

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: n.v.t.  
Bedrag: € 0,00

Financiële consequenties opdracht/uitbesteding:

Kostensoort: n.v.t.  
Bedrag: € 0,00

Gedeputeerde  
belast met  
behandeling: dhr. A.J. van der Maas - Slimme Mobiliteit

Vergadering PS: 10 juni 2021  
Nr: 43861  
Agenda nr:

Vergadering GS: n.v.t.  
Nr: -

Onderwerp: Rapportage onderzoek Stads- en streekvervoer over de weg

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

## Samenvatting:

De provincie Zeeland is verantwoordelijk voor het stads- en streekvervoer over de weg in Zeeland. Hieronder vallen het lijnbusvervoer dat Connexxion in de provincie verzorgt, de Zeeuwse buurtbussen en de haltetaxi. De rekenkamer Zeeland onderzocht de doelmatigheid en doeltreffendheid van de provinciale inzet en financiële middelen die daarmee samengaan. De hoofdvraag van het onderzoek was of de Provincie de doelen in de praktijk realiseerde vanaf 2015 met betrekking tot vraaggerichtheid, verbondenheid, maatschappelijkheid en duurzaamheid. Ook is gekeken welke lessen er zijn te trekken voor de toekomst op basis van de analyse.

## Doel

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

## Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag die werd gesteld luidde:

*Was het stads- en streekvervoer in Zeeland vanaf maart 2015 optimaal vraaggericht, verbindend, maatschappelijk en duurzaam en welke lessen zijn op grond hiervan te trekken voor een toekomstgericht mobiliteitsnetwerk in Zeeland (Slimme Mobiliteit)?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn er vijf deelvragen geformuleerd:

1. *Hoe vraaggericht was het stads- en streekvervoer in Zeeland vanaf maart 2015 tot maart 2020?*
2. *Hoe verbonden was het stads- en streekvervoer binnen Zeeland en tussen Zeeland en aangrenzende regio's vanaf maart 2015 tot maart 2020?*
3. *Hoe maatschappelijk was het stads- en streekvervoer in Zeeland vanaf maart 2015 tot maart 2020?*
4. *Hoe duurzaam was het stads- en streekvervoer in Zeeland vanaf maart 2015 tot maart 2020?*
5. *Welke lessen voor een toekomstgericht mobiliteitsnetwerk in Zeeland zijn er te trekken op grond van het antwoord op de vorige deelvragen?*

## Hoofdconclusie

De rekenkamer geeft geen onafhankelijk totaaloordeel in het rapport. Het ontbreekt aan een normatief kader op specifieke onderdelen. De belangen die samengaan met de gestelde doelen, kunnen met elkaar strijdig zijn. Als onafhankelijk orgaan, is het niet aan de rekenkamer om een positie in te nemen in een debat daarover. Het onderzoek brengt indicatoren in beeld, maar behoudt zich van de weging daarvan als normen daarvoor niet bestuurlijk zijn vastgesteld. Dat is aan de politiek en is onderdeel van een goed samenspel

tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten, stelt de rekenkamer. Over dat samenspel is de rekenkamer kritisch. Naar het oordeel van de rekenkamer is verantwoording een zorgpunt en was evaluatie onvoldoende. De rekenkamer doet drie aanbevelingen die de positie van Provinciale Staten versterken.

## **Conclusies**

### Conclusie 1.

De rekenkamer kan geen onafhankelijk totaaloordeel geven over de resultaten van het beleid op het gebied van stads- en streekvervoer over de weg. Wegens het ontbreken van een normatief kader voor de vraaggerichtheid en de snelheid van verbindingen, de bereikbaarheid van voorzieningen met uitzondering van onderwijsinstellingen en duurzaamheid betreft deze wegging een belangenafweging van politieke aard.

### Conclusie 2.

Het stads- en streekvervoer is conform de doelstelling modulair opgebouwd. Een spitsnet is echter nauwelijks tot ontwikkeling gekomen terwijl dat vanuit het principe van vraaggerichtheid mogelijk gerechtvaardigd was geweest. Daar staat tegenover dat het extra kernnet dat Connexxion hoofdzakelijk in de plaats van het spitsnet in Zeeland realiseerde, ervoor heeft gezorgd dat de verbondenheid in het landelijk gebied ook buiten de spits grotendeels behouden bleef en het gebruik van de haltetaxi tot een minimum beperkt bleef.

### Conclusie 3.

Het systeem voor vraaggericht stads- en streekvervoer functioneert op tactisch-operationeel niveau in praktijk, zoals dat in het beleidskader Nieuwe Lijnen vooraf werd beoogd.

### Conclusie 4.

Het toeristennet heeft niet gefunctioneerd zoals dat vooraf in het beleidskader Nieuwe Lijnen werd beoogd.

### Conclusie 5.

De financiële gezondheid van de Zeeuwse busconcessie is een belangrijk aandachtspunt. Connexxion geeft aan dat de concessie verlieslatend is. Een verbeterplan is in ontwikkeling. Verantwoording over de kostendekkingsgraad ontbreekt, terwijl kostendekkingsgraad vooraf in het beleid wel als belangrijke indicator is genoemd.

### Conclusie 6.

De integratie met het Wmo-vervoer is minder tot ontwikkeling gekomen [dan] in de mate waarin dat vooraf werd beoogd.

### Conclusie 7.

Gedeputeerde Staten sturen duidelijk strategisch op het stads- en streekvervoer over de weg, maar monitoring en verantwoording zijn zorgpunten. De evaluatie van het beleid is onvoldoende geweest. Vooraf is in beleid opgenomen om de concessie elke drie jaar te evalueren. In 2016 is de concessie beleidsbreed geëvalueerd. Daarna gebeurde dat niet meer.

### Conclusie 8.

In het voortraject en gaandeweg de huidige concessie lag de focus in mindere mate op de snelheid van verbindingen, terwijl dat in het beleidskader Nieuwe Lijnen een gelijkwaardige doelstelling betrof

### Conclusie 9.

De verbondenheid met aangrenzende regio's is voornamelijk vraaggericht ingevuld. Wegens financiële overwegingen leidde de huidige concessie vanaf 2015 overwegend niet tot snellere en frequentere verbindingen met aangrenzende regio's. Een dagelijkse verbinding met Gent kwam niet tot ontwikkeling, ondanks dat de vervoersvraag qua omvang vergelijkbaar is met andere grensoverschrijdende verbindingen.

### Conclusie 10.

Het scholieren-net functioneert in de praktijk zoals dat vooraf in het beleidsplan Nieuwe Lijnen werd beoogd. De hybridisering in het onderwijs vormt een aandachtspunt, de huidige buslijnen zijn daarop minder ingericht.

#### Conclusie 11.

De haltetaxi functioneert adequaat. De beleidsdoelstelling met betrekking tot vervoersgarantie wordt in de praktijk gerealiseerd.

#### Conclusie 12.

Het percentage bushaltes in Zeeland dat toegankelijk moet zijn voldoet niet aan de regel van 40% die het Rijk hiervoor heeft gesteld. De Provincie is hiervoor niet primair verantwoordelijk. De bushaltes langs Provinciale wegen zijn voldoende toegankelijk in het licht van de 40% norm. Richting andere wegbeheerders heeft de Provincie een aanjaagfunctie. Daar wordt middels een subsidieregeling invulling aan gegeven.

#### Conclusie 13.

De stijging van de tariefstelling in de bus en haltetaxi voldeed aan het gestelde plafond in het door Provinciale vastgestelde beleid.

## **Lessen in relatie tot de opgave Slimme Mobiliteit**

### Les 1.

Monitoringsgegevens die de rekenkamer heeft geanalyseerd over de vraag naar stads- en streekvervoer onderbouwen de aannahme over een daling naar de vraag van het huidige stads- en streekvervoer over de weg niet. De trend is dat het gebruik en het aanbod ongeveer gelijk bleef in de periode 2015 – 2020, tot het moment dat de corona-epidemie het gebruik drastisch liet dalen.

### Les 2.

Inzicht bij de Provincie over de businesscase van het huidige aanbod aan stads- en streekvervoer over de weg is beperkt. Dit was vooral een zaak en zorg voor Connexxion in de periode vanaf 2015. Wanneer de Provincie de ontwikkelingsfunctie en mogelijk de opbrengstverantwoordelijk naar zich toe trekt, is deze kennis een aandachtspunt voor het meewegen van de te verwachte financiële consequenties van beleidswijzigingen in de besluitvorming daarover.

### Les 3.

De noodzaak om over te stappen op flexibel en fijnmazige systemen is een beleidskeuze. Het is essentieel om betrouwbare financiële en vervoerskundige aannames te doen op grond van monitoringsinformatie en het doen van pilots en in de besluitvorming alternatieven te wegen ten opzichte van de klassieke bus. De huidige concessie is ademend opgezet en hoeft geen belemmering te vormen voor het uitvoeren van pilots met flexibel en fijnmazige systemen.

### Les 4.

Het versnellen van busverbindingen kan conflicteren met de kostendekkendheid daarvan. Het is belangrijk het risico op reizigersverlies vervoerskundig te analyseren, te alloceren en daarvoor de noodzakelijke beheersmaatregelen te nemen.

### Les 5.

Om de ambitie voor een sterke hoogwaardige verbinding Terneuzen-Gent te realiseren is het noodzakelijk om expliciet daarvoor budget te reserveren. Het budget voor stads- en streekvervoer is binnen de huidige concessie niet toereikend om aanvullend een dagelijkse en rechtstreekse verbinding met Gent te realiseren. De reizigersopbrengsten dekken naar verwachting de kosten van deze verbinding niet.

### Les 6.

Actualisatie van het huidige halteplan is een aandachtspunt om te betrekken bij de Zeeuwse aanpak in het kader van Slimme Mobiliteit. Het beleid met betrekking tot fietsenstalling is in de huidige situatie reactief terwijl er verwacht wordt dat er een forse toename van het fietsgebruik zal zijn wegens het strekken van buslijnen. Tevens is toegankelijkheid een

aandachtspunt, aangezien de bushaltes in Zeeland niet voldoen aan de regel dat 40% toegankelijk dient te zijn voor mensen met een functiebeperking. Vanuit het beleid hebben Gedeputeerde Staten een coördinerende en controlerende rol.

### **Aanbevelingen**

1. De rekenkamer beveelt aan om de informatiepositie van Provinciale Staten met betrekking tot de strategische opgave Slimme Mobiliteit expliciet te maken, op voorstel van Gedeputeerde Staten, en hierover een debat te voeren.
2. De rekenkamer beveelt aan dat Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten als kader de geformuleerde lessen meegeven om te betrekken bij de uitwerking van de strategische opgave Slimme Mobiliteit
3. De rekenkamer beveelt aan dat Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten opdragen om expliciet jaarlijks te laten rapporteren over de resultaten van het gevoerde beleid. Gedacht kan worden aan een bespreeknotitie ter behandeling in een Statencommissie.

In haar reactie complimenteren Gedeputeerde Staten de rekenkamer met de uitgebreide analyse (zie pp. 15 en verder van de bestuurlijk nota). Wel is men kritisch ten aanzien van de conclusies (5, 6 en 7) die door de rekenkamer worden getrokken en plaatst het college verschillende opmerkingen ten aanzien van de lessen (1, 2, 4 en 5).

Ten slotte constateert het college dat de aanbevelingen zich richten op de interactie tussen het provinciaal bestuur en de politiek en niet zozeer op hoe voor de reiziger verbeteringen kunnen worden bereikt.

De rekenkamer geeft in haar reactie te kennen de aanbevelingen bewust te hebben beperkt tot deze interactie. *De reiziger bestaat niet*, zo blijkt uit dit rekenkameronderzoek. Reizigers hebben wisselende behoeftes en belangen, terwijl er een duidelijk begrenst budget is. Het huidige beleid van Provinciale Staten onderkent deze verschillen. De rekenkamer oordeelt dat het aan Gedeputeerde - en Provinciale Staten is om de reizigersbelangen en behoeftes te wegen en niet aan de rekenkamer.

Uit het nawoord van de rekenkamer blijkt dat de opmerkingen van de Gedeputeerde Staten hebben geleid tot enkele aanpassingen van het rapport.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Het presidium,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

Drs. F.J. van Houwelingen MPA, griffier

### **Ontwerp-besluit**

De staten der provincie Zeeland,  
gelezen het voorstel van het presidium van 31 mei 2021

#### **besluiten:**

1. Gedeputeerde Staten op te dragen een voorstel te doen waarmee de informatiepositie van Provinciale Staten met betrekking tot de strategische opgave Slimme Mobiliteit expliciet wordt gemaakt en dat aan Provinciale Staten voor te leggen voor debat;
2. Gedeputeerde Staten als kader de geformuleerde lessen mee te geven om te betrekken bij de uitwerking van de strategische opgave Slimme Mobiliteit;

3. Gedeputeerde Staten op te dragen om expliciet jaarlijks te rapporteren over de resultaten van het gevoerde beleid middels een bespreknotitie ter behandeling in een Statencommissie.