



# REKENKAMER *ZEELAND*

Provinciale Staten van Zeeland

uw kenmerk:

behandeld door:

onderwerp:

ons kenmerk: **CONCEPT**

doorkiesnummer: **06-21124857**

bijlagen: **1**

Middelburg, **31-03-2020**

Geachte leden van Provinciale Staten,

Wij hebben in ons onderzoeksprogramma 2020 een onderzoek naar stads- en streekvervoer aangekondigd. U ontvangt hierbij informatie over de start van het onderzoek en de startnotitie die hiervoor is opgesteld.

### **Startnotitie Onderzoek**

Wij hebben het voornemen uitgewerkt naar een plan van aanpak in bijgaande startnotitie (bijlage). Indien u suggesties of nuances heeft voor onze onderzoeksopzet vernemen wij dat graag. Wij zullen uw Staten blijven informeren over het vervolg van het onderzoek.

In het vertrouwen u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. C.M. De Graaf

Voorzitter Rekenkamer Zeeland

## Startnotitie onderzoek

# Effectiviteit van het stads- en streekvervoer in Zeeland

Versie	status	t.b.v.	Datum
0.9	concept	vaststellen rekenkamerbestuur	13-02-2020
1	concept	Klankborden met Programmaraad, afstemmen ambtelijke organisatie	21-02-2020
2	definitief	Definitieve versie vaststellen door bestuur Rekenkamer Toesturen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	24-03-2020

Versie 2 – definitief  
24 maart 2019

## **Colofon**

De rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de rekenkamer hierbij met als doel om de rol van Provinciale Staten binnen het dualisme op Provinciaal niveau te versterken. De rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers.

De bestuursleden van de rekenkamer Zeeland zijn: de heer mr. C.M. de Graaf (voorzitter), drs. H.J.W. Verdellen en mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA. Portefeuillehouder van het onderzoek naar openbaar vervoer in Zeeland is de heer drs. H.J.W. Verdellen.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam: de heer ing. M.L.M. Dobbelaer MSc., (projectleider-onderzoeker), de heer drs. A. Maas (secretaris-onderzoeker rekenkamer Zeeland) en mevrouw E. Dombi (onderzoeksassistente).

**INHOUDSOPGAVE**

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	4
2. Waarom dit onderzoek?	4
3. Doelstelling	5
4. Vraagstelling	6
5. Normenkader	9
6. Afbakening	11
7. Onderzoeksmethode	12
8. Opzet eindrapportage	12
9. Organisatie	12
10. Planning	13
11. Communicatie	13
12. Sltopmerking	14
Bijlage 1 – Samenvatting vooronderzoek	15
Bijlage 2 – Beschrijving busverbindingen provincie Zeeland	18

## 1. INLEIDING

De Rekenkamer Zeeland heeft in het onderzoeksprogramma 2020 het voornemen opgenomen om een onderzoek te doen naar het openbaar vervoer in Zeeland. In deze startnotitie is dit voornemen uitgewerkt tot een plan van aanpak.

De titel van het onderzoek luidt niet openbaar vervoer in Zeeland, maar stads- en streekvervoer in Zeeland. Dat komt door de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden. De Wet personenvervoer 2000 bepaalt dat de Provincie primair verantwoordelijk is voor het stads- en streekvervoer in Zeeland (zie onderstaande tabel).<sup>1</sup> Hier zal het onderzoek van de Rekenkamer dan ook uitsluitend over gaan.

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

## 2. WAAROM DIT ONDERZOEK?

Het bestuur van de rekenkamer Zeeland voerde medio 2019 gesprekken met alle politieke fracties uit Provinciale Staten van Zeeland. Stads- en streekvervoer werd relatief vaak genoemd als onderzoeksonderwerp in deze gesprekken.

Stads- en streekvervoer is een kerntaak van de Provincie Zeeland. Een substantieel deel van de provinciale begroting is bestemd voor openbaar vervoer. Aan het stads- en streekvervoer in Zeeland wordt jaarlijks door de Provincie Zeeland ongeveer € 21,5 miljoen uitgegeven.<sup>2</sup> Meer dan twee derde van dit budget is bestemd voor het busvervoer in Zeeland. Het resterende deel is hoofdzakelijk begroot voor de Westerscheldeferry.

De Provincie voert het busvervoer in Zeeland niet in eigen beheer uit. Er is wettelijk bepaald dat zij het busvervoer via een Europese aanbesteding dient gunnen aan een marktpartij. Deze vervoerder heeft gedurende een bepaalde periode het alleenrecht (concessie) om openbaar vervoersdiensten aan de reizigers aan te bieden. Connexion Openbaar Vervoer N.V. is vanaf 2015 de concessiehouder en verzorgt in de periode 2015 tot 2025 het busvervoer in de gehele provincie.<sup>3</sup>

Provinciale Staten van Zeeland kozen op aangeven van Gedeputeerde Staten bewust voor een concessieperiode met de wettelijk maximaal toegestane termijn (tien jaar).<sup>4</sup> Het argument daarvoor was dat vervoerders zodoende de tijd zouden krijgen om innovaties en investeringen terug te

<sup>1</sup> Bron: Noordelijke Rekenkamer: Onderzoeksplan Openbaar Vervoer in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, d.d. 30 juni 2016.

<sup>2</sup> Bron: Begroting 2019 Provincie Zeeland. Totale kosten voor OV-busvervoer, Westerscheldeferry en Haltetaxi.

<sup>3</sup> Bron: Brief GS aan PS d.d. 1 augustus 2014.

<sup>4</sup> Bron: Nieuwe Lijnen – beleidsplan openbaar vervoer Provincie Zeeland, d.d. juni 2013.

verdienen. Om de keerzijde van een relatief lange concessieperiode te ondervangen, namelijk de kans op 'slijtage' van de in de concessie vastgelegde uitgangspunten, werd er in 2013 onder andere door Statenleden op aangedrongen om voldoende evaluatiemomenten in te bouwen gedurende de concessieperiode vanaf 2015. Het laatstgenoemde resulteerde erin dat er in het beleidskader werd opgenomen dat er driejaarlijks een evaluatie zou worden uitgevoerd en dat de concessie voldoende flexibiliteit moest hebben om veranderende omstandigheden op te vangen.<sup>5</sup> Uit vooronderzoek van de Rekenkamer Zeeland blijkt dat de meest recente evaluatie in opdracht van Gedeputeerde Staten is uitgevoerd in 2016 (publicatie maart 2017).<sup>6</sup>

### 3. DOELSTELLING

Het onderzoek van de rekenkamer beoogt om inzicht te geven in de kaders die PS hebben gesteld op het gebied van stads- en streekvervoer en de wijze waarop Gedeputeerde Staten daaraan uitvoering geven en tot welke resultaten dat leidt.

De Rekenkamer Zeeland wil met dit onderzoek naar het stads- en streekvervoer Provinciale Staten op twee manieren ondersteunen. Ten eerste wil de Rekenkamer halverwege de concessieperiode van het busvervoer Provinciale Staten ondersteunen bij hun controlerende rol in relatie tot de kaders over openbaar vervoer die zij in het verleden vaststelden. Ten tweede wil de Rekenkamer Zeeland Provinciale Staten met dit onderzoek ondersteunen bij hun kaderstellende rol bij de 'opgave slimme mobiliteit' (zie onder). De kaderstelling met betrekking tot stads- en streekvervoer na 2025 maakt

#### Strategische opgave Slimme mobiliteit

Slimme mobiliteit is één van de vijf strategische opgaven van de Provincie Zeeland. Deze opgaven vormen de strategische agenda waar de Provincie zich extra voor wil inzetten en waar er de samenwerking gezocht wordt met iedereen die zich daar samen met de Provincie voor in wil zetten. De manier waarop dat gebeurt – netwerksturing – is beschreven in de notitie "veranderende werkwijzen". Deze notitie hebben Provinciale Staten in april 2019 vastgesteld.

De Provincie Zeeland beschrijft in de begroting 2021 de opgave Slimme mobiliteit als volgt:

*"Om mee te doen in de maatschappij moet je je kunnen verplaatsen: naar het werk, naar school, naar de winkel. Goede bereikbaarheid is daarom cruciaal voor de leefbaarheid en vitaliteit van Zeeland. Veel mensen kunnen zelf in hun mobiliteit voorzien, en voor de lange afstand is de trein een prettig alternatief voor de eigen auto. Maar de afgelopen jaren neemt het gebruik van het openbaar busvervoer, met vaste routes en vaste tijden, steeds verder af: het aantal jongeren neemt af, het gebruik van de e-bike neemt toe en ouderen blijven langer autorijden. Tegelijkertijd blijft het hebben van mobiliteitskeuzes naast de eigen auto belangrijk als alternatief en om ook diegenen zonder rijbewijs mobiliteit te bieden. Het mobiliteitssysteem zoals het nu werkt past door de ontwikkelingen steeds minder bij de huidige tijd. Er zijn veranderingen nodig. Die veranderingen betreffen zowel de manier waarop mobiliteit wordt aangeboden, als de infrastructuur die daarvoor nodig is."*

De ambitie voor de opgave slimme mobiliteit is het komen tot een toekomstgericht mobiliteitssysteem, dat slimmer, sneller en schoner is en inspeelt op de technologische ontwikkelingen. Randvoorwaarden daarbij zijn betaalbaarheid, zekerheid, keuzevrijheid en toegankelijkheid.

<sup>5</sup> Nieuwe Lijnen: Beleidsplan openbaar vervoer Provincie Zeeland 2015-2025, d.d. juni 2013

<sup>6</sup> Een samenvatting van het vooronderzoek van de Rekenkamer is opgenomen in bijlage 1.

onderdeel uit van deze strategische opgave. De planning is dat de kaders voor het stads- en streekvervoer in Zeeland na 2024 medio 2021 door Provinciale Staten worden vastgesteld.<sup>7</sup>

### Focus onderzoek

Het onderzoek van de Rekenkamer legt de focus op de doeltreffendheid van het provinciale stads- en streekvervoer in de periode 2015 t/m maart 2020. De doelen die Provinciale Staten hiervoor in het verleden stelde, vormen het kader. In relatie tot de strategische opgave slimme mobiliteit blijven deze doelen relevant. Het stads- en streekvervoer binnen Zeeland en van en naar omliggende regio's blijft belangrijk voor mensen die geen alternatief hebben en/of waar fiets, e-bike, (deel)auto, carpoolapps en andere technologische ontwikkelingen niet kunnen voorzien in de mobiliteitsbehoefte.

Provinciale Staten stelden in 2013 de vigerende hoofddoelstelling op het gebied van stads- en streekvervoer vast:

*“Het openbaar vervoer in Zeeland sluit optimaal aan op de vraag van de reizigersgroepen scholieren/studenten, forenzen, vervoersarmen, verblijfstoeristen en mensen met een lichte zorgvraag en lichamelijke beperking.”* (Beleidsplan Nieuwe Lijnen, 2013: pagina 14).

Dit hoofddoel vertaalden Provinciale Staten vervolgens in de volgende drie subdoelstellingen<sup>8</sup>:

1. **Vraaggericht:** de vraag is de basis voor het aanbod, zowel in relatie tot de benodigde kwantiteiten als in relatie tot de gewenste kwaliteiten. Rijden met ‘lege’ bussen wordt uit maatschappelijk en financieel oogpunt ongewenst geacht. Er zijn in Zeeland vanaf 2015 drie vraaggerichte netten operationeel: het scholierennet, het spitsnet en het toeristennet.
2. **Verbindend:** trein, bus en fietsvoetveer bieden snelle, directe en relevante verbindingen binnen Zeeland en tussen Zeeland en de aangrenzende regio's. Vanaf 2015
3. **Maatschappelijk:** Voor mensen zonder eigen vervoer biedt het openbaar vervoer een volwaardige basismogelijkheid om maatschappelijk te participeren.

Bijlage 2 beschrijft het scholierennet, spitsnet, toeristennet, kernnet en flexnet in meer detail.

Naast deze drie subdoelstellingen is er nog een vierde provinciale doelstelling, welke voortkomt uit het beleid van de Provincie Zeeland op het gebied van energietransitie.

4. **Duurzaamheid:** het streven van Gedeputeerde Staten is dat het openbaar vervoer in Zeeland in 2025 volledig zonder CO<sub>2</sub> uitstoot is.<sup>9</sup> Provinciale Staten willen uitvoering geven aan de routekaart naar zero emissie openbaar vervoer.<sup>10</sup> Dit streven heeft betrekking op een bestuursakkoord dat het IPO afsloot met het Rijk in 2016.<sup>11</sup> Partijen kwamen daarin overeen dat alle instromende bussen emissievrij zijn aan de uitlaat en dat het regionaal busvervoer volledig emissievrij is aan de uitlaat in 2030, of eerder als zoveel mogelijk.

## 4. VRAAGSTELLING

### Centrale vraag

<sup>7</sup> Bron: Statenvoorstel notitie netwerksturing opgave slimme mobiliteit, GS, d.d. 28 januari 2020.

<sup>8</sup> Bronnen: Nieuwe lijnen, beleidsplan openbaar vervoer Provincie Zeeland 2015-2025, d.d. juni 2013, Mobiliteitsplan 2016 – 2019 Provincie Zeeland, d.d. juli 2016, Mobiliteitsvisie Provincie Zeeland 2022, d.d. juli 2016.

<sup>9</sup> Werkprogramma energietransitie 2018, Gedeputeerde Staten van Zeeland

<sup>10</sup> Omgevingsplan Zeeland 2018, vastgesteld door Provinciale Staten van Zeeland op 21 september 2018

<sup>11</sup> Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

***Was het stads- en streekvervoer in Zeeland in de periode 2015 t/m maart 2020 optimaal vraaggericht, verbindend, maatschappelijk en duurzaam?***

De centrale vraag valt uiteen in de deelthema's vraaggericht, verbindend, maatschappelijk en duurzaamheid in stads- en streekvervoer. In Zeeland biedt het scholierennet, forensennet en toeristennet het vraaggericht openbaar vervoer. Het kernnet is gericht op het borgen van de verbondenheid en het flexnet (belbus) op de maatschappelijkheid.

Per thema zal het onderzoek antwoord geven op de volgende deelvragen.

---

DEELVRAGEN VRAAGGERICHTHEID (HET SCHOLIEREN-,SPITS- EN TOERISTENNET)

***1. Hoe sloot het stads- en streekvervoer aan op de vraag van scholieren/studenten, forenzen en verblijfstoeristen in de periode 2015 t/m maart 2020?***

- 1.1 Hoe kregen Gedeputeerde Staten inzicht in de mobiliteitsbehoefte van studenten/scholieren, forenzen en verblijfstoeristen in de periode 2015 t/m maart 2020 en wat was die behoefte?
- 1.2 Hoe is het stads- en streekvervoer in Zeeland opgezet in de periode 2015 t/m maart 2020 om op de behoefte van scholieren/studenten, forenzen en verblijfstoeristen aan te sluiten?
- 1.3 Hoe gaf de vervoerder invulling aan de ontwikkelingsfunctie in relatie tot vraaggericht openbaar vervoer in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 1.4 Wat waren de kosten van het vraaggerichte stads- en streekvervoer voor scholieren/studenten, forenzen en verblijfstoeristen in de periode 2015 t/m 2019?
- 1.5 Wat waren de bezettingsgraden in het stads- en streekvervoer voor scholieren/studenten, forenzen en verblijfstoeristen in de periode 2015 t/m 2019?
- 1.6 Naar welke kwaliteit van het stads- en streekvervoer voor studenten/scholieren, forenzen en verblijfstoeristen streefden Gedeputeerde en Provinciale Staten in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 1.7 Is er bekend op basis van klanttevredenheidsonderzoek en objectief kwaliteitsonderzoek of de kwaliteitsdoelstelling voor vraaggericht openbaar vervoer in de praktijk gerealiseerd werd?
- 1.8 Welke ruimte biedt de concessie om optimalisaties door te voeren in het vraaggerichte stads- en streekvervoer en is hier in de periode 2015 t/m maart 2020 gebruik van gemaakt?
- 1.9 Wat deden Gedeputeerde Staten aan concessiebeheer in de periode 2015 t/m maart 2020 in relatie tot vraaggericht stads- en streekvervoer?
- 1.10 Wat kan er worden geleerd bij twee andere Provincies over de aanpak van vraaggericht stads- en streekvervoer?
- 1.11 Hoe werden Provinciale Staten geïnformeerd over de vraaggerichtheid van het stads- en streekvervoer in Zeeland in de periode 2015 t/m maart 2020?

---

DEELVRAGEN VERBONDENHEID (HET KERNNET)

***2. Hoe verbonden was het stads- en streekvervoer binnen Zeeland en tussen Zeeland en aangrenzende regio's in de periode 2015 t/m maart 2020?***

- 2.1 Naar welke snelheid, directheid en relevantie in het stads- en streekvervoer streefden Gedeputeerde en Provinciale Staten in de periode 2015 t/m maart 2020 binnen Zeeland en met aangrenzende regio's?
- 2.2 Hoe heeft het stads- en streekvervoer de beoogde snelheid, directheid en relevantie willen bieden binnen Zeeland en tussen aangrenzende regio's in de periode 2015 t/m maart 2020?



- 2.3 Wat was in de praktijk de snelheid, directheid en relevantie van de verbindingen in het stads- en streekvervoer binnen Zeeland (met name onderwijs- en zorginstellingen en stadscentra) en met aangrenzende regio's (Zuid-Holland, Noord-Brabant en Vlaanderen) in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 2.4 Hoe gaf de vervoerder invulling aan de ontwikkelfunctie in de periode 2015 t/m maart 2020 ten behoeve van snelle, directe en relevante verbindingen binnen Zeeland en met aangrenzende regio's?
- 2.5 Naar welke kwaliteit van het kernnet streefden Gedeputeerde en Provinciale Staten in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 2.6 Is er bekend op basis van klanttevredenheidsonderzoek en objectief kwaliteitsonderzoek of de kwaliteitsdoelstelling voor het kernnet in de praktijk gerealiseerd werd?
- 2.7 Welke ruimte biedt de concessie om optimalisaties door te voeren op het gebied van verbondenheid en hoe is hiervan gebruik gemaakt in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 2.8 Wat deden Gedeputeerde Staten aan concessiebeheer in de periode 2015 t/m 2020 in relatie tot verbondenheid?
- 2.9 Wat kan er worden geleerd bij twee andere Provincies over verbondenheid van het stads- en streekvervoer?
- 2.10 Hoe werden Provinciale Staten geïnformeerd over de verbondenheid van het stads- en streekvervoer in de periode 2015 t/m maart 2020?

---

#### DEELVRAGEN MAATSCHAPPELIJKHEID (HET FLEXNET)

### **3. Hoe maatschappelijk was het stads- en streekvervoer in Zeeland in de periode 2015 t/m maart 2020?**

- 3.1 Hoe kregen Gedeputeerde Staten inzicht in de mobiliteitsbehoefte van vervoersarmen en mensen met een lichte zorgvraag in de periode 2015 t/m maart 2020 en wat was die behoefte?
- 3.2 Naar welke kwaliteit van het stads- en streekvervoer voor vervoersarmen en mensen met een lichte zorgvraag streefden Gedeputeerde en Provinciale Staten in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 3.3 Hoe is het stads- en streekvervoer in Zeeland opgezet in de periode 2015 t/m maart 2020 om op de behoefte van vervoersarmen en mensen met een lichte zorgvraag aan te sluiten?
- 3.4 Hoe gaf de vervoerder invulling aan de ontwikkelfunctie in relatie tot maatschappelijk openbaar vervoer in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 3.5 Wat waren de kosten van het maatschappelijke stads- en streekvervoer ten behoeve van vervoersarmen en mensen met een lichte zorgvraag?
- 3.6 Hoe vaak werd er in de periode 2015 t/m 2019 gebruik gemaakt van het maatschappelijk stads- en streekvervoer en wat was de gebiedsdekkendheid?
- 3.7 Is er bekend op basis van klanttevredenheidsonderzoek en objectief kwaliteitsonderzoek of de kwaliteitsdoelstelling van het maatschappelijk stads- en streekvervoer in de praktijk gerealiseerd werd?
- 3.8 Wat deden Gedeputeerde Staten aan concessiebeheer in de periode 2015 t/m maart 2020 in relatie tot maatschappelijk stads- en streekvervoer?
- 3.9 Wat kan er worden geleerd bij twee andere provincies over maatschappelijk stads- en streekvervoer?
- 3.10 Hoe werden Provinciale Staten geïnformeerd over het maatschappelijk stads- en streekvervoer in Zeeland in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 3.11 Wat deden Provinciale en Gedeputeerde Staten om zelfredzaamheid bij bereikbaarheidsproblematiek te stimuleren en wat is het effect van dit beleid?

- 3.12 Hoe is in de periode 2015 t/m maart 2020 het doelgroepenvervoer en het flexnet met elkaar geïntegreerd in Zeeland en wat zijn hiervan de resultaten?

---

#### DEELVRAGEN DUURZAAMHEID (GEHELE STADS EN STREEKVERVOER)

#### **4. Hoe duurzaam was het stads- en streekvervoer in Zeeland in de periode 2015 t/m maart 2020?**

- 4.1 Wat is de CO<sub>2</sub>-uitstoot door het stads- en streekvervoer in Zeeland geweest in de periode 2015 t/m 2019?
- 4.2 Wat deden Gedeputeerde Staten in het kader van de routekaart naar zero emissie openbaar vervoer en wat is daarvan het effect in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 4.3 Wat kan er worden geleerd over duurzaam stads- en streekvervoer bij twee andere Provincies?

### 5. NORMENKADER

De deelvragen en daarmee de hoofdvraag worden beantwoord door de bevindingen te toetsen aan een normenkader. De Rekenkamer heeft op basis van het vooronderzoek het volgende concept normenkader opgesteld. De Rekenkamer kan het normenkader gaandeweg het onderzoek bijstellen, wanneer de bevindingen hiertoe aanleiding geven.

---

#### 1 NORMEN VRAAGGERICHTHEID

- 1.1 Gedeputeerde Staten hadden in de periode januari 2015 t/m maart 2020 inzicht in de mobiliteitsbehoefte van studenten/scholieren, forenzen en verblijfstoeristen.
- 1.2 De busvervoerder gaf invulling aan de ontwikkelingsfunctie in relatie tot vraaggericht openbaar vervoer in de periode 2015 t/m maart 2020, zoals dat door de Provincie werd beoogd?
- 1.3 De kosten van het vraaggerichte stads- en streekvervoer voor scholieren/studenten, forenzen en verblijfstoeristen in de periode 2015 t/m maart 2020 bleef binnen budget?
- 1.4 Gedeputeerde Staten hebben in de periode 2015 t/m maart 2020 SMART omschreven en gemotiveerd naar welke bezettingsgraden er werd gestreefd in het stads- en streekvervoer.
- 1.5 Gedeputeerde Staten monitorde in de periode 2015 t/m maart 2020 kwantitatieve reizigersinformatie en vervoersgegevens van het stads- en streekvervoer, waaronder de bezettingsgraden die in de praktijk gerealiseerd werden.<sup>12</sup>
- 1.6 Gedeputeerde Staten hebben SMART omschreven en gemotiveerd naar welke kwaliteit van het stads- en streekvervoer er in de periode 2015 t/m maart 2020 werd gestreefd en wat zij doen om dat te bereiken.
- 1.7 Gedeputeerde Staten hebben in de periode 2015 t/m 2019 inzicht in de gerealiseerde kwaliteit van het stads- streekvervoer op basis van klanttevredenheidsonderzoek en objectief kwaliteitsonderzoek.
- 1.8 De busconcessie bood ruimte om optimalisaties door te voeren in het vraaggerichte stads- en streekvervoer in de periode 2015 t/m maart 2020.
- 1.9 Provinciale Staten zijn in de periode 2015 t/m maart 2020 periodiek en volledig geïnformeerd over reizigersgegevens en vervoersinformatie van het vraaggerichte stads- en streekvervoer.

---

#### 2 NORMEN VERBONDENHEID

---

<sup>12</sup> Met reizigersinformatie en vervoersgegevens wordt bedoeld reizigersaantallen, reizigerskilometers, opbrengsten, kosten, dienstregelingsuren gepland en gerealiseerd.

- 2.1 Gedeputeerde Staten hebben in de periode 2015 t/m maart 2020 duidelijk omschreven en gemotiveerd naar welke mate van verbondenheid in het stads- en streekvervoer zij streefden in de periode 2015 t/m 2019 en wat zij deden om dat doel te bereiken.
- 2.2 Aansluitingen in het stads- en streekvervoer in de periode 2015 t/m 2019 verslechterden niet en verbeterden op de punten waar dat noodzakelijk was.
- 2.3 Gedeputeerde Staten hadden in de periode 2015 t/m 2019 inzicht in de gerealiseerde kwaliteit van het kernnet op basis van klanttevredenheidsonderzoek en objectief kwaliteitsonderzoek.
- 2.4 Gedeputeerde Staten monitorde in de periode 2015 t/m maart 2020 kwantitatieve reizigersinformatie en vervoersgegevens van het kernnet.<sup>13</sup>
- 2.5 De busvervoerder gaf invulling aan de ontwikkelfunctie in relatie tot het kernnet in de periode 2015 t/m maart 2020, zoals dat door de Provincie werd beoogd?
- 2.6 De busconcessie bood voldoende ruimte om optimalisaties door te voeren bij het kernnet.
- 2.7 Provinciale Staten zijn in de periode 2015 t/m maart 2020 periodiek en volledig geïnformeerd over de verbondenheid van het stads- en streekvervoer.

---

### 3 NORMEN MAATSCHAPPELIJKHEID

- 3.1 Gedeputeerde Staten hadden inzicht in de mobiliteitsbehoefte van vervoersarmen en mensen met een lichte zorgvraag in de periode 2015 t/m maart 2020?
- 3.2 De busvervoerder gaf invulling aan de ontwikkelfunctie in relatie tot maatschappelijk openbaar vervoer in de periode 2015 t/m maart 2020, zoals dat door de Provincie werd beoogd?
- 3.3 De kosten van het flexnet bleef in de periode 2015 t/m maart 2020 binnen budget?
- 3.4 Gedeputeerde Staten monitorde in de periode 2015 t/m maart 2020 kwantitatieve reizigersinformatie en vervoersgegevens van het flexnet.<sup>14</sup>
- 3.5 Gedeputeerde Staten hebben SMART omschreven en gemotiveerd naar welke kwaliteit van het flexnet er in de periode 2015 t/m maart 2020 werd gestreefd wat zij deden om dat te bereiken.
- 3.6 Gedeputeerde Staten hebben in de periode 2015 t/m 2019 inzicht van de gerealiseerde kwaliteit van het flexnet in de praktijk op basis van klanttevredenheidsonderzoek en objectief kwaliteitsonderzoek.
- 3.7 Provinciale Staten zijn in de periode 2015 t/m 2019 periodiek en volledig geïnformeerd over reizigersgegevens en vervoersinformatie van het vraaggerichte stads- en streekvervoer.
- 3.8 Gedeputeerde Staten stimuleerden zoals beoogd de zelfredzaamheid bij bereikbaarheidsproblematiek?
- 3.9 Het doelgroepenvervoer en het flexnet waren in Zeeland voldoende met elkaar geïntegreerd in de periode 2015 t/m maart 2020.

---

### 4 NORMEN DUURZAAMHEID

- 4.1 De CO<sub>2</sub>-uitstoot door het stads- en streekvervoer in Zeeland in de periode 2015 t/m 2019 wordt gemonitord.
- 4.2 Gedeputeerde Staten hebben duidelijk omschreven en gemotiveerd wat zij doen in het kader van de routekaart naar zero emissie openbaar vervoer en wat het effect daarvan is?
- 4.3 Gedeputeerde Staten rapporteren aan Provinciale Staten over de resultaten op het gebied van duurzaamheid in het stads- en streekvervoer.

---

<sup>13</sup> Met reizigersinformatie en vervoersgegevens wordt bedoeld reizigersaantallen, reizigerskilometers, opbrengsten, kosten, dienstregelingsuren gepland en gerealiseerd.

<sup>14</sup> Met reizigersinformatie en vervoersgegevens wordt bedoeld reizigersaantallen, reizigerskilometers, opbrengsten, kosten.

## 6. AFBAKENING

In deze paragraaf zijn de kernbegrippen uit de vraagstelling nader omschreven.

### VRAAGGERICHT

**Bezettingsgraad:** bezettingsgraad is een belangrijke indicator voor de vraaggerichtheid van het openbaar vervoer. De bezettingsgraad geeft aan hoeveel % van een bus, een buslijn of een netwerk ook daadwerkelijk gebruikt wordt door reizigers. Van invloed op de bezettingsgraad zijn het aantal dienstregelingsuren (de tijd die een bus volgens planning rijdt), het aantal reizigers en reizigerskilometers.

**Kostendekkendheid:** de verhouding tussen de opbrengsten en de kosten van het OV (%).

**Kwaliteit openbaar vervoer:** kwaliteit is een ruim begrip als het gaat om openbaar vervoer. Het gaat over de beschikbaarheid van reizigersinformatie, voorzieningen bij haltes, informatie bij vertragingen, punctualiteit, het rijgedrag van chauffeurs, zitplaatsbeschikbaarheid, het aantal klachten, sociale veiligheid, de inzet van versterkingsritten en het comfort die de ingezette bussen bieden.

**Klanttevredenheid:** waardering van reizigers over het openbaar vervoer gebaseerd op perceptie.

**Objectief kwaliteitsonderzoek:** objectief onderzoek naar kwaliteitsaspecten van het openbaar vervoer niet gebaseerd op perceptie.

### VERBINDEND

**Verbondenheid:** het stads- en streekvervoer sluit goed op elkaar aan, de routes zijn snel en sluiten aan op trein, boot en interprovinciale buslijnen.

**Reistijden:** het streven naar verbondenheid uit zich in zo kort mogelijke reistijden. De ontwikkeling van reistijden voor reizigers is daarmee een belangrijke indicator voor verbondenheid.

### MAATSCHAPPELIJK

**Gebiedsdekkendheid:** het percentage van de Zeeuwen in Zeeland dat toegang heeft tot een vorm van openbaar vervoer, inclusief flexnet.

**Zelfredzaamheid stimuleren:** Er is sprake van zelfredzaamheid als bewoners vervoersinitiatieven opstarten en onderhouden voor mensen die voor hun mobiliteit afhankelijk zijn van anderen. Hiervoor wil de Provincie onder meer de reisprofielen in kaart brengen van vervoersarmen en scholieren om vervolgens voor deze specifieke doelgroepen bestaande vervoersconcepten (door) te ontwikkelen en kansrijke pilots te testen. De provincie wil goede en kansrijke initiatieven stimuleren, faciliteren en verzamelen in een databank.<sup>15</sup> Binnen dit onderwerp is er speciale aandacht voor de rol van de elektrische fiets en in hoeverre deze kan bijdragen aan een betere bereikbaarheid van voorzieningen en in hoeverre de Provincie in dat geval de e-bike kan stimuleren.

#### Bereikbaarheid bovenlokale voorzieningen

De Provincie vindt het belangrijk dat bovenlokale voorzieningen voor alle Zeeuwen goed bereikbaar zijn. Het gaat daarbij vooral om zorg – en onderwijsinstellingen.

#### Integratie doelgroepenvervoer en flexnet

<sup>15</sup> Bron: Mobiliteitsplan 2016 – 2019 Provincie Zeeland, d.d. juli 2016

Het flexnet in Zeeland is vanaf 2015 opgezet voor overwegend vraagafhankelijk taxivervoer dat alleen beschikbaar is als een reiziger een rit reserveert. Dit als vervanging voor buslijnen die in de periode voor 2015 een (zeer) lage bezetting kenden. De Provincie wilde voor de organisatie van het flexnet samenwerken met de Zeeuwse gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het doelgroepenvervoer, waaronder het Wmo-vervoer (de regiotaxi) voor mensen met een beperking. De ambitie was daarbij om het doelgroepen vervoer te integreren met het flexnet en daarvoor de samenwerking met de Zeeuwse gemeenten aan te gaan.

## 7. ONDERZOEKSMETHODE

Om de geformuleerde vraagstelling te beantwoorden wordt gekozen voor een combinatie van documentenanalyse, interviews en data-analyse binnen een nader te bepalen aantal cases. Het onderzoek is opgedeeld in 3 fasen.

### Fase 1. Verkrijgen van overzicht

Het onderzoek begint met verkennende gesprekken. Daarmee wordt geïnventariseerd welke beleids- en werkdocumenten (bijvoorbeeld afwegingskaders en protocollen) er van toepassing zijn op het onderwerp en welke mensen/actoren er betrokken zijn in Zeeland bij de kernthema's van het onderzoek.

### Fase 2. Verkrijgen van inzicht

In deze fase wordt er verdieping aangebracht in het onderzoek. De beleids- en werkdocumenten die in fase 1 in beeld zijn gebracht worden geanalyseerd. Ook worden interviews gehouden met relevante betrokken personen en wordt vervoersdata voor een nader te bepalen aantal lijnen, reistrajecten en knooppunten geanalyseerd.

### Fase 3. Oordeelsvorming

In deze fase worden de bevindingen langs de meetlat van een normenkader gelegd. Dit normenkader is gebaseerd op algemene normen voor goed bestuur, bestaand (Rekenkamer)onderzoek naar openbaar vervoer. De toetsing aan het normenkader geeft een onderbouwd beeld van wat er al goed gaat en wat mogelijk verbetering behoeft. Het concept-normenkader is opgenomen in bijlage 2.

## 8. OPZET EINDRAPPORTAGE

De Rekenkamer staat een beknopte bestuurlijke nota voor ogen met de kern van de analyse (beantwoorden hoofdvraag en toets aan het normenkader), inclusief de conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreider rapport (nota van bevindingen) wordt als bijlage hierbij opgenomen. In de nota van bevindingen worden de deelvragen beantwoord.

## 9. ORGANISATIE

### Organisatie Rekenkamer Zeeland

Portefeuillehouder: drs. H.J.W. Verdellen

Projectteam: ing. M.L.M. Dobbelaer MSc., (projectleider-onderzoeker), drs. A. Maas QC (secretaris-onderzoeker), E. Dombi (onderzoeksassistente). Voor de data-analyse wordt mogelijk samengewerkt met een externe partij.

## 10. PLANNING

Wanneer	Wat	Wie
Maart 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vaststellen definitieve startnotitie</li> <li>• besluit tot toesturen definitieve startnotitie GS en PS.</li> </ul>	bestuur rekenkamer
april t/m juni 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interviews/documentenanalyse</li> <li>• data-analyse</li> <li>• Opstellen nota van bevindingen</li> </ul>	onderzoeksteam
Juli 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• afronden nota van bevindingen</li> <li>• verzoek tot ambtelijk wederhoor</li> </ul>	bestuur rekenkamer
augustus 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bespreken bevindingen met programmaraad</li> <li>• vaststellen Bestuurlijke nota</li> <li>• besluit tot toesturen bestuurlijke nota aan GS voor bestuurlijk commentaar</li> </ul>	bestuur rekenkamer en Programmaraad bestuur rekenkamer
22 September 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aanbieden PS</li> <li>• versturen persbericht</li> </ul>	bestuur rekenkamer
9 oktober 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beantwoorden vragen in Commissie Bestuur</li> </ul>	portefeuillehouder rekenkamer

## 11. COMMUNICATIE

Op een aantal momenten communiceren wij over het onderzoek. Deze paragraaf geeft hiervan een overzicht.

### Startnotitie

- Ter afstemming ontvangt de Programmaraad en de ambtelijke organisatie een conceptversie van de startnotitie.
- De rekenkamer stuurt de definitieve startnotitie ter kennisname aan Gedeputeerde en Provinciale Staten
- De portefeuillehouder van het onderzoek namens de rekenkamer heeft een startgesprek met de verantwoordelijke gedeputeerde(n) namens Gedeputeerde Staten.

### Nota van bevindingen

- De Provinciesecretaris ontvangt de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor.
- Ter afstemming bespreekt de rekenkamer de bevindingen met de programmaraad.
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve nota van bevindingen als bijlage bij de bestuurlijke nota.

### Eindrapport (bestuurlijke nota)

- De bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten wordt ingevoegd in de bestuurlijke nota en door de rekenkamer voorzien van een nawoord
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve bestuurlijke nota.
- De bestuurlijke nota wordt verstuurd aan alle geïnterviewde personen.

#### Externe communicatie

Het bestuur van de rekenkamer Zeeland stelt een persbericht vast. Het persbericht wordt verstuurd aan de reguliere perscontacten. De woordvoering over het onderzoek naar de pers geschiedt door de voorzitter van de rekenkamer Zeeland, mr. C.M. de Graaf.

## 12. SLTOPMERKING

Deze startnotitie is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.

## BIJLAGE 1 – SAMENVATTING VOORONDERZOEK

### BELEIDSPLAN OPENBAAR VERVOER ZEELAND: 2015 – 2025: NIEUWE LIJNEN

Het huidige beleidskader op het gebied van openbaar vervoer dateert voor een belangrijk deel uit juni 2013. Toen stelden Provinciale Staten het beleidsplan “Nieuwe lijnen” vast met het beleid voor openbaar vervoer in de periode 2015 -2025. Nieuwe lijnen bood onder andere het beleidskader voor Gedeputeerde Staten om vanaf 2015 over te gaan tot een nieuwe concessie voor het busvervoer in Zeeland. De toen vigerende concessies voor Zeeland liepen af in december 2014.<sup>16</sup> Gedeputeerde Staten gingen in augustus 2014 over tot de definitieve gunning van de concessie van het busvervoer voor de periode 2015 tot 2024 gegund aan Connexxion Openbaar Vervoer N.V.<sup>17</sup>

### FOCUS OP VRAAG LEIDDE IN 2015 TOT VERSOBERING LIJNENNET

Het beleidskader Nieuwe Lijnen hield voor het busvervoer een flinke koerswijziging in ten opzichte van de beleidsperiode die daaraan vooraf was gegaan. De focus op het aanbod van openbaar vervoer werd losgelaten.<sup>18</sup> In de praktijk leidde dat er vanaf 2015 toe dat het vaste lijnennet van het busvervoer werd versoerd en omgevormd tot een aantal verbindende buslijnen die de hele dag rijden (kernnet) of alleen in de spitsuren als aanvulling daarop voor de piekvraag (spitsnet en scholierenet).

In de periode 2005-2015 waren ‘basismobiliteit’ en het creëren van een zo constant mogelijk voorzieningenniveau belangrijke doelstellingen van de Provincie Zeeland. Deze ambities werden gerealiseerd.<sup>19</sup> Elke bebouwde kom in Zeeland werd minimaal tot 19.00 uur één keer per uur aangedaan door een bus (zondag één keer per twee uur). Voor de kleine kernen was 19.00 uur ook de eindtijd. Voor degenen die daarna nog met het OV wilden reizen, was er sinds september 2009 (Oosterschelderegio) en maart 2010 (Zeeuws-Vlaanderen) de mogelijkheid om het Wmo-vervoer (regiotaxi) te gebruiken. Op Walcheren is dergelijk aanbod niet tot stand gekomen. Daar is gewerkt met een zogeheten servicebus, die voortkwam uit de integratie tussen openbaar en doelgroepen vervoer.

Basismodaliteit als uitgangspunt leidde ertoe dat de omvang van de dienstregeling met circa 25% toenam. Het gevolg was dat er op het platteland veel bussen met weinig inzittenden bleken rond te rijden. Het zo constant willen houden van het voorzieningenniveau bood geen prikkel voor de vervoerders om het OV-aanbod te optimaliseren door capaciteit weg te halen waar het slecht gebruikt werd en dit toe te voegen op buslijnen waar wel vraag is.

### FLEXNET TER COMPENSATIE VOOR WEGVALLEN BUSVERVOER OP PLATTELAND

<sup>16</sup> Concessie Noord-Zeeland, vervoerder Connexxion, december 2006 – december 2012, verlengd tot december 2014, Concessie Midden-Zeeland, vervoerder Connexxion, maart 2008 – december 2014, Concessie Zeeuws-Vlaanderen, Veolia Transport/Connexxion, december 2006 – december 2012, verlengd tot december 2014.

<sup>17</sup> Bron: Brief GS aan PS d.d. 1 augustus 2014.

<sup>18</sup> Bronnen: Kadernota OV 2015-2020, Provincie Zeeland d.d. 6 november 2012. Beleidsplan Nieuwe Lijnen, Provincie Zeeland, d.d. 21 juni 2013.

<sup>19</sup> Evaluatie busvervoer Zeeland, adviesbureau NEA, 2012



Om de versobering van het aantal lijnen te compenseren werd de zogeheten haltetaxi ingevoerd (flexnet).<sup>20</sup> De haltetaxi is vraagafhankelijk taxivervoer dat alleen rijdt als de reiziger dat reserveert. Hiervoor moest een nieuwe samenwerking met gemeenten worden opgezet. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer (Wmo vervoer: regiotaxi). Doel van de Provincie was om voor de operationele aansturing aan te sluiten bij de Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland BV. In de Stedelijke gebieden (waar het vaste busvervoer blijft) werden kansen gezien voor integratie van Wmo vervoer met OV door dat beter toegankelijk te maken. Alleen te realiseren door een financiële bijdrage van de gemeenten, te betalen uit besparing op het Wmo-vervoer.

#### VERSOBERING BUSVERVOER HAND IN HAND MET BEZUINIGINGSDOELSTELLING

De Provincie besloot in 2012 12,7 % te bezuinigen op het openbaar vervoer wegens een bezuiniging op de Brede Doel Uitkering van het Rijk en het wegvallen van eigen middelen voor aardgasexploitatie (onderstaande tabel).

Samenvattend (alles prijspeil 2012):

Jaar	Beschikbaar			Kostenverdeling		
	BDU	Eigen middelen	Totaal	Fast Ferry	Overig	Bus
2012	€ 20.664.000	€ 800.000	€ 21.464.000	€ 2.768.000	€ 304.000	€ 18.392.000
2015	€ 18.740.000	€ 0	€ 18.740.000	€ 4.168.000	€ 304.000	€ 14.268.000
			-12,7%			-22,4%

Wegens een eerder genomen besluit om per 2015 € 1.400.000 aan kosten voor de Westerschelde ferry extra ten laste te brengen van het OV-budget, moest er vanaf 2015 22,4% bezuinigd worden op het busvervoer. Waar er in 2012 ruim 18 miljoen euro resteerde voor de bus, was dat in 2015 geslonken tot ruim 14 miljoen euro (zie bovenstaande tabel).

Het bedrag van circa 14 miljoen gold in principe als basisbudget voor de aanbesteding van de nieuwe busconcessie vanaf 2015. Daarbij besloten Provinciale Staten te kiezen voor ambitieniveau 2 en de dekking voor de extra benodigde financiële middelen (€ 1.132.000) te vinden in de meerjarenbegroting (onderstaande tabel).

Samenvattend (alles prijspeil 2012):

Kosten per jaar	Ambitieniveau 1	Ambitieniveau 2
Kernnet/spitsnet/scholierenet	*€ 10.600.000	*€ 10.900.000
Flexnet	€ 3.368.000	€ 4.200.000
Stimulering toeristisch vervoer	€ 300.000	€ 300.000
Totaal benodigd	€ 14.268.000	€ 15.400.000
Beschikbaar	€ 14.268.000	€ 14.268.000
Saldo	€ 0	-€ 1.132.000

\*) Afhankelijk van aanbestedingsresultaat

#### EXTRA PRIKKEL ONTWIKKELFUNCTIE VOOR VERVOERDER

<sup>20</sup> Hoofdstuk 3 gaat nader in op koerswijziging ten opzichte van de voorgaande beleidsperiode en de hoofdlijnen van het vigerende beleid van de Provincie Zeeland op het gebied van Openbaar Vervoer.

Nieuw was ook dat de ontwikkelfunctie van het busnetwerk compleet bij de concessiehouder werd neergelegd. De provincie zou gaan sturen op output (prestatiebesturing aan de hand van nog nader te bepalen indicatoren). Om de vervoerder te prikkelen kreeg deze ook opbrengstverantwoordelijkheid.

## BIJLAGE 2 – BESCHRIJVING BUSVERBINDINGEN PROVINCIE ZEELAND

Vanaf 2015 heeft de Provincie Zeeland gekozen voor een modulair opgebouwd OV-netwerk. De basis bestaat uit de trein, het fiets- voetveer Vlissingen Breskens en een aantal veelgebruikte buslijnen met snelle directe buslijnen tussen grote kernen die van 's morgens vroeg tot 's avonds laat rijden: het kernnet. Samen vormen deze verbindingen het hoofdnetwerk van het OV in Zeeland (figuur 1)



*Figuur 1: Hoofdnetwerk OV provincie Zeeland vanaf 2015.*

Aanvullend daarop zijn er op de drukke momenten maatwerkoplossingen in de vorm van spits- en scholierenlijnen, die inspelen op de piekbehoefte van scholieren en forenzen. Ook zijn er buurtbussen die tot stand zijn gekomen in samenwerking met de lokale bevolking (figuur 2). Het toeristennet speelt in op de behoefte van bezoekers van de provincie (figuur 3).

Als vervanging voor buslijnen op het platteland die een (zeer) lage bezetting kenden, is er vanaf 2015 een flexnet in Zeeland operationeel. Dit flexnet (haltetaxi's) met overwegend vraagafhankelijk taxivervoer rijdt als een reiziger een rit reserveert. Om de kosten van het flexnet te beheersen, worden de reizigers zoveel mogelijk naar het dichtstbijzijnde knooppunt van het kernnet gebracht. Daar kan men met de bus verder reizen.



Figuur 2: Busscholierenetnet en buurtbussn in Zeeland vanaf 2015



Figuur 3: Toeristennet bus in Zeeland vanaf 2015.