkelteams. In sommige gevallen participeren gemeenten hier ook in. Een voorbeeld hiervan is de concessie Limburg.

²⁵ Bestuur Regio Utrecht 2012. Hoofdlijnennotitie, p. 18.

²⁶ Bestuur Regio Utrecht 2021. Hoofdlijnennotitie, p. 19.

²⁷ Provincie Utrecht 2014. Nota van Uitgangspunten vastgesteld door PS op 29 september 2014, p. 17.

²⁸ MuConsult 2017 Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, p. 17.

2.3.2 Sturingsfilosofie

De sturingsfilosofie betreft de wijze waarop de concessieverlener de concessiehouder wil aansturen. In het rapport over de sturing door de overheid bij vervoerconcessies op het spoor wordt een bruikbaar onderscheid gehanteerd in: 1) volgen, 2) controleren, 3) stimuleren en 4) participeren.²⁹

1. Volgen

De concessieverlener monitort de ontwikkelingen in de concessie en verzamelt informatie om de door de concessiehouder geleverde prestaties te duiden. De uitkomsten van de monitoring leiden niet tot vervolgacties vanuit de concessieverlener, zo wordt er bijvoorbeeld geen verbeterplan geëist of een boete opgelegd. 'Volgen' vraagt daarom om een groot vertrouwen van de concessieverlener in de concessiehouder.

2. Controleren

De concessieverlener controleert of de concessiehouder de gemaakte afspraken nakomt. Indien de concessiehouder niet presteert zoals is afgesproken, kan de concessieverlener besluiten in te grijpen. Dit kan o.a. door het geven van een waarschuwing, de eis om een verbeterplan op te stellen en uit te voeren of het opleggen van een boete. Controleren is een filosofie die past bij een beperkt vertrouwen van de concessieverlener in de concessiehouder.

3. Stimuleren

Deze vorm van sturing is erop gericht de concessiehouder te prikkelen om te presteren boven het geëiste minimum. Dit kan door een bonus in het vooruitzicht te stellen of door de jaarlijkse exploitatiesubsidie afhankelijk te stellen van de geleverde prestaties. Een op stimuleren gerichte sturingsfilosofie getuigt van vertrouwen bij de concessieverlener in een doorontwikkeling van het OV door de concessiehouder.

4. Participeren

Deze sturingsfilosofie richt zich op het gezamenlijk beheren en sturen van de concessie. Door in het bestek en/of door een constructieve houding van de concessieverlener het belang van samenwerking tussen de concessiehouder, concessieverlener en eventuele andere betrokken partijen (zoals gemeenten, consumentenorganisaties en onderwijsinstellingen) te onderstrepen, wordt gezamenlijk gewerkt aan beter OV.

U-OV

Uit de Hoofdlijnennotitie valt af te leiden dat in de U-OV concessie is gekozen voor een mix van drie sturingsfilosofieën, namelijk controleren, stimuleren en participeren. Vanwege de gedeelde ontwikkelingsverantwoordelijkheid hebben BRU en de vervoerder een gezamenlijke taak bij de ontwikkeling van het vervoer. Het BRU heeft daarom de wens om met de vervoerder om te gaan als partner.³⁰ Daarnaast is een bonusregeling opgenomen waarmee de vervoerder geprikkeld wordt om boven verwachting te presteren. Om de bonus ook als een echte prikkel te laten werken, is de totale bonus een substantieel deel van de exploitatiebijdrage.³¹ Daarnaast kunnen er boetes worden opgelegd indien de vervoerder zich niet aan de gemaakte afspraken houdt.³²

²⁹ MuConsult 2017 Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, p. 20.

³⁰ Bestuur Regio Utrecht 2012. Hoofdlijnennotitie aanbesteding tram en bus regio Utrecht, p. 27.

³¹ Bestuur Regio Utrecht 2012. Hoofdlijnennotitie aanbesteding tram en bus regio Utrecht, p. 29.

³² Bestuur Regio Utrecht 2012. Hoofdlijnennotitie aanbesteding tram en bus regio Utrecht, p. 29.

Syntus Utrecht

In de concessie Syntus Utrecht is gekozen voor een combinatie van sturing via controleren en stimuleren, zo blijkt uit de Nota van Uitgangspunten. De provincie stuurt op output in de vorm van de uitvoeringskwaliteit. Door middel van monitoring, een bonus/malusregeling en een boeteregeling wordt naleving van gemaakte afspraken afgedwongen.³³ De vervoerder krijgt de vrijheid om binnen de kaders van de concessie activiteiten te ontplooiën. Daarin wordt de vervoerder ruimte gelaten om naar eigen inzicht en volgens eigen kennis en expertise tot een passende inspanning te komen. De beoordeling vindt plaats op het realiseren van kernprestatie indicatoren. Zodoende is sprake van een resultaatgestuurde concessie.³⁴

Voorbeelden elders

In de praktijk kiezen de meest concessieverleners voor een mix van sturingsfilosofieën.³⁵ Deze mix hangt af van de rol van de concessieverlener bij de ontwikkelfunctie en de (verwachte) vertrouwensrelatie met de concessiehouder. Concessieverleners die de ontwikkelfunctie (deels) zelf invullen werken hierbij nauw samen met de concessiehouder. Voor een goede samenwerking is vertrouwen in de andere partij noodzakelijk, in welk geval een concessieverlener kan volstaan met het volgen of stimuleren van de prestaties van de concessiehouder. Ontbreekt dit vertrouwen, of wordt dit vertrouwen geschaad, dan kiezen concessieverleners voor een controlerende rol. Dit betekent ook dat de sturingsfilosofie niet gedurende de hele looptijd van de concessie vastligt, maar dat de concessieverlener moet kunnen overschakelen op een andere vorm van sturing als de situatie daarom vraagt. Van belang is daarom dat een concessieverlener over een breed scala aan sturingsinstrumenten beschikt.

2.3.3 Wijze van concessieverlening

Concessies kunnen op twee manieren worden verleend: via een (openbare) aanbesteding of via een onderhandse gunning. Dit laatste is een onderhandelingsproces tussen concessieverlener en een vervoerder. In Nederland vindt verlening van OV-concessies in principe verplicht via een Europese aanbesteding plaats.³⁶ De U-OV concessie en Syntus Utrecht concessie zijn beide aanbesteed.

Op de aanbestedingsplicht zijn wel enkele uitzonderingen³⁷, waarvan er een relevant is voor de provincie Utrecht.³⁸ Deze uitzondering vloeit voort uit het feit dat het BRU een plusregio is geweest.³⁹ Er geldt namelijk een uitzondering op de aanbestedingsplicht voor de concessies verleend door een voormalige plusregio die de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat.⁴⁰ Voorwaarde is dat deze concessie wordt verleend aan een vervoerder waarop de concessieverlener net als over haar eigen diensten zeggenschap

³³ Provincie Utrecht 2014. Nota van Uitgangspunten vastgesteld door PS op 29 september 2014, p. 17.

³⁴ Provincie Utrecht 2014. Nota van Uitgangspunten vastgesteld door PS op 29 september 2014, p. 27.

³⁵ MuConsult 2017 Sturing door overheid bij vervoersconcessies op het spoor, p. 22.

³⁶ Besluit Personenvervoer 2000, artikel 37, lid 2.

³⁷ Een andere uitzondering op de aanbestedingsplicht is wanneer het openbaar vervoer uitvalt of dreigt uit te vallen (artikel 61 lid 3 van de Wp2000). Dit is op dit moment actueel omdat er vanwege de impact van COVID-19 tijdelijk geen aanbestedingen van OV-concessies worden georganiseerd. Ter overbrugging worden er door verschillende concessieverleners noodconcessies verleend via een onderhandse onderhandelingsprocedure (met toepassing van artikel 5, vijfde lid, van verordening (EG) 1370/2007).

³⁸ Wet personenvervoer 2000, artikel 61 lid 1.

³⁹ Een plusregio (ook wel stadsregio genoemd) was tot 2015 een regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende gemeenten in een stedelijk gebied, waaraan wettelijke taken waren toebedeeld op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen. Eén van deze wettelijke taken betrof het verlenen van OV-concessies in het betreffende gebied.

⁴⁰ Wet personenvervoer 2000, artikel 63a.

uitoefent.⁴¹ Het BRU heeft geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.⁴² De provincie Utrecht zou, als zij dat zou wensen, op grond van deze bepaling voor het openbaar vervoer op het voormalige BRU-grondgebied een onderhandse concessie kunnen verlenen aan een vervoerder waarover de provincie Utrecht zelf zeggenschap uitoefent. Op dit moment heeft de provincie Utrecht echter geen zeggenschap over een vervoerder. Voor het geografisch gebied van de concessie Syntus Utrecht bestaat geen uitzondering en hebben GS een aanbestedingsplicht.

Voorbeelden concessieverlening met zowel contract- als eigendomsrelatie

De meeste concessies in Nederland zijn via een aanbestedingsprocedure verleend. De concessie voor het Hoofdrailnet en de concessies voor het stadsvervoer in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn onderhands verleend aan respectievelijk NS, GVB, RET en HTM. Bij deze concessies bestaat er tussen concessieverlener en vervoerder niet alleen een contractrelatie maar ook een eigendomsrelatie. De eigenaar van een bedrijf beschikt over specifieke instrumenten om het bedrijf aan te sturen, bijvoorbeeld in de vorm van een rendementseis of het medebepalen van de bedrijfsdoelen. Er kan sprake zijn van tegengestelde belangen wanneer hetzelfde overheidsorgaan zowel eigenaar als concessieverlener is, bijvoorbeeld bij het opleggen van boetes (die ten koste gaan van het rendement). Het is dus van belang om de rol van eigenaar en concessieverlener goed van elkaar te scheiden en de sturingsinstrumenten goed op elkaar af te stemmen.

2.4 Doelen van de concessies en doelrealisatie

Bevinding 2.4

In de U-OV concessie zijn vier doelen benoemd, waarvan 'OV versterkt de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio' en 'vervoerder acteert proactief richting regio' zijn gerealiseerd. De doelen 'klanttevredenheid in het OV is hoog' en 'OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid' zijn grotendeels gerealiseerd. Sinds 2015 is het rapportcijfer voor de klanttevredenheid voor tram U-OV tenminste gelijk aan de streefwaarde. Voor bus U-OV is dit sinds 2016 het geval (de U-OV concessie is in december 2013 gestart). Bij het doel 'OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid' geldt dat onbekend is of het subdoel 'Minder energieverbruik per voertuigkilometer en reizigerskilometer' wordt gerealiseerd. Qbuzz heeft in haar offerte aangegeven hier jaarlijks over te rapporteren, maar dit is niet gebeurd.

Bevinding 2.5

In de Syntus Utrecht concessie is het doel 'vraaggericht voorzieningenniveau' gerealiseerd en zijn de andere drie doelen 'proactieve vervoerder', 'hoge reizigerstevredenheid' en 'verantwoord ondernemerschap' deels of grotendeels gerealiseerd. Bij het doel 'proactieve vervoerder' is het subdoel 'verhogen kostendekkingsgraad naar 50%' nog niet gerealiseerd. Het doel 'hoge reizigerstevredenheid' is in 2017 niet gerealiseerd, maar in 2018 en 2019 wel. Bij het doel 'verantwoord ondernemerschap' is onbekend of het subdoel 'Op het gebied van social return besteedt vervoerder jaarlijks €100.000 aan SROI (social return on investment) maatregelen' is gerealiseerd.

Beide concessies eindigen in december 2023. Dit betekent dat van sommige doelen nog niet kan worden vastgesteld of deze zijn gerealiseerd.

⁴¹ Wet personenvervoer 2000, artikel 63a lid 2.

⁴² In het verleden was het GVVU (Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht) in eigendom van de gemeente Utrecht. In 2006 heeft de gemeente alle aandelen verkocht aan Connexion. Gemeente Utrecht/BRU hebben daarmee gekozen voor privatisering van het gemeentelijk vervoerbedrijf en aanbesteding van de OV-concessie.

De vastgestelde kaders bevatten de ambities en doelen van de concessies. In deze paragraaf beschrijven wij de doelen en de mate waarin deze zijn gerealiseerd. Hierbij dient opgemerkt te worden dat beide concessies nog lopen en in december 2023 eindigen. Dit betekent dat van sommige doelen nog niet kan worden vastgesteld of deze zijn gerealiseerd. Bij de realisatie is 2019 als ijkjaar genomen. Vanaf maart 2020 heeft COVID-19 een grote impact op het openbaar vervoer. Het jaar 2020 (en de eerste maanden van 2021) zijn daarom niet representatief. De vraag in hoeverre (bij)sturing door de provincie tijdens de fase van concessieverlening en concessiebeheer een bijdrage hebben geleverd aan de doelrealisatie komt in de volgende hoofdstukken aan de orde.

2.4.1 Concessie U-OV

De ambitie die het BRU had met de concessie is in de Hoofdlijnennotitie vertaald in de volgende vier doelen:⁴³

- Het OV versterkt de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio;
- De klanttevredenheid in het OV is hoog;
- Het OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid;
- De vervoerder acteert proactief richting de regio.

In tabel 2.2 is een samenvatting van de doelen en realisatie daarvan voor de concessie U-OV te vinden. Bijlage A bevat een uitgebreidere analyse van de doelen en de mate van doelrealisatie. Hier is tevens toegelicht welke bronnen zijn gebruikt.

Tabel 2.2: Doelen en doelrealisatie concessie U-OV

Doelen concessie U-OV	Realisatie
1. Het OV versterkt de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio.	Gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Het OV bevordert een groei van het aantal reizigers van gemiddeld 2,5% per jaar over de periode tot 2020	Gerealiseerd. Het aantal instappers is tussen 2015 en 2019 met 12,2% gegroeid, gemiddeld 2,9% per jaar.
b. Van aanbod- naar vraaggericht OV: de kostendekkingsgraad moet verder omhoog	Gerealiseerd. De kostendekkingsgraad is gestegen van 62,9% in 2013 (het laatste jaar van de oude concessie) naar 71,2% in 2019.
c. Hoogwaardig systeem, die de belangrijke woon-, werk- winkel- en knooppuntlocaties in de regio met elkaar verbindt.	Gerealiseerd. Via programma van eisen zijn eisen gesteld aan de ontsluiting van woon-, werk- en ander locaties. De gemiddelde snelheid is licht toegenomen.
2. De klanttevredenheid in het OV is hoog.	Grotendeels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Het rapportcijfer klantwaardering bedraagt elk jaar tenminste een 7,5	Grotendeels gerealiseerd. Sinds 2015 is het rapportcijfer voor tram U-OV tenminste gelijk aan de streefwaarde. Voor bus U-OV is dit sinds 2016 het geval.
3. Het OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid.	Grotendeels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Minder energieverbruik per voertuigkilometer en reizigerskilometer	Onbekend. Qbuzz heeft in haar offerte aangegeven hier jaarlijks over te rapporteren, maar dit is niet gebeurd. Bij het feitelijk wederhoor is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat

⁴³ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 8.

Doelen concessie U-OV	Realisatie
	de CO2 uitstoot van het materieel wel wordt gemonitord en het subdoel 'minder energieverbruik' inmiddels achterhaald is.
b. Minder uitstoot schadelijke stoffen	Gerealiseerd. De bussen voldoen aan de emissienorm Euro VI. Gedurende deze concessie zijn 65 elektrische bussen ingestroomd ter vervanging van dieselbussen. De CO2-uitstoot per reizigerskilometer is gedaald. De uitstoot van andere schadelijke stoffen wordt niet gemonitord, maar het is aannemelijk dat dit eveneens is gedaald.
c. Beperken geluidsoverlast	Gerealiseerd. Bussen voldoen aan nieuwste norm en zijn deels elektrisch. ⁴⁴
4. De vervoerder acteert proactief richting de regio.	Gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. De vervoerder werkt samen met de regio en is er voor de regio.	Gerealiseerd. De samenwerking tussen vervoerder, provincie, gemeenten en externe stakeholders wordt door partijen als positief ervaren. De participatietrajecten bij OV-plannen, waarbij niet alleen gemeenten maar ook (potentiële) reizigers worden geconsulteerd, worden gewaardeerd.

2.4.2 Concessie Syntus Utrecht

De ambitie voor de concessie Syntus Utrecht is in de Nota van Uitgangspunten vertaald in de volgende vier doelen:⁴⁵

- Een proactieve vervoerder;
- Een vraaggericht voorzieningenniveau;
- Een hoge reizigerstevredenheid;
- Verantwoord ondernemerschap.

In de Tabel 2.3 is een samenvatting van de doelen en realisatie daarvan voor de concessie Syntus Utrecht te vinden. Bijlage A bevat een uitgebreidere analyse van de doelen en de mate van doelrealisatie. De bronvermelding is in deze bijlage opgenomen.

Tabel 2.3: Doelen en doelrealisatie concessie Syntus Utrecht

Doelen concessie Syntus Utrecht	Realisatie
1. Een proactieve vervoerder	Grotendeels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Meer reizigers vervoeren.	Gerealiseerd.

⁴⁴ De nieuwe trams op het vernieuwde traject Utrecht – Nieuwegein en IJsselstein veroorzaken geluidsoverlast, maar deze problematiek ligt buiten de concessie omdat niet de vervoerder maar de provincie verantwoordelijk is voor (de interactie tussen) materieel en railinfrastructuur. Bij het feitelijk wederhoor is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat het subdoel beperken geluidsoverlast alleen betrekking had op de bussen en niet op de trams.

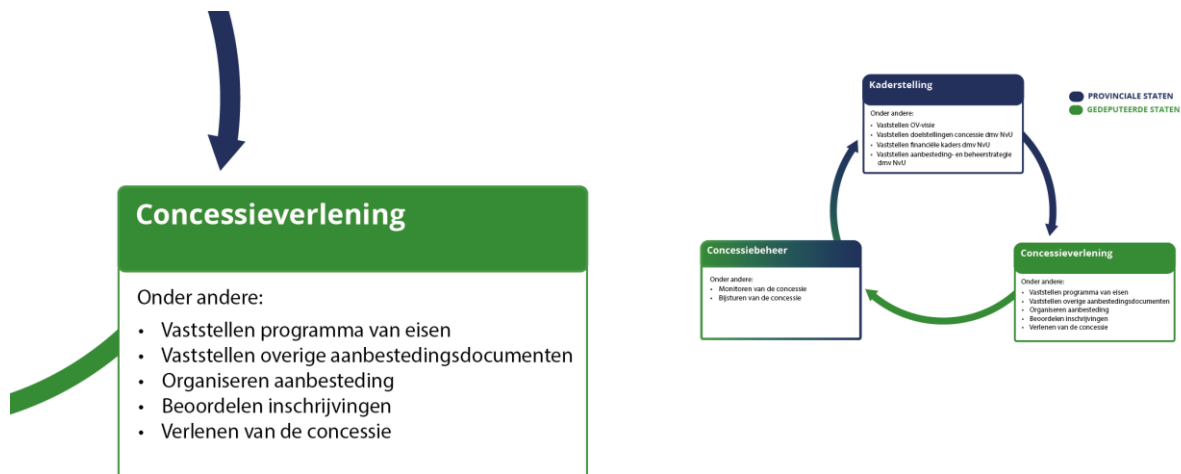
⁴⁵ Nota van Uitgangspunten Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, vastgesteld door Provinciale Staten op 29 september 2014, p. 3.

Doelen concessie Syntus Utrecht	Realisatie
	Tussen 2016 (laatste jaar van de oude concessie) en 2019 is het aantal instappers met ruim 15% gestegen.
b. De kostendekkingsgraad stijgt naar 50%.	Deels gerealiseerd. In 2017 was de kostendekkingsgraad 47,5%, in 2018 47,4% en in 2019 48,6%. Een stijgende trend is zichtbaar, het eindresultaat is (nog) niet gerealiseerd.
c. Oordeel provincie en stakeholders proactiviteit vervoerder	Gerealiseerd. Syntus scoort volgens de provincie ruim voldoende als proactieve mobiliteitspartner. Gemeenten en externe stakeholders zijn over het algemeen ook tevreden over hun betrokkenheid bij de concessie.
2. Een vraaggericht voorzieningenniveau	Gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Een vraaggericht OV-netwerk	Gerealiseerd. Het vervoerplan geeft invulling aan de eisen en wensen van de provincie. Na de concessieovergang is het vervoeraanbod sterk uitgebreid: van 545.000 dienstregelinguren in 2016 naar 635.000 dienstregelinguren DRU's in 2017, een stijging van 16,4%. Syntus besteedt aandacht aan het verbindende net, het ontsluitende net, ketenmobiliteit en de buurtbus. Sinds de start van de concessie is het aantal reizigers en de reizigerstevredenheid toegenomen.
b. Maatwerk bij onvoldoende vraag	Gerealiseerd. Syntus heeft buurtbussen georganiseerd voor buslijnen met weinig reizigers. Daarnaast heeft zij SyntusFlex geïntroduceerd in Woerden en Mijdrecht.
3. Een hoge reizigerstevredenheid	Deels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Een rapportcijfer voor de reizigerstevredenheid van tenminste een 7,5.	Deels gerealiseerd. In 2017 was het cijfer voor de reizigerstevredenheid een 7,4; in 2018 een 7,6; en in 2019 een 7,9.
4. Verantwoord ondernemerschap	Grotendeels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Bij de start van de concessie voldoen bussen tenminste aan de EEV-norm. Nieuwe bussen voldoen tenminste aan de Euro VI-norm.	Gerealiseerd. Syntus rijdt vanaf de start van de concessie met nieuw Euro VI-materieel.
b. Lagere milieubelasting per reizigerskilometer	Gerealiseerd. Instroom bussen met lagere milieubelasting.
c. Op het gebied van social return besteedt vervoerder jaarlijks €100.000 aan SROI (social return on investment) maatregelen	Onbekend.
d. Provincie faciliteert soepele overgang personeel door ruime implementatieperiode.	Gerealiseerd. Implementatieperiode was 17 maanden, ruim voldoende voor een soepele overgang van personeel. ⁴⁶

⁴⁶ Tussen het moment van definitieve gunning eind augustus 2015 (moment gunningsbesluit plus zes weken bezwaartermijn) en de start van de concessie in december 2016 zaten 15 maanden. Het is gebruikelijk dat de nieuwe concessiehouder de

wettelijke bezwaartermijn van zes weken afwacht voordat hij daadwerkelijk start met de implementatie, zeker als het gaat om het leggen van contacten met de vorige vervoerder rond de personeelsovername. Een implementatieperiode van 15 maanden is in principe ruim voldoende voor vervoerders om afspraken te maken over de overname van personeel. De daadwerkelijke implementatietijd was in dit geval veel korter vanwege de aangespannen bezwaarprocedure en het late moment waarop de gerechtelijke uitspraak hierop volgde. Dit lag echter buiten de invloedssfeer van de provincie.

| 3 | Sturing tijdens concessieverlening



3.1 Inleiding

Het doel van de concessieverlening is het selecteren van een vervoerder die het best in staat is om invulling te geven aan de eisen en wensen die de provincie met de concessie beoogt. De provincie beschikt tijdens het proces van concessieverlening over verschillende instrumenten om te sturen op de uitkomsten van dit proces. De belangrijkste zijn:

1. Programma van Eisen
2. Gunningscriteria/Selectiecriteria
3. Financiële bepalingen

In veel gevallen zijn de vrij algemeen en abstract geformuleerde doelen uit de Nota van Uitgangspunten (zie vorige hoofdstuk) nader geoperationaliseerd in een programma van eisen, gunnings- en selectiecriteria en financiële bepalingen ten behoeve van de aanbesteding. De provincie heeft tijdens de fase van concessieverlening de nodige sturingsmogelijkheden. Dit is mede bepalend voor hoe de concessiehouder in zijn inschrijving invulling geeft aan de eisen en wensen van de provincie. De sturingsmogelijkheden tijdens de fase van concessieverlening komen in dit hoofdstuk aan de orde. Wij starten met een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van GS en PS. Vervolgens bespreken wij de belangrijkste sturingsmogelijkheden en de wijze waarop de provincie dit in de praktijk heeft ingevuld tijdens de concessieverlening van de twee Utrechtse concessies.

3.2 Taken en verantwoordelijkheden

Bevinding 3.1

GS hebben meerdere taken en verantwoordelijkheden tijdens de fase van concessieverlening. Ter voorbereiding van de aanbesteding moeten GS een PvE en verschillende andere aanbestedingsdocumenten opstellen. Vervolgens moeten GS de aanbesteding organiseren, inschrijvingen beoordelen en een concessie verlenen. GS informeren PS over het resultaat van de aanbesteding. PS hebben geen formele taken en verantwoordelijkheden tijdens de concessieverlening.

Vorbereiding op de aanbesteding

In deze fase zijn GS aan zet en is er geen formele rol voor PS. Ter voorbereiding op de aanbesteding moeten GS bepaalde taken vervullen. Zo moeten GS een programma van eisen (PvE) opstellen, dat een nadere uitwerking is van de door PS vastgestelde Nota van Uitgangspunten. Vanuit de Wp2000 moet het PvE minimaal betrekking heeft op de volgende onderdelen:⁴⁷

- De bereikbaarheid in het gebied waarvoor een concessie wordt verleend en op de functie van het openbaar vervoer voor degenen die daarvan afhankelijk zijn.
- De algemene eisen die aan het te verrichten openbaar vervoer worden gesteld.
- De afstemming met het openbaar vervoer in aangrenzende gebieden, alsmede met andere vormen van personenvervoer.
- De afstemming met milieudoelstellingen van de concessieverlener.
- De te benutten infrastructurele voorzieningen.⁴⁸

De verplichting om een PvE op te stellen geldt voor alle OV-concessies, ongeacht of deze aanbesteed of onderhands gegund zijn. Daarnaast moeten GS overleg voeren met de concessieverleners in aangrenzende gebieden voordat een concessie wordt verleend. Het overleg voorziet in ieder geval in afspraken inzake de afstemming van het openbaar vervoer tussen aangrenzende concessiegebieden.⁴⁹

Voordat GS het PvE vaststellen moeten zij eerst een ontwerpversie daarvan ter advies voorleggen aan consumentenorganisaties, zoals in het geval voor de provincie Utrecht het ROCOV⁵⁰ Utrecht.⁵¹ Hoewel niet verplicht, kunnen GS het ontwerp PvE ook voor een zienswijze aan andere organisaties toesturen, zoals bijvoorbeeld aangrenzende concessieverleners, vervoerders en inliggende gemeenten. Ook PS kunnen om een zienswijze worden gevraagd, maar dat is niet verplicht.

Concessie U-OV

Het BRU heeft een concept PvE ter advisering voorgelegd aan ROCOV Utrecht. Daarnaast is het concept programma van eisen verstrekt aan inliggende gemeenten en omringende concessieverleners opdat zij hun zienswijze kenbaar konden maken. Ook is het concept programma van eisen ter consultatie voorgelegd aan het algemeen bestuur van het BRU. Om belanghebbenden eveneens de gelegenheid te bieden een reactie te geven op het concept PvE, is deze gepubliceerd op www.aanbestedingskalender.nl en op de website van BRU.⁵² Het definitieve PvE is door het Dagelijks Bestuur van het BRU op 25 mei 2012 vastgesteld.

⁴⁷ Wet personenvervoer 2000, artikel 44 lid 1

⁴⁸ Wet personenvervoer 2000, artikel 44 lid 2

⁴⁹ Wet personenvervoer 2000, artikel 26 lid 1

⁵⁰ ROCOV staat voor Reizigers Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer.

⁵¹ Wet personenvervoer 2000, artikel 44 lid 3

⁵² Concept programma van eisen Aanbesteding concessie tram en bus regio Utrecht, versie 6 definitief, p. 3.

Concessie Syntus Utrecht

GS hebben destijds het ontwerp PvE van de concessie Syntus Utrecht alleen ter kennisname naar PS gestuurd.⁵³ Daarnaast is het ontwerp PvE voor advies voorgelegd aan het ROCOV Utrecht en aangrenzende concessieverleners en hebben GS het ontwerp PvE voor een reactie naar de inliggende gemeenten, buurtbusverenigingen en maatschappelijke organisaties gestuurd. Tevens is een marktconsultatie georganiseerd. De reacties op het ontwerp PvE en de antwoorden hierop zijn verwerkt in een nota “reacties en antwoorden” en vervolgens is een definitief PvE opgesteld. Het ontwerp PvE is in de vergadering van 19 januari 2015 van de Statencommissie Milieu, Mobiliteit en Economie besproken.⁵⁴

Voorbeelden elders

In sommige provincies is de betrokkenheid van PS bij het ontwerp PvE anders georganiseerd. In Flevoland is bij de vaststelling van de Nota van Uitgangspunten van de concessie IJssel-Vecht door GS toegezegd dat PS bij de vaststelling van het ontwerp PvE in de gelegenheid worden gesteld om wensen en bedenkingen te uiten.⁵⁵

In Zuid-Holland organiseren GS een aparte bijeenkomst om PS te informeren over het ontwerp-PvE. Daarnaast worden Statenleden uitgenodigd voor een zogenaamde gebiedsconferentie waarin de inhoud van het ontwerp-PvE in het kader van de consultatie wordt toegelicht. Hiervoor worden ook regio's, gemeenten en de consumentenorganisaties uitgenodigd.⁵⁶

Behalve een PvE moeten GS nog de volgende aanbestedingsdocumenten opstellen: een aanbestedingsleidraad met daarin onder meer procedurele voorschriften en selectie- en gunningscriteria, een concept concessiebeschikking en financiële bepalingen.

Aanbestedingsprocedure

De aanbesteding start formeel met de publicatie van de aankondiging. Het is gebruikelijk dat het aanbestedingsteam van de concessieverlener door GS gemandateerd is om het aanbestedingsproces uit te voeren. In Utrecht wordt dit team geformeerd vanuit domein Mobiliteit en daarbinnen vooral het Expertiseteam Openbaar Vervoer en ondersteund door een externe partij. Belangrijke activiteiten zijn het verzamelen en beantwoorden van vragen van geïnteresseerde vervoerders in het kader van de Nota's van Inlichtingen (NVI's) en het in ontvangst nemen en het beoordelen van de inschrijvingen. De beoordeling van de inschrijvingen geschiedt aan de hand van het beoordelingsprotocol dat tijdens de eerdere fase is opgesteld. De uitkomst van de beoordelingsprocedure is een door GS te nemen gunningsbesluit.

Tot aan het moment waarop GS het gunningsbesluit nemen, worden de werkzaamheden in mandaat uitgevoerd door het aanbestedingsteam en spelen GS feitelijk geen (sturende) rol tijdens de aanbestedingsprocedure zelf. Dat is anders wanneer de aanbesteding niet 'op rolletjes' loopt, bijvoorbeeld wanneer vragen van deelnemers aan de aanbesteding aanleiding geven tot ingrijpende wijzigingen in de aanbestedingsdocumenten of wanneer er geen (geldige) inschrijving is ontvangen. In het eerste geval zullen GS moeten beslissen over deze aanpassingen, of zelfs PS, wanneer deze aanpassingen niet passen binnen de door PS vastgestelde beleidsmatige of financiële kaders.

⁵³ Statenbrief Ontwerp Programma van Eisen concessie Busvervoer d.d. 28 oktober 2014. Nummer PS 2015 MME3.

⁵⁴ Verslag van de vergadering van de Statencommissie Milieu, Mobiliteit en Economie van 19 januari 2015, 2015MME23.

⁵⁵ Statenvoorstel Flevoland Advies over ontwerp PvE IJssel-Vecht dd 17 oktober 2018.

⁵⁶ Statenbrief Aanvullende informatie aanbesteding concessie Zuid-Holland Noord dd 10 maart 2020.

Het is gebruikelijk dat GS PS schriftelijk informeren over het resultaat van de aanbesteding. Dit is bij de concessie Syntus Utrecht ook gebeurd, via een Statenbrief.⁵⁷ In die Statenbrief staat daarnaast dat: 'gelet op het vertrouwelijke karakter van de offerte van Syntus verdere informatie (in detail) in een informele bijeenkomst met u wordt gedeeld en toegelicht.'

3.3 Sturingsmogelijkheden en wijze van sturing

Bevinding 3.2

Tijdens het proces van concessieverlening beschikt de provincie over drie belangrijke instrumenten om te sturen op de uitkomsten van dit proces, te weten het PvE, selectie- en gunningscriteria en financiële bepalingen.⁵⁸ Deze instrumenten en de daarbij te maken keuzes zijn in de onderstaande tabel samengevat.

Sturingsinstrument	Te maken keuze
Programma van Eisen (PvE)	Functionele- versus technische eisen Input- versus outputsturing Hoogte minimum voorzieningenniveau
Selectie- en gunningscriteria	De criteria op basis waarvan de provincie een vervoerder selecteert en de concessie gunt
Financiële bepalingen: subsidiemodel	Kostencontract, opbrengstencontract of suppletiecontract Beschikbare exploitatiesubsidie en geormerkte subsidies
Financiële bepalingen: prestatieafhankelijke beloningen en sancties	O.a. het subsidiemodel en een eventuele bonus-malusregeling

Bevinding 3.3

De provincie (en BRU als toenmalige concessieverlener) hebben de sturingsmogelijkheden in de U-OV en Syntus Utrecht concessie op verschillende manieren toegepast, zoals onderstaande tabel samengevat laat zien.

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
<i>Programma van eisen</i>		
Functionele- versus technische eisen	Zoveel mogelijk functionele eisen, maar op onderdelen ook technische eisen	Zoveel mogelijk functionele eisen, maar op onderdelen ook technische eisen
Input- versus outputsturing	Outputsturing	Outputsturing
Hoogte minimum voorzieningenniveau	Een door het BRU opgestelde referentiedienstregeling 2013 uitgevraagd	Basisvoorzieningenniveau uitgevraagd
<i>Selectie- en gunningscriteria</i>		
Selectiecriteria	Communautaire vergunning Verzekering bedrijfs- en beroepsaansprakelijkheid Omzeteisen Referentie: ervaring met exploitatie bus en railgebonden OV	Communautaire vergunning Verzekering bedrijfs- en beroepsaansprakelijkheid Bankgarantie Referentie: ervaring met exploitatie bus Kwaliteit- en milieumanagementsysteem

⁵⁷ Statenbrief 2015 MME90 dd 14 juli 2015.

⁵⁸ Zie ook CROW Online kennismodule Toolbox Beter Bestek.

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
Gunningscriteria	Exploitatiekosten per dienstregelinguur (70%) Reizigersgroei en klantwaardering (15%) Duurzaamheid, leefbaarheid en MVO (12%) Vervoerder als partner (3%)	Aantal dienstregelinguuren per jaar (65%) Kwaliteit marketingstrategie (3%) Kwaliteit vervoerplan (19%) Waarvan: <i>verbindend incl. Uithof sneldiensten (11%)</i> <i>ontsluitend incl. scholieren (5%)</i> <i>ketenmobiliteit (2%)</i> <i>buurtbus (1%)</i> Kwaliteit betrouwbaarheidsplan (2%) Kwaliteit participatieplan (1%) Kwaliteit duurzaamheids- en materieelplan (5%) Gemiddelde score busvloot qua emissiecategorie (5%)
<i>Financiële bepalingen: subsidiemodel</i>	Hybride vorm van kosten- en opbrengstencontract Geoordeelde subsidies voor marktwerking en sociale veiligheid	Opbrengstencontract Geoordeelde subsidies voor elk buurtbusproject en marketingstrategie
<i>Financiële bepalingen: prestatieafhankelijke beloningen en sancties</i>	Bonus/malusregeling voor concessieverlenerstevredenheid; Algemene boeteregeling	Bonus/malusregeling concessieverlenerstevredenheid Bonus/malusregeling reizigerstevredenheid Algemene boeteregeling Boetebepaling voor punctualiteit

3.3.1 Programma van Eisen

Bij de uitwerking van het PvE moeten een aantal principiële keuzes gemaakt worden die samenhangen met de gewenste wijze van sturing:

1. Functionele versus technische eisen;
2. Input- versus outputsturing;
3. Hoogte minimum voorzieningenniveau.

1. Functionele versus technische eisen

Bij functionele eisen omschrijft de concessieverlener wat het beoogde resultaat of de te leveren prestatie is. Een inschrijver krijgt vervolgens de ruimte om zelf te bepalen hoe hij aan deze eisen zal voldoen. Deze wijze van specificeren biedt als voordeel dat marktpartijen vrijheid hebben om met de meest geschikte oplossing te komen om het beoogde resultaat te realiseren. Daar staat tegenover dat de concessieverlener van tevoren niet precies weet welke oplossing aangeboden wordt. De concessieverlener kan de eisen ook technisch specificeren. Dit betekent dat de concessieverlener aan de hand van technische kenmerken omschrijft over welke kenmerken een dienst of product moet beschikken. Dit geeft als voordeel dat de concessieverlener meer grip heeft op de vormgeving van de dienst of product. De keerzijde is dat er mogelijk minder gebruik gemaakt wordt van de creativiteit van de markt. Hetgeen tot een hogere prijs kan leiden. Een ander risico is een verminderde flexibiliteit, namelijk dat een technische specificatie na verloop van tijd achterhaald raakt en niet meer de oplossing biedt voor de behoeften van dat moment.

Kortom, bij de keuze tussen functionele en technische eisen is sprake van een afruil tussen enerzijds zekerheid ('weten wat je krijgt') en anderzijds ruimte voor flexibiliteit en innovatie. In de praktijk zien wij overigens dat PvE's

zelden volledig functioneel of volledig technisch zijn gespecificeerd. De meeste PvE's bevatten een mix van functionele en technische eisen.

U-OV concessie

Het BRU heeft waar mogelijk functionele eisen vastgesteld, zonder daarbij de technische invulling vast te leggen.⁵⁹ Het BRU licht toe dat daarmee wordt voorkomen dat een aanbesteding teveel afhankelijk wordt van specifieke technieken of producten, wat zou kunnen leiden tot een prijsopdrijvend effect. Tevens wordt voorkomen dat discussies vooral gaan over het middel in plaats van het doel. Het PvE bevat eisen die de hoogwaardigheid van het OV moeten borgen, waaronder bepalingen omtrent de opzet van de dienstregeling, de inzetnormen van materieel, aansluitingen, rijtijden en stiptheid.

De doelen ten aanzien van duurzaamheid en leefbaarheid heeft het BRU vertaald naar functionele en minimumeisen in het PvE. In artikel 35 van het PvE zijn bijvoorbeeld eisen gesteld aan de maximale emissiewaarden van de voertuigen, die gebaseerd zijn op de Euro-VI-norm.⁶⁰ Ook moeten dieselvoertuigen beschikken over een roetfilter. Artikel 28 van het PvE bevat een bepaling over de maximaal toegestane geluidsproductie van de bussen.

Ook het doel 'de vervoerder acteert proactief richting de regio' heeft het BRU vertaald naar functionele eisen in het PvE. Het BRU heeft in artikel 1 van het PvE bepaald hoe de vervoerder de samenwerking met de concessieverlener en andere stakeholders moet vormgeven.⁶¹ Daarin is als kader aangegeven dat het OV-aanbod gezamenlijk wordt ontwikkeld door BRU, de gemeenten, het ROCOV en de vervoerder, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Het BRU is leidend bij de strategische ontwikkeling, de tactische ontwikkeling is een samenspel tussen BRU en vervoerder. De vervoerder is leidend bij de operationele ontwikkeling.

Syntus Utrecht concessie

In de Nota van Uitgangspunten heeft de provincie Utrecht aangegeven haar vraag functioneel te willen specificeren.⁶² De provincie acht het wenselijk de kennis en kunde uit de markt optimaal te benutten. De provincie Utrecht schrijft geen technische specificaties van materieel voor aldus de NvU. In het PvE zijn o.a. op het gebied van toegankelijkheid (o.a. lagevloer), uitstoot (minimale normering), sociale veiligheid (o.a. aanwezigheid camera's) en comfort (o.a. stoelsteek) echter wel een aantal zaken technisch voorgeschreven waar de vervoerder aan moet voldoen.

2. *Input- outputsturing*

Wanneer de ontwikkelfunctie (vrijwel) geheel bij de concessieverlener ligt is volgens het CROW sturing op input beter:⁶³ het is zaak goed vast te leggen welke kwaliteit van product, materieel en dienstuitvoering wordt verwacht. Wanneer de ontwikkelfunctie (vrijwel) geheel bij de vervoerder ligt is sturing op output aan te raden. De vervoerder zal zich er dan op richten een bepaald kwaliteitsniveau te halen of een bepaalde vervoersgroei.

⁵⁹ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 10.

⁶⁰ Bestuur Regio Utrecht (2012) Bestek, p. 62.

⁶¹ Bestuur Regio Utrecht (2012) Bestek Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 49.

⁶² Provincie Utrecht 2014 Nota van Uitgangspunten openbaar vervoer concessie provincie Utrecht 2016, vastgesteld op 24 september 2014, p. 28.

⁶³ CROW Online kennismodule Toolbox Beter Bestek.

Concessie U-OV

Het BRU heeft ervoor gekozen om de ontwikkelfunctie te delen met de vervoerder.⁶⁴ In de hoofdlijnennotitie is ten aanzien van input- versus outputsturing het volgende opgenomen:⁶⁵ *'Output boven input: BRU stuurt op (maatschappelijke) kaders en specifieke doelen voor het tram en busvervoer. Door minder te sturen op de gedetailleerde uitwerking en deze ruimte te laten invullen door inschrijvers, ontstaat een optimale wisselwerking tussen de maatschappelijke en beleidsmatige kaders enerzijds en bedrijfseconomische overwegingen anderzijds. Dit past binnen de definitie van professioneel opdrachtgeverschap en heeft een positief prijseffect.'*

Syntus Utrecht concessie

In lijn met de positionering van de ontwikkelfunctie bij de vervoerder is in deze concessie gekozen voor outputsturing. Een voorbeeld hiervan is dat in het PvE is aangegeven dat de reizigerstevredenheid moet voldoen aan de streefwaarden uit het Mobiliteitsprogramma. In hoofdstuk 5 van het PvE zijn eisen opgenomen die moeten bijdragen aan een hoge reizigerstevredenheid. Deze eisen hebben betrekking op fysieke en sociale veiligheid, reisinformatie, OV-chipkaart en tarieven. Daarnaast stuurt de provincie via een bonus-malussystematiek op het realiseren van de streefwaarden m.b.t. reizigerstevredenheid.⁶⁶

3. Hoogte van het minimum voorzieningenniveau

De concessieverlener kan met het gedetailleerd vastleggen van het minimum voorzieningenniveau sturen op de vormgeving van het openbaar vervoer in de concessie. De concessieverlener kan dit gedetailleerd voorschrijven en op een relatief hoog niveau vastleggen. Hierdoor weet zij in principe vooraf hoe het OV in de concessie eruit komt te zien. De keerzijde is dat er weinig ruimte is voor de inschrijver en later de vervoerder om een eigen invulling te geven aan het openbaar vervoer. Deze keuze past daarom meer bij een sturingsmodel waar de ontwikkelfunctie (vooral) bij de concessieverlener ligt.

U-OV concessie

In het PvE zijn geen eisen gesteld aan het voorzieningenniveau, maar is een door het BRU opgestelde referentiedienstregeling 2013 uitgevraagd. Met deze dienstregeling als basis dient de vervoerder actief mee te werken aan de verdere doorontwikkeling van het OV-aanbod zoals vastgelegd in de Regionale OV-visie.⁶⁷ Specifiek betreft dit:

- de verdere ontwikkeling van het dragende lijnennet in relatie tot ruimtelijke, knooppunt en infrastructurele ontwikkelingen in de regio;
- de realisatie van de Uithoftramlijn;
- de verdere ontwikkeling van het Servicenetwerk voor de ontsluitende functie van het OV in de regio.

⁶⁴ Hoofdlijnennotitie Aanbesteding concessie tram en bus Regio Utrecht, p. 20.

⁶⁵ Hoofdlijnennotitie Aanbesteding concessie tram en bus Regio Utrecht, p. 10.

⁶⁶ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, p. 8.

⁶⁷ Bestek Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, programma van eisen, p. 52.

Syntus Utrecht concessie

Ten tijde van het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten stond de betaalbaarheid van het OV onder druk en leefde bij de provincie de verwachting dat het voorzieningenniveau in de nieuwe concessie minder hoog zou worden als in de lopende concessie.⁶⁸ In het PvE en de aanbesteding is daarom de nadruk gelegd op het realiseren van een zo groot mogelijk aanbod aan openbaar vervoer. Er wordt een basis voorzieningenniveau geëist dat binnen het beschikbare budget kan worden aangeboden. Tegelijkertijd had de provincie de wens om te komen tot een vraaggericht voorzieningenniveau, waarbij openbaar vervoer alleen wordt aangeboden op die plekken en tijdstippen dat er voldoende vraag is.⁶⁹ In hoofdstuk 4 van het PvE zijn de minimale vereisten ten aanzien van het aanbod van de vervoerder bepaald.⁷⁰ Dit gaat onder meer over welke wijken en buurten moeten zijn ontsloten, maximale loopafstanden tot de halte, bedieningsperioden, frequenties en aansluitingen op andere vormen van (openbaar) vervoer.

3.3.2 Selectie- en gunningscriteria

In de aanbestedingsleidraad, die door GS wordt vastgesteld, komen de specifieke eisen en wensen (selectie- en gunningscriteria) die de concessieverlener stelt aan de inschrijver en inschrijving aan bod. Een belangrijke link tussen het PvE, waarin de inhoudelijke opdracht is beschreven, en de inschrijvingen van vervoerders zijn deze selectie- en gunningscriteria. Vervoerders zullen zich bij het opstellen van hun inschrijving in belangrijke mate richten op deze criteria.

1. Selectiecriteria

Bij de selectiecriteria gaat het onder meer om eisen ten aanzien van ervaring en financiële draagkracht van de vervoerder. Wanneer een vervoerder niet aan deze harde criteria voldoet komt hij niet in aanmerking voor gunning. De selectiecriteria zijn daarmee instrumenten waarmee de concessieverlener tijdens de concessieverlening kan sturen op de vervoerder die de concessie mag uitvoeren. Strenge selectiecriteria kunnen aan de ene kant bevorderen dat de concessie wordt uitgevoerd door een kwalitatief hoogwaardige, ervaren en kapitaalkrachtige vervoerder. Aan de andere kant kan het de deelname van (nieuwe) vervoerders belemmeren, waardoor er wellicht minder kans is op innovatieve ideeën en er minder concurrentie(druk) is tijdens de aanbesteding.

U-OV concessie

De inschrijver diende aan te tonen over een zogenaamde communautaire vergunning zoals bedoeld in artikel 4 van de Wp2000 te (zullen) beschikken.⁷¹ Dit is kortweg een door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat afgegeven vergunning om openbaar vervoer te mogen verrichten. Daarnaast moest de inschrijver aantonen adequaat verzekerd zijn tegen bedrijfs- en beroepsaansprakelijkheid en via omzeteisen aantonen over voldoende financieel economische draagkracht te beschikken. Ook moest de inschrijver via referenties kunnen bewijzen over voldoende kennis en ervaring te beschikken met het exploiteren van zowel bus als railgebonden openbaar vervoer.⁷²

Twee vervoerders hebben uiteindelijk een inschrijving gedaan, namelijk de op dat moment zittende vervoerder Connexxion en Qbuzz.

⁶⁸ Provincie Utrecht 2014 Nota van Uitgangspunten openbaar vervoer concessie provincie Utrecht 2016, vastgesteld op 24 september 2014, p. 15.

⁶⁹ Provincie Utrecht 2014 Nota van Uitgangspunten openbaar vervoer concessie provincie Utrecht 2016, vastgesteld op 24 september 2014, p. 13.

⁷⁰ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, hoofdstuk 4

⁷¹ Bestuur Regio Utrecht 2012. Bestek Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 16.

⁷² Bestuur Regio Utrecht 2012. Bestek Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 18.

Syntus Utrecht concessie

De inschrijver diende zijn technische bekwaamheid aan te tonen via een referentieproject dat betrekking had op het uitvoeren van openbaar vervoer per bus.⁷³ Daarnaast diende de inschrijver een bewijs van verzekering, een bankgarantie en een communautaire vergunning te overleggen en via bijvoorbeeld een certificaat aan te tonen over een adequaat kwaliteit- en milieumanagementsysteem te beschikken.

Uiteindelijk hebben vier vervoerders een inschrijving gedaan: de op dat moment zittende vervoerder Connexxion en daarnaast Arriva, EBS en Syntus.

2. Gunningscriteria

De gunningscriteria zijn de aspecten waarop de concessieverlener de inschrijvingen beoordeelt. Vaak wordt een aanbesteding gegund op de hoofdcriteria prijs en kwaliteit (beste prijs kwaliteit verhouding, voorheen economisch voordeligste aanbieding). De concessieverlener vertaalt deze hoofdcriteria vervolgens in meerdere gunningscriteria. De wijze van gunning bepaalt hoe inschrijvers met de aanbesteding omgaan. De gunningscriteria dienen dan ook logisch voort te vloeien uit de vastgestelde doelen en de gekozen sturingsfilosofie.⁷⁴ Daarbij moeten ook de gewichten (d.w.z. de te behalen punten) van de gunningscriteria aansluiten bij het belang dat de concessieverlener hecht aan het betreffende aspect. Maar de invulling van wensen kost de vervoerder geld, dat op de een of andere manier terugkomt in de inschrijving. De 'waarde' van een punt hangt daarom enerzijds af van het belang dat de concessieverlener hecht aan het criterium en anderzijds van hoeveel het de vervoerder kost om te scoren op het betreffende criterium.

Sociale veiligheid geen onderdeel gunning

Op landelijk niveau is onder meer door concessieverleners en vervoerders in het kader van 'Veilige Publieke Taak, Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer'⁷⁵ uit 2012 afgesproken dat de inzet van de vervoerder op het gebied van sociale veiligheid geen rol speelt bij de gunning van concessies. De ondertekenaars van het convenant wilden voorkomen dat er bij aanbestedingsprocessen een 'race to the bottom' op het gebied van sociale veiligheid zou plaatsvinden. In plaats daarvan wordt in het PvE een bepaalde inzet geëist.

Deze afspraak is door partijen onlangs opnieuw bekrachtigd in het 'Landelijk convenant sociale veiligheid in het OV 2020 – 2025', de opvolger van het convenant uit 2012.

Het BRU en de provincie hebben in lijn met de bovenstaande afspraak in het PvE eisen gesteld aan de inzet op het gebied van sociale veiligheid.⁷⁶

⁷³ Provincie Utrecht 2014, Bestek openbaar vervoerconcessie provincie Utrecht, p. 15.

⁷⁴ CROW Online kennismodule Toolbox Beter Bestek.

⁷⁵ Landelijk convenant "Veilige Publieke Taak, Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer") ondertekend door de samenwerkende decentrale overheden, streekvervoerders en vakbonden FNV en CNV.

⁷⁶ In de U-OV concessie is dat uitgewerkt in hoofdstuk 9 van het PvE en voor de concessie Syntus Utrecht is dat artikel 5.1 van het PvE.

Concessie U-OV

De gunningscriteria vloeien logisch voort uit de door het BRU vastgestelde doelen. Hieronder lichten wij dit toe.

Doel 1 (Het OV versterkt de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio)

Vervoerders worden via het bestek en de gunningscriteria uitgedaagd om zelf met een concrete invulling van de doelen te komen, in aanvulling op de minimeisen.⁷⁷ Een voorbeeld is het gunningscriterium 'reizigersgroei en klantwaardering'. Bij dit criterium (weging: 15% van de totale punten) moest de inschrijver beschrijven welke reizigersgroei hij zal nastreven gedurende de concessie. Daarnaast werd de inschrijver gevraagd zijn visie te geven op de verwachte vervoerontwikkeling op basis van demografische en ruimtelijk-economische ontwikkelingen en hoe daarop wordt ingespeeld met gerichte marketing. Ook diende een visie te worden gegeven op het Vervoerplan 2014 op basis van de OV-visie, de referentiedienstregeling 2013 en de verwachte vervoerontwikkeling. De visie bevat tevens een doorkijk naar de dienstregeling van 2015 en verder.⁷⁸

De wens om de kostendekkingsgraad te verhogen komt tot uiting in het gunningscriterium 'exploitatiekosten per dienstregelingsuur' (weging: 70%). Van de inschrijver wordt een opgave gevraagd van de exploitatiekosten per dienstregelingsuur voor het uitvoeren van de concessie.

Doel 2 (De klanttevredenheid in het OV is hoog)

Inschrijvers zijn via het gunningscriterium 'Reizigersgroei en klantwaardering' (zie doel 1) in het bestek uitgedaagd om zelf met een concrete invulling te komen voor de manier waarop meer (tevreden) reizigers gebruik gaan maken van het OV.

Doel 3 (Het OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid)

Het BRU heeft in het bestek via gunningscriterium 'Duurzaamheid, leefbaarheid en MVO⁷⁹' (weging: 12%) nadere invulling gegeven aan de doelen m.b.t. duurzaamheid en leefbaarheid. Bij dit criterium wordt de vervoerder gevraagd een visie op de emissie per reizigerskilometer en toepassing van dit concept te geven. Het nieuwe materieel dient te voldaan aan de emissienormen voor Euro VI. De inschrijver beschrijft hoe hij gedurende de looptijd van de concessie garandeert dat de milieuprestatie van de voertuigen voldoet aan deze emissienormen en de vertaling hiervan naar emissies per kilometer.⁸⁰ De bussen die zijn overgenomen uit de vorige concessie hoeven niet te voldoen aan de emissienormen.⁸¹ De in te zetten bussen mogen bij de uitvoering van de concessie niet ouder zijn dan twaalf jaar en bij nieuw aan te schaffen bussen wordt op dat moment gekozen voor de meest schone technologie, mits dit past binnen de financiële kaders van de concessieverlener.⁸²

Doel 4 (De vervoerder acteert proactief richting de regio)

In het bestek is dit onder gunningscriterium 'Vervoerder als partner' (weging: 3%) verder ingevuld. Bij dit criterium moet de inschrijver in een samenwerkingsplan beschrijven hoe hij de wisselwerking tussen de vervoerder en de concessieverlener, de inliggende gemeenten, het ROCOV en andere stakeholders voor zich ziet. Ook moet de wisselwerking tussen de vervoerder en organisatoren van grote evenementen worden beschreven.⁸³

⁷⁷ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 11.

⁷⁸ Bestek Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, deel A, hoofdstuk 4.5

⁷⁹ MVO = maatschappelijk verantwoord ondernemen.

⁸⁰ Bestuur Regio Utrecht (2012) Bestek Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, deel A, hoofdstuk 4.5

⁸¹ Bestuur Regio Utrecht (2012) Bestek Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, deel C, hoofdstuk 5, artikel 33

⁸² Bestuur Regio Utrecht (2012) Bestek Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, deel C, hoofdstuk 5, artikel 34

⁸³ Bestuur Regio Utrecht (2012) Bestek Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, deel A, hoofdstuk 4.5

Concessie Syntus Utrecht

De gunningscriteria vloeien logisch voort uit de door de provincie vastgestelde doelen. Hieronder lichten wij dat toe.

Doel 1 (Een proactieve vervoerder)

Via de gunningscriteria in het bestek kunnen inschrijvers boven het in het PvE geformuleerde minimum extra's bieden en is er veel ruimte en vrijheid voor de vervoerder om zelf het OV te ontwikkelen. De inschrijvers moesten de volgende plannen indienen:⁸⁴

- Implementatieplan (toetsingscriterium⁸⁵)
- Marketingstrategie (weging 3%)
- Vervoerplan, met specifiek aandacht voor het verbindende net, het ontsluitende net, ketenmobiliteit en de buurtbus (weging 19%)
- Betrouwbaarheidsplan (weging 2%)
- Participatieplan (weging 1%)
- Duurzaamheids- en materieelplan (weging 5%)

Daarnaast konden er punten worden gescoord voor het aantal dienstregelingen (weging 65%) en busvloot qua emissie categorie (weging: 5%).

Doel 2 (Een vraaggericht voorzieningenniveau)

In het bestek hebben twee gunningscriteria betrekking op het voorzieningenniveau: het aantal dienstregelingen en het vervoerplan.⁸⁶ Het aantal aangeboden dienstregelingen wordt kwantitatief beoordeeld. In het vervoerplan dient de inschrijver aan te geven hoe hij invulling geeft aan het openbaar vervoernetwerk in de concessie. Dit plan wordt kwalitatief beoordeeld. Hierbij heeft de provincie de volgende kaders meegegeven: 'Het doel van de aanbesteding is om in de nieuwe concessie op de verbindende lijnen snelle en hoogfrequente verbindingen te realiseren alsmede maatwerkoplossingen te bieden daar waar een specifieke vervoervraag ligt (spits, scholieren, buurtbus). Ontsluiting van de economische centra en ruimere bedieningsperioden dan de minimumeisen zijn belangrijke wensen van de concessieverlener.'⁸⁷

Doel 3 (Een hoge reizigerstevredenheid)

In het bestek wordt in de vorm van de gunningscriteria marketingstrategie, vervoerplan, betrouwbaarheidsplan en het duurzaamheids- en materieelplan invulling gegeven aan de ambitie van de provincie om het OV-product zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de wensen van de reizigers.⁸⁸

Doel 4 (Verantwoord ondernemerschap)

In zijn duurzaamheids- en materieelplan (zie doel 3) geeft de inschrijver aan hoe hij invulling geeft aan de eisen en wensen met betrekking tot duurzaamheid, materieel en SROI (social return on investment).⁸⁹ Daarnaast konden inschrijvers punten scoren voor de busvloot qua emissie categorie.

⁸⁴ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, hoofdstuk 3

⁸⁵ Bij een toetsingscriterium toetst de concessieverlener of iets voldoet of niet voldoet. Dit fungeert als een knock-out criterium, vergelijkbaar met de selectiecriteria. Selectiecriteria hebben echter betrekking op de *inschrijver*, toetsingscriteria hebben betrekking op (een onderdeel van) de inschrijving.

⁸⁶ Provincie Utrecht (2015) Bestek OV-concessie provincie Utrecht, p. 24.

⁸⁷ Provincie Utrecht (2015) Bestek OV-concessie provincie Utrecht, p. 16.

⁸⁸ Provincie Utrecht (2015), Bestek, p. 24.

⁸⁹ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, p. 66.

3.3.3 Financiële bepalingen: subsidiemodel

De derde categorie sturingsinstrumenten waarover de provincie tijdens deze fase moet nadenken zijn de financiële bepalingen. De financiële bepalingen vormen onderdeel van de aanbestedingsdocumenten. Eén van de financiële bepalingen betreft het subsidiemodel dat de concessieverlener hanteert om de bijdrage aan de concessiehouder voor de uitvoering van de concessie te bepalen. Als het gaat om het subsidiemodel hebben concessieverleners in principe de keuze uit drie hoofdvarianten, te weten:⁹⁰

- *Een kostencontract.* Bij een kostencontract krijgt de vervoerder een subsidie die dient ter dekking van de totale kosten van het met de concessieverlener overeengekomen OV-aanbod. Bij dit type contract komen de reizigersopbrengsten ten goede van de concessieverlener die daarmee ook het opbrengstenrisico loopt.
- *Een opbrengstencontract.* Bij een opbrengstencontract stelt de concessieverlener een vaste jaarlijkse bijdrage beschikbaar die dient als aanvulling op de reizigersopbrengsten die de vervoerder zelf moet genereren. De opbrengstverantwoordelijkheid ligt dus bij de vervoerder.
- *Een suppletiecontract.* Bij een suppletiecontract hangt de hoogte van het subsidiebedrag dat de vervoerder ontvangt af van de reizigersopbrengsten die hij weet te genereren. Ook bij dit model ligt de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder, maar de financiële prikkel die hiervan uitgaat is groter omdat de subsidie van de hoogte van de reizigersopbrengsten afhangt.

Concessieverleners kunnen ervoor kiezen om een deel van de beschikbare subsidie te oormerken voor specifieke doelen. Een voorbeeld hiervan is een aparte subsidie voor sociale veiligheid of marketing. Het voordeel van een geormerkte subsidie is dat de concessieverlener via het beschikbaar stellen van een geormerkt budget (en de voorwaarden die daarbij horen) gericht kan sturen op bepaalde doelen die zij belangrijk vindt (bijvoorbeeld voldoende aandacht voor sociale veiligheid). Het nadeel ervan is de grotere complexiteit van verschillende subsidiestromen en de daarmee samenhangende administratieve lasten bij zowel concessieverlener als vervoerder. En ander mogelijk nadeel is de verminderde flexibiliteit bij de vervoerder in de bestemming van de financiële middelen.

Concessie U-OV

De financiële bepalingen zijn opgenomen in de (concept) concessiebeschikking,⁹¹ dat onderdeel is van de aanbestedingsdocumenten.⁹² De belangrijkste bepalingen m.b.t. het subsidiemodel zijn:

- De concessie heeft een hybride vorm van een opbrengsten- en kostencontract. De jaarlijkse exploitatiebijdrage wordt berekend met de formule $A \times B - C$, waarbij A het aantal dienstregelingen in het betreffende jaar t; B het door de vervoerder in haar inschrijving geboden tarief per dienstregelingsuur; en C de reizigersopbrengsten in het jaar t-2 is. De exploitatiebijdrage wordt dus bepaald door de totale exploitatiekosten in jaar t te verminderen met de reizigersopbrengsten in jaar t-2. In de eerste twee jaar van de concessie zijn hiervoor de opbrengsten uit de voorgaande concessie gebruikt. Met deze regeling was beoogd dat het opbrengstenrisico wordt verdeeld tussen de vervoerder en de provincie. Als de reizigersopbrengsten toenemen, neemt met een vertraagd effect de exploitatiebijdrage af en omgekeerd. Hierdoor worden in tijden van hoge reizigersopbrengsten de winst van de vervoerder en de kosten van de provincie beperkt dankzij de lagere exploitatiebijdrage. Bij tegenvallende reizigersopbrengsten neemt de exploitatiebijdrage van de provincie toe, waardoor de inkomsten voor de vervoerder deels worden gegarandeerd.
- Jaarlijkse bijdrage van maximaal € 800.000 voor marktwerking;
- Jaarlijkse bijdrage van maximaal € 1.000.000 voor maatregelen op het gebied van sociale veiligheid.

⁹⁰ MuConsult 2017 Sturing door overheid bij vervoersconcessies op het spoor, p. 52.

⁹¹ Bij de aanbestedingsdocumenten zit een concept concessiebeschikking. Deze concessiebeschikking wordt bij concessieverlening eventueel aangevuld op basis van de inschrijving van de concessiehouder en vervolgens definitief.

⁹² Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking, p. 30 e.v.

Concessie Syntus Utrecht

Het opbrengstenrisico ligt bij de vervoerder en daarmee is de concessie Syntus Utrecht een opbrengstencontract.⁹³ De belangrijkste punten uit de financiële bepalingen zijn:⁹⁴

- Vaste jaarlijkse exploitatiebijdrage van circa € 30 miljoen die jaarlijks geïndexeerd wordt;
- Vaste jaarlijkse bijdrage van € 40.000 voor elke buurtbus;
- Vaste jaarlijkse bijdrage van maximaal € 400.000 aan marketingstrategie.

Voorbeelden elders

Het opbrengstencontract wordt in veel concessies toegepast en is het meest voorkomende subsidiemodel in Nederland. Het kostencontract wordt onder andere bij de busconcessie Groningen-Drenthe toegepast. Dit past bij de sturingsfilosofie van de provincies Groningen en Drenthe, waar de ontwikkelrol is belegd bij het OV-bureau.

De Vervoerregio Amsterdam hanteert het suppletiecontract in de concessies Amstelland-Meerlanden, Waterland en Zaanstreek. Omdat het maximum subsidiebedrag in de concessie is vastgelegd loopt de Vervoerregio Amsterdam zelf geen financieel risico op het moment dat de reizigersopbrengsten sterker stijgen dan verwacht.

3.3.4 Financiële bepalingen: prestatieafhankelijke beloningen en sancties

Andere financiële instrumenten zijn prestatieafhankelijke beloningen en sancties in de vorm van bonus-malusregelingen en boetes. Bonus-malusregelingen en boetebepalingen zijn in principe een goede manier om de vervoerder te prikkelen om betere prestaties te leveren. Voorwaarde hierbij is wel dat de hoogte van de bonus, malus en boete in verhouding staat tot de kosten die de vervoerder moet maken om een bonus te behalen dan wel een malus te voorkomen. Daarnaast moet de norm die bij de prestatieafhankelijke prikkel hoort ambitieus, maar haalbaar zijn en objectief meetbaar.

Concessie U-OV

De prestatieafhankelijke financiële prikkels bestaan uit:⁹⁵

- Bonus/malusregeling voor concessieverlenerstevredenheid (maximaal € 500.000 per jaar);
- Algemene bepaling om sancties op te leggen (maar hoogte van boetes en aspecten waarop kan worden beboet zijn niet gespecificeerd).
- In de concessiedocumenten is geen norm voor punctualiteit en rituitval vastgelegd. Hiervoor bestaat dan ook geen specifieke boeteregeling.

Concessie Syntus Utrecht

De prestatieafhankelijke beloningen en sancties zijn als volgt:⁹⁶

- Bonus/malusregeling reizigerstevredenheid op de aspecten (€ 50.000 per aspect, maximaal € 350.000 in totaal):
 - (sociale) veiligheid in het voertuig
 - betrouwbaarheid
 - informatie bij vertragingen
 - gemak
 - comfort
 - beleving
 - vriendelijkheid chauffeurs

⁹³ Provincie Utrecht (2015) Concessievoorschriften, artikel 7.

⁹⁴ Provincie Utrecht (2015) Bijlage A Financiële Bepalingen bij Concessiebeschikking.

⁹⁵ Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking, p. 30 e.v.

⁹⁶ Provincie Utrecht (2015) Bijlage A Financiële Bepalingen bij Concessiebeschikking.

- Bonus/malusregeling voor concessieverlenerstevredenheid (maximaal € 100.000 per jaar);
- Boetebepaling voor punctualiteit (in aanvulling op de algemene boeteregeling op grond van artikel 12 van de concessievoorschriften). Een rit is punctueel als deze niet meer dan 59 seconden voor dienstregelingstijd vertrekt vanaf de beginhalte en OV-knooppunten, binnen 120 seconden na de dienstregelingstijd van het beginpunt van de rit vertrekt en binnen 180 seconden na de dienstregelingstijd van een OV-knooppunt vertrekt.⁹⁷ De maximale boete voor punctualiteit is € 100.000 per kwartaal. Voor de rituitval is in de concessievoorschriften geen norm vastgelegd en bestaat geen specifieke boeteregeling.

Voorbeeld elders

De meeste concessies kennen prestatieafhankelijke financiële prikkels zoals een bonus-malusregeling en boetebepalingen. Veel regelingen hebben betrekking op zaken als reizigerstevredenheid, reizigersgroei, punctualiteit, rituitval en de samenwerking met de concessieverlener. Hierbij komt de koppeling met reizigerstevredenheid het meest voor. Een belangrijk argument hiervoor is dat dit meerjarig, objectief en landelijk gemeten wordt via de OV-klantenbarometer, waarin ook de concessies U-OV en Syntus Utrecht zijn opgenomen.⁹⁸ De bonus-malusregeling reizigerstevredenheid in de concessie Syntus Utrecht is hier ook op gebaseerd. De U-OV concessie doet ook mee aan de OV-klantenbarometer maar heeft geen bonus-malusregeling voor reizigerstevredenheid.

3.4 Resultaat van de concessieverlening

Bevinding 3.4

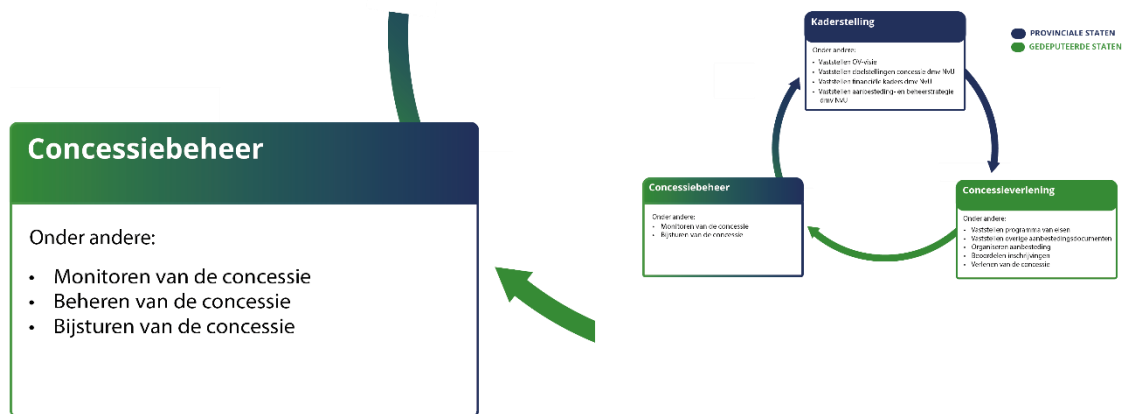
Om tot concessieverlening te komen worden de inschrijvingen van vervoerders aan de hand van de selectie- en gunningscriteria beoordeeld. In beide concessies heeft de vervoerder meer geboden dan de minimale eisen in de concessievoorschriften en wordt dus een verdere invulling aan de doelen gegeven.

De Rekenkamer heeft de inschrijvingen vertrouwelijk ingezien en op basis daarvan is deze bevinding tot stand gekomen.

⁹⁷ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, p. 48.

⁹⁸ Zie www.ovklantenbarometer.nl.

| 4 | Sturing tijdens concessiebeheer



4.1 Inleiding

Concessiebeheer is minstens zo belangrijk als de aanbesteding en de concessieverlening, zowel wat betreft de inhoud als het proces. In het concessiebeheer staan verschillende zaken centraal, namelijk:

- het monitoren en 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;
- het onderhouden van contacten met de vervoerder en andere stakeholders om een goede samenwerkingsrelatie op te bouwen.

Tijdens het beheer van haar concessies beschikt de provincie over verschillende instrumenten die zij kan inzetten om de vervoerder aan de gemaakte afspraken te houden en hem te stimuleren om openbaar vervoer aan te bieden dat zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften van reizigers en past binnen de provinciale doelen. De sturingsmogelijkheden en de wijze waarop deze door GS en PS worden ingezet staan centraal in dit hoofdstuk.

4.2 Taken en verantwoordelijkheden

Bevinding 4.1

GS dragen als concessieverlener de verantwoordelijkheid voor het monitoren, controleren en (bij)sturen tijdens de uitvoering van de concessie. Daarnaast hebben GS de taak de regionale openbaar vervoertarieven vast te stellen. GS dienen PS te informeren over relevante zaken met betrekking tot de uitvoering van de concessie. PS zijn verantwoordelijk voor de controle op GS.

De verantwoordelijkheid voor het monitoren, controleren en (bij)sturen tijdens de uitvoering van de concessie ligt primair bij GS. De Wp2000 stelt geen eisen aan het beheer van concessies door concessieverleners.

Concessieverleners zijn dus vrij om het concessiebeheer naar eigen inzicht te organiseren. In Paragraaf 2.3.2 is

aan de orde gekomen dat concessieverleners dat volgens verschillende filosofieën kunnen doen, namelijk 'volgen', 'controleren', 'stimuleren' en 'participeren'.

GS hebben tijdens de uitvoering van de concessie de wettelijke bevoegdheid om de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht vast te stellen.⁹⁹

Tijdens de uitvoering van de concessie zijn PS verantwoordelijk voor de controle op GS. GS moeten PS informeren over relevante zaken rond de uitvoering van de concessie. PS en GS kunnen afspraken maken over de wijze waarop PS geïnformeerd willen worden. Dat kan op regelmatige basis zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een jaar- of kwartaalverslag of via periodieke overleggen tussen de verantwoordelijke Gedeputeerde en Statencommissie. Maar als daar aanleiding toe is dan zullen GS ook tussentijds en op ad hoc basis PS moeten informeren over de uitvoering van de concessie.

4.3 Sturingsmogelijkheden en wijze van sturing door GS

Bevinding 4.2

GS beschikken over een aantal sturingsmogelijkheden tijdens de uitvoering van beide concessies. Daarbij zijn de volgende typen instrumenten c.q. activiteiten te onderscheiden:

Instrument c.q. activiteit	Toelichting beschikbaarheid
Monitoring	Aan de hand van gegevens die de vervoerder op grond van de concessie aanlevert c.q. die de provincie in eigen beheer verzamelt
Overleg met de vervoerder	O.a. periodiek concessiebeheeroverleg met de vervoerder
Beoordeling van plannen van de vervoerder	O.a. vervoerplan, een kwaliteitsplan of een marketingplan
Procedureafspraken bij bijzondere of onvoorziene omstandigheden	O.a. een tijdelijke ontheffing, aanpassing van de concessie, overmachtsbepalingen
Geven van een aanwijzing	O.a. de eis om een verbeterplan op te stellen
Sancties	O.a. het opleggen van een boete of het intrekken van de concessie
Financiële prikkels	Bonus/malusregeling, een prestatieafhankelijke subsidie in beide concessies beschikbaar Verlenging van de concessieduur in geen van de concessies beschikbaar
Periodieke herijking van de concessie	Niet beschikbaar in beide concessies

Bevinding 4.3

GS hebben de meeste sturingselementen tijdens de uitvoering van beide concessies toegepast zoals uit onderstaande tabel valt op te maken.

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
Monitoring	Online portal en maandelijkse managementrapportages.	Maandelijkse monitoringrapportages. Met de gegevens die over de uitvoering van de concessie beschikbaar zijn, kan de

⁹⁹ Wp2000, artikel 32 lid 2d.

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
	<p>Met de gegevens die over de uitvoering van de concessie beschikbaar zijn, kan de provincie over het algemeen de doelenrealisatie goed monitoren. De realisatie van de doelen 1) de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio, 2) de klanttevredenheid, 3) de duurzaamheid en leefbaarheid en 4) de pro-activiteit van de vervoerder richting de regio is goed te volgen. De beschikbare gegevens stellen de provincie voldoende in staat om bij te kunnen sturen, mocht daar aanleiding toe zijn.</p>	<p>provincie de realisatie van de drie van de vier doelen, namelijk 1) pro-activiteit van de vervoerder, 2) een vraaggericht voorzieningenniveau en 3) de reizigerstevredenheid goed volgen. De beschikbare gegevens stellen de provincie voldoende in staat om bij te kunnen sturen op deze doelen, mocht daar aanleiding toe zijn. De monitoringgegevens geven geen beeld van het vierde doel: verantwoord ondernemerschap.</p>
Overleg met de vervoerder	De provincie voert periodiek concessiebeheeroverleg met de vervoerder. In de overleggen stuurt de provincie regelmatig bij en wordt de samenwerking met de vervoerder opgezocht.	De provincie voert periodiek concessiebeheeroverleg met de vervoerder. In de overleggen stuurt de provincie regelmatig bij en wordt de samenwerking met de vervoerder opgezocht.
Beoordeling van plannen van de vervoerder	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vervoerplan ▪ Uitvoeringsplan (met daarin deelplannen m.b.t. uitvoeringskwaliteit, de activiteiten op het gebied van marktwerking, reisinformatie, vervoerbewijzen en tarieven, materieel (waaronder emissies), duurzaamheid en leefbaarheid, sociale veiligheid en een plan bijzondere omstandigheden ▪ Calamiteitenplan tramsysteem 	<p>Uitvoeringsplan met daarin:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ marketingstrategie, ▪ vervoerplan, ▪ betrouwbaarheidsplan, ▪ participatieplan en ▪ duurzaamheids- en materieelplan <p>Tarievenplan</p>
Procedureafspraken bij bijzondere of onvoorziene omstandigheden	Een aantal van deze bepalingen is in de praktijk toegepast, namelijk overmacht en wijziging van de concessie.	Een aantal van deze bepalingen is in de praktijk toegepast, namelijk overmacht en wijziging van de concessie.
Geven van een aanwijzing	De provincie heeft diverse keren een aanwijzing gegeven.	De provincie heeft diverse keren een aanwijzing gegeven.
Sancties	Behalve een boete voor het implementatietraject zijn er geen boetes opgelegd. De provincie heeft diverse keren de procedure voor het opleggen van een boete gestart voor rituitval maar uiteindelijk niet daadwerkelijk een boete opgelegd. Op basis van de door de provincie geconstateerde overtredingen van de concessievoorwaarden was er soms wel reden om een boete op te leggen. In andere gevallen ontbrak de grondslag in de concessievoorschriften. Zo waren er geen	De provincie heeft boetes opgelegd voor punctualiteit. Handhaving bleek goed mogelijk omdat de concessie concrete normen voor punctualiteit heeft. De beschikbaarheid van (weg)infrastructuur heeft de uitvoerbaarheid van de dienstregeling negatief beïnvloed, ondanks dat de provincie hierover een aantal afspraken heeft met andere wegbeheerders. De provincie heeft diverse keren de procedure voor het opleggen van een boete

Sturingsmogelijkheden	Toegepaste sturing in U-OV concessie	Toegepaste sturing in Syntus Utrecht concessie
	concrete normen voor punctualiteit en rituitval gedefinieerd. De beschikbaarheid van (weg)infrastructuur heeft de uitvoerbaarheid van de dienstregeling negatief beïnvloed, ondanks dat de provincie hierover een aantal afspraken heeft met andere wegbeheerders. Er is geen aanleiding geweest om de concessie in te trekken.	gestart, bijvoorbeeld omdat het materieel niet aan de eisen voldeed, maar uiteindelijk geen boete opgelegd. Er is geen aanleiding geweest om de concessie in te trekken.
Financiële prikkels	De complexiteit van de t-2-exploitatiebijdrageregeling heeft geleid tot interpretatieverschillen tussen provincie en vervoerder. Hierbij speelde onder meer mee dat er personeelwisselingen waren bij de vervoerder. Bonus/malusregeling concessieverlenerstevredenheid is toegepast. De vervoerder vindt deze procedure niet objectief.	Bonus/malusregeling concessieverlenerstevredenheid is toegepast. Er is geen twijfel over de objectiviteit van deze procedure. Bonus/malusregeling OV-kwaliteit is toegepast.

GS beschikken tijdens de uitvoering van de concessie over meerdere instrumenten om ervoor te zorgen dat de vervoerder de concessieafspraken nakomt en de vervoerder geprikkeld wordt om een extra bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelstellingen van de provincie.¹⁰⁰ In de eerste plaats moet de provincie over voldoende informatie beschikken over relevante ontwikkelingen in en om het OV om überhaupt te kunnen sturen. Vervolgens kan de provincie sturingsinstrumenten inzetten om het realiseren van gewenste effecten/prestaties te stimuleren en daarbij eventuele ongewenste effecten/prestaties te voorkomen of ongedaan te maken.

In de concessie U-OV zijn afspraken gemaakt met betrekking tot de tramvoertuigen en traminfrastructuur. Dit betreft geen specifiek instrument met sturingsmogelijkheid, maar een uitwerking daarvan. Deze afspraken zijn belangrijk, omdat de tramvoertuigen en traminfrastructuur in eigendom en beheer zijn bij de provincie die deze ter beschikking stelt aan de vervoerder om de concessie uit te voeren. De afspraken waren echter onduidelijk voor de betrokken partijen.

4.3.1 Monitoring door GS

De provincie monitort de uitvoering van beide concessies. Monitoring is noodzakelijk om eventueel andere sturingsinstrumenten in te zetten voor het realiseren van de gewenste resultaten en doelstellingen. De grondslag voor monitoring is in beide concessies vastgelegd in het PvE en de concessiebeschikking.¹⁰¹

¹⁰⁰ MuConsult (2017) Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, hoofdstuk 5, p.41.

¹⁰¹ In 2009 heeft de Randstedelijke Rekenkamer in haar onderzoek Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer aanbevelingen gedaan met betrekking tot monitoring. Deze aanbevelingen, en de wijze waarop hier in de concessies invulling aan is gegeven, luiden als volgt:

- Verzamel ook onafhankelijk van de vervoerder informatie over diens prestaties. Zet daarom de voornemens door om gebruik te maken van de Grenzeloze OV Informatie en van OV-scouts. Schakel zo nodig ook een onderzoeksbureau in om onafhankelijk metingen te verrichten. In de concessies U-OV en Syntus Utrecht

Concessie U-OV

In het PvE van de concessie U-OV is opgenomen dat de concessieverlener toeziet op de wijze van uitvoering van de concessie, de naleving van de vereisten en het behalen van de doelen.¹⁰² In de concessiebeschikking van de concessie U-OV is monitoring en beheer verder uitgewerkt.¹⁰³ Zo dient de concessiehouder de concessieverlener tenminste maandelijks te voorzien van informatie die benodigd is om:

1. na te gaan of de concessiehouder zich aan de concessievoorschriften houdt;
2. te controleren of de exploitatiesubsidie in lijn is met wet- en regelgeving;
3. het openbaarvervoerbeleid te monitoren en te ontwikkelen.

De concessiehouder is verplicht om de gegevens te verstrekken conform het Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV). MIPOV is een landelijk tussen concessieverleners en vervoerders overeengekomen standaard voor gegevensuitwisseling.

Ook dient de vervoerder de volgende informatie te verstrekken:

1. vervoersinformatie zoals gespecificeerd in bijlage B5 van het Bestek;
2. tenminste eenmaal per jaar een overzicht van het aantal in- en uitstappers per halte;
3. de bezetting van de voertuigen.

De provincie heeft op grond van de concessiebeschikking de mogelijkheid om in aanvulling hierop meer en andere informatie die verband houdt met het uitvoeren van de concessie op te vragen bij de vervoerder.

In de concessie U-OV vindt de aanlevering van monitoringgegevens in de praktijk plaats via een online portal van Qbuzz, dat continu beschikbaar is voor de medewerkers van de provincie die zich bezig houden met concessiebeheer.¹⁰⁴ Monitorings-elementen in het online portal zijn het aantal in- en uitstappers, het aantal in- en uitstappers per halte, reizigerskilometers, reizigersopbrengsten, herkomst en bestemming-gegevens, bezetting, bezetting per rit, bezettingsgraad en pinbetalingen in de bus. Daarnaast ontvangt de provincie maandelijks een managementrapportage.¹⁰⁵ In deze rapportages worden de aspecten omzetting, klantreacties, rituitval, punctualiteit, duurzaamheid, veiligheid en U-flex gemonitord. Beide monitoringoverzichten zijn gebaseerd op de belangrijkste MIPOV-elementen en OV-chipkaartdata. Ontbrekende data kunnen direct worden opgevraagd bij de vervoerder. Daarnaast wordt er data verzameld via mystery-guestsonderzoeken die onafhankelijk van de concessiehouder worden uitgevoerd.

worden de monitoringsgegevens aangeleverd door de vervoerder, maar dit gebeurt in toenemende mate door middel van geautomatiseerde en betrouwbare processen.

- Bepaal met welke indicatoren de voortgang bij de beleidsdoelen wordt gemeten. Laat periodiek (bijvoorbeeld bij elke jaarrekening) over het resultaat van deze indicatoren rapporteren. De concessies U-OV en Syntus Utrecht beschikken over monitoringsgegevens om een indicatie te geven over de voortgang van de realisatie van de meeste beleidsdoelen. Periodiek wordt hierover gerapporteerd, via de jaar- en trendrapportage en via de jaarstukken.
- Maak periodiek (bijvoorbeeld 1x per jaar) een openbare rapportage over de prestaties in de concessie Utrecht, vergelijk deze met de afgesproken prestaties en doe in het rapport ook verslag van de uitvoering van het concessiebeheer door de provincie. Er wordt jaarlijks een openbare jaar- en trendrapportage opgesteld over de prestaties in de concessies U-OV en Syntus Utrecht. Deze worden echter niet vergeleken met de afgesproken prestaties. In de jaar- en trendrapportage wordt een beknopte samenvatting van de grote ontwikkelingen binnen de concessies gegeven. Dit kan echter niet worden gezien als een volwaardig verslag van het concessiebeheer door de provincies.

¹⁰² Bestuur Regio Utrecht (2012) PvE Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 6.

¹⁰³ Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 11-12.

¹⁰⁴ Een voorbeeld is het U-OV online portal d.d. 3 maart 2021.

¹⁰⁵ Een voorbeeld is de U-OV Managementrapportage d.d. december 2019.

Concessie Syntus Utrecht

In het PvE van de concessie Syntus Utrecht is beschreven dat de concessieverlener toeziet op de wijze van uitvoering van de concessie en de naleving van de hierin opgenomen vereisten.¹⁰⁶ In artikel 10 lid 1 van de concessiebeschikking is bepaald dat de concessiehouder verplicht is alle gegevens in verband met de uitvoering van de concessie kosteloos en zonder voorbehoud te verstrekken waarom concessieverlener verzoekt.¹⁰⁷ In artikel 10 in de concessiebeschikking zijn de eisen omtrent informatievoorziening aan de concessieverlener verder uitgewerkt.¹⁰⁸ Zo dient de vervoerder de concessieverlener tenminste eenmaal per kwartaal of zo vaak als de concessieverlener dat nodig acht door middel van een managementrapportage te informeren. In het monitoringsprotocol in bijlage H van het Bestek is vastgelegd op welke wijze de doelstellingen zijn vertaald naar indicatoren en op welke wijze deze gemeten en gerapporteerd dienen te worden.¹⁰⁹

Kijkend naar de praktijk dan is monitoringinformatie op maandbasis beschikbaar. Syntus levert in haar maandelijkse rapportage gegevens over bezettingen, frequenties, reisrelaties, gebruik van kaartjes en abonnementen, rituitval, instappers, incidenten en calamiteiten, reizigerskilometers, klachtenafhandeling, klachten, opbrengsten per lijn, uitstappers en voertuigen. De geleverde informatie omvat de belangrijkste MIPOV-elementen en OV-chipkaartdata. Met deze gegevens kan de provincie de doelen 1) pro-activiteit van de vervoerder en 2) een vraaggericht voorzieningenniveau goed monitoren. Voor het volgen van doel 3) reizigerstevredenheid baseert de provincie zich op het landelijke onderzoek van de OV-klantenbarometer.¹¹⁰ De maandrapportage bevat geen gegevens over doel 4 maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.

De provincie monitort daarnaast de realisatie van de concessieverplichtingen in de concessie Syntus Utrecht aan de hand van de 'checklist concessieverplichtingen'. Dit is een dynamisch overzicht van de belangrijkste concessieverplichtingen (en toezeggingen uit de inschrijving) met betrekking tot de onderwerpen betrouwbaarheid, duurzaamheid, materieel en participatie en waarin de voortgang en stand van zaken worden bijgehouden.¹¹¹ Waar de maandelijkse monitoringsrapportages voornamelijk gegevens bevatten over de op straat zichtbare prestaties zoals aantal reizigers, uitvoeringskwaliteit en incidenten, focust de checklist meer op procesmatige zaken, als concrete acties, plannen en toezeggingen van de vervoerder. Syntus dient periodiek te rapporteren over de voortgang en de provincie beoordeelt in hoeverre zaken naar tevredenheid zijn afgehandeld. Daarnaast wordt er data verzameld via mystery-guestsonderzoeken die onafhankelijk van de concessiehouder worden uitgevoerd.

4.3.2 Periodiek concessiebeheeroverleg met de vervoerder

Regelmatig overleg tussen de concessieverlener en de concessiehouder (de vervoerder) draagt bij aan een goede afstemming en vertrouwen tussen betrokken partijen. In beide concessies vindt maandelijks tot tweemaandelijks op ambtelijk niveau concessiebeheeroverleg plaats tussen vervoerder en provincie. De basis daarvoor ligt in het PvE.¹¹² In dit overleg bespreken partijen de uitvoering van de concessie alsmede al hetgeen in het kader van de concessie van belang wordt geacht. De provincie maakt verslagen van deze overleggen en provincie en vervoerder ondertekenen deze voor akkoord.¹¹³ Elk verslag bevat een actielijst die tijdens het overleg wordt nagelopen en bijgewerkt. De overleggen behandelen, naast actualiteiten, een aantal vaste agendaonderwerpen, zoals de maandelijkse monitoringrapportages, de stand van zaken rond de plannen die de

¹⁰⁶ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, p. 7.

¹⁰⁷ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, artikel 10.2.

¹⁰⁸ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 12.

¹⁰⁹ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Bestek, bijlage H

¹¹⁰ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, artikel 7.2.2.

¹¹¹ Zie als voorbeeld checklist concessieverplichtingen betrouwbaarheidsplan 2017-2018-2019-2020.

¹¹² Voor de concessie Syntus Utrecht is dat paragraaf 7.1 van het PvE. Voor de U-OV concessie is dat artikel 32 van het PvE.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld het verslag concessieoverleg Qbuzz – provincie Utrecht d.d. 25 februari 2016 en het verslag concessiebeheeroverleg Syntus – PU d.d. 8 november 2018.

vervoerder periodiek moet opleveren en zaken die spelen bij gemeenten. Ook politiek/bestuurlijke onderwerpen komen met enige regelmaat aan de orde. De samenwerking tussen provincie en vervoerder wordt actief opgezocht. Naast periodiek overleg hebben ook ad-hoc overleggen plaatsgevonden tussen de provincie en de vervoerders, bijvoorbeeld over een specifiek onderwerp.

Vanaf begin 2020 is de impact van COVID-19 op het openbaar vervoer een belangrijk thema tijdens de overleggen met Syntus en Qbuzz. Provincie en vervoerders hebben de consequenties van de beperkende overheidsmaatregelen als gevolg van COVID-19 regelmatig besproken. Ook is gesproken over hoe het openbaar vervoer in de concessie op een verantwoorde manier kan blijven rijden.¹¹⁴ Uit de verslagen komt het beeld naar voren dat provincie en vervoerders elkaar op de hoogte houden en gezamenlijk optrekken.

Concessie U-OV

De provincie gebruikt de overleggen met Qbuzz regelmatig om bij te sturen. Wij geven in de onderstaande tekst een aantal voorbeelden van (bij)sturing door de provincie. In het verslag van het concessiebeheeroverleg d.d. 3 november 2016 valt te lezen dat tijdens het bespreken van de managementrapportage over september 2016, de provincie constateert dat de rituitval fors is. De provincie geeft een waarschuwing af: er moet snel verbetering komen anders legt de provincie een boete op. Het gebeurt vaker dat punten die worden besproken in een concessiebeheeroverleg leiden tot het geven van een aanwijzing. Als actie wordt afgesproken dat Qbuzz een verbetertraject gaat inzetten.¹¹⁵ Een jaar later concludeert de provincie dat de problemen rond rituitval en stiptheid nog steeds niet zijn opgelost en dat dit proces al drie jaar loopt. Als actie wordt afgesproken een gezamenlijke sessie te organiseren.¹¹⁶ Uit het verslag van 26 november 2018 blijkt dat de rituitval is afgenomen, maar nog wel verder beperkt moet worden.¹¹⁷

Vertraagde oplevering Uithoflijn

Een vast agendapunt tijdens de concessiebeheeroverleggen was de Uithoflijn. In 2018 werden zowel de vertraagde oplevering van de tramlijn als de drukte in bus 12 regelmatig besproken. Op 8 februari 2018 heeft de gemeenteraad in Utrecht een motie aangenomen (de 'motie sardientjes'), waarin wordt gevraagd om oplossingen om de drukte in deze bussen te beperken.¹¹⁸ Ook PS hebben GS met klem om een oplossing voor de drukte verzocht. In onder andere het concessiebeheeroverleg van 3 mei 2018 is over de kwestie gesproken.¹¹⁹ GS hebben vervolgens op 10 juli 2018 besloten om extra bussen in te zetten tijdens de spits op de lijnen 12/28.¹²⁰

Een aan rituitval gerelateerde maar aparte kwestie die regelmatig is aangekaart tijdens de overleggen betreft het personeelstekort bij Qbuzz. Dit was een van de oorzaken van de hoge rituitval omdat regelmatig geen chauffeurs beschikbaar waren om de diensten te rijden. Qbuzz heeft daarom op verzoek van de provincie een plan van aanpak opgesteld om de personeelstekorten terug te dringen. In het overleg van 22 oktober 2018 geeft de provincie aan tevreden te zijn over de genomen maatregelen en niet meer voornemens te zijn een boete op te leggen op dit punt.¹²¹ De vervoerder kampt nog wel met een tekort aan personeel, maar voor alle diensten is een chauffeur beschikbaar. Dit heeft geresulteerd in minder ritten die op voorhand uitvielen.

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld het verslag concessiebeheer Syntus – PU d.d. 14 mei 2020.

¹¹⁵ Verslag concessieoverleg Qbuzz – provincie Utrecht d.d. 3 november 2016.

¹¹⁶ Verslag concessieoverleg Qbuzz – provincie Utrecht d.d. 2 november 2017.

¹¹⁷ Verslag concessieoverleg Qbuzz – provincie Utrecht d.d. 26 november 2018.

¹¹⁸ Motie "Oplossingen voor het sardientjes vervoer", 8 februari 2018.

¹¹⁹ Verslag concessieoverleg Qbuzz – provincie Utrecht d.d. 3 mei 2018.

¹²⁰ GS Besluit d.d. 10 juli 2018.

¹²¹ Verslag concessieoverleg Qbuzz – provincie Utrecht d.d. 22 oktober 2018.

Tijdens het overleg van 18 februari 2019 constateert de provincie dat de uitvoeringskwaliteit in Vijfheerenlanden een zorgpunt blijft en vraagt zij om een verbeterplan.¹²² Tijdens de daaropvolgende overleggen blijft de uitvoeringskwaliteit in Vijfheerenlanden een vast agendapunt, totdat het in september 2019 als actiepunt verdwijnt. De uitvoeringskwaliteit in Vijfheerenlanden was namelijk sterk verbeterd.¹²³ Deze verbetering is enerzijds te verklaren door maatregelen die Qbuzz heeft genomen, zoals meer speling in de rijtijd. Anderzijds is in de zomer de busbaan in de Transwijk in gebruik genomen, wat leidde tot een kortere en vooral ook meer betrouwbare rijtijd voor de bussen van en naar Vijfheerenlanden.

Tramaanslag 18 maart 2019

Bij een aanslag op 18 maart 2019 in een tram in Utrecht vielen vier doden en zes gewonden. Tijdens het concessiebeheeroverleg van 25 maart 2019 is met Qbuzz teruggeblikt op deze gebeurtenis.¹²⁴ Op basis van de eerste inzichten werd tijdens dit overleg geconcludeerd dat het erop leek dat alle procedures en draaiboeken over het algemeen goed gefunctioneerd hebben en dat er goed contact was met de politie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). In het (door de provincie geaccordeerde) jaarplan sociale veiligheid 2020 U-OV kijkt Qbuzz terug op de aanslag. Qbuzz geeft aan betrokken te zijn geweest bij diverse evaluaties en dat naar aanleiding daarvan afspraken zijn aangescherpt, zoals de communicatielijnen in crisissituaties, en dat functionarissen elkaar sneller kunnen bereiken.¹²⁵

In de Jaar- en trendrapportage 2019 is te zien dat de waardering van de veiligheid voor de tram van U-OV in 2019 is gedaald, terwijl deze trend bij U-OV bus en de Syntus Utrecht concessie niet is terug te zien. In de rapportage wordt aangenomen dat de tramaanslag waarschijnlijk een rol heeft gespeeld bij de lagere veiligheidswaardering.¹²⁶

Concessie Syntus Utrecht

Ook tijdens de overleggen met Syntus stuurt de provincie met enige regelmaat bij. Hieronder volgen enkele voorbeelden die uit de verslagen van de overleggen zijn af te leiden. Zo heeft de provincie tijdens de moeizame start in december 2016 van de concessie Syntus Utrecht de vervoerder gewezen op het niet voldoen aan bepaalde concessievoorwaarden en gevraagd om een verbeterplan.¹²⁷ Deze lastige start kwam doordat pas kort voor de start van de concessie de gunning van de concessie aan Syntus onherroepelijk werd, vanwege een bezwaar ingediend door een andere inschrijver. Van de beoogde implementatietijd van vijftien maanden bleven daardoor buiten de schuld van provincie en Syntus voor Syntus slechts twintig dagen over.¹²⁸ De provincie toonde weliswaar begrip voor de situatie waarin Syntus verkeerde, maar wilde ook een aantal verbeteringen gerealiseerd zien.

Tijdens het overleg van 3 april 2019 wordt geconstateerd dat de provincie een aantal jaarplannen nog niet ontvangen heeft en maken de provincie en Syntus afspraken over de voortgang.¹²⁹ Die voortgang wordt in de overleggen tijdens de maanden daarna gemonitord, blijkens de verslagen. De voorbereiding op de proef met gratis OV voor ouderen met een krappe beurs¹³⁰ komt regelmatig tijdens de overleggen aan de orde.¹³¹ Verder

¹²² Verslag concessieoverleg Qbuzz – provincie Utrecht d.d. 18 februari 2019.

¹²³ Mail d.d. 26 april 2021 met reactie op vragen vanuit Randstedelijke Rekenkamer onderzoek sturing OV-concessies Utrecht.

¹²⁴ Verslag concessiebeheeroverleg 25 maart 2019 concessie tram en bus regio Utrecht Qbuzz -provincie Utrecht.

¹²⁵ Jaarplan sociale veiligheid 2020 U-OV Qbuzz, p. 2.

¹²⁶ Jaar- en trendrapportage 2019, p. 20.

¹²⁷ Verslagen concessiebeheer Syntus – PU d.d. 24-01-2017 en d.d. 09-02-2017.

¹²⁸ 20 dagen voor de start van de concessie kwam de rechtelijke uitspraak waarmee het bezwaar ongegrond werd verklaard en de gunning aan Syntus onherroepelijk werd.

¹²⁹ Verslag concessiebeheer Syntus – PU d.d. 03-04-2019.

¹³⁰ Deze proef is in het Uitvoeringsprogramma Openbaar Vervoer 2019-2023 van de provincie opgenomen. Deze proef zou in 2020 van start gaan maar is vanwege COVID-19 uitgesteld.

¹³¹ Zie bijvoorbeeld verslag concessiebeheeroverleg Syntus – PU d.d. 26-09-2019.

zijn halte(voorzieningen), busroutes, infrastructurele knelpunten en wegwerkzaamheden in de verschillende gemeenten terugkerende onderwerpen tijdens de overleggen en wordt er waar nodig samen opgetrokken om problemen te verhelpen.¹³²

Overleg met wegbeheerders

De beschikbaarheid van de (weg) infrastructuur is erg belangrijk voor een goede uitvoering van het openbaar vervoer. Werkzaamheden (gepland en ongepland) kunnen grote impact hebben op de dienstregeling. Het is daarom van belang dat vervoerder, provincie en wegbeheerders elkaar goed weten te vinden.¹³³

De provincie brengt dreigende problemen met de doorstroming samen met de vervoerders in beeld met behulp van een zogenaamde knelpuntenkaart. Verder zijn er periodieke gesprekken met vervoerder en wegbeheerders. Als het gaat om majeure ontwikkelingen komt de provincie ook aan tafel. Dan komt er een tripartite overeenkomst. Voor het stationsgebied Utrecht Centraal is nog een apart overleg, met vervoerder, gemeente en provincie. De provincie heeft geen convenanten met (andere) wegbeheerders.¹³⁴

Voorbeeld elders

In de concessie Amstelland-Meerlanden zijn er via het convenant beschikbare wegen met de gemeenten en andere wegbeheerders in het concessiegebied afspraken gemaakt over de beschikbaarheid van wegen ten behoeve van het openbaar vervoer. Het convenant bevat afspraken over de werkwijze bij de afsluiting van wegen waar het openbaar vervoer gebruik van maakt en afspraken over rolverdeling bij de aanleg van haltes. Daarnaast zijn er afspraken over financiële compensatie van de vervoerder voor de kosten van extra rijtijd bij omleidingen of alternatieve routes.

4.3.3 Beoordeling van plannen van de vervoerder

De vervoerder moet gedurende de looptijd van de concessie periodiek verschillende plannen indienen bij de concessieverlener. In deze plannen geeft de vervoerder aan welke veranderingen hij de komende tijd in het openbaar vervoer wenst door te voeren. De concessieverlener kan de ingediende plannen op verschillende manieren behandelen, mede afhankelijk van de gekozen sturingsfilosofie (zie Paragraaf 2.3.2). Enkele mogelijkheden zijn:

1. Ter kennisname: de concessieverlener krijgt het plan ter informatie toegestuurd. Zij is daarmee op de hoogte van wat er gaat spelen, maar beoordeelt het plan niet. Dit past bij een sturingsfilosofie van 'volgen';
2. Ter toetsing: de concessieverlener toetst het plan aan de concessievoorwaarden (=technische toets). Dit past bij de sturingsfilosofie 'controleren';
3. Ter goedkeuring: de concessieverlener toetst of het plan bijdraagt aan de beleidsdoelen (=beleidsmatige toets). Ook deze vorm van toetsing hoort bij de sturingsfilosofie 'controleren'.

Concessie U-OV

De vervoerder moet op grond van het PvE jaarlijks een uitvoeringsplan en een vervoerplan indienen. Het uitvoeringsplan is een overkoepelend document en omvat ten minste een voorstel voor het voldoen aan de normen t.a.v. uitvoeringskwaliteit, de activiteiten op het gebied van marktwerking, reisinformatie,

¹³² Zie bijvoorbeeld verslag concessiebeheeroverleg Syntus – PU d.d. 21-11-2019.

¹³³ Het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer uit 2009 had als aanbeveling: *intensiveer de provinciale regie in de richting van wegbeheerders bij de planning en uitvoering van wegwerkzaamheden. Dit verbetert de punctualiteit en voorkomt rituitval zoveel mogelijk, zodat het openbaar vervoer betrouwbaarder wordt.*

¹³⁴ Gesprek met concessiebeheerders provincie Utrecht d.d. 4 maart 2021.

vervoerbewijzen en tarieven, materieel (waaronder emissies), duurzaamheid en leefbaarheid, sociale veiligheid en een plan bijzondere omstandigheden (waaronder calamiteiten, uitval tram, sneeuwval).¹³⁵ Ook moet de vervoerder een calamiteitenplan voor het tramsysteem opstellen.

Aan het begin van elk jaar stelt de provincie in het kader van de gedeelde ontwikkelverantwoordelijkheid in samenwerking met de vervoerder een uitgangspuntennotitie vervoerplan vast. Deze uitgangspuntennotitie stelt de kaders voor het jaarlijkse vervoerplan. PS worden geïnformeerd over het vaststellen van deze uitgangspunten,¹³⁶ maar zijn niet betrokken bij de totstandkoming. GS toetsen vervolgens of het vervoerplan voldoet aan deze uitgangspuntennotitie alvorens het vervoerplan vast te stellen. In artikel 16 van het PvE is aangegeven wat de procedure is als de concessieverlener niet tot een positieve beoordeling komt van het vervoerplan. De uitgangspuntennotitie en de vervoerplannen worden jaarlijks door GS vastgesteld in respectievelijk het eerste en het vierde kwartaal.¹³⁷ PS worden hier na afloop over geïnformeerd via een statenbrief.¹³⁸ Het vervoerplan dat als bijlage bij de statenbrief is bijgevoegd bevat ook een overzicht van de reacties die tijdens het consultatieproces van ROCOV, stakeholders, reizigers en burgers op het concept vervoerplan zijn ontvangen en hoe deze reacties door de vervoerder zijn verwerkt.

Bij het uitvoeringsplan is in het PvE niet aangegeven wat de concessieverlener doet met het ingediende plan (bijvoorbeeld toetsen/vaststellen) en wat de gevolgen zijn als de concessieverlener niet akkoord is met de inhoud van het plan. Op dit punt heeft de concessieverlener op papier dus geen duidelijke sturingsmogelijkheden. Kijkend naar de praktijk wordt er geen overkoepelend uitvoeringsplan opgesteld, zoals oorspronkelijk beoogd in het PvE, maar afzonderlijke plannen op een aantal deelgebieden. Omdat er weinig overlap is tussen inhoud van en betrokkenen bij de verschillende onderdelen die in het overkoepelend uitvoeringsplan opgenomen zouden zijn, blijkt het in de praktijk handiger om deze plannen afzonderlijk op te stellen. Voorbeelden van deze afzonderlijke plannen zijn een marketingplan, tarievenplan en sociale veiligheidsplan. Er zijn geen plannen op de andere genoemde deelgebieden aangetroffen, zoals uitvoeringskwaliteit, materieel of duurzaamheid. Marketingplannen worden jaarlijks door de provincie op ambtelijk niveau getoetst en (na een positief toetsresultaat) goedgekeurd.¹³⁹ Jaarlijks stellen GS het tarievenplan voor het daaropvolgende jaar vast nadat deze is getoetst aan de concessievoorwaarden.¹⁴⁰ Dit vloeit voort uit de wettelijke bevoegdheid van GS om de openbaar vervoertarieven vast te stellen (zie Paragraaf 4.2). Via een Statenbrief worden PS hierover geïnformeerd, bijvoorbeeld in het geval van de vervoerplannen en het tarievenplan in de beide Utrechtse concessies.¹⁴¹ De provincie beoordeelt het jaarlijkse sociale veiligheidsplan als onderdeel van de subsidieaanvraag sociale veiligheid¹⁴² (zie Paragraaf 4.4.7 voor de geoordeelde subsidie sociale veiligheid).

De vervoerder moet in overleg met betrokken partijen een calamiteitenplan voor het tramsysteem opstellen en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan door alle partijen.¹⁴³ Het calamiteitenplan beschrijft het afhandelen van calamiteiten die zich voor doen op de trambaan, op de haltes en in de trams. De provincie kan op grond van artikel 81 lid 3 van het PvE een audit (laten) uitvoeren om te toetsen of de vervoerder het

¹³⁵ Bestuur Regio Utrecht (2012) PvE Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 10.

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld de Statenbrief van 6 februari 2018 met kenmerk 81C6A646 en met als onderwerp Vaststelling uitgangspunten U-OV en Syntus Vervoerplan 2019.

¹³⁷ Zie bijvoorbeeld het vervoerplan 2018 dat in de GS-vergadering van 27 september 2017 is vastgesteld.

¹³⁸ Zie bijvoorbeeld de Statenbrief van 17 september 2019 met kenmerk 81F7CF50 en met als onderwerp Vervoerplannen 2020 Syntus en U-OV.

¹³⁹ Zie bijvoorbeeld de brief aan Qbuzz van 23 januari 2017 met kenmerk 81A5651E waarin de provincie goedkeuring verleent aan marketingplan 2017.

¹⁴⁰ Het tarievenplan 2017 is bijvoorbeeld in de GS-vergadering van 6 december 2016 vastgesteld.

¹⁴¹ Bijvoorbeeld Statenbrief d.d. 28 november 2017 Reizigerstarieven openbaar vervoer 2018.

¹⁴² Zie bijvoorbeeld de subsidiebeschikking d.d. 7 februari 2019 met kenmerk 81E69993 m.b.t. de subsidie sociale veiligheid 2019.

¹⁴³ Bestuur Regio Utrecht (2012) PvE Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 38-39.

calamiteitenplan juist uitvoert en of er sprake is van onvolkomenheden in het calamiteitenplan. De vervoerder moet hieraan zonder enig voorbehoud zijn medewerking aan verlenen. De uitkomsten van de audit kunnen leiden tot een verplichte aanpassing van het calamiteitenplan. De provincie heeft tot nu toe geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid om een audit te houden.¹⁴⁴

Concessie Syntus Utrecht

De vervoerder moet op grond van het PvE jaarlijks een uitvoeringsplan indienen dat vervolgens wordt vastgesteld door de provincie. Hierin geeft de vervoerder aan op welke wijze hij de hem geboden ontwikkelruimte benut en deze inzet om de doelen van de concessie te realiseren. Het uitvoeringsplan is een overkoepelend document en omvat ten minste een geactualiseerd voorstel voor de activiteiten op het gebied van marketingstrategie, vervoerplan, betrouwbaarheidsplan, participatieplan en duurzaamheids- en materieelplan.¹⁴⁵ Alvorens het plan vast te stellen beoordeelt de provincie of het uitvoeringsplan:

- voldoet aan de uitgangspunten van de concessie;
- voldoende afstemming met positief resultaat heeft plaatsgevonden met aangrenzende concessies;
- voldoende motiveert en onderbouwt dat er sprake is van een verbetering voor reizigers, in het bijzonder indien wordt afgeweken van een advies van een gemeente of ROCOV.

De provincie heeft de procedure voor de totstandkoming van het jaarlijkse uitvoeringsplan en de onderliggende plannen (zoals het vervoerplan en het tarievenplan) uitgewerkt in een jaarkalender.¹⁴⁶ Aan de hand van de jaarkalender wordt de voortgang van de plannen regelmatig tijdens het concessiebeheeroverleg besproken. Voor het jaarlijkse vervoerplan is er nog een aparte gedetailleerde procedure.¹⁴⁷ Naast sturing op proces geeft de provincie ook sturing aan de inhoud van de plannen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het jaarlijkse vervoerplan en tarievenplan, waar de provincie Syntus van tevoren door GS vastgestelde uitgangspunten meegeeft waaraan de plannen moeten voldoen.¹⁴⁸ Net als bij de U-OV concessie worden PS geïnformeerd over deze uitgangspunten, maar zijn zij niet betrokken bij de totstandkoming. PS worden na vaststelling van het vervoerplan geïnformeerd (in een gezamenlijke brief met de U-OV concessie).¹⁴⁹ Het vervoerplan dat als bijlage bij de statenbrief is bijgevoegd bevat ook een overzicht van de reacties die tijdens het consultatieproces van ROCOV, stakeholders, reizigers en burgers op het concept vervoerplan zijn ontvangen en hoe deze reacties door de vervoerder zijn verwerkt.

Jaarlijks wordt door de houders van de concessies Syntus Utrecht en U-OV aan de provincie een gezamenlijk tarievenplan voorgelegd, hierin is een advies van het ROCOV Utrecht verwerkt.¹⁵⁰ De plannen worden vervolgens door GS vastgesteld en via een Statenbrief worden PS hierover geïnformeerd.¹⁵¹

4.3.4 Procedureafspraken bij bijzondere of onvoorziene omstandigheden

Procedureafspraken voor onvoorziene omstandigheden vormen een belangrijk sturingselement in zowel de concessie U-OV als de concessie Syntus Utrecht. Deze afspraken leggen vast welke partij waarvoor verantwoordelijk is en welke stappen worden gevolgd om met bijzondere omstandigheden om te gaan.

¹⁴⁴ Mail provincie Utrecht d.d. 11 mei 2021.

¹⁴⁵ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, p. 20.

¹⁴⁶ Bijvoorbeeld Kalender concessiebeheer 2018.

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld procedure vervoerplan 2019 Syntus Utrecht versie 18-04-2018. De aparte procedure vloeit o.a. voort uit het feit dat het ROCOV op grond van artikel 31 van de Wp2000 het recht heeft advies uit te brengen over wijzigingen van de dienstregeling. Daarnaast vindt er in de voorbereiding op een nieuw vervoerplan veel afstemming plaats met andere externe stakeholders, zoals gemeenten en wegbeheerders en kunnen ook reizigers en burgers een reactie geven op een ontwerp vervoerplan.

¹⁴⁸ Zie bijvoorbeeld het verslag concessiebeheer Syntus – PU d.d. 29-05-2019.

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld de Statenbrief van 17 september 2019 met kenmerk 81F7CF50 en met als onderwerp Vervoerplannen 2020 Syntus en U-OV.

¹⁵⁰ Provincie Utrecht (2015) Programma van Eisen, bijlage 8 Tarieven en vervoerbewijzen.

¹⁵¹ Bijvoorbeeld Statenbrief d.d. 28 november 2017 Reizigerstarieven openbaar vervoer 2018.

Voorbeelden van vastgelegde procedureafspraken zijn aansprakelijkheid, ondernemersrisico, overmacht en wijziging van de concessie.

Concessie U-OV

De procedureafspraken voor onvoorziene omstandigheden zijn vastgelegd in de concessiebeschikking. Zo is beschreven dat de concessiehouder aansprakelijk is voor schade die reizigers en derden ten gevolge van de uitvoering lijden.¹⁵² De concessiehouder dient zich hiervoor te verzekeren. Daarnaast is de concessiehouder aansprakelijk voor schade die de concessieverlener lijdt als de concessiehouder zijn afspraken niet nakomt, tenzij er sprake is van overmacht. Anderzijds is bepaald dat de concessieverlener niet aansprakelijk is voor schade die de concessiehouder eventueel lijdt bij het uitvoeren van de concessie. Gebeurtenissen en hun consequenties komen voor rekening en risico van de concessiehouder als zij behoren tot het normale ondernemersrisico.

Onder de overmachtsbepaling vallen de omstandigheden buiten de invloed van de concessiehouder waardoor deze de voorschriften van de concessie niet kan nakomen.¹⁵³ Gebrek aan personeel en materieel, staking, structurele verkeersdrukte en tekortkoming van onderaannemers vallen niet onder overmacht, aldus de concessiebeschikking. Gedurende de duur van de overmacht wordt de nakoming van verplichtingen uit de Concessiebeschikking opgeschort voor zover dit te wijten valt aan de gevolgen van de overmacht. De concessiehouder dient zich in te spannen om de nadelige gevolgen van de overmacht te beperken. In de praktijk zullen de concessieverlener en concessiehouder de zachte kant van samenwerking opzoeken om samen tot een oplossing te komen.

De concessieverlener kan besluiten de inhoud van de concessie te wijzigen.¹⁵⁴ Voordat dat zover is zal eerst de concessiehouder worden geraadpleegd en bij tussentijdse aanpassingen wordt redelijk omgegaan met eventuele financiële consequenties voor de concessiehouder. Ook hier wordt dus het pad van overleg bewandeld. Een voorbeeld van een gebeurtenis waarbij de concessie zou worden gewijzigd is het vernieuwen van het SOV-contract.¹⁵⁵

De procedureafspraken blijken in de praktijk een aantal keren te zijn toegepast. Op 3 februari 2017 heeft correspondentie plaatsgevonden tussen Qbuzz en de provincie in verband met derving van reizigersinkomsten door parallelle buslijnen.¹⁵⁶ Syntus rijdt sinds de ingang van een nieuw vervoerplan van de concessie Syntus Utrecht een aantal lijnen parallel aan de lijnen van Qbuzz. Volgens Qbuzz had dit een nadelig effect op het aantal reizigers dat ze vervoerde op deze lijnen. De vervoerder wilde compensatie voor deze inkomstenderving of wilde de dienstregeling met Syntus afstemmen, zodat deze derving kon worden beperkt. Qbuzz en de provincie zijn met elkaar in gesprek gegaan en uiteindelijk is Qbuzz financieel gecompenseerd door een eenmalige omgangsregeling, terwijl men samen met Syntus zocht naar een definitieve oplossing.¹⁵⁷ Deze oplossing is er gekomen doordat beide vervoerders de tijdigging, frequenties en aansluitingen van buslijnen op elkaar hebben afgestemd.

Voor wat betreft de impact van COVID-19 zijn de provincie en Qbuzz het gesprek met elkaar aangegaan, omdat dit te kenschetsen is als een niet te voorziene omstandigheid en daarmee overmacht. Partijen hebben afspraken gemaakt om het voorzieningenniveau in 2020 grotendeels in stand te houden en vervolgens is er 8% afgeschaald. Om de aanvullende subsidie in verband met de Beschikbaarheidsvergoeding OV vanuit het Rijk

¹⁵² Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 15.

¹⁵³ Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 15.

¹⁵⁴ Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 15-16.

¹⁵⁵ Dit betreft het contract dat de OV-vervoerders hebben afgesloten met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de OV-studentenkaart.

¹⁵⁶ Qbuzz, derving door parallelle buslijnen Utrecht-Zeist, d.d. 3 februari 2017

¹⁵⁷ Provincie Utrecht, eenmalige financiële omgangsregeling, documentnummer 81C7B2E1, d.d. 27 februari 2018

mogelijk te maken, is de concessie gewijzigd. Na artikel 25 is een extra bepaling over deze aanvullende subsidie toegevoegd aan de Concessiebeschikking.¹⁵⁸ In deze bepaling zijn de afspraken rondom de Beschikbaarheidsvergoeding vastgelegd, zoals de duur en betaling van de vergoeding.

Concessie Syntus Utrecht

In de Concessiebeschikking zijn afspraken rondom aansprakelijkheid en onvoorziene omstandigheden vastgelegd.¹⁵⁹ De concessiehouder is in principe aansprakelijk voor schade die reizigers, de concessieverlener en derden door uitvoering van de concessie lijden en stelt de concessieverlener vrij van deze aansprakelijkheid. Indien er sprake is van overmacht waardoor de voorschriften van de concessie niet nagekomen kunnen worden buiten de schuld van de concessiehouder om, zoeken concessiehouder en concessieverlener samen naar een oplossing. De concessiehouder zal de aard en duur van de overmachtssituatie kenbaar maken en neemt maatregelen om de gevolgen van de overmacht te beperken of op te heffen. De verplichtingen voor de concessiehouder waarop de overmacht betrekking heeft, zullen gedurende deze situatie worden opgeschort. Stakingen, personeels- en materieeltekorten vallen niet onder overmacht. De concessiehouder dient verzekerd te zijn tegen wettelijke aansprakelijkheid gedurende de duur van de concessie.¹⁶⁰ De uitvoering van de afspraken rondom aansprakelijkheid en overmacht heeft zich niet voorgedaan.

De concessieverlener kan na overleg met de concessiehouder de concessie wijzigen.¹⁶¹ Aanleiding hiervoor is bijvoorbeeld een wijziging van meer dan 5% in de hoogte van de financiële middelen die de concessieverlener ter beschikking heeft. Ook een wijziging in het SOV-contract valt hieronder.¹⁶² De concessieverlener streeft naar een grote mate van flexibiliteit, zodat gedurende de concessie nieuwe en gewijzigde afspraken kunnen worden gemaakt op het gebied van onder andere innovatie, milieu, nieuwe vervoersmodaliteiten, concessiebeheer en samenwerking. Een wijziging in de concessie kan leiden tot een aanpassing van de exploitatiebijdrage of het beschikbaar stellen van extra middelen voor specifieke doeleinden en projecten.

Een voorbeeld van een wijziging van de concessie is net als bij de concessie U-OV de aanvraag van de beschikbaarheidsvergoeding met betrekking tot COVID-19. Door middel van deze aanvullende bijdrage vanuit het Rijk is Syntus tegemoet gekomen in haar kosten. Partijen hebben afspraken gemaakt om het voorzieningenniveau in 2020 grotendeels in stand te houden en vervolgens is er 8% afgeschaald. De concessie is door middel van een besluit van GS gewijzigd.¹⁶³

4.3.5 Geven van een schriftelijke aanwijzing

De provincie kan een schriftelijke aanwijzing geven wanneer zij constateert dat de vervoerder afspraken niet nakomt. Het geven van een schriftelijke aanwijzing kan gezien worden als een tussenstap voordat een sanctie wordt opgelegd. Het biedt de vervoerder de mogelijkheid om zijn tekortkoming ongedaan te maken door zijn prestaties te verbeteren. Een schriftelijke aanwijzing gaat een stap verder dan het geven van een (mondelijke) aanwijzing tijdens een concessiebeheeroverleg, waarvan wij in Paragraaf 4.3.2 hebben gezien dat dit ook met enige regelmaat voorkomt.

Concessie U-OV

¹⁵⁸ Gedeputeerde Staten Provincie Utrecht, besluit tot wijzigen concessie tram en bus regio Utrecht 2012-2023 in verband met Covid-19, documentnummer 821A2C9C, d.d. 10 november 2020

¹⁵⁹ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 14.

¹⁶⁰ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 15.

¹⁶¹ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 16.

¹⁶² Dit betreft het contract dat de OV-vervoerders in Nederland hebben afgesloten met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de OV-studentenkaart.

¹⁶³ GS Besluit van 10 november 2020 concessiewijziging vanwege beschikbaarheidsvergoeding.

In de concessie U-OV heeft de provincie een aantal keren een aanwijzing gegeven. Al eerder is aangegeven dat er tijdens het periodieke concessiebeheeroverleg een aantal keer een (mondelinge) waarschuwing is gegeven en gedreigd is met boetes als Qbuzz het probleem van de (te hoge) rituitval niet zou oplossen.¹⁶⁴ De provincie heeft voor de te hoge rituitval ook schriftelijke aanwijzingen gegeven. Een voorbeeld is een ingebrekestelling in 2019.¹⁶⁵ In de brief stelt de provincie Qbuzz in kennis van haar voornemen om een boete op te leggen wegens overtreding van artikel 20 van het PvE. Qbuzz krijgt de gelegenheid om binnen 15 dagen een reactie te geven, waarna de provincie een besluit neemt over het daadwerkelijk opleggen van de sanctie. In het dossier is geen verdere correspondentie te vinden. De provincie Utrecht geeft aan dat de specifieke correspondentie wordt beëindigd zodra de vervoerder gehoor heeft gegeven aan de eisen ter verbetering en dat de voorgenomen sanctie dan van de baan is.¹⁶⁶ Verdere afhandeling van het incident vindt plaats in het beheeroverleg.

Een ander voorbeeld van een schriftelijke aanwijzing is de brief van 2 november 2017 gericht aan de concessiedirecteur van Qbuzz. Hierin constateert de provincie een aantal tekortkomingen rond de beschikbaarheid en inzet van busmaterieel.¹⁶⁷ De provincie vraagt in de brief om een aantal concrete verbeteringen en geeft aan dat ritten (alleen) doorbetaald zullen worden als deze verbeteringen zichtbaar zijn.

Concessie Syntus Utrecht

In Paragraaf 4.3.2 is reeds geconstateerd dat in de periodieke concessiebeheeroverleggen de provincie diverse keren aan Syntus een (mondelinge) aanwijzing heeft gegeven. Ook heeft provincie een aantal keren een schriftelijke aanwijzing gegeven, zo is bijvoorbeeld het verzoek voor een verbeterplan ook schriftelijk gedaan. In de brief van 23 december 2016 aan de directeur van Syntus constateert de provincie een reeks tekortkomingen in de uitvoering van de concessie en vraagt om een verbeterplan.¹⁶⁸ Deze tekortkomingen hadden onder meer betrekking op materieelinzet, rituitval, punctualiteit en gebreken in de reisinformatie in voertuigen, op haltes en digitaal. In een andere brief van april 2017 stelt de provincie vast dat Syntus bij de inzet van materieel op onderdelen afwijkt van wat zij in haar inschrijving heeft aangeboden, zonder dat daar toestemming voor is gegeven.¹⁶⁹ In de brief stelt de provincie Syntus in de gelegenheid om alsnog een (van een motivatie voorzien) wijzigingsverzoek te doen. In diezelfde brief waarschuwt de provincie Syntus dat zij een boete kan opleggen indien de bestelde buurtbussen pas na de afgesproken datum van 1 juli 2017 beschikbaar zijn.

¹⁶⁴ Verslag concessiebeheeroverleg Qbuzz – provincie Utrecht d.d. 3 november 2016.

¹⁶⁵ Brief met kenmerk 81F8B536 d.d. 9 september 2019.

¹⁶⁶ Mail provincie Utrecht d.d. 26 april 2021 reactie op vragen Randstedelijke Rekenkamer.

¹⁶⁷ Brief met kenmerk 81C0960C d.d. 2 november 2017.

¹⁶⁸ Brief met kenmerk 81A362A8 d.d. 23 december 2016.

¹⁶⁹ Brief met kenmerk 81AD4993 d.d. 21 april 2017.

4.3.6 Sancties

De uitwerking van de sancties is voor beide concessies vastgelegd in het PvE en de concessiebeschikking. Hieronder wordt eerst ingegaan op het opleggen van een boete en daarna op het intrekken van de concessie.

1. Het opleggen van een boete

Concessie U-OV

In het PvE is opgenomen dat de concessieverlener sancties kan opleggen als de concessiehouder zich niet houdt aan de voorschriften in de concessie of de aanbidding.¹⁷⁰ Een dergelijke sanctie bestaat uit de verplichting voor de concessiehouder om een geldsom (d.w.z. een boete) aan de concessieverlener te voldoen.¹⁷¹ Als de concessieverlener een (voorwaardelijke) sanctie wil opleggen, dient hij de concessiehouder eerst een schriftelijke kennisgeving te sturen. Hierin moet worden beschreven welke voorschriften zijn overtreden, wanneer deze overtreding heeft plaatsgevonden en welke (voorwaardelijke) sanctie opgelegd zal worden. De concessieverlener kan de concessiehouder een termijn opleggen waarbinnen de geconstateerde problemen verholpen dienen te zijn. De concessiehouder dient vervolgens te reageren door in te gaan op de geconstateerde overtredingen, de oorzaken hiervan, de maatregelen die in het verleden zijn genomen om de overtredingen te voorkomen, de maatregelen die de concessiehouder nu treft om de overtredingen te voorkomen en op te heffen en binnen welke termijn de overtredingen zijn verholpen. Daarna besluit de concessieverlener over het al dan niet opleggen van de sanctie. De hoogte van de sanctie is in beginsel hoger dan de kosten die de concessiehouder zou hebben gemaakt om de sanctie te voorkomen. De sanctie kan worden verrekend met de exploitatiebijdrage.

De concessieverlener (zowel BRU als de provincie) heeft Qbuzz meermaals bedreigd met het opleggen van een boete. Zo heeft op 14 februari 2014 correspondentie plaatsgevonden met betrekking tot de uitgestelde inzet van dubbel gelede bussen op lijn 12.¹⁷² Qbuzz stelt dat het niet mogelijk was de dubbel gelede bussen conform de concessievoorwaarden tijdig in te zetten. In eerste instantie heeft BRU begrip getoond en de eis verruimd, waardoor latere instroming van het materieel was toegestaan. Het lukte Qbuzz echter niet om het materieel conform dit nieuwe tijdsplan in te zetten. BRU reageerde hierop door geen vergoeding te geven voor ritten die niet waren uitgevoerd met een dubbel gelede bus terwijl dit wel had moeten. De nieuwe bussen kwamen ondanks deze opgelegde sanctie niet eerder.

Op 10 november 2014 heeft BRU aan Qbuzz laten weten voornemens te zijn om een sanctie op te leggen met betrekking tot de implementatie, omdat de vervoerder op elf punten niet aan de verplichtingen van de concessiebeschikking had voldaan.¹⁷³ Een voorbeeld hiervan is het materieelpark dat afwijkt van de concessievoorschriften. Qbuzz heeft erkend dat niet alle offertebeloften zijn ingevuld en heeft beloofd extra personeel te zullen inzetten. De openstaande beloften zouden grotendeels voor 1 april 2015 door Qbuzz worden geleverd. Omdat de vervoerder adequaat heeft gehandeld en heeft toegezegd om de laatste offertebelofte in te vullen, heeft BRU de voorgenomen sanctie gereduceerd tot een definitieve sanctie van € 100.000. Deze sanctie is ingehouden op de definitieve afrekening van de exploitatiebijdrage van 2014.

Op 13 juni 2018 heeft de provincie Qbuzz een brief gestuurd omdat de vervoerder eerder gemaakte toezeggingen over de inzet van zero-emissiebussen niet is nagekomen.¹⁷⁴ Op lijn 1 en 2 werden onvoldoende zero-emissiebussen ingezet en de rituitval was te hoog. Daarnaast stond de provincie de inzet van tijdelijke Euro-V bussen niet langer toe, aangezien de zero-emissiebussen instroomden. De provincie stelde sancties op te leggen als Qbuzz zich niet aan de verplichtingen en voorwaarden van de concessies hield. Al voordat deze correspondentie plaatsvond, was een stijgende trend zichtbaar in de inzet van elektrisch materieel op lijn 1 en 2.

¹⁷⁰ Bestuur Regio Utrecht (2012) PvE Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 6.

¹⁷¹ Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 8.

¹⁷² Brief met kenmerk 2014-00447 d.d. 7 februari 2014.

¹⁷³ Brief met kenmerk 2014-07311 d.d. 18 december 2014.

¹⁷⁴ Brief met kenmerk 81D3AEF4 d.d. 13 juni 2018.

Zo werd in februari 2018 67% van de kilometers op lijn 1 met elektrisch materieel gereden, in maart 76% en in april 85%, terwijl de norm van de provincie 95% bedraagt. Daarnaast nam ook de rituitval af. Op lijn 2 viel bijvoorbeeld in februari 2018 6,2% van de ritten uit, in maart 4,4%, in april 2,3% en in mei 1,1%. Qbuzz heeft in haar offerte een maximale rituitval van 0,15% toegezegd, maar de provincie is coulant en verwacht een maximale rituitval van 1% op deze lijnen. Er zijn geen sancties opgelegd naar aanleiding van deze casus en Qbuzz en de provincie hebben samen geprobeerd om de problemen aan te pakken. De Rekenkamer heeft vanaf dat moment geen verdere correspondentie over dit voorval in het dossier aangetroffen. Daarom kan er niet worden geconcludeerd of de problemen zijn opgelost.

Een ander voorbeeld van overtreding van de concessievoorschriften wordt beschreven in de correspondentie van 6 september 2018.¹⁷⁵ Door het reeds eerder genoemde personeelstekort bij Qbuzz konden niet alle chauffeursdiensten worden gesteld, waardoor er meer ritten uitvielen dan de norm. De provincie wilde wekelijks worden geïnformeerd hoeveel dienstregelingen niet werd gereden door dit personeelstekort. Deze dienstregelingen werden niet vergoed. Daarbovenop zou een boete worden opgelegd van € 50 per uitgevallen dienstregelingsuur. Qbuzz moest een plan van aanpak opstellen en kreeg een paar weken de tijd om de rituitval door personeelstekort op te lossen. Qbuzz stelde in een reactie echter dat een boete geen prikkel is tot verdere actie, behalve dat de financiële situatie in de concessie verder onder druk komt te staan.¹⁷⁶ De vervoerder vroeg dan ook om een heroverweging van de boete. In het concessiebeheeroverleg van 22 oktober 2018 geeft de provincie aan tevreden te zijn over de uitvoering van het plan van aanpak en geen boete meer te zullen opleggen.¹⁷⁷ Het structurele tekort aan buschauffeurs is op dat moment verholpen, maar de rituitval blijft door andere oorzaken hoog.

Een jaar later was er weer sprake van te hoge rituitval. Op 9 september 2019 stuurde de provincie een brief aan Qbuzz ter kennisgeving van het voornemen om een boete op te leggen voor de rituitval (zie ook Paragraaf 4.3.5 inzake de schriftelijke aanwijzing).¹⁷⁸ De provincie en Qbuzz waren al lange tijd in gesprek over de hoge rituitval, maar er was kennelijk toch onvoldoende verbetering. Uitgevallen ritten zouden niet worden vergoed. Per 1 oktober 2019 zou daarbovenop bij onvoldoende verbetering een boete tussen de € 25 en € 50 per dienstregelingsuur worden opgelegd, afhankelijk van de hoogte van de rituitval. Tevens stelde de provincie andere sancties op te kunnen leggen in relatie met andere tekortkomingen van Qbuzz. Uiteindelijk is de samenwerking tussen vervoerder en provincie opgezocht en heeft de provincie ook deze keer geen boete opgelegd. Er is geen verdere correspondentie over dit incident beschikbaar. De provincie geeft aan dat de correspondentie is beëindigd zodra er voldoende uitzicht op verbetering was.¹⁷⁹ Verdere stappen ter verlaging van de rituitval zijn besproken in de concessiebeheeroverleggen. Uit de concessiebeheerverslagen kan niet worden geconcludeerd of de problemen zijn verholpen.

Afgezien van de boete voor het implementatietraject zijn er geen boetes opgelegd aan Qbuzz gedurende de concessie.¹⁸⁰ De provincie heeft diverse keren gedreigd met het opleggen van boetes in verband met rituitval en punctualiteit, maar dit is niet effectief geweest, getuige de terugkerende problemen en het feit dat de rituitval niet is verminderd (zie figuur 4.1). Bij de rituitval van de bussen is in 2018/2019 wel een lichte daling te zien. Overigens lag de uitval van de tram voornamelijk buiten de invloedssfeer van de vervoerder. Deze uitval werd namelijk grotendeels veroorzaakt door storingen aan het oude materieel en het beheer en onderhoud van de trams vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincie zelf. Een mogelijke reden voor de ineffectieve sturing is dat in de concessiedocumenten geen norm voor rituitval en punctualiteit is vastgelegd. Qbuzz bevestigt dit en

¹⁷⁵ Brief met kenmerk 81DA7803 d.d. 6 september 2018.

¹⁷⁶ Verslag gesprek Qbuzz d.d. 12 maart 2021.

¹⁷⁷ Verslag concessiebeheeroverleg Qbuzz – provincie Utrecht d.d. 22 oktober 2018.

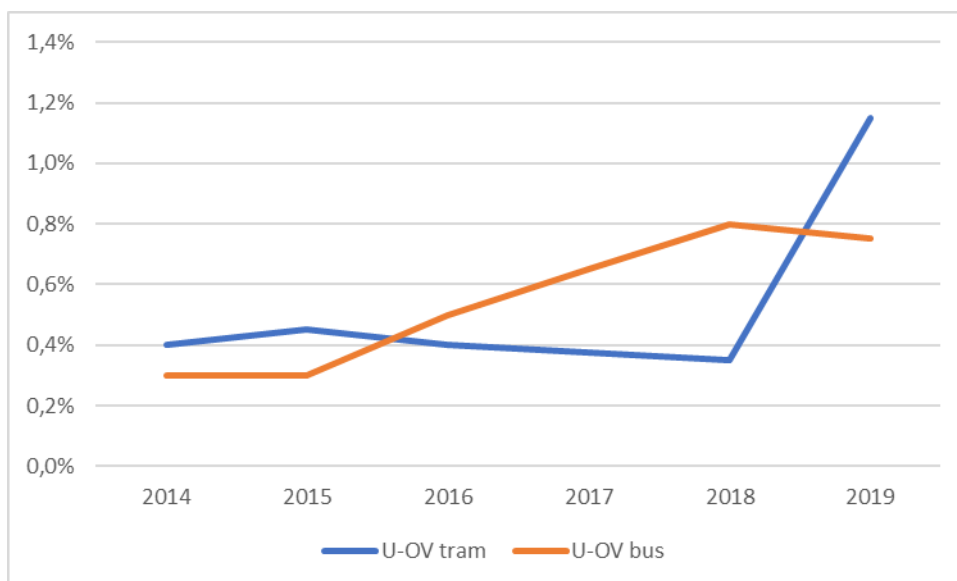
¹⁷⁸ Brief met kenmerk 81F8B536 d.d. 9 september 2019.

¹⁷⁹ Mail provincie Utrecht d.d. 26 april 2021 reactie op vragen Randstedelijke Rekenkamer.

¹⁸⁰ Mail provincie Utrecht d.d. 26 april 2021 reactie op vragen Randstedelijke Rekenkamer.

voegt toe dat zij wel een doelstelling voor rituitval van maximaal 0,15% had opgenomen in haar offerte.¹⁸¹ Daarnaast staat in de offerte dat minimaal 98% van de bussen en trams op tijd vertrekken.¹⁸² Het cijfer rituitval werd volgens Qbuzz een doelstelling, terwijl soms reizigers erbij gebaat waren juist een rit te laten vervallen (bijvoorbeeld op hoogfrequente lijnen) om zo vertraging op de hele lijn te voorkomen. Daarnaast stelt Qbuzz dat het moeilijk is de concessie punctueel uit te voeren, omdat deze wordt beïnvloed door mogelijke congestie binnen de stad. Zij stelt verder dat het mede hierdoor moeilijk is om afspraken te maken over de normen voor rituitval en punctualiteit. Ook is het begrip 'op tijd' niet gedefinieerd in de concessievoorschriften. Volgens Qbuzz waren de gesprekken met de provincie omtrent rituitval en punctualiteit erg negatief, gericht op het harde getal en niet op de totstandkoming en haalbaarheid hiervan. Dit droeg niet bij aan een goede relatie met de provincie. Qbuzz stelt dat er later in de concessie minder is gesproken over harde normen, maar samen met de provincie is gezocht naar verbetering van rituitval en punctualiteit in het belang van de reiziger.

Figuur 4.1 **Ontwikkeling rituitval U-OV concessie 2014 - 2019¹⁸³**



Bron: Jaar- en trendrapportage openbaar vervoer provincie Utrecht 2019

Concessie Syntus Utrecht

In het PvE is opgenomen dat de provincie boetes kan opleggen als de concessiehouder zich niet houdt aan de voorschriften in de concessie of in de inschrijving.¹⁸⁴ In de concessiebeschikking zijn de boetebepalingen uitgewerkt.¹⁸⁵ Als de concessieverlener voornemens is een boete op te leggen, zal er eerst een schriftelijke kennisgeving worden gestuurd naar de concessiehouder. Hierin wordt beschreven welke voorschriften op welk moment en in welke mate zijn overtreden. Ook wordt beschreven welke boete wordt voorgenoemen. De concessieverlener kan de concessiehouder een termijn opleggen waarbinnen de geconstateerde problemen verholpen dienen te zijn. De concessiehouder dient vervolgens in zijn antwoord in te gaan op de geconstateerde overtredingen, de oorzaken hiervan, de maatregelen die in het verleden zijn getroffen om de overtredingen te voorkomen, de maatregelen die nu worden getroffen om de overtredingen te voorkomen en op te heffen en binnen welke termijn de overtredingen zijn verholpen. De concessieverlener neemt daarna een besluit over het al

¹⁸¹ Verslag gesprek Qbuzz d.d. 12 maart 2021.

¹⁸² Offerte Qbuzz G2 Reizigersgroei en klantwaardering, p. 35.

¹⁸³ De rituitval van de tram lag voornamelijk buiten de invloedssfeer van de vervoerder. Deze uitval werd namelijk grotendeels veroorzaakt door storingen aan het oude materieel en het beheer en onderhoud van de trams vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincie zelf.

¹⁸⁴ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, p. 7.

¹⁸⁵ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 13.

dan niet opleggen van de boete. De boete is in principe hoger dan de kosten die de concessiehouder zou hebben gemaakt om de overtreding te voorkomen. De boete wordt verrekend met de exploitatiebijdrage.

In 2017 heeft correspondentie plaatsgevonden tussen Syntus en de provincie, omdat niet al het materieel in de concessie voldeed aan de gestelde eisen en de inschrijving.¹⁸⁶ Ook waren de nieuwe bussen te laat beschikbaar in de concessie. In eerste instantie voldeed de door Syntus voorgestelde gewijzigde materieelinzet niet aan het Duurzaamheids- en materieelplan van de vervoerder, bijvoorbeeld wat betreft de eisen van toegankelijkheid. De provincie heeft Syntus gevraagd een wijzigingsverzoek voor het materieel in te dienen dat voldeed aan zowel de minimale eisen als de inschrijving van de vervoerder. Syntus heeft een wijzigingsverzoek conform deze eisen ingediend.¹⁸⁷ De provincie is hiermee akkoord gegaan, maar stelde wel eisen aan de instroom van dit materieel en legde een boete op van € 100 per bus per week die op 1 juli 2017 niet reed in de concessie. Uiteindelijk heeft de provincie zich coulant opgesteld en hiervoor geen boete opgelegd aan Syntus, mede door de korte implementatietijd en goede samenwerkingsrelatie.¹⁸⁸

Ook Syntus had te maken met hoge rituitval door personeelstekort. Hierover heeft de provincie Syntus via een brief op 18 juni 2019 aangesproken.¹⁸⁹ De voorgenomen boete was € 50 per uitgevallen dienstregelingsuur, maar deze boete is (uiteindelijk) niet opgelegd vanwege het incidentele karakter van de overtreding. Syntus stelt in een reactie op de brief dat de vervoerder maatregelen heeft genomen tegen de rituitval. De uitval zou vanaf 28 oktober 2019 binnen de normen moeten vallen en een soortgelijke situatie zou niet meer moeten voorkomen. Syntus heeft een plan van aanpak opgesteld en leverde dagelijks rapportages over de uitval. Ook heeft de vervoerder het plan van aanpak regelmatig geüpdatet. In 2017 was de rituitval ongeveer 0,5%, terwijl dit in 2019 was afgenomen tot 0,2%.¹⁹⁰ Syntus zegt dat de vertrouwensband die heel belangrijk is voor provincie en vervoerder moeilijk in een contract is vast te leggen.¹⁹¹ In de huidige samenwerkingsrelatie kan de vervoerder goed spreken met de provincie over de concessievoorschriften.

Syntus heeft gedurende de concessie geen sancties opgelegd gekregen, afgezien van de boete voor punctualiteit, die hieronder is uitgewerkt.¹⁹² De vervoerder geeft aan dat ze de mogelijkheid tot het opleggen van boetes een effectief sturingsmiddel vindt, omdat het niet voldoen aan de kwaliteitseisen veel geld kost op de kleine marges in het OV.¹⁹³ Hierdoor is het voldoen aan de eisen een grote drijfveer voor de vervoerder. Tegelijkertijd is kwalitatief hoogwaardig OV ook een drijfveer voor de vervoerder om zoveel mogelijk reizigers te trekken. Het is niet zo dat de vervoerder geen kwaliteit zou leveren als er geen boetes zouden zijn. Gedurende de concessie is dan ook continu ingezet op de zachte kant van samenwerking tussen vervoerder en provincie.

Boeteregeling voor punctualiteit

Naast een algemene boeteregeling kent de concessie Syntus Utrecht een specifieke boeteregeling voor punctualiteit.¹⁹⁴ De concessieverlener stelt per kwartaal vast hoeveel ritten op tijd zijn. Op basis daarvan wordt de hoogte van de boete bepaald. De boeteregelingen voor het verbindend en het niet-verbindende net zijn hieronder weergegeven.

Voor het verbindend net, boete per lijn:

¹⁸⁶ Bijvoorbeeld brief met kenmerk 81AD4993 d.d. 21 april 2017

¹⁸⁷ Brief met kenmerk dir.62/RB/CU d.d. 31 mei 2017

¹⁸⁸ Verslag gesprek concessiebeheerders Utrecht d.d. 4 maart 2021.

¹⁸⁹ Brief met kenmerk 81F2E608 d.d. 18 juni 2019.

¹⁹⁰ Jaar- en trendrapportage 2019 OV Utrecht, p.10.

¹⁹¹ Verslag gesprek Syntus d.d. 11 maart 2021.

¹⁹² Verslag gesprek concessiebeheerders Utrecht d.d. 4 maart 2021.

¹⁹³ Verslag gesprek Syntus d.d. 11 maart 2021.

¹⁹⁴ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 27-29.

- a. Punctualiteit hoger dan 90%: geen boete
- b. Punctualiteit tussen 80% en 90%: €2.000 boete
- c. Punctualiteit lager dan 80%: €4.000 boete

Voor het niet-verbindende net, boete per lijn:

- a. Punctualiteit hoger dan 90%: geen boete
- b. Punctualiteit tussen 80% en 90%: €1.000 boete
- c. Punctualiteit lager dan 80%: €2.000 boete

De maximale boete voor de punctualiteit bedraagt €100.000 per kwartaal. De scholierenlijnen, buurtbussen en nachtbussen zijn uitgezonderd van de boete voor punctualiteit. De boeteregeling kan worden aangepast als, bijvoorbeeld door infrastructurele beperkingen, niet verwacht kan worden dat de concessiehouder aan de punctualiteitsnormen blijft voldoen.

De provincie heeft de boeteregeling voor punctualiteit in de periode 2015-2018 tweemaal toegepast en op basis daarvan boetes opgelegd¹⁹⁵ ¹⁹⁶ Syntus geeft aan dat de punctualiteitseisen streng zijn en onder andere door congestie moeilijk zijn om te halen. Ook zijn de eisen anders in vergelijking met de concessie U-OV.¹⁹⁷ De boetebedragen zijn volgens de vervoerder hoog in verhouding met de kleine marges in het OV.

2. Intrekken van de concessie

Een verdergaande sanctie die is vastgelegd in de concessiebeschikking van beide concessies is de mogelijkheid tot intrekking van de concessie.¹⁹⁸ De concessieverlener kan een concessie intrekken als de concessiehouder niet langer in staat is de concessie naar behoren uit te voeren. Dit is onder andere het geval wanneer de concessiehouder zijn verplichtingen niet nakomt of niet in staat wordt geacht zijn verplichtingen na te komen. De concessieverlener heeft recht op vergoeding van schade en kosten door de concessiehouder als gevolg van de intrekking van de concessie. Dit is in beide concessies niet aan de orde geweest.

4.3.7 Financiële prikkels

De basis voor de financiële prikkels is in beide concessies verankerd in de concessiebeschikking en in het PvE. Hieronder zijn eerst voor concessie U-OV en daarna voor concessie Syntus Utrecht de verschillende financiële prikkels uitgewerkt.

Concessie U-OV

In het PvE wordt gesteld dat financiële prikkels een belangrijk sturingselement vormen.¹⁹⁹ In de concessiebeschikking is opgenomen welke financiële prikkels in de concessie U-OV bestaan, namelijk de exploitatiebijdrage, een bonus-malusregeling omtrent concessieverlenerstevredenheid en de geormerkte subsidies.²⁰⁰ De concessie bevat geen mogelijkheid de looptijd van de concessie te verlengen op grond van goede prestaties van de vervoerder.

Exploitatiebijdrage

¹⁹⁵ Brief met kenmerk 8206D875 d.d. 25 maart 2020.

¹⁹⁶ Brief met kenmerk 820FC01C d.d. 18 juni 2020.

¹⁹⁷ Verslag gesprek Syntus d.d. 11 maart 2021.

¹⁹⁸ Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 16. en Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 18.

¹⁹⁹ Bestuur Regio Utrecht (2012) PvE Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 6.

²⁰⁰ Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 5-9.

Een belangrijke financiële prikkel is de exploitatiebijdrage. De overheidsbijdrage die de concessiehouder ontvangt is gerelateerd aan de doelen. Hierdoor heeft de concessiehouder de mogelijkheid om zijn rendement via de vervoeropbrengsten, kostenbeheersing en het verminderen van de emissie te beïnvloeden.²⁰¹ De concessiehouder heeft dus een groot belang bij het realiseren van vervoergroei en het reduceren van de emissie. De exploitatiesubsidie neemt toe bij een stijging van het aantal subsidiabele dienstregelinguren en wordt verminderd met de reizigersopbrengsten in jaar t-2. Zo zou de vervoerder geprikkeld moeten worden om meer dienstregelinguren aan te bieden en de reizigersopbrengsten te verhogen in vergelijking met eerdere jaren. Vervolgens vindt bij de afrekening van de exploitatiesubsidie een verrekening plaats met de andere financiële prikkels, namelijk met de opgelegde sancties en met de bonus-malusregeling gerelateerd aan concessieverlenerstevredenheid.

Het is bij zowel de provincie als bij de vervoerder in het begin niet voor iedereen duidelijk geweest hoe de regeling in de praktijk werkt. De provincie stelt dat de exploitatiebijdrage ingewikkeld is vormgegeven, hoewel de oorspronkelijke gedachte voor een gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid logisch was met alle complexiteiten en risico's in deze concessie.²⁰² De t-2-regeling is bedacht door BRU toen tijdens de voorbereiding op de aanbesteding van de concessie de verwachting was dat niemand interesse had in de volledige opbrengstverantwoordelijkheid. Volgens de provincie is een groot deel van het geld dat overbleef, door de lagere exploitatiebijdrage als gevolg van een stijging van de reizigersopbrengsten van twee jaar eerder, gebruikt om meer OV aan te bieden in de concessie in de vorm van meer dienstregelinguren. Een ander deel van dit geld is naar de exploitatie van de Uithoflijn gegaan, omdat een dienstregelinguur voor de tram duurder is dan een dienstregelinguur voor de bus. Daarnaast is er volgens de provincie geld vrijgemaakt voor de capaciteitsuitbreiding van U-link, waarvoor de provincie additionele subsidies beschikbaar stelt aan Qbuzz. Het overgebleven geld vloeit dus niet direct terug naar de exploitatiesubsidie. Dit is immers ook geen verplichting vanuit de concessie. In de concessie U-OV was er in de periode 2015-2019 12,2% reizigersgroei, terwijl het aantal dienstregelinguren is toegenomen met 8,2%.²⁰³ Dit betekent dat bijna 70% van de groei is omgezet in dienstregelinguren. Er bestaat geen concessieafpraak die dit verplicht, maar dit is volgens de provincie de uitkomst van de gezamenlijke ontwikkelrol van provincie en vervoerder. De provincie voegt nog toe dat de richtlijn bij een positief resultaat van de t-2-regeling is dat de helft hiervan direct terug wordt geïnvesteerd in de concessie. Bij een negatief resultaat wordt het verlies op dezelfde manier verrekend. De bron voor de herinvestering in dienstregelinguren zijn het jaarlijkse GS besluit over de uitgangspunten voor het vervoerplan en de GS besluiten over losse investeringen als kwaliteitsimpuls.²⁰⁴

Qbuzz is kritisch op de t-2-regeling voor de exploitatiebijdrage.²⁰⁵ De vervoerder herkent dat de regeling is bedacht in tijden van achterblijvende vervoersopbrengsten om de vervoerder te beschermen tegen grote opbrengstendaling. Bij toenemende reizigersopbrengsten kan deze methodiek ook werken, mits de bespaarde subsidie wordt gebruikt om het vervoerproduct aan te passen aan de nieuwe reizigers aantallen. Dit is volgens Qbuzz de eerste jaren van de concessie niet gebeurd. Zij stelt dat het product niet is meegegroeid met de reizigers aantallen en dat er hierdoor tot kort voor de coronacrisis achter de feiten aan werd gelopen, bijvoorbeeld de drukke bussen op lijn 12. De vervoerder zegt dat dit is veroorzaakt doordat de beschikbare middelen werden gebruikt voor de Uithoflijn en niet voor investeringen in het busvervoer. Qbuzz vindt dat ze door deze regeling de concessie niet goed kon ontwikkelen. De vervoerder ziet de t-2-regeling als een kostencontract met liquiditeitsverschuiving. De opbrengsten dienen als het ware te worden gereserveerd en twee jaar later te worden ingeleverd. Als de reizigers aantallen groeien, kunnen de extra opbrengsten niet door de vervoerder worden gebruikt. Die moeten namelijk terug naar de provincie via de korting op de exploitatiebijdrage. Hiermee wordt de

²⁰¹ Bestuur Regio Utrecht (2012) PvE Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 6.

²⁰² Verslag gesprek concessiebeheerders Utrecht d.d. 4 maart 2021.

²⁰³ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessie Provincie Utrecht, p. 5-7.

²⁰⁴ Mail provincie Utrecht d.d. 11 mei 2021 reactie op vragen Randstedelijke Rekenkamer.

²⁰⁵ Verslag gesprek Qbuzz d.d. 12 maart 2021.

vervoerder niet geprikkeld om opbrengstengroei te realiseren. Qbuzz maakt bij reizigersgroei meer kosten aan bijvoorbeeld klantenservice, transactiekosten voor de OV-chipkaart, materieel en veiligheid. In de concessie wordt dit door de t-2-regeling niet gecompenseerd. De t-2-regeling werkt alleen als het product mee kan groeien en er wat geld verdiend kan worden door de vervoerder, bijvoorbeeld bij de introductie van U-Link.

Bonus-malusregeling concessieverlenerstevredenheid

De bonus-malusregeling concessieverlenerstevredenheid is omschreven in artikel 15 van de concessiebeschikking.²⁰⁶ De concessieverlener kan de concessiehouder jaarlijks een bonus toekennen van maximaal € 500.000 in verband met de concessieverlenerstevredenheid. De bonus betreft onderwerpen die niet direct merkbaar zijn voor de reiziger, maar wel van belang zijn voor de ontwikkeling en monitoring van het vervoer. Bij het vaststellen van de mate van concessieverlenerstevredenheid wordt gelet op de volgende aspecten:

- a. Pro-activiteit. De concessiehouder is actief in het aandragen van situaties in het OV die gezien de doelen van de concessieverlener bij uitvoerend personeel aandacht behoeven. De concessiehouder komt zelf met oplossingen.
- b. Uitwerken plannen. De concessiehouder stelt zich actief op in het uitwerken van plannen. Studies en uitwerkingen kennen een vlotte doorlooptijd. Daarnaast is de uitwerkingskwaliteit van het gevraagde niveau.
- c. Verplaatsen en handelen vanuit de reiziger/concessieverlener. Bij alles denkt en handelt de concessiehouder vanuit de reiziger en vanuit de doelstellingen van de concessieverlener.
- d. Omgang met belangengroepen. De concessiehouder meet zich een toegankelijke en deskundige houding aan richting de voor de concessieverlener belangrijke actoren als gemeenten en belangenorganisaties.

Elk kwartaal bespreekt de concessieverlener in een evaluatiegesprek met de concessiehouder deze aspecten. Eenmaal per jaar geeft de concessieverlener het oordeel over zijn tevredenheid. Per aspect wordt door de concessieverlener een onvoldoende, voldoende, goed of uitmuntend toegekend. Per aspect waar de concessiehouder uitmuntend scoort, wordt een bonus van € 100.000 uitgekeerd. Bij de score uitmuntend op het onderdeel pro-activiteit wordt de bonus verdubbeld naar € 200.000. Per aspect waar de concessiehouder goed scoort, wordt een bonus van € 50.000 uitgekeerd. Per aspect waar de concessiehouder voldoende scoort, wordt geen bonus uitgekeerd. Per aspect waar de concessiehouder onvoldoende scoort, wordt een malus opgelegd van € 100.000. De concessiehouder kan een eenmalige extra bonus van € 500.000 ontvangen als over de laatste twee jaar van de concessie op alle aspecten tenminste goed wordt gescoord.

Het al dan niet verstrekken van de bonus en het opleggen van een malus wordt bepaald en vastgesteld door de concessieverlener. Over de toegekende bonus en opgelegde malus is geen discussie mogelijk.

In Tabel 4.1 zijn de eindoordelen uit de concessieverlenerstevredenheidsverslagen vanaf het begin van de concessie U-OV weergegeven.²⁰⁷

²⁰⁶ Bestuur Regio Utrecht (2012) Concessiebeschikking Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 7-8.

²⁰⁷ Vaststelling concessieverlenerstevredenheid diverse jaren.

Tabel 4.1: Oordeel bonus-malusregeling concessieverlenerstevredenheid 2014 – 2019 concessie U-OV

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pro-activiteit	Voldoende	Goed	Goed	Voldoende / goed	Voldoende	Voldoende / onvoldoende ¹
Uitwerken plannen	Voldoende	Goed	Goed	Goed	Goed	Voldoende
Verplaatsen en handelen vanuit de reiziger/concessieverlener	Voldoende	Goed	Goed	Goed	Voldoende	Voldoende
Omgang met belangengroepen	Goed	Goed	Goed	Goed	Goed	Goed

¹ Bij het oordeel onvoldoende hoort een malus van € 100.000. De provincie heeft besloten deze malus voorwaardelijk op te leggen, omdat Qbuzz op de grens tussen voldoende en onvoldoende heeft gepresteerd. De malus wordt alsnog in rekening gebracht als Qbuzz in 2020 onvoldoende scoort op het aspect pro-activiteit.

De beoordeling van de concessieverlenerstevredenheid vindt dus kwalitatief plaats. De provincie geeft jaarlijks een uitgebreide toelichting met verbeterpunten op de gegeven scores. De concessiebeheerders in Utrecht geven aan dat de bonus-malusregeling vooral focust op de zachte kant van sturing, namelijk relatie en samenwerking.²⁰⁸ Volgens hen is de bonus-malusregeling een goed sturingselement, maar is het moeilijk om te concretiseren door de subjectiviteit in meetbaarheid van de aspecten.²⁰⁹ De concessie U-OV kent geen harde bonussen en malussen op punctualiteit, maar stiptheid en rituitval waren wel een probleem. De provincie heeft daarom gedreigd met boetes en heeft verbeterplannen geëist, maar er is vooral ingezet op de zachte kant van samenwerking. Qbuzz stelt dat de bonus-malusregeling met betrekking tot concessieverlenerstevredenheid niet werkt.²¹⁰ De vervoerder vindt de criteria niet objectief en meent dat de provincie erg veel ruimte heeft om deze in te vullen. Volgens Qbuzz kan het hierdoor zijn dat ze geen bonus krijgen als er geen klik is met de opdrachtgever. Zo vond de provincie Qbuzz in enig jaar niet proactief, terwijl Qbuzz zichzelf wel als proactief zag en juist in dat jaar veel voorstellen had ingediend. Qbuzz voegt daar nog aan toe dat de bonus relatief klein is en dus geen echte prikkel vormt.

Van de maximaal beschikbare bonus van € 500.000 wordt jaarlijks ongeveer 10% tot 40% uitgekeerd. In de periode 2015-2017 is de hoogte van de uitgekeerde bonussen stabiel, maar sinds 2018 is er sprake van een dalende trend in de uitgekeerde bonussen. Op grond van deze trend blijkt dat de concessieverlenerstevredenheid de afgelopen jaren is afgenomen.

Geormerkte subsidies

In de concessie U-OV worden aparte subsidies verstrekt voor specifieke doeleinden. Deze geormerkte subsidies kunnen een effectieve manier zijn om de concessiehouder te stimuleren een plan op te stellen en uit te voeren en zo extra aandacht te geven aan zaken die de concessieverlener belangrijk vindt.²¹¹ Hieronder volgen enkele voorbeelden van projecten uit de concessie U-OV:

- De subsidie voor marktbewerking is in 2018 ingezet voor de projecten Promotie Reisproducten, U-OV Publicity, Dalpromotie, Merkontwikkeling en Kennisverbetering, Gebracht door, De Wereld Achter U-Ov, Promotie Website en Lijnpromotie 2018.²¹²
- De subsidie voor sociale veiligheid bedroeg in 2019 € 1.400.000.²¹³ Dit is het maximale jaarlijkse bedrag. Een deel van het project is gedekt met de subsidie, de rest bekostigt de vervoerder zelf.

²⁰⁸ Verslag gesprek concessiebeheerders Utrecht d.d. 4 maart 2021.

²⁰⁹ In de evaluatie van Royal Haskoning DHV is dit punt ook aan de orde gesteld.

²¹⁰ Verslag gesprek Qbuzz d.d. 12 maart 2021.

²¹¹ Rapport MuConsult sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, hoofdstuk 5, p. 54.

²¹² Brief met kenmerk QBMP18 d.d. 17 december 2019

²¹³ Brief met kenmerk 82137396 d.d. 18 augustus 2020

- Een ander project waarvoor een geormerkte subsidie is verleend is het project Exploitatie van nachtlijnen in dienstregelingsjaar 2019.²¹⁴ Het subsidiebedrag voor dit project is gebaseerd op het dienstregelingsuurtarief en aantal gereden dienstregelingen
- Ook wordt er bijvoorbeeld een subsidie verleend voor de exploitatie van U-Flex.²¹⁵ Deze subsidie omvat de volledige projectkosten.
- In de periode 2020-2023 zal een aanzienlijk deel van het materieel worden vervangen. In de voorschriften van de concessie was geen ZE-materieel geëist, terwijl dit materieel wel wordt aangeschaft. Daarom verleent de provincie subsidie voor de meerkosten in exploitatie van de 55 nieuwe zero-emissiebussen ten opzichte van dieselbussen.²¹⁶ Deze meerkosten bedragen € 5.000.000 en de provincie zal deze kosten volledig op zich nemen.

Qbuzz ontvangt geormerkte subsidies in verband met de gedeelde ontwikkelrol met de provincie. Syntus ontvangt deze subsidies ter vergelijking niet, aangezien de vervoerder de volledige ontwikkelrol heeft en de exploitatiebijdrage inclusief een bijdrage aan relevante projecten is.

Concessie Syntus Utrecht

In het PvE worden de financiële prikkels als sturingselement geïntroduceerd.²¹⁷ Deze financiële prikkels zijn gekoppeld aan de doelen van de concessie. In de concessiebeschikking is omschreven dat de vervoerder recht heeft op een exploitatiebijdrage, waarin financiële prikkels op basis van prestatie worden verrekend.²¹⁸ Deze financiële prikkels zijn de bonus-malusregeling klanttevredenheid en de bonus-malusregeling concessieverlenerstevredenheid. Verder wordt er één geormerkte subsidie verleend. De concessie Syntus Utrecht bevat geen mogelijkheid de looptijd van de concessie te verlengen op grond van goede prestaties van de vervoerder.

Exploitatiebijdrage

De exploitatiebijdrage vormt in deze concessie geen actief sturingselement, aangezien de hoogte van de exploitatiesubsidie niet gekoppeld is aan een prestatie-afhankelijk element, zoals reizigersopbrengsten. De exploitatiebijdrage bestaat uit het basisbedrag voor de exploitatie en de vaste bijdrage voor de buurtbussen. De exploitatiebijdrage wordt eventueel verrekend met meer- en/of minderwerk, een bonus of malus voor de kwaliteit van het OV en met een bonus of malus voor de concessieverlenerstevredenheid.²¹⁹

Bonus-malusregeling klantoordeel kwaliteit van het OV

In de bonus-malusregeling met betrekking tot de kwaliteit van het OV stelt de concessieverlener jaarlijks op basis van de OV-Klantenbarometer het kwaliteitsoordeel van reizigers vast op veiligheid in het voertuig, betrouwbaarheid, informatie bij vertragingen, gemak, comfort, beleving en vriendelijkheid chauffeurs.²²⁰ De concessiehouder ontvangt jaarlijks een bonus van € 50.000 per aspect wanneer de score op dit aspect hoger dan of gelijk is aan de streefwaarde. Daarnaast krijgt de concessiehouder jaarlijks een malus van € 50.000 per aspect wanneer de score op dit aspect minimaal 0,5 punten lager is dan de streefwaarde. In tabel 4.2 zijn de streefwaarden en gerealiseerde scores voor 2017 en 2018 opgenomen.²²¹

²¹⁴ Brief met kenmerk 81E6A394 d.d. 7 februari 2019

²¹⁵ U-Flex is een flexibele OV-service waarbij de bus op bestelling in plaats van volgens een vaste dienstregeling rijdt.

²¹⁶ Brief met kenmerk 12102020-2AZ d.d. 29 december 2020

²¹⁷ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, p. 7.

²¹⁸ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 9.

²¹⁹ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 23.

²²⁰ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Concessiebeschikking, p. 26.

²²¹ OV-Klantenbarometer 2019.

Tabel 4.2: Streefwaarden en gerealiseerde scores bonus-malusregeling kwaliteit OV concessie Syntus Utrecht

Aspect	Streefwaarden		Realisatie		Meetmethode
	Malus	Bonus	2017	2018	
Veiligheid in het voertuig	<7,5	≥8,0	8,1	8,6	OV-Klantenbarometer, cijfer voor <i>veiligheid rit</i>
Betrouwbaarheid	<7,0	≥7,5	6,3	6,3	OV-Klantenbarometer, cijfer voor <i>stiptheid bij vertrek</i>
Informatie bij vertragingen	<5,5	≥6,0	5,0	5,2	OV-Klantenbarometer
Gemak	<7,0	≥7,5	7,9	8,0	OV-Klantenbarometer, gemiddelde van cijfers voor <i>gemak kaartje kopen/reissaldo laden, gebruiksgemak ov-chipkaart, en informatie algemeen</i>
Comfort	<7,0	≥7,5	7,8	8,2	OV-Klantenbarometer, gemiddelde van cijfers voor <i>rijstijl, geluid, zitplaatskans en gemak instappen</i>
Beleving	<7,0	≥7,5	-	-	OV-Klantenbarometer, meten met aanvullende vraag
Vriendelijkheid chauffeurs	<7,0	≥7,5	7,6	8,0	OV-Klantenbarometer

Syntus ontvangt gemiddeld jaarlijks ongeveer 36% van de maximale bonus voor klanttevredenheid.

Bonus-malusregeling concessieverlenerstevredenheid

De concessieverlenerstevredenheid in de concessie Syntus Utrecht wordt op ongeveer dezelfde wijze bepaald als bij de concessie U-OV. Een toevoeging bij deze concessie is het realiseren van de doelstellingen van de concessiehouder met betrekking tot de Marketingstrategie, het Vervoerplan, het Betrouwbaarheidsplan, het Participatieplan en het Duurzaamheids- en materieelplan. De maximale bonus bedraagt jaarlijks € 100.000. Dit bedrag is opgebouwd uit vier kwartaalscores. Bij de score 'goed' wordt een bonus van € 6.250 per kwartaal uitgekeerd, bij de score 'voldoende' wordt geen bonus uitgekeerd. Bij de score 'onvoldoende' wordt een malus van € 6.250 per kwartaal opgelegd. Per aspect kan dus jaarlijks een maximale bonus of malus van € 25.000 worden gerealiseerd. Tabel 4.3 geeft een samenvatting van de concessieverlenerstevredenheid van de streekconcessie. De score wordt per kwartaal bepaald. Dit resulteert in een gemiddeld eindoordeel en bonus per jaar. (G=goed, V=voldoende, O=onvoldoende).

Tabel 4.3: Oordeel bonus-malusregeling concessieverlenerstevredenheid 2017 – 2019 concessie Syntus Utrecht

	2017				2018				2019			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Pro-activiteit	V	V	G	V	V	V	V	V/G	V/G	V/G	G	G
Uitwerken plannen	O	V	V	V	G	V	G	G	V/G	V/G	G	V/G
Verplaatsen en handelen vanuit de reiziger/concessieverlener	V	V	V	V	V	V	V	V/G	V/G	V/G	G	G
Omgang met belangengroepen	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G

Ter beoordeling van de concessieverlenerstevredenheid in concessie Syntus Utrecht wordt per kwartaal een score toegekend. Omdat per kwartaal wordt beoordeeld kan er beter onderscheid gemaakt worden tussen goede en mindere prestaties van de vervoerder, omdat de hoeveelheid gebeurtenissen relatief klein is en deze gebeurtenissen kort geleden hebben plaatsgevonden. De beoordeling lijkt hierdoor in vergelijking met de concessie U-OV objectiever. De concessiebeheerders in Utrecht geven aan dat de start van de concessie door

de korte implementatietijd onder druk stond.²²² Dit resulteerde in veel klachten van reizigers. Syntus heeft op vraag van de provincie, zoals reeds beschreven, meerdere verbeterplannen opgesteld, bijvoorbeeld voor materieel dat niet voldeed aan de gestelde eisen en inschrijving op het gebied van onder andere duurzaamheid, leverancier, toegankelijkheid en capaciteit. Volgens de concessiebeheerders heeft het intensieve contact met Syntus ervoor gezorgd dat men elkaar goed kende en er een soepele relatie ontstond. In het begin van de concessie heeft de provincie regelmatig coulance gegeven en Syntus heeft uiteindelijk ook geleverd. Syntus vindt een aantal sturingsmogelijkheden streng en hard, maar effectief.²²³ Daarnaast stelt Syntus dat de provincie toestaat de vervoerder wijzigings- of afwijkingsvoorstellen, voorzien van een goede motivatie, op de voorschriften uit de aanbestedingsdocumenten aanbiedt. De provincie beoordeelt een voorstel in redelijkheid en billijkheid en in afweging met de aanbestedingsdocumenten. Volgens Syntus is de provincie hierin streng maar rechtvaardig. Over de jaren heen is de uitgekeerde bonus voor concessieverlenerstevredenheid toegenomen. Dit duidt op een stijgende trend in de tevredenheid van de concessieverlener.

Voorbeelden elders

Meerdere concessies hebben een bonus-malusregeling die gebaseerd is op concessieverlenerstevredenheid. De provincie Noord-Brabant past dit instrument al meerdere jaren in haar concessies toe. Na een kritische ontvangst door de vervoerders na de eerste toepassing, is het instrument in de loop der tijd verder verfijnd. Zo heeft Noord-Brabant het begrip concessieverlenerstevredenheid zoveel mogelijk uitgewerkt in objectieve criteria en is in samenspraak met de vervoerders een beoordelingskader opgesteld. Daarnaast zijn meer personen en meer organisaties bij de beoordeling betrokken geraakt, wat de score minder kwetsbaar maakte voor het oordeel van individuele personen. Verder heeft de provincie meer werk gemaakt van de onderbouwing van de scores. Het onderzoek wordt jaarlijks uitgevoerd door een onafhankelijk bureau.

Geormerkte subsidies

Er is één geormerkte subsidie in deze concessie: een jaarlijkse bijdrage voor marketing conform het PvE.²²⁴ Voor marketingactiviteiten wordt jaarlijks € 400.000 beschikbaar gesteld voor Syntus. Minimaal 20% van de activiteiten die worden gefinancierd uit het marketingbudget moet worden betaald door de vervoerder zelf. Syntus ontvangt verder geen geormerkte subsidies. Zij heeft immers de volledige ontwikkelrol in de concessie en de exploitatiebijdrage is inclusief een bijdrage aan relevante projecten.

4.3.8 Herijking

De afgelopen jaren is in toenemende mate behoefte ontstaan om te komen tot concessies die voldoende ruimte en mogelijkheden bieden om gedurende de concessieperiode in te spelen op veranderende omstandigheden: de 'ademende' concessie. Deels komt dit doordat de afgelopen tijd de looptijd van concessies gemiddeld langer is geworden, bijvoorbeeld vanwege de introductie van elektrische bussen die een langere afschrijvingstermijn hebben. En andere oorzaak is de toenemende dynamiek en complexiteit van de externe omgeving waarbinnen het OV opereert, bijvoorbeeld als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen of ontwikkelingen op de mobiliteitsmarkt (opkomst deelauto's/deelfietsen, mobility as a service, etc.). Omdat deze externe ontwikkelingen vaak niet allemaal voorafgaand aan de concessie zijn te voorzien, is er behoefte aan een mechanisme om de concessie periodiek aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Om die reden zijn in sommige concessies een aantal momenten opgenomen waarop afspraken op een aantal punten kunnen worden herzien, bijvoorbeeld via een 'mid-term review' of een herijking. Dit gaat dus verder dan de min of meer standaard wijzigingsclausule die de meeste concessies kennen en die vooral gebruikt wordt om 'ad hoc' wijzigingen door te voeren. Een tussentijdse evaluatie of herijking kan daar een aanvulling op zijn.

²²² Verslag gesprek concessiebeheerders Utrecht d.d. 4 maart 2021.

²²³ Verslag gesprek met Syntus d.d. 11 maart 2021.

²²⁴ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Programma van Eisen, p. 12.

Voor een effectieve herijking is het belangrijk dat voor zowel concessieverlener als de concessiehouder vooraf helder is waar bij de herijking naar wordt gekeken en wat de consequenties van de herijking kunnen zijn (welke concessievoorschriften kunnen eventueel worden aangepast en welke randvoorwaarden gelden hierbij).²²⁵

U-OV concessie

Op grond van artikel 41 van de concessiebeschikking kan de concessie worden gewijzigd, maar de concessiebeschikking bevat geen vaste momenten waarop de concessie, bijvoorbeeld op basis van een herijking of 'midterm review', kan worden aangepast.

Syntus Utrecht concessie

Artikel 17 van de concessiebeschikking bevat een aantal bepalingen die het mogelijk maken de concessie onder bepaalde omstandigheden te wijzigen, maar dat betreffen geen vaste momenten zoals met een herijking of 'midterm review' wordt bedoeld.²²⁶

Voorbeelden elders

De provincie Limburg heeft in haar multimodale concessie een herijkingsmoment opgenomen. Na acht jaar (in 2024) zal een mid-term review plaatsvinden volgens in de concessie vastgelegde regels. In het meest extreme geval kan deze review ertoe leiden dat de provincie de concessie Limburg tien jaar na de start (dus in 2026) beëindigt. De redenen waarom de provincie hiertoe kan besluiten zijn eveneens vastgelegd in de concessie.²²⁷ Ook in de nog aan te besteden concessie Zaanstreek-Waterland zijn herijkingsmomenten opgenomen om in de toekomst nog beter in te kunnen spelen op een veranderende omgeving.

4.3.9 Afspraken tramvoertuigen en traminfrastructuur in concessie U-OV

Deze paragraaf betreft in tegenstelling tot de vorige paragrafen geen specifiek instrument met sturingsmogelijkheid maar een uitwerking daarvan. In Paragraaf 2.3.1 is naar voren gekomen dat de provincie in de U-OV concessie eigenaar en beheerder is van de tramvoertuigen en de traminfrastructuur en deze ter beschikking stelt aan de vervoerder. Omdat de vervoerder gebruik maakt van voertuigen en infrastructuur die door een andere partij (namelijk de provincie) worden beheerd en onderhouden, vergt dat extra afstemming en aanvullende afspraken tussen beide partijen over de beschikbaarheid en kwaliteit van voertuigen en infrastructuur. Dit is belangrijk, om zo te voorkomen dat partijen naar elkaar gaan wijzen op het moment dat zij afspraken niet kunnen nakomen of de prestaties achterblijven.

In artikel 75 van het PvE is bepaald dat de provincie en de vervoerder binnen zes maanden nadat de concessieverlening onherroepelijk is geworden een Service Level Agreement (SLA) opstellen voor de beschikbaarheid en kwaliteit van de trams.²²⁸ In de SLA staan alle taken en procedures beschreven. Tevens is bepaald dat de SLA jaarlijks wordt getoetst op actualiteit en uitvoering en indien nodig wordt aangepast. Voor wat betreft de traminfrastructuur is in artikel 83 van het PvE opgenomen dat de vervoerder met de provincie afstemt over het gebruik van de infrastructuur en actief deelneemt aan overleggen ter zake op eigen initiatief of als de provincie dit nodig vindt.²²⁹ De provincie zal verstoringen aan de infrastructuur tijdig melden aan de vervoerder. Daarnaast is bepaald dat op het gebruik van de infrastructuur door de vervoerder de door de provincie vastgestelde gebruiksinstructie infrastructuur van toepassing is.

²²⁵ MuConsult 2017. Sturing door overheid bij vervoersconcessies op het spoor, p. 58.

²²⁶ Concessievoorschriften Openbaar Vervoer Concessie Provincie Utrecht 2016-2023, p. 16.

²²⁷ MuConsult 2017. Sturing door overheid bij vervoersconcessies op het spoor, p. 57.

²²⁸ Programma van Eisen Aanbesteding concessie tram en bus Regio Utrecht, artikel 75.

²²⁹ Programma van Eisen Aanbesteding concessie tram en bus Regio Utrecht, artikel 83.

Tijdens de concessiebeheeroverleggen zijn de afspraken m.b.t. de tramvoertuigen en traminfrastructuur, en tussentijdse aanpassingen daarvan, regelmatig onderwerp van gesprek geweest.²³⁰ Tijdens het overleg van 26 november 2015 is bijvoorbeeld naar aanleiding van een recente wisselstoring op het Jaarbeursplein een discussie geweest over (onduidelijke) verantwoordelijkheden en het indienen van claims in verband met schade. In het gesprek dat de Rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd met Qbuzz geeft de vervoerder aan de afspraken soms onduidelijk te vinden en verbeterstappen nodig te vinden.²³¹ Qbuzz noemt als voorbeeld de vraag wie in geval van ijzel ervoor zorgt dat het spoor ijzelvrij is. Ook zijn er discussies over de optimale omvang van de technische reserve voor de tramvoertuigen, aldus Qbuzz. De provincie geeft aan dat het de nodige tijd gekost heeft om de rollen m.b.t. de tramvoertuigen en traminfrastructuur goed te specificeren en duidelijke afspraken te maken, maar dat er nu een werkbare situatie is.²³²

In eerder gezamenlijk onderzoek door de Randstedelijke Rekenkamer en de Utrechtse Rekenkamer naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn is geconstateerd dat de rollen, taken en verantwoordelijkheden onduidelijk waren, ook in relatie tot het concessiebeheer.²³³ Dit beeld wordt bevestigd in de door Royal Haskoning DHV uitgevoerde evaluatie van de concessies.²³⁴ De evaluatie concludeert dat hoewel er in de afgelopen periode verbeteringen bereikt zijn, de rol- en taakverdeling soms tot inefficiëntie leidt.

In het onderzoeksrapport naar sturing door de overheid bij vervoerconcessies op het spoor is het volgende geconstateerd over het gekozen model in de U-OV concessie: 'Inmiddels is de ervaring dat een complicerende factor bij dit model is dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van railinfrastructuur en railvoertuigen bij een ander team binnen de provincie is belegd dan het team dat de concessie beheert. Het feit dat er geen duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie tussen beide teams bestaat, maakt het lastiger om naleving van bepaalde afspraken door de concessiehouder af te dwingen, wanneer deze hiervoor afhankelijk is van de beschikbaarheid van de railinfrastructuur en/of railvoertuigen. Ook leeft het beeld dat omdat de concessiehouder zelf niet verantwoordelijk is voor aanschaf, beheer en onderhoud van de railvoertuigen deze andere afwegingen maakt die tot hogere voertuigkosten leiden dan wanneer dit wel het geval zou zijn geweest.'²³⁵ Inmiddels is de sturing tussen concessie, projecten en beheer van materieel en infra vormgegeven in het integraal managementteam IMTT. Ook is er een integraal opdrachtgever voor het trambedrijf aangesteld om afstemming tussen betrokken partijen te bevorderen.²³⁶

4.4 Sturingsmogelijkheden en wijze van sturing door PS

Bevinding 4.4

Tijdens de uitvoering van de concessie hebben PS de volgende sturingsmogelijkheden:

Instrument c.q. activiteit	Toelichting
Informatievoorziening PS	Informatie aangeleverd (door GS) aan PS.
Vragenrecht	Het recht om schriftelijke en mondelinge vragen te stellen.
Recht van interpellatie	Het recht om GS te vragen om opheldering over het door hen gevoerde beleid.
Recht van amendement	Het recht om een voorstel te wijzigen.

²³⁰ Bijvoorbeeld tijdens de overleggen van 26 november 2015 en 22 maart 2018.

²³¹ Gesprek met Qbuzz d.d. 12 maart 2021.

²³² Gesprek met provincie Utrecht d.d. 4 maart 2021.

²³³ Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht 2018. Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn, p. 84 en verder.

²³⁴ Royal Haskoning DHV 2020. Evaluatie OV-concessies provincie Utrecht, p. 22.

²³⁵ MuConsult 2017. Sturing door overheid bij vervoerconcessies op het spoor, p. 14 en 15.

²³⁶ Provincie Utrecht, Feitelijk wederhoorreactie, 3 juni 2021

Instrument c.q. activiteit	Toelichting
Recht van motie	Het recht om GS te verzoeken iets te doen of juist te laten.
Recht van initiatief	Het recht om een voorstel in te dienen voor bijvoorbeeld een verordening of plan. ²³⁷
Enquêterecht	Het recht om onderzoek te doen naar het beleid van GS.
Budgetrecht	Het recht om financiële middelen beschikbaar te stellen en de begroting vast te stellen.
Overige interactie tussen PS en GS	Situaties waarin interactie tussen PS en GS plaatsvindt buiten de hierboven genoemde.

Bevinding 4.5

Tijdens de uitvoering van de concessies hebben PS de sturingsmogelijkheden als volgt toegepast:

Instrument c.q. activiteit	Toepassing
Informatievoorziening PS	PS ontvangen jaarlijks van GS een rapportage over de uitvoering van de concessies. Deze rapportage bevat informatie op basis waarvan een aantal doelen (gedeeltelijk) gevolgd kunnen worden. De begroting bevat een aantal indicatoren waarmee een aantal doelen zijn te monitoren.
Vragenrecht	In de periode van 2015 tot 2021 hebben PS in totaal 51 keer schriftelijke vragen gesteld die betrekking hebben op de (uitvoering van de) concessies. De meeste Statenvragen die gesteld zijn om de concessies te monitoren waren controlerend van aard. Deze vragen waren voornamelijk incident gericht en gebaseerd op observaties vanuit de maatschappij en gingen over onderwerpen die als subonderdelen van doelen vermeld staan (en daardoor een minder directe link hebben met het doel) of niet direct te relateren zijn aan de doelen. Deze vragen gingen voornamelijk over sociale veiligheid, een onderwerp dat alleen vermeld is als subonderdeel van het doel reizigerstevredenheid in de NvU en de hoofdlijnennotitie. De meeste van deze vragen kwamen voort uit de volksvertegenwoordigende taak van PS. Deze vragen hadden onder andere als doel om informatie op te vragen over de verschillende incidenten. Hierdoor hebben weinig Statenvragen geresulteerd in bijsturing van de concessie. Daarnaast werd het bijsturen van de concessies via Statenvragen bemoeilijkt door het feit dat de vragen die PS stelden op een niveau zaten waar PS geen directe verantwoordelijkheden (dus geen directe sturing op) hebben en/of een beperkte relatie hebben met de doelen uit de NvU en de hoofdlijnennotitie. Bij Statenvragen die gesteld zijn om de concessies bij te sturen, werd gevraagd om actie van GS.
Recht van interpellatie	Niet toegepast
Recht van amendement	Niet toegepast
Recht van motie	PS hebben binnen de concessies via moties kaderstellend gestuurd. Alle moties die aangenomen zijn hebben geleid tot acties van GS. Deze moties gingen over 'maatwerk' oplossingen die mogelijk zijn binnen de kaders van de concessies. Daarnaast gingen de moties over vraagstukken van een strategisch niveau. Naast de moties die aangenomen zijn, zijn er over de concessies ook moties ingediend

²³⁷ Provinciewet artikel 143a

Instrument c.q. activiteit	Toepassing
	maar niet in stemming gekomen, omdat GS reeds toezeggingen deden richting PS.
Recht van initiatief	Niet toegepast
Enquêterecht	Niet toegepast
Budgetrecht	PS hebben gebruik gemaakt van het budgetrecht bij een door GS uitgewerkte motie
Overige interactie tussen PS en GS	PS hebben vergaderingen, Statencommissies en werkbezoeken benut om bij te sturen in de concessies.

PS hebben de mogelijkheid om GS verantwoording af te laten leggen over het uitvoeren van hun beleid. Door deze rechten zijn PS ook in staat om sturing te geven binnen de uitvoering van het beleid dat zij hebben vastgesteld.

In deze paragraaf gaan wij in op de wijze waarop PS de beschikbare sturingsinstrumenten hebben ingezet tijdens de uitvoering van de concessies. Dit zijn de informatievoorziening aan PS, het vragenrecht, het recht van motie en het budgetrecht. De overige rechten die PS tot hun beschikking hebben (het recht van interpellatie, het recht van amendement, het recht van initiatief en het enquêterecht) zijn niet door PS aangewend om sturing te geven aan de concessies.

4.4.1 Informatievoorziening PS

PS ontvangen jaarlijks van GS een rapportage over de uitvoering van de concessies. Deze rapportage bevat informatie op basis waarvan een aantal doelen (gedeeltelijk) gevolgd kunnen worden. Tabel 4.4 geeft een overzicht.

In de begroting is in de loop van de jaren het aantal indicatoren die gerelateerd zijn aan de concessies gegroeid. Deze indicatoren komen voort uit het Mobiliteitsplan 2014-2018 en Mobiliteitsprogramma 2019-2023 en zijn daardoor niet direct één op één gekoppeld aan de doelen uit de Nota van Uitgangspunten en de hoofdlijnennotie van de concessies. Hierdoor hebben niet alle doelen uit de concessies een indicator. Zo hebben de doelen 'OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid' (concessie U-OV) en 'verantwoord ondernemen' (concessie Syntus Utrecht) geen indicator en kunnen dus niet via de begroting gemonitord worden.

Tabel 4.4: Informatievoorziening PS over doelen concessie U-OV en concessie Syntus Utrecht

Doelen U-OV	Wordt hier in de Trend- en jaarrapportage over gerapporteerd?	Wordt hier in de begroting over gerapporteerd?
1. Het OV versterkt de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio		
a. Het OV bevordert een groei van het aantal reizigers van gemiddeld 2,5% per jaar over de periode tot 2020	a. Ja	a. Nee
b. Van aanbod- naar vraaggericht OV: de kostendekkingsgraad moet verder omhoog	b. Ja	b. Ja
c. Hoogwaardig systeem, die de belangrijke woon-, werk- winkel- en knooppuntlocaties in de regio met elkaar verbindt.	c. Nee	c. Ja
2. De klanttevredenheid in het OV is hoog	Ja	Ja
3. Het OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid		

Doelen U-OV	Wordt hier in de Trend- en jaarrapportage over gerapporteerd?	Wordt hier in de begroting over gerapporteerd?
a. Minder energieverbruik per voertuigkilometer en reizigerskilometer	a. Nee	a. Nee
b. Minder uitstoot schadelijke stoffen	b. Ja	b. Ja ²³⁸
c. Beperken geluidsoverlast	c. Nee	c. Nee
4. De vervoerder acteert proactief richting de regio	Nee, maar PS worden buiten de Trend- en jaarrapportage om geïnformeerd over het participatieproces.	Nee, maar PS worden buiten de begroting om geïnformeerd over het participatieproces.
Doelen Syntus Utrecht		
1. Een proactieve vervoerder		
a. Meer reizigers vervoeren.	a. Ja	a. Nee
b. De kostendekkingsgraad stijgt naar 50%.	b. Ja	b. Ja
c. Oordeel provincie en stakeholders proactiviteit vervoerder	c. Nee	c. Nee
2. Een vraaggericht voorzieningenniveau		
a. Een vraaggericht OV-netwerk	a. Nee	a. Beperkt ²³⁹
b. Maatwerk bij onvoldoende vraag	b. Ja	b. Nee
3. Een hoge reizigerstevredenheid	Ja	Ja
4. Verantwoord ondernemerschap		
a. Bij de start van de concessie voldoen bussen tenminste aan de EEV-norm. Nieuwe bussen voldoen tenminste aan de Euro VI-norm.	a. Ja	a. N.v.t. ²⁴⁰
b. Lagere milieubelasting per reizigerskilometer	b. Nee	b. Nee
c. Op het gebied van social return besteedt vervoerder jaarlijks €100.000 aan SROI (social return on investment) maatregelen	c. Nee	c. Nee
d. Provincie faciliteert soepele overgang personeel door ruime implementatieperiode.	d. Nee	d. Nee

Om haar taken goed te kunnen vervullen moeten PS beschikken over voldoende (sturings)informatie. GS hebben de verplichting om PS te informeren over relevante ontwikkelingen rond de concessies. Jaarlijks sturen GS een zogenoemde jaar- en trendrapportage OV ter informatie naar PS.²⁴¹ Deze rapportage bevat informatie over verschillende trends in de concessies, waaronder het aanbod, het gebruik en de sociale veiligheid. Deze algemene rapportage beoogt sinds 2009 op publieksvriendelijke wijze te communiceren over het openbaar vervoer waarvoor de provincie verantwoordelijk is. De rapportage wordt onder verschillende relaties van de provincie verspreid en is ook beschikbaar via de site van de provincie. Met de informatie in de rapportage kunnen een aantal doelen gevolgd worden, maar niet allemaal, en ook niet alle subdoelen. In de U-OV concessie geldt dat voor het doel 'de vervoerder acteert proactief richting de regio' en het subdoel 'energieverbruik per

²³⁸ Alleen in de begroting voor 2019 is er informatie voor de indicator (namelijk "Aandeel emissieloze openbaarvervoer-km") opgenomen die betrekking heeft op het doel "het OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid". In de begroting voor 2020 was de indicator wel aanwezig, maar was hier geen informatie over beschikbaar.

²³⁹ Indicator heeft alleen betrekking op bereikbaarheid werklocaties.

²⁴⁰ Bij de start van de concessie waren alle bussen nieuw en voldeden deze aan de Euro VI norm. Toen Syntus aan de implementatievoorwaarden had voldaan is dit ook aan de Staten gemeld.

²⁴¹ Zie bijvoorbeeld Statenbrief 2020MM154 d.d. 13-10-2020 met als onderwerp jaar- en trendrapportage OV 2019.

voertuigkilometer/reizigerskilometer'. In het eerste geval worden PS buiten de rapportage om uitgebreid geïnformeerd over het vervoerplanproces en het bijbehorende participatietraject met stakeholders. In de Syntus Utrecht concessie is dit het geval voor de subdoelen 'oordeel provincie en stakeholders t.a.v. proactiviteit vervoerder' (daar geldt ook de opmerking over de afzonderlijke informatievoorziening door GS aan PS over het participatietraject) en 'vervoerder besteedt jaarlijks € 100.000 aan SROI'.

De jaar- en trendrapportage wordt altijd geagendeerd ter informatie bij de commissie Mobiliteit en Milieu. Meestal worden daar door enkele fracties enkele informatieve vragen over gesteld, b.v. over cijfers sociale veiligheid of sommige indicatoren. De jaarrapportage heeft tot nu toe nooit aanleiding gegeven voor uitgebreidere bespreking of debat door de Staten.

Daarnaast bevatten de jaarlijkse begrotingen indicatoren over bepaalde aspecten van het openbaar vervoer. PS kunnen deze informatie gebruiken om de concessies te monitoren. Kijkend naar de begrotingen van 2015 tot en met 2020 is te zien dat het aantal indicatoren m.b.t. het openbaar vervoer gestaag groeit. Zo bevatte de begroting van 2015 twee indicatoren over openbaar vervoer, namelijk een over reizigerstevredenheid en een over voorspelbaarheid van reistijden. In 2020, daarentegen, bevatte de begroting zes indicatoren die te verdelen waren onder de indicatoren die gingen over de reizigerstevredenheid, de kostendekkingsgraad, de voorspelbaarheid van reistijden in het openbaar vervoer en de bereikbaarheid van belangrijke werklocaties met het openbaar vervoer. Deze indicatoren zijn echter niet (een op een) gebaseerd op de doelen die geformuleerd zijn in de Nota van Uitgangspunten en de hoofdlijnennotitie van de concessies, maar op de doelen uit het Mobiliteitsplan 2014-2018 en het Mobiliteitsprogramma 2019-2023. De indicatoren kunnen desalniettemin gekoppeld worden aan de doelen van de concessies, maar dekken niet alle geformuleerde doelen af. De doelen 'OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid' (concessie U-OV) en 'verantwoord ondernemen' (concessie Syntus Utrecht) hebben geen indicator in de begrotingen en kunnen dus niet via de begroting gemonitord worden. In de jaarstukken is verantwoording afgelegd over de (realisatie van de) betreffende indicatoren.²⁴²

4.4.2 Vragenrecht

Via het vragenrecht kunnen PS schriftelijke en mondelinge vragen stellen aan GS over de uitvoering van de concessie. Uit een analyse van de wijze waarop PS hebben gestuurd tijdens de uitvoering van de concessies blijken Statenvragen een veel gebruikt instrument te zijn. In de periode van 2015 tot 2021 hebben PS in totaal 51 keer schriftelijke vragen gesteld die betrekking hebben op de (uitvoering van de) concessies. Via het vragenrecht hebben PS vooral om informatie of actie van GS gevraagd. Voorbeelden hiervan voor de concessie Syntus Utrecht zijn vragen over de nieuwe situatie voor de buslijnen in Leusden²⁴³ en over klapstoelen in de bussen.²⁴⁴ Voor de concessie U-OV zijn er bijvoorbeeld vragen gesteld over de veiligheid van de buschauffeurs naar aanleiding van een overval²⁴⁵ en over storingen van elektrische bussen.²⁴⁶ Deze voorbeelden laten de diversiteit van de soort vragen zien, die over veel verschillende onderwerpen gaan.

Uit een door de Rekenkamer uitgevoerde analyse van de Statenvragen blijkt dat 21 van de in totaal 51 vragen direct te linken zijn aan de doelen die in Nota van Uitgangspunten en de Hoofdlijnennotitie voor de concessies staan. Van deze vragen gingen de meeste vragen over de doelen 'het OV versterkt de ruimtelijk-economische

²⁴² Zie bijvoorbeeld Jaarstukken 2019, referentienummer 8212CE95, p. 105.

²⁴³ Statenvraag "Beantwoording schriftelijke vragen ex. art.47 RvO aan het College van GS, gesteld door dhr. C.J. van Kranenburg van de ChristenUnie betreffende berekening verschil oude nieuw situatie buslijnen Leusden (27-07 -2017)", nummer 81BC748E, d.d. 17 augustus 2017.

²⁴⁴ Statenvraag "Beantwoording schriftelijke vragen ex. Art 47 RvO aan het college van GS, gesteld door mevrouw J. d'Hondt van Partij van de Arbeid betreffende klapstoelen Syntusbussen (d.d. 20-12-2017)", nummer 81C6786C, d.d. 16 januari 2017.

²⁴⁵ Statenvraag "Schriftelijke vervolgvragen ex. Art 47 RvO aan het college van GS, gesteld door dhr. R. Dercksen van de PVV betreffende veiligheid openbaar vervoer (d.d. 08-01-2018)", nummer 81C704FC, d.d. 30 januari 2018.

²⁴⁶ Statenvraag "Volvragen PVV Elektrische bussen" gesteld door dhr. R. Dercksen van de PVV, nummer 81C8C7DE, d.d. 13 februari 2018.

kwaliteit van de regio' en 'een vraaggericht voorzieningenniveau'. Binnen deze doelen hadden de vragen voornamelijk betrekking op de bereikbaarheid van de regio. Voorbeelden hiervan zijn vragen over overvolle bussen op lijn 12 door vertraging van de Uithoflijn²⁴⁷ voor de U-OV concessie en vragen over wijzigingen in de dienstregeling van buurtbuslijn 524²⁴⁸ in de Syntus Utrecht concessie. Ook zijn veel vragen gesteld die betrekking hadden op het doel 'het OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid' en 'verantwoord ondernemen', waarbij de aandacht vooral lag op het aspect duurzaamheid. Voorbeelden hiervan zijn vragen over het functioneren van de elektrische bussen en de bekostiging ervan²⁴⁹ voor de concessie U-OV, over het opladen van serviceauto's met dieselgeneratoren²⁵⁰ voor de concessie Syntus Utrecht en over de concurrentiepositie en werkgelegenheid van Nederlandse busbouwers ten opzichte van Chinese²⁵¹ voor beide concessies.

Het merendeel van de Statenvragen (namelijk 30 van de 51) gingen over onderwerpen die als subonderdelen van doelen vermeld staan (en daardoor een minder directe link hebben met het doel) of niet direct te relateren zijn aan de doelen. Het onderwerp sociale veiligheid, vermeld als subonderdeel van het doel reizigerstevredenheid in de NvU en de hoofdlijnennotitie, komt daarbij nadrukkelijk naar voren. Voorbeelden hiervan zijn de hiervoor genoemde vragen over de veiligheid van de buschauffeurs naar aanleiding van een overval²⁵² in de U-OV concessie en vragen over de werking van de buitencamera's als preventiemiddel en incidenten tijdens de Ramadan²⁵³ in de Syntus Utrecht concessie. Hierbij valt op dat de Statenvragen die over sociale veiligheid gaan een hoog detailniveau hebben en vaak zijn gesteld naar aanleiding van een incident dat heeft plaatsgevonden. Ook andere Statenvragen zijn vooral gesteld naar aanleiding van incidenten en hebben vaak een betrekkelijk hoog detailniveau.

Als we de effectiviteit van het stellen van Statenvragen voor de monitoring van de doelstellingen van de concessie door PS beoordelen, hangt dit samen met een aantal aspecten. Ten eerste, de hoeveelheid vragen die gesteld zijn over de doelen in relatie tot vragen over andere onderwerpen. Het feit dat het merendeel van de Statenvragen over onderwerpen gaat die niet direct te maken hebben met de doelen die in de NvU en de hoofdlijnennotitie zijn geformuleerd zorgt voor een lagere bijdrage aan de monitoring van deze doelen. Dit neemt overigens niet weg dat de gestelde Statenvragen belangrijk kunnen zijn voor de controle op andere onderwerpen die niet direct gerelateerd zijn aan de doelen van de concessies.

Daarnaast is het type vraag van belang. Veel Statenvragen over de doelen waren effectief vanuit oogpunt van monitoring: er is om informatie gevraagd en GS hebben deze informatie over het algemeen geleverd. Zo zijn er bijvoorbeeld vragen gesteld over storings van de elektrische bussen in de U-OV concessie. Deze vragen passen binnen de controlerende taak van PS m.b.t. de doelstelling rond duurzaamheid. Een ander voorbeeld m.b.t. de doelstelling rond duurzaamheid is de Statenvraag of "in tegenstelling tot het invoeren van een milieuzone, het rijden met elektrische voertuigen in het OV een verbetering zou kunnen opleveren voor de luchtkwaliteit en of er resultaten hierover waren gemeten".²⁵⁴ GS gaven hierop als antwoord dat dit aannemelijk is, maar dat er geen metingen zijn

²⁴⁷ Statenvraag "Minder volle lijn 12, snellere reistijd voor de regio" gesteld door dhr. G. van Leeuwen van de SGP, mevr. A. M. Poppe van de SP en mevr. Drs. J.P. d'Hondt van de PvdA, nummer 81C88467, d.d. 3 april 2018.

²⁴⁸ Statenvraag "Beantwoording schriftelijke vragen ex. Art 47 RvO aan het college van GS, gesteld door de heer M.E.J. Eggermont van de SP-fractie betreffende gewijzigde dienstregeling van buurtbus 524 (d.d. 30-04-2019)", nummer 81EF4825, d.d. 28 mei 2019.

²⁴⁹ Statenvraag "Elektrische bussen" gesteld door dhr. R. Dercksen van de PVV, nummer 81C70383, d.d. 23 januari 2018.

²⁵⁰ Statenvraag "Gesteld door mevrouw A. Poppe namens SP betreffende Syntus (d.d. 8-01-2019)", nummer 8157C85, d.d. 5 februari 2019.

²⁵¹ Statenvraag "Betreffende elektrische bussen uit China" gesteld door mevr. M. Maasdam – Hoevers van het CDA en dhr. A. Mourik – Geluk van het CDA, nummer 82030679, 28 januari 2020.

²⁵² Statenvraag "Schriftelijke vervolgvragen ex. Art 47 RvO aan het college van GS, gesteld door dhr. R. Dercksen van de PVV betreffende veiligheid openbaar vervoer (d.d. 08-01-2018)", nummer 81C704FC, d.d. 30 januari 2018.

²⁵³ Statenvraag "Beantwoording schriftelijke vragen ex. Art 47 RvO aan het college van GS, gesteld door de Heer H. IJssennagger van de Partij voor de Vrijheid betreffende camera's tijdens de Ramadan (d.d. 26-01-2017)", nummer 81A73C23, d.d. 21 februari 2017.

²⁵⁴ Statenvraag "Volvragen PVV Elektrische bussen" gesteld door dhr. R. Dercksen van de PVV, nummer 81C8C7DE, d.d. 13 februari 2018.

geweest omdat de bus een relatief klein aandeel heeft binnen het verkeer op een bepaald wegvak en dat andere factoren, zoals het weer, ook invloed op de luchtkwaliteit hebben.²⁵⁵

Naast het verzoeken om informatie zijn Statenvragen ook gebruikt om GS op te roepen tot het nemen van actie. Deze vragen hebben als doel om naast te monitoren ook bij te sturen in de concessie. Een voorbeeld hiervan is de eerdergenoemde Statenvraag over de veiligheid van de buschauffeurs naar aanleiding van een overval²⁵⁶ voor de U-OV concessie. In deze vraag worden GS gevraagd of ze bereid zijn navraag te doen bij de FNV dan wel onderzoek te doen naar het gevoel van onveiligheid bij de buschauffeurs. Naar aanleiding van deze vraag is er namens GS door de ambtelijke organisatie navraag gedaan bij Qbuzz over het gevoel van onveiligheid onder de chauffeurs. Een ander voorbeeld van een bijsturende Statenvraag is de eveneens eerdergenoemde Statenvraag over de werking van de buitencamera's als preventiemiddel en incidenten tijdens de Ramadan in de Syntus Utrecht concessie.²⁵⁷ Op de vraag hoe GS gaan voorkomen of ervoor gaan zorgen dat er minder incidenten rondom de Ramadan zijn, hebben GS geantwoord dat, hoewel ze op dat moment geen aanleiding zagen om aan te nemen dat er zich tijdens de destijds komende Ramadan incidenten in relatie tot het OV zouden voordoen, dat deze kwestie als bespreekpunt werd opgenomen in het structurele overleg van de vervoersbedrijven met de politie (TRIAS). Middels deze Statenvraag hebben PS aandacht geschonken aan het onderwerp sociale veiligheid, hoewel (de borging van) sociale veiligheid zelf door PS niet als doel van de concessies is geformuleerd.

Ondanks deze voorbeelden van Statenvragen waarin bijsturing van de concessie plaatsvond, blijkt uit de analyse van de Statenvragen dat weinig Statenvragen hebben geresulteerd in bijsturing van de concessie. De vragen naar bijsturing kwamen wel voor, waarbij actie vanuit GS gevraagd werd, maar in de beantwoording van de Statenvragen werd vaak aangegeven dat de acties niet door GS werden uitgevoerd. Dit werd bijvoorbeeld niet gedaan omdat de uitvoering van de actie niet mogelijk was, zoals het geval was in de Statenvraag over de frequentie van de versterkingsritten van buslijn 12 en het perrongebruik Utrecht Centraal Jaarbeurszijde voor de U-OV concessie.²⁵⁸ De vraag was of het mogelijk was de buslijnen van haltes C9 en C8 met elkaar ruilen, zodat de afwikkeling op het busperron efficiënter zou worden. Het antwoord van GS was dat dit vanwege de veiligheid niet mogelijk was. Hierdoor werd geen vervolgactie door GS toegezegd. Een ander voorbeeld is de eerdergenoemde Statenvraag over wijzigingen in de dienstregeling van buurtbuslijn 524 in de Syntus Utrecht concessie.²⁵⁹ De vraag was of Syntus aan het originele vervoerplan gehouden kon worden zodat er geen wijzigingen voor deze lijn zouden hoeven komen. Als antwoord hebben GS aangegeven dat zij van oordeel zijn dat de wijzigingen passen binnen de door PS vastgestelde Nota van Uitgangspunten en het bestek.

Daarnaast is de effectiviteit van de bijsturing ook afhankelijk van het detailniveau van de vragen. Zoals eerder aangegeven hebben veel Statenvragen een hoog detailniveau en gaan bovendien vaak over zaken waar PS niet de verantwoordelijkheid voor (kunnen) dragen (denk hierbij aan een onderwerp zoals sociale veiligheid). De meeste verantwoordelijkheden tijdens de uitvoering van de concessie liggen namelijk bij GS. De geringe mogelijkheid tot directe sturing is terug te zien in de vragen die PS stellen en de antwoorden die PS vanuit GS krijgen. Over het algemeen gaat het om vragen om informatie over bepaalde incidenten of vervoerkundige vraagstukken of

²⁵⁵ Statenvraag "Vervolg vragen PVV Elektrische bussen" gesteld door dhr. R. Dercksen van de PVV, nummer 81C8C7DE, d.d. 13 februari 2018.

²⁵⁶ Statenvraag "Schriftelijke vervolg vragen ex. Art 47 RvO aan het college van GS, gesteld door dhr. R. Dercksen van de PVV betreffende veiligheid openbaar vervoer (d.d. 08-01-2018)", nummer 81C704FC, d.d. 30 januari 2018.

²⁵⁷ Statenvraag "Beantwoording schriftelijke vragen ex. Art 47 RvO aan het college van GS, gesteld door de Heer H. IJssennagger van de Partij voor de Vrijheid betreffende camera's tijdens de Ramadan (d.d. 26-01-2017)", nummer 81A73C23, d.d. 21 februari 2017.

²⁵⁸ Statenvraag "Betreffende frequentie versterkingsritten buslijn 12 en perrongebruik Utrecht Centraal Jaarbeurszijde", nummer: 81D7A849, d.d. 13 augustus 2018.

²⁵⁹ Statenvraag "Beantwoording schriftelijke vragen ex. Art 47 RvO aan het college van GS, gesteld door de heer M.E.J. Eggermont van de SP-fractie betreffende gewijzigde dienstregeling van buurtbus 524 (d.d. 30-04-2019)", nummer 81EF4825, d.d. 28 mei 2019.

bevestiging daarvan. Dit type Statenvragen past binnen de controlerende en volksvertegenwoordigende rol die PS hebben. Echter liggen de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden op strategisch niveau ook bij PS, waarbij bijvoorbeeld gedacht moet worden aan het monitoren van doelen uit de Nota van Uitgangspunten en de hoofdlijnennotitie binnen de concessies.²⁶⁰

4.4.3 **Recht van motie**

Een belangrijk verschil tussen het vragenrecht en het recht van motie is dat een Statenvraag door een of meerdere Statenleden ingediend kan worden en dat GS hierop moeten reageren. Bij een motie moet deze eerst aangenomen worden door (de meerderheid van) PS om formeel een reactie van GS te krijgen. In beide concessies hebben PS gebruik gemaakt van het recht van motie. Dit recht is gebruikt om zowel de concessie te monitoren als bij te sturen. Daarnaast zijn er ook moties ingediend maar uiteindelijk *niet* in stemming gekomen omdat GS reeds toezeggingen deden richting PS, waardoor de motie niet nodig was. Dit zorgt, in tegenstelling tot niet aangenomen moties, wel voor sturing door PS binnen de concessie en kan dus ook als een effectief element gezien worden voor sturing binnen de concessie.

Een voorbeeld van een motie die beoogde de uitvoering van de concessies te monitoren is de motie "Realisatieplan Zero Emissie Busvervoer".²⁶¹ In deze motie worden GS opgeroepen om voor het indienen van de begroting over 2017 een realisatieplan op te stellen om helder te krijgen wat er wanneer nodig en mogelijk is om de afspraken uit het bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer²⁶² na te komen. Dit realisatieplan zou verder aandacht moeten besteden aan het benutten van zowel de economische kansen als de eerstvolgende kansen die aan de realisatie van Zero Emissie Busvervoer kunnen bijdragen. GS hebben invulling gegeven aan de motie en de inzet van dit instrument was hierdoor effectief.

Een voorbeeld van een motie die gebruikt is om de concessie bij te sturen is de motie "Veilig en vlot naar haltes en stations"²⁶³, die als doel had om vervoersarmoede tegen te gaan. Via deze motie is GS gevraagd om te onderzoeken:

1. hoe voor verschillende groepen OV-reizigers een passend, veilig en aantrekkelijk vervoersaanbod voor de 'last mile'²⁶⁴ eruit kan zien;
2. welke groepen reizigers nu geen passend, veilig en aantrekkelijk vervoersaanbod voor de 'last mile' tot hun beschikking hebben of voor wie het OV onbereikbaar is, en
3. op welke manier de provincie in samenwerking met gemeenten en andere partijen kan bijdragen om deze lacunes in te vullen.

Daarnaast worden GS (op basis van de hierboven genoemde onderzoeken) gevraagd uiterlijk met de begroting voor 2019 een voorstel te doen aan PS dat is gericht op een passend vervoersaanbod voor de 'last mile' voor alle OV-reizigers en voor gebieden die niet bereikbaar zijn met regulier OV. Waar nodig dienen de Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit, gemeenten, andere provincies, vervoerders of andere externen hierbij te worden betrokken.²⁶⁵ Naar aanleiding van deze motie is er vanuit GS een terugkoppeling gekomen. In deze terugkoppeling is aangegeven dat de hierboven genoemde onderwerpen onderzocht zijn en zijn aandachtspunten en acties naar voren gekomen voor 'een passend, vlot, veilig en aantrekkelijk vervoersaanbod voor de 'first/last mile' van/naar haltes en stations'. De aandachtspunten komen voort uit een onderzoek, waarbij gemeenten,

²⁶⁰ Voor een beschrijving van de verantwoordelijkheden van PS, zie Paragraaf 2.2.

²⁶¹ Motie "Realisatieplan Zero Emissie Busvervoer", 4 juli 2016.

²⁶² In het Bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer hebben de concessieverleners in Nederland afgesproken dat vanaf 2025 alle nieuwe bussen zero emissie zijn en vanaf 2030 alle bussen.

²⁶³ Motie "Veilig en vlot naar haltes en stations", 6 november 2017.

²⁶⁴ Met 'last mile' wordt het laatste gedeelte van de reis vanaf een OV-knooppunt (of OV-halte) naar de eindbestemming van een reiziger in een OV-reis bedoeld.

²⁶⁵ Motie "Veilig en vlot naar haltes en stations", 6 november 2017.

omliggende provincies, vervoerders én de adviseur Ruimtelijke Kwaliteit gevraagd zijn om een reactie te geven op de vragen uit de motie. Vanuit deze beantwoording werden aandachtspunten aangedragen, waarbij de gemeenten het gros van de aandachtspunten hebben aangeleverd. In de beantwoording van de motie in de Statenbrief stellen GS dat ze er zorg voor dragen dat deze aangedragen aandachtspunten worden opgepakt binnen bestaande programma's, subsidieverordeningen, concessievoorschriften, dan wel in uitvoeringsprogramma's die voortvloeien uit het Mobiliteitsprogramma. Daarnaast stellen GS dat de gemeenten geïnformeerd worden over de aanpak van de door hen aangedragen aandachtspunten en over de subsidiemogelijkheden voor fiets- en haltevoorzieningen. De motie heeft dus gezorgd voor acties en toezeggingen vanuit GS. Op deze manier hebben PS kaderstellend op strategisch niveau kunnen bijsturen.

Een ander voorbeeld is de motie "flexibel plafond OV-concessies".²⁶⁶ In deze motie worden GS opgeroepen om bij het vaststellen van budgetten voor openbaar vervoer de kwaliteit van het OV centraal te stellen. Hierbij wordt niet expliciet om extra budget gevraagd door PS, maar om oplossingsrichtingen bij het voordoen van kwaliteits- en kwantiteitsvraagstukken. GS stellen in de Statenbrief ter beantwoording op de motie dat sturing op kwaliteit van het OV binnen de concessies ook mogelijk is, zoals te zien is binnen de voorbeelden van de introductie van U-link en de investeringen in extra capaciteit bij de materieelvervanging in de U-OV concessie. Deze investeringen zijn gedaan vanuit de beschikbare middelen en toegenomen reizigersopbrengsten in de concessie. Door GS wordt verder voorgesteld aan PS om in totaal € 8 miljoen extra voor dienstregelingsuren beschikbaar te stellen voor de gehele periode 2021-2023, boven op de begroting uit het Mobiliteitsprogramma.²⁶⁷ Op deze manier hebben PS op strategisch niveau bijgestuurd op de doelen die betrekking hebben op bereikbaarheid die zij hebben opgesteld in de kaders van de concessies. PS maken met deze uitwerking van de motie (het beschikbaar stellen van € 8 miljoen euro) ook gebruik van hun budgetrecht

Dit voorbeeld illustreert dat kaderstellend sturen mogelijk is tijdens de uitvoering van de concessie. De door PS vastgestelde beleidsmatige en financiële kaders staan in principe vast voor de looptijd van de concessie. In het geval van de U-OV concessie is dit tien jaar en in geval van de Syntus concessie is dit zeven jaar. Dit kan PS het beeld geven dat het lastig is kaders bij te stellen *gedurende* de concessie, zoals ook uit de enquête²⁶⁸ naar voren kwam. De essentie van het vaststaan van bepaalde punten in deze kaders is echter wel belangrijk voor de contracten die afgesloten zijn met de vervoerders, zoals bijvoorbeeld het gegeven dat de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is. Dit is een punt dat gedurende de concessie niet aangepast kan worden. De verantwoordelijk gedeputeerde geeft hierbij ook aan dat het vaststaan van bepaalde punten binnen de kaders de werkelijkheid is van de concessie en de overheid als opdrachtgever van het OV wel een betrouwbare partner moet zijn.²⁶⁹

Er zijn met betrekking tot de concessies meerdere moties ingediend, die niet zijn aangenomen. Een voorbeeld hiervan is de motie "Syntus Leusden", waarin GS gevraagd worden om verdere stappen te zetten om de bereikbaarheid van Leusden Zuid en de betrouwbaarheid van het openbaar vervoer in Leusden te herstellen.

²⁶⁶ Motie "Flexibel plafond OV-concessies", 5 juni 2019.

²⁶⁷ Statenbrief over motie 23 Flexibel plafond OV-concessies, 24 september 2019.

²⁶⁸ Uitkomsten 'Vragenlijst i.h.k.v. onderzoek Randstedelijke Rekenkamer naar sturing op OV-concessies', maart 2021.

²⁶⁹ Ook vanuit het aanbestedingsrecht zijn er beperkingen aan de mate waarin een opdracht na gunning mag worden gewijzigd.

4.4.4 Budgetrecht

Het budgetrecht is een van de mogelijkheden die PS hebben om aanvullende beleidswensen te realiseren door extra financiële middelen beschikbaar te stellen. Tijdens de looptijd van de concessies is er door PS op eigen initiatief geen extra exploitatiebudget voor de concessies vrijgemaakt. Wel hebben PS een door GS voorgestelde budgetuitbreiding van € 8 miljoen via de begroting vastgesteld.

Er zijn daarnaast ook voorbeelden waarbij fracties in PS getracht hebben via het recht van amendement de begroting aan te passen en op deze manier de concessies bij te sturen. Deze amendementen zijn echter niet door PS aangenomen. Een voorbeeld hiervan is het "Amendement Oudewater beter bereikbaar" uit 2020. Hierin werd gevraagd om de gemeente Oudewater beter te ontsluiten met OV en de lasten hiervan uit de extra middelen voor de exploitatie regionaal busvervoer te bekostigen. Dit voorbeeld kan worden vergeleken met de moties die werden ingediend en niet werden aangenomen.²⁷⁰

Het gebruik door PS van het budgetrecht tijdens de looptijd van de concessies is het meest verbonden met de hiervoor genoemde motie "flexibel plafond OV-concessies". Deze motie is tijdens de begrotingsbehandeling van de begroting van 2018 ingebracht, maar destijds verworpen. In juni 2019 is deze motie nogmaals (in dezelfde hoedanigheid) ingediend en toen wel aangenomen, waardoor het later effect heeft gehad op de begroting. Het toegezegde voorstel van GS als antwoord op deze motie, het beschikbaar stellen van € 8 miljoen voor extra dienstregelingen, is in de begroting van 2020 opgenomen. Dit bedrag wordt voor een periode van 2021 tot en met 2023 toegevoegd aan het exploitatiebudget (met een verdeling van 2021 € 2 miljoen, 2022 € 3 miljoen en 2023 € 3 miljoen).²⁷¹ Met het aannemen van de begroting van 2020 door PS is dit bedrag (via het recht van motie en het budgetrecht) gebruikt om de concessies op dit punt bij te sturen.

4.4.5 Overige interactie tussen PS en GS

Naast gebruik van hun formele rechten kunnen PS ook (andere) momenten van interactie met GS benutten om te sturen in de concessies. Te denken valt aan contacten tussen PS en GS tijdens vergaderingen en informatiesessies met Statencommissies of werkbezoeken. Hier kunnen Statenleden GS informeren over wat er op basis van contacten met burgers en organisaties leeft binnen de concessies en kunnen GS zaken oppakken of bijstellen. Een voorbeeld hiervan zijn de bezoeken die de verantwoordelijke Gedeputeerde heeft afgelegd tezamen met Statenleden aan de wijk Schaakbuurt in Utrecht stad, waar het verleggen van de route van een buslijn tot commotie leidde. Mede als gevolg van deze gezamenlijke werkbezoeken is er uiteindelijk een oplossing met flexibel vervoer gerealiseerd.²⁷²

²⁷⁰ Amendement Oudewater beter bereikbaar, 30 oktober 2019.

²⁷¹ Statenbrief over motie 23 Flexibel plafond OV-concessies, 24 september 2019 en Programmabegroting 2020, p. 125.

²⁷² Mail provincie Utrecht, 15 april 2021.

Bijlage A | Analyse doelen en doelrealisatie

In deze bijlage worden de doelen en realisatie daarvan voor beide concessies uitgewerkt.

A.1 Concessie U-OV

Op 26 maart 2012 heeft het dagelijks bestuur van het BRU de Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Tram en Bus regio Utrecht vastgesteld. Dit document beschrijft het beleidskader voor de U-OV Concessie en betreft een nadere uitwerking van de OV-visie Snel, betrouwbaar en effectief van het BRU.²⁷³ In de hoofdlijnennotitie is als ambitie voor de concessie geformuleerd dat *het openbaar vervoer in de regio Utrecht de reiziger kwaliteit biedt en deze een snelle, comfortabele, toegankelijke en betrouwbare reis garandeert en de keuzereizigers verleidt gebruik te maken van het tram- en busvervoer.*²⁷⁴

Deze ambitie is vervolgens vertaald in de volgende vier doelen: ²⁷⁵

1. Het OV versterkt de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio.
2. De klanttevredenheid in het OV is hoog.
3. Het OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid.
4. De vervoerder acteert proactief richting de regio.

In Tabel A.1 is een samenvatting van de doelen en realisatie daarvan voor de concessie U-OV te vinden. Bij de realisatie is 2019 als ijkjaar genomen. Vanaf maart 2020 heeft COVID-19 een grote impact op het openbaar vervoer. 2020 (en de eerste maanden van 2021) is daarom niet representatief.

Tabel A.1: Doelen en realisatie concessie U-OV

Doelen concessie U-OV	Realisatie
1. Het OV versterkt de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio.	Gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Het OV bevordert een groei van het aantal reizigers van gemiddeld 2,5% per jaar over de periode tot 2020	Gerealiseerd. Het aantal instappers is tussen 2015 en 2019 met 12,2% gegroeid, gemiddeld 2,9% per jaar.
b. De kostendekkingsgraad moet verder omhoog	Gerealiseerd. De kostendekkingsgraad is gestegen van 62,9% in 2013 naar 71,2% in 2019.
c. Hoogwaardig systeem, die de belangrijke woon-, werk- winkel- en knooppuntlocaties in de regio met elkaar verbindt.	Gerealiseerd. Via programma van eisen geborgd.
2 De klanttevredenheid in het OV is hoog.	Grotendeels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Het rapportcijfer klantwaardering bedraagt elk jaar tenminste een 7,5	Grotendeels gerealiseerd. In het eerste jaar van de concessie was de klantwaardering lager dan de streefwaarde. Sinds 2015 is het rapportcijfer

²⁷³ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 4.

²⁷⁴ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 8.

²⁷⁵ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 8.

Doelen concessie U-OV	Realisatie
	voor tram U-OV tenminste gelijk aan de streefwaarde. Voor bus U-OV is dit sinds 2016 het geval.
3. Het OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid.	Grotendeels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Minder energieverbruik per voertuigkilometer en reizigerskilometer	Onbekend, wordt niet over gerapporteerd. Bij het feitelijk wederhoor is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat de CO2 uitstoot van het materieel wel wordt gemonitord en het subdoel 'minder energieverbruik' inmiddels achterhaald is.
b. Minder uitstoot schadelijke stoffen	Gerealiseerd. Gedurende de concessie 65 elektrische bussen ingestroomd, ter vervanging van dieselbussen. De bussen voldoen aan de emissienorm Euro VI. De CO2-uitstoot per reizigerskilometer is gedaald. De uitstoot van andere schadelijke stoffen wordt niet gemonitord, maar het is aannemelijk dat dit eveneens is gedaald.
c. Beperken geluidsoverlast	Gerealiseerd. Bussen voldoen aan nieuwste norm en zijn deels elektrisch. ²⁷⁶
4. De vervoerder acteert proactief richting de regio.	Gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. De vervoerder werkt samen met de regio en is er voor de regio.	Gerealiseerd. De samenwerking tussen vervoerder, provincie, gemeenten en externe stakeholders wordt door partijen als positief ervaren. De participatietrajecten bij OV-plannen, waarbij niet alleen gemeenten maar ook (potentiële) reizigers worden geconsulteerd, worden gewaardeerd.

In de volgende paragrafen zijn de doelen verder uitgewerkt en is aangegeven of de in ijkjaar 2019 zijn gerealiseerd.

A.1.1 Het OV versterkt de ruimtelijk-economische kwaliteit van de regio

De hoofdlijnennotitie geeft de volgende toelichting op dit doel:²⁷⁷

Een leefbare en sterke economische regio valt of staat met een goede bereikbaarheid. Eén van de pijlers van die bereikbaarheid, zeker in stedelijk gebied, vormt het tram- en busvervoer. Het tram- en busvervoer heeft de uitstraling van een hoogwaardig en efficiënt systeem, die de belangrijke woon-, werk-, winkel- en knooppuntlocaties in de regio met elkaar verbindt. Het systeem draagt tevens bij aan een duurzaam imago van de regio. Het tram- en busvervoer biedt voor de keuzereiziger een goed alternatief voor de auto, al dan niet als onderdeel van de mobiliteitsketen. Het aantal reizigers groeit over de periode tot 2020 gemiddeld met 2,5% per jaar.

²⁷⁶ De nieuwe trams op het vernieuwde traject Utrecht – Nieuwegein en IJsselstein veroorzaken geluidsoverlast, maar deze 'problematiek ligt buiten de concessie omdat niet de vervoerder maar de provincie verantwoordelijk is voor (de interactie tussen) materieel en railinfrastructuur. Bij het feitelijk wederhoor is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat het subdoel beperken geluidsoverlast alleen betrekking had op de bussen en niet op de trams.

²⁷⁷ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 8.

Het doel is in de volgende subdoelen samen te vatten:

- a. Het OV bevordert een groei van het aantal reizigers van gemiddeld 2,5% per jaar over de periode tot 2020
- b. De kostendekkingsgraad moet verder omhoog
- c. Hoogwaardig systeem, dat de belangrijke woon-, werk- winkel- en knooppuntlocaties in de regio met elkaar verbindt.

Realisatie van de doelen

Het aantal instappers is tussen 2015 en 2019 met 12% gegroeid van 41,7 naar 46,8 miljoen.²⁷⁸ Dat is een groei van gemiddeld 2,9% per jaar. Het aantal reizigerskilometers is gestegen van 181 miljoen in 2014 naar 253 miljoen in 2019. Dit is een stijging van 40%, 8% per jaar.²⁷⁹ Zowel de streefwaarde van BRU als de streefwaarde van Qbuzz wordt met deze reizigersgroei behaald.

In 2013 was de kostendekkingsgraad 62,9%. In het eerste jaar van de concessie onder Qbuzz is de kostendekkingsgraad gestegen naar 66,1%.²⁸⁰ In de jaren daarna fluctueert de kostendekkingsgraad rond de 70%.²⁸¹ In 2019 was de kostendekkingsgraad 71,2%.²⁸² De kostendekkingsgraad is dus in de periode 2013-2019 met 8,3%-punt is toegenomen. In de resterende concessieperiode zou de kostendekkingsgraad nog met een kleine 2% moeten stijgen om aan de eigen streefwaarde te voldoen, maar vanwege de impact van COVID-19 is het de vraag of dit gehaald gaat worden.

In het Programma van Eisen zijn eisen gesteld aan de hoogwaardigheid van het OV-systeem. Een belangrijke indicator is de gemiddelde snelheid van het OV. Uit de evaluatie van Royal Haskoning DHV blijkt dat de algehele gemiddelde snelheid van het openbaar vervoer in de U-OV-concessie in de afgelopen jaren licht is toegenomen. In 2016 was de gemiddelde snelheid 23,4 km/h, en in 2019 23,7 km/h, een stijging van 1%.²⁸³ Woongebieden zijn goed ontsloten volgens de evaluatie van Royal Haskoning DHV. Het is onduidelijk hoe dat zit met andere bestemmingen.

A.1.2 De klanttevredenheid in het OV is hoog

De Hoofdlijnennotitie bevat de volgende toelichting op dit doel:²⁸⁴

De reiziger waardeert het tram- en busvervoer in de regio Utrecht zeer positief met een 7,5 of hoger. En daar is reden genoeg voor. Het tram- en busvervoer is snel en betrouwbaar. Voertuigen zijn toegankelijk en bieden comfort en voldoende capaciteit. De reiziger wordt bediend met tijdige en relevante reisinformatie. Chauffeurs, stewards en ander personeel zijn waardige gastheren en -vrouwen voor de reiziger. Reizigers voelen zich veilig en welkom in het tram- en busvervoer. De hoge klanttevredenheid vertaalt zich door in een groei van het openbaar vervoer in de regio Utrecht. De vervoerder komt zijn beloften na!

Het BRU wil nauw samenwerken met de vervoerder bij het verbeteren van de klanttevredenheid, waarbij de vervoerder nadrukkelijk wordt afgerekend op een positieve klantwaardering.²⁸⁵ Het doel is daarmee geoperationaliseerd in het volgende subdoel:

- a. Het rapportcijfer klantwaardering bedraagt elk jaar tenminste een 7,5.

Realisatie van de doelen

²⁷⁸ Jaar- en trendrapportage 2019 openbaar vervoer provincie Utrecht, p. 14

²⁷⁹ Jaarrapportage 2014 en Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessie Provincie Utrecht.

²⁸⁰ Jaar- en trendrapportage 2018 openbaar vervoer provincie Utrecht, p. 13.

²⁸¹ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessie Provincie Utrecht, p. 11.

²⁸² Jaar- en trendrapportage 2019 OV Utrecht, p.16.

²⁸³ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessie Provincie Utrecht, p. 6.

²⁸⁴ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 8.

²⁸⁵ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 23.

Bij aanvang van de concessie was het rapportcijfer klantwaardering voor zowel tram als bus U-OV een 7,3. De score van de klantwaardering voor tram U-OV is sinds 2015 een 7,6 of hoger. Voor bus U-OV is deze verbeterd tot de streefwaarde van een 7,5 sinds 2015 en een 7,6 sinds 2016.²⁸⁶ Uit de evaluatie van de OV-concessies blijkt dat deze cijfers sindsdien jaarlijks zijn gestegen, naar 7,7 voor de tram en 7,8 voor de bus in 2019.²⁸⁷ Het doel is in het eerste jaar van de concessie niet behaald, maar via een stijgende trend in latere jaren wel.

A.1.3 Het OV stimuleert duurzaamheid en leefbaarheid

In de Hoofdlijnennotitie wordt de volgende toelichting gegeven op dit doel:²⁸⁸

De vervoerder integreert duurzaamheid en leefbaarheid in zijn gehele bedrijfsvoering. Het tram en busvervoer draagt bij aan het oplossen van lokale luchtkwaliteitsknelpunten waar zinvol. Maar tevens investeert de vervoerder in duurzame interne bedrijfsprocessen: bewustzijn onder medewerkers en campagnes richting het publiek geven een extra stimulans aan duurzaamheid. Duurzaamheid en leefbaarheid wordt daardoor meer vanzelfsprekend. Het tram- en busvervoer is een milieuvriendelijk alternatief.

De regio Utrecht zet in op een OV-systeem dat zich voortdurend duurzaam ontwikkelt en bijdraagt aan een verbetering van de leefbaarheid.²⁸⁹ Duurzaamheid vertaalt zich in minder energiegebruik per voertuig- en reizigerskilometer door onder meer een betere benutting van ingezette voertuigen en een lagere uitstoot. Leefbaarheid vertaalt zich door in minder uitstoot van fijn- en stikstof en het beperken van geluidsoverlast van bussen.

Het doel is daarmee uitgewerkt in de volgende subdoelen:

- a. Minder energieverbruik per voertuigkilometer en reizigerskilometer.
- b. Minder uitstoot schadelijke stoffen.
- d. Beperken geluidsoverlast.

Realisatie van de doelen

De nieuwe bussen voldoen aan de emissienorm Euro VI. Omdat de technologische ontwikkelingen op het gebied van voertuigtechnologie sneller zijn gegaan dan bij aanvang van de concessie was voorzien, hebben de provincie (inmiddels de concessieverlener) en Qbuzz besloten om aanvullende maatregelen rond duurzaamheid te nemen. Dit heeft ertoe geleid dat in de concessie U-OV in 2017 10 elektrische bussen zijn ingestroomd en eind 2020 zijn daar bovenop 55 nieuwe elektrische bussen bij gekomen.²⁹⁰ Doordat de bussen voldoen aan de nieuwste normen en deels elektrisch zijn, is de geluidsoverlast verminderd. Wel veroorzaken de nieuwe trams die vanaf januari 2021 op het vernieuwde traject tussen Utrecht en Nieuwegein en IJsselstein zijn gaan rijden geluidsoverlast.²⁹¹ Dit is echter een problematiek die buiten de verantwoordelijkheid van de concessie en vervoerder valt, omdat niet de vervoerder maar de provincie verantwoordelijk is voor de interactie tussen materieel en railinfrastructuur. Bij het feitelijk wederhoor is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat het subdoel beperken geluidsoverlast alleen betrekking had op de bussen en niet op de trams.

De CO₂-uitstoot per reizigerskilometer wordt gemonitord. In 2019 bedroeg deze uitstoot ongeveer 85 gram per kilometer, terwijl dit voor de start van de concessie 139 gram per reizigerskilometer bedroeg.²⁹² Dit is een afname van 63%, dus de doelstelling omtrent CO₂-reductie is ruimschoots behaald. De overige emissiewaarden worden

²⁸⁶ Jaar- en trendrapportage 2018 OV Utrecht, p. 14.

²⁸⁷ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessie Provincie Utrecht, p. 18.

²⁸⁸ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 8.

²⁸⁹ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 25.

²⁹⁰ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessie Provincie Utrecht, p. 29.

²⁹¹ <https://regiotramutrecht.provincie-utrecht.nl/nieuws/aanpak-geluidsoverlast-trams-waar-staan-we-nu>.

²⁹² Managementrapportage U-OV december 2020, bijlage 9

niet gemonitord, maar met de verduurzaming van de materieelvloot is het aannemelijk dat deze waarden per voertuig- en reizigerskilometer eveneens zijn gedaald.

De vervoerder rapporteert niet over het energieverbruik per voertuigkilometer en reizigerskilometer.

A.1.4 De vervoerder acteert proactief richting de regio

Uit de hoofdlijnennotitie volgt de volgende toelichting op dit doel:²⁹³

Hoogwaardig tram- en busvervoer begint met een heldere rolverdeling tussen BRU en de vervoerder. En met een vervoerder die omgevingsbewust opereert. De vervoerder verkent proactief de mogelijkheden voor verbetering van het OV-product, daarbij rekening houdend met keuzereizigers, potentiële nieuwe klanten of markten. De vervoerder speelt in op wat er in de regio speelt en de behoeften die er leven. De vervoerder werkt samen met de regio en is er voor de regio. Dit betreft ook het bedrijfsleven, organisaties en instellingen die veel (potentieel) OV-gebruik voor bezoekers of werknemers genereren. Het vermogen in te spelen op specifieke omstandigheden toont de meerwaarde van het tram- en busvervoer in de regio en in het bijzonder van de vervoerder.

In de hoofdlijnennotitie heeft het BRU verder uitgewerkt wat zij van de vervoerder verwacht. De inschrijver kan zich bij de aanbesteding onderscheiden met de wijze waarop hij vorm wil geven aan de wens van het BRU om naast de formele rolverdeling van opdrachtgever en opdrachtnemer met de vervoerder om te gaan als partner.²⁹⁴ Om de doelen van de concessie te bereiken is het onvoldoende om enkel te sturen op de contractuele afspraken tussen het BRU en de vervoerder. Aan hen is de gezamenlijke taak voor de ontwikkeling van het vervoer, dus de samenwerking strekt verder. Het doel is daarmee uitgewerkt in het volgende subdoel:

a. De vervoerder werkt samen met de regio en is er voor de regio.

Realisatie van de doelen

In de evaluatie van de concessie uitgevoerd door Royal Haskoning DHV wordt het volgende geconcludeerd: "Over het algemeen wordt de samenwerking tussen provincie, vervoerders, gemeenten en externe stakeholders door partijen als positief ervaren. Daarbij hebben beide concessies hun eigen uitdagingen gekend. Met name de korte lijntjes tussen provincie en vervoerders dragen bij aan een soepele samenwerking. Ook de participatietrajecten bij OV-plannen, waarbij niet alleen gemeenten maar ook (potentiële) reizigers worden geconsulteerd, worden gewaardeerd."²⁹⁵

A.2 Concessie Syntus Utrecht

Op 29 september 2014 hebben PS de Nota van Uitgangspunten vastgesteld. Dit document beschrijft de hoofdkeuzes voor de concessieverlening van de concessie Syntus Utrecht en betreft een nadere uitwerking van de Mobiliteitsvisie van de provincie Utrecht. In de NvU is de volgende ambitie geformuleerd:²⁹⁶

Op basis van het beschreven beleidskader is de ambitie voor deze concessie om openbaar vervoer te bieden dat kwaliteit biedt voor reizigers (nu en in de toekomst) in de vorm van snelle, toegankelijke en betrouwbare reismogelijkheden. Dit betekent dat de ambitie is om het voorzieningenniveau in het openbaar vervoer op een zo hoog mogelijk niveau te houden zodat ook bij stijgende kosten en/of dalende opbrengsten het openbaar vervoer

²⁹³ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 8-9.

²⁹⁴ Bestuur Regio Utrecht (2012) Hoofdlijnennotitie Aanbesteding Concessie Tram en Bus regio Utrecht, p. 27.

²⁹⁵ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessie Provincie Utrecht, p. 1.

²⁹⁶ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p. 13.

zijn functie grotendeels kan behouden. De uitdaging is om openbaar vervoer zoveel mogelijk op maat aan te bieden op reisrelaties en tijdstippen dat er voldoende vraag is.

Deze ambitie is vertaald in vier doelen voor de concessie:²⁹⁷

1. Een proactieve vervoerder die de behoeftes van reizigers herkent en inspeelt op wat er in de regio leeft.
2. Een vraaggericht voorzieningenniveau.
3. Een hoge reizigerstevredenheid.
4. Verantwoord ondernemerschap.

In Tabel A.2 is een samenvatting van de doelen en realisatie daarvan voor de concessie Syntus Utrecht te vinden. Bij de realisatie is 2019 als ijkjaar genomen. Vanaf maart 2020 heeft COVID-19 een grote impact op het openbaar vervoer. 2020 (en de eerste maanden van 2021) is daarom niet representatief.

Tabel A.2: Doelen en realisatie concessie Syntus Utrecht

Doelen concessie Syntus Utrecht	Realisatie
1. Een proactieve vervoerder die de behoeftes van reizigers herkent en inspeelt op wat er in de regio leeft	Grotendeels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Meer reizigers vervoeren.	Gerealiseerd. Tussen 2016 (laatste jaar van de oude concessie) en 2019 is het aantal instappers met ruim 15% gestegen.
b. De kostendekkingsgraad stijgt naar 50%.	Deels gerealiseerd. In 2017 was de kostendekkingsgraad 47,5%, in 2018 47,4% en in 2019 48,6%. Een stijgende trend is zichtbaar, het eindresultaat is (nog) niet gerealiseerd
c. Oordeel provincie en stakeholders proactiviteit vervoerder	Gerealiseerd. Syntus scoort volgens de provincie ruim voldoende als proactieve mobiliteitspartner. Gemeenten en externe stakeholders zijn over het algemeen ook tevreden over hun betrokkenheid bij de concessie.
2. Een vraaggericht voorzieningenniveau	Gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Een vraaggericht OV-netwerk	Gerealiseerd. Het vervoerplan geeft invulling aan de eisen en wensen van de provincie. Na de concessieovergang is het vervoeraanbod sterk uitgebreid: van 545.000 dienstregelingen in 2016 naar 635.000 dienstregelingen DRU's in 2017, een stijging van 16,4%. Syntus besteedt aandacht aan het verbindende net, het ontsluitende net, ketenmobiliteit en de buurtbus. Sinds de start van de concessie is het aantal reizigers en de reizigerstevredenheid toegenomen.
b. Maatwerk bij onvoldoende vraag	Gerealiseerd. Syntus heeft buurtbussen georganiseerd voor buslijnen met weinig reizigers. Daarnaast heeft zij SyntusFlex geïntroduceerd in Woerden en Mijdrecht.

²⁹⁷ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p. 13-14.

Doelen concessie Syntus Utrecht	Realisatie
3. Een hoge reizigerstevredenheid	Deels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Een rapportcijfer voor de reizigerstevredenheid van tenminste een 7,5.	Deels gerealiseerd. In 2017 was het cijfer voor de reizigerstevredenheid een 7,4, in 2018 een 7,6 en in 2019 een 7,9.
4. Verantwoord ondernemerschap	Grotendeels gerealiseerd.
<i>Subdoel</i>	
a. Bij de start van de concessie voldoen bussen tenminste aan de EEV-norm. Nieuwe bussen voldoen tenminste aan de Euro VI-norm.	Gerealiseerd. Syntus voert de concessie vanaf de start uit met tenminste nieuw Euro VI-materieel.
b. Lagere milieubelasting per reizigerskilometer	Gerealiseerd. Instroom bussen met lagere milieubelasting.
c. Op het gebied van social return besteedt vervoerder jaarlijks €100.000 aan SROI maatregelen	Onbekend.
d. Provincie faciliteert soepele overgang personeel door ruime implementatieperiode.	Gerealiseerd. Implementatieperiode was 17 maanden, ruim voldoende voor een soepele overgang van personeel.

In de volgende paragrafen zijn de doelen verder uitgewerkt en is aangegeven of de doelen in ijkjaar 2019 zijn gerealiseerd.

A.2.1 Proactieve concessiehouder die reizigersbehoeftes herkent en inspeelt op wat leeft in de regio

In de Nota van Uitgangspunten staat de volgende toelichting op dit doel:²⁹⁸

De provincie Utrecht kiest ervoor om de vervoerder, binnen randvoorwaarden, verantwoordelijk te maken voor het ontwikkelen van het voorzieningenniveau. De vervoerder heeft de beste kennis van reizigersbehoeftes en wordt uitgedaagd om daar ook actief op in te spelen. De provincie Utrecht stimuleert dit in haar aanbestedingsstrategie.

Daarnaast stimuleert de provincie Utrecht dat de vervoerder betrokken is in het gebied. Alleen door goed te weten hoe de reizigersbehoefte zich ontwikkelt kan hierop worden ingespeeld. De provincie Utrecht stuurt op oplossingen die op maat gesneden zijn voor haar inwoners.

Voor de reiziger is het belangrijk dat een vervoersaanbod zonder (concessie)grenzen ontstaat. Voor verplaatsingen die over de concessiegrenzen heen gaan maakt de provincie Utrecht afspraken met andere concessie-verlenende overheden over het wederzijds gedogen van buslijnen.

De opbrengstenverantwoordelijkheid in de concessie ligt bij de vervoerder, dus de vervoerder heeft baat bij het aantrekken van extra reizigers. Dit sluit aan bij de doelstelling in het mobiliteitsplan om de kostendekkingsgraad van de concessie te verbeteren (namelijk groeien naar 50%).²⁹⁹ De vervoerder is verantwoordelijk om zich actief in te spannen om meer reizigers te vervoeren.

Het doel is vertaald naar de volgende subdoelen:

- Meer reizigers vervoeren.
- De kostendekkingsgraad stijgt naar 50%.
- Oordeel provincie en stakeholders proactiviteit vervoerder.

²⁹⁸ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p. 13.

²⁹⁹ Provincie Utrecht (2018) Mobiliteitsprogramma provincie Utrecht 2019 – 2023, p. 18.

Realisatie van de doelen

In 2016, het laatste jaar van de oude concessie, waren er 13,8 miljoen instappers. In 2017, 2018 en 2019 waren dat er respectievelijk 14,6, 14,9 en 15,9 miljoen.³⁰⁰ Tussen 2016 en 2019 is het aantal instappers met ruim 15% gestegen.

In 2016, het laatste jaar van de vorige concessie, was de kostendekkingsgraad 48,4%. In 2017 was de kostendekkingsgraad van de concessie 47,5%, in 2018 47,4% en in 2019 48,6%.³⁰¹ In 2019 wordt hiermee de streefwaarde van Syntus (48%) overtroffen, maar die van de provincie (50%) niet.

Syntus scoort volgens de provincie over de jaren ruim voldoende als proactieve mobiliteitspartner, aldus de jaarlijkse concessiebeheerderstevredenheidsgesprekken.³⁰² Zowel de provincie als Syntus zijn tevreden over de onderlinge samenwerkingsrelatie blijkt uit de door Royal Haskoning DHV uitgevoerde evaluatie.³⁰³ Volgens partijen zijn er in de concessie voldoende mogelijkheden en prikkels voor de vervoerder om te ontwikkelen. De evaluatie concludeert verder dat gemeenten en externe stakeholders over het algemeen ook tevreden zijn over hun betrokkenheid bij de concessie.

Bij aanvang van de Syntus-concessie in 2016 was er geen directe samenwerking tussen de vervoerders Syntus en Qbuzz onderling.³⁰⁴ Mogelijke oorzaken hiervoor zijn de afbakening van beide concessies en het ontbreken van directe stimulans voor de vervoerders om directe samenwerking op te zoeken. Deze samenwerking is gedurende het verloop van de concessie verbeterd, zo blijkt uit de door Royal Haskoning DHV uitgevoerde evaluatie.

A.2.2 Een vraaggericht voorzieningenniveau

De Nota van Uitgangspunten geeft de volgende toelichting op dit doel:³⁰⁵

Openbaar vervoer wordt alleen aangeboden op die plekken en tijdstippen dat er voldoende vraag is. Dat betekent dat de bussen een goede bezettingsgraad kennen en dat er zo min mogelijk met lege bussen wordt gereden. Dit betekent hogere frequenties of andere verbeteringen op lijnen waar de vraag een groei laat zien en lagere frequenties op momenten dat er minder vraag is, bijvoorbeeld in het weekend. Essentieel is dat ingezet wordt op het transformeren van het huidige (voornamelijk) aanbod ingerichte openbaar vervoer naar een vraaggericht openbaar vervoer systeem.

Op plaatsen en tijdstippen waar de vraag te laag is, wordt gezocht naar alternatieve vormen van vervoer in de vorm van zogenaamd maatwerkvervoer. Dit maatwerkvervoer bestaat onder andere uit bestaande vervoersvormen zoals de buurtbus en de regiotaxi, maar ook uit lokale vervoersinitiatieven. De provincie Utrecht heeft een rol in de buurtbus en het OV gedeelte van de regiotaxi. Gemeenten, belangenorganisaties en bedrijfsleven hebben een rol in de vormgeving van lokale initiatieven. De buurtbus kan daar onderdeel van zijn.

De Nota van Uitgangspunten geeft verder aan dat het openbaar vervoer belangrijke bestemmingen bereikbaar maakt en met het vervoeraanbod optimaal inspeelt op de vervoervraag.³⁰⁶ Als de vraag groter is dan gemiddeld zes reizigers per rit, wordt er een lijnbus geboden. Ook andere aspecten, zoals de spitsrichting en consistentie in

³⁰⁰ Jaar- en trendrapportage 2019 openbaar vervoer provincie Utrecht, p. 14.

³⁰¹ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessies Provincie Utrecht.

³⁰² Concessiebeheerderstevredenheidsgesprekken 2017, 2018, 2019 en 2020

³⁰³ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessies Provincie Utrecht, p. 21.

³⁰⁴ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessies Provincie Utrecht, p. 21.

³⁰⁵ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p.13-14.

³⁰⁶ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p.19.

de dienstregeling, spelen een rol. Indien er bijvoorbeeld twee ritten zijn die onder deze norm zitten, wordt geprobeerd om deze ritten samen te voegen in plaats van op te heffen.

Het OV-netwerk omvat verbindende en ontsluitende lijnen en wordt bij de aanbesteding aan de vervoerder meegegeven, aldus de Nota van Uitgangspunten.³⁰⁷ Het verbindende netwerk bestaat uit buslijnen en treinen die grote kernen en steden met elkaar verbinden. In aanvulling op het verbindende netwerk rijden ontsluitende buslijnen die met name wijken en kleine kernen ontsluiten. In het PvE wordt het lijnennet uitgewerkt en wordt beschreven op welke wijze voorstellen voor kwaliteitsverbeteringen door de vervoerder worden meegenomen bij de gunning. De vervoerder krijgt immers de ruimte om het OV-netwerk verder te ontwikkelen. Het OV-netwerk beschrijft:

- De bestemmingen die door openbaar vervoer worden ontsloten;
- De verbindingen die minimaal per openbaar vervoer worden geboden;
- De belangrijkste OV-knooppunten waar reizigers eenvoudig kunnen overstappen.

In de NvU zijn eisen gesteld aan het verbindende en ontsluitende netwerk. Ook is er ruimte voor maatwerk. Met het verbindend netwerk kan met maximaal één overstap het centrum (of knooppuntstation) van Amersfoort of Utrecht worden bereikt. De frequentie van dit netwerk bedraagt minimaal twee keer per uur van maandag tot en met vrijdag van 7-19 uur. In de avond, op zaterdag en zondag wordt minimaal één keer per uur gereden. Een hogere frequentie is mogelijk wanneer deze in verhouding staat tot het aantal reizigers.

Het ontsluitende netwerk doet meer halten aan dan het verbindende netwerk en/of biedt andere verbindingen. De meeste woningen liggen binnen 400 meter van een OV-halte. Uitzondering zijn kernen met een treinstation of halte aan een verbindende lijn waar het invloedsgebied van halten 800 meter bedraagt. Het ontsluitend netwerk rijdt minimaal één keer per uur van maandag tot en met vrijdag van 7-19 uur. In de avond, op zaterdag en zondag rijdt het niet. Een hogere frequentie en langere bedieningsperiode is mogelijk wanneer dit in verhouding staat tot het aantal reizigers.

De stadsdienst van Amersfoort heeft een lijnvoering zodat reizigers van een wijk naar het centrum of station kunnen met een acceptabele reistijd zonder slingers door woonwijken³⁰⁸. De meeste woningen liggen binnen 400 meter van een OV-halte. De frequentie op de stadsdienst is op werkdagen en zaterdag overdag zoveel mogelijk vier keer per uur of vaker, tenzij dat in verhouding met het aantal reizigers niet realistisch is.

Indien het aantal reizigers onvoldoende is voor een verantwoorde exploitatie kan vraaggericht openbaar vervoer ofwel maatwerk worden geboden. Voorbeelden zijn spits- en scholierenlijnen, Regiotaxi-OV, buurtbussen en andere initiatieven. Regiotaxi-OV vormt geen onderdeel van de OV-aanbesteding, maar biedt wel een alternatieve vorm van vervoer om in de vervoersvraag te voorzien.

Het doel is uitgewerkt in de volgende subdoelen:

- a. Een vraaggericht OV-netwerk
- b. Maatwerk bij onvoldoende vraag

Realisatie van de doelen

De omvang van het aanbod uitgedrukt in het aantal dienstregelinguren is met ongeveer 15% toegenomen vergeleken met het laatste jaar van de vorige concessie.³⁰⁹ Daarmee wordt in de nieuwe concessie aanzienlijk meer openbaar vervoer aangeboden. In het vervoerplan van de offerte bij de aanbesteding heeft Syntus

³⁰⁷ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p. 19-20.

³⁰⁸ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p. 20.

³⁰⁹ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessies Provincie Utrecht, p. 40.

beschreven hoe zij het OV-netwerk in de concessie wilde vormgeven. In dit vervoerplan staat beschreven hoe Syntus de vervoerkundige concessievoorschriften heeft vormgegeven. De provincie heeft dit vervoerplan (afhankelijk van de verschillende onderdelen) beoordeeld als 'goed' tot 'uitstekend'.³¹⁰ De vervoerder besteedt conform dit vervoerplan aandacht aan het verbindende net, het ontsluitende net, ketenmobiliteit en de buurtbus. Daarmee heeft Syntus in de ogen van de provincie goed invulling gegeven aan haar wens te komen tot een vraaggericht voorzieningenniveau. Uit het feit dat sinds de start van de concessie het aantal reizigers is gestegen (zie Paragraaf 3.3.1) en de reizigerstevredenheid is toegenomen (zie Paragraaf 3.3.3), valt af te leiden dat de reiziger dit ook zo ervaart.

Voor wat betreft het maatwerk heeft Syntus een aantal weinig gebruikte buslijnen vervangen door buurtbussen die met name een aantal kleine kernen bedienen. Verder heeft Syntus gedurende de concessie SyntusFlex geïntroduceerd. Dit is een flexibele vervoersservice in Woerden en in Mijdrecht, waarbij reizigers van tevoren een rit moeten boeken. Uit de evaluatie uitgevoerd door Royal Haskoning DHV komt naar voren dat de ontsluiting van de provincie Utrecht per OV relatief hoog is en in de afgelopen jaren geleidelijk is toegenomen.³¹¹ In de evaluatie wordt geconstateerd dat over het algemeen de nabijheid van het openbaar vervoer in de provincie daarmee op orde lijkt, maar dat dit mogelijk wel een lokaal probleem kan zijn voor enkele wijken van sommige gemeenten of enkele kleine kernen.

A.2.3 Een hoge reizigerstevredenheid

De Nota van Uitgangspunten bevat de volgende toelichting op dit doel:³¹²

Het openbaar vervoer product moet aansluiten op de wensen van reizigers. Daarbij gaat het niet alleen over frequentie, snelheid en punctualiteit, maar over alle aspecten die reizigers belangrijk vinden. De reiziger moet zich welkom voelen, makkelijk de bus in kunnen, comfortabel worden vervoerd, zich veilig voelen, goede reisinformatie krijgen en het openbaar vervoer moet betaalbaar zijn. De doelstelling is een gemiddeld hogere reizigerstevredenheid dan het huidige niveau.

De vervoerder wordt uitgedaagd om het gemak voor de reiziger te vergroten. Daarmee kunnen keuzereizigers verleid worden het openbaar vervoer te gaan gebruiken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het leveren van de juiste en tijdige reisinformatie voor de hele reis van deur-tot-deur zodat de reiziger een goede keuze kan maken.

Het doel is als volgt geoperationaliseerd:

- a. Een rapportcijfer voor de reizigerstevredenheid van tenminste een 7,5.

Realisatie van de doelen

In 2017 was de score van de reizigerstevredenheid een 7,4. In 2018 is dit gestegen naar 7,6 en in 2019 naar 7,9.³¹³ In het eerste jaar van de concessie scoorde de klanttevredenheid dus onder de provinciale norm (ten minste 7,5), maar in 2018 en 2019 heeft verdere stijging geleid tot een score boven de norm.

A.2.4 Verantwoord ondernemerschap

In de Nota van Uitgangspunten is de volgende toelichting op dit doel gegeven:³¹⁴

³¹⁰ Provincie Utrecht (2015) Gunningsbeschikking inzake EU-aanbesteding nr. 2015/S 026-043437 Openbaar Vervoer Concessie Provincie Utrecht 2016-2023 d.d. 14 juli 2015.

³¹¹ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessies Provincie Utrecht, p. 35.

³¹² Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p. 14.

³¹³ Royal Haskoning DHV (2020) Evaluatie OV Concessies Provincie Utrecht, p. 17.

³¹⁴ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p. 14.

Verantwoord ondernemen is een doelstelling waaraan de provincie Utrecht waarde hecht. Hieronder wordt een aantal zaken verstaan zoals duurzaamheid en social return die met name raken aan de bedrijfsvoering van de vervoerder.

De provincie Utrecht zet in op het verder verduurzamen van het openbaar vervoer. Dat betekent zoveel mogelijk het vervoeraanbod afstemmen op de vervoervraag, de inzet van kleinere voertuigen waar mogelijk, het zorgvuldig gebruik van grondstoffen en de inzet op schone bussen.

In de Nota van Uitgangspunten wordt maatschappelijk verantwoord ondernemen verder toegelicht en uitgewerkt in drie thema's: duurzaam openbaar vervoer, social return en overname personeel.³¹⁵ Voor wat betreft duurzaam openbaar vervoer geldt het volgende. De milieubelasting per reizigerskilometer is een belangrijke indicator. Een goed bezette bus kent een lage milieubelasting per reiziger. Ook is een zuinige en schone bus beter voor het milieu. De provincie Utrecht wil de milieubelasting beperken door:

- Zoveel mogelijk vervoeraanbod afstemmen op de vervoervraag;
- De inzet van gedifferentieerd materieel: waar mogelijk kleinere voertuigen inzetten met een lagere milieubelasting;
- Zorgvuldig gebruik van grondstoffen: voertuigen niet versneld afschrijven;
- Inzet van schone bussen, hanteren van strenge emissie-eisen. Bij de start van de concessie is de inzet van bussen die voldoen aan de EEV-norm toegestaan. Nieuwe bussen moeten minimaal voldoen aan de Euro-VI norm;
- De vervoerder uit te dagen om de schoonste bussen zoveel mogelijk in te zetten in stedelijk gebied.

Op het gebied van social return eist de provincie Utrecht dat de vervoerder zich inzet voor de maatschappij, bijvoorbeeld door extra plaatsen te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze verplichtingen zijn uitgewerkt in het PvE. Ten aanzien van de overname van het personeel merkt de provincie op dat vervoerders ervoor verantwoordelijk zijn dat het personeel van de oude concessiehouder overgaat naar de nieuwe concessiehouder. De provincie Utrecht draagt bij door voldoende tijd te bieden voor implementatie, zodat vervoerders en werknemers/vakbonden voldoende tijd hebben voor afstemming en afspraken.

Het doel is uitgewerkt in de volgende subdoelen:

- a. Bij de start van de concessie voldoen bussen tenminste aan de EEV-norm. Nieuwe bussen voldoen tenminste aan de Euro VI-norm.
- b. Lagere milieubelasting per reizigerskilometer
- c. Op het gebied van social return besteedt vervoerder jaarlijks €100.000 aan SROI maatregelen
- d. Provincie faciliteert soepele overgang personeel door ruime implementatieperiode.

Realisatie van de doelen

De concessie wordt uitgevoerd met Euro VI bussen. Daarnaast rijden er momenteel vijf elektrische bussen op de stadsdienst Amersfoort.³¹⁶ Hoewel er geen informatie beschikbaar is over de ontwikkeling van de milieubelasting per reizigerskilometer, is het met de komst van Euro VI-bussen en elektrische bussen aannemelijk dat de milieubelasting per reizigerskilometer is verminderd.

Op het gebied van SROI heeft Syntus gedurende de concessie de nodige stappen gezet. Syntus heeft een Manager MVO People aangesteld en is vanaf mei 2019 gecertificeerd conform de Prestatieladder Sociaal Ondernemen (PSO ladder) van TNO op trede 1. Trede 1 vertegenwoordigt een arbeidsparticipatie van 85 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Syntus heeft de ambitie om medio 2021 naar trede 2 door te

³¹⁵ Provincie Utrecht (2015) Europese aanbesteding ov-concessie provincie Utrecht 2016, Nota van Uitgangspunten, p, 25-26.

³¹⁶ <https://www.syntusutrecht.nl/nl-nl/nieuws/meer-elektrische-bussen-in-utrechts-openbaar-vervoer>

groeien³¹⁷. Uit de beschikbare bronnen is niet af te leiden of deze stappen ertoe hebben geleid dat het doel om jaarlijks tenminste €100.000 te besteden aan SROI maatregelen, is gehaald.

Voor wat betreft de overname van het personeel kan het volgende worden geconcludeerd. Het personeel dat ten behoeve van de concessie werkzaam was bij de vorige vervoerder Connexxion is bij de overdracht van de concessie overgegaan naar de nieuwe vervoerder Syntus. In de planning van de aanbesteding is de provincie uitgegaan van 17 maanden tussen moment van gunning en de start van de concessie.³¹⁸ Het is gebruikelijk dat de nieuwe concessiehouder de wettelijke bezwaartermijn van zes weken afwacht voordat hij daadwerkelijk start met de implementatie, zeker als het gaat om het leggen van contacten met de vorige vervoerder rond de personeelsovername. Dit betekent dat de effectieve implementatieperiode 15 maanden was. Dit biedt ruim voldoende tijd voor vervoerders om afspraken te maken over de overname van personeel. Overigens was de daadwerkelijke implementatietijd veel korter vanwege de aangespannen bezwaarprocedure en het late moment waarop de gerechtelijke uitspraak hierop volgde. Dit lag echter buiten de invloedssfeer van de provincie.

³¹⁷ Provincie Utrecht. 20200929 Checklist concessieverplichtingen 2017-2018-2019-2020.

³¹⁸ Provincie Utrecht (2015), Bestek, p. 4.

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)