

Beheer en aanbesteding concessies openbaar vervoer deel 1 bestuurlijk rapport

Blommaert M.F. (Marleen)

Van Galen A.C.F. (Arianne)

Rekenkamer Zeeland

Middelburg, november 2012

REKENKAMER ZEELAND

Leden

Dr. P. Castenmiller (voorzitter)

Mr. C.M. de Graaf

Drs. A.B.C. de Klerck

Onderzoekers

Drs. M.F. Blommaert

Drs. A.C.F. van Galen

Secretariaat

Postadres: Postbus 6001

4330 LA Middelburg

Telefoon: 0118-631841

E-mail: rekenkamer@zeeland.nl

Website: www.rekenkamerzeeland.nl

Twitter: [@rekenkamerzld](https://twitter.com/rekenkamerzld)

Inhoudsopgave

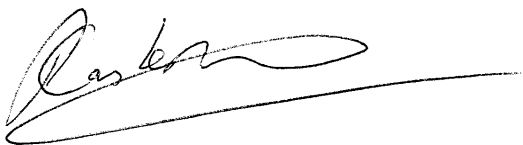
Voorwoord	5
1 Onderzoek Beheer en aanbesteding concessies openbaar vervoer	7
Inleiding	7
Onderzoeksvraag en normenkader	7
2 Concessie Openbaar Vervoer Zeeland	9
Beleid	9
Provinciaal Verkeer- en Voervoerplan	9
Het openbaar vervoerbeleidsplan	10
Verschillen BOV 2005 en PVVP 2008	11
3 Beleid vertaald: concessiebeheer	13
Concessiebeheer	13
Concessiebeheerplan	13
Informatievoorziening en dataverzameling	13
Invloed provincie op uitvoering van de concessie	14
Betrokkenheid derden	15
Beleidsverantwoording	15
4 Conclusies en aanbevelingen	17
Toetsing aan het normenkader	17
Eindconclusie	18
Aanbevelingen	18
5 Bestuurlijke reactie	21

Voorwoord

Zeeland is een betrekkelijk uitgestrekte en dunbevolkte provincie. In een dergelijk gebied is een goede inrichting van het openbaar vervoer voor de inwoners van groot belang. Tegelijkertijd is het een enorme uitdaging om dit realiseren. Dat stelt niet alleen hoge eisen aan de bedrijven die invulling geven aan het openbaar vervoer. In essentie ligt de eindverantwoordelijkheid bij de instantie die de uitgangspunten voor het openbaar vervoer vaststelt en tegelijkertijd de financiering verzorgt; de Provincie. In dit perspectief vormt de aanbesteding van de concessie voor het openbaar vervoer één van de meest wezenlijke opdrachten van het provinciaal bestuur, zowel wat maatschappelijk belang als de financiële belangen betreft.

Dit maakt het beleid van de provincie op het terrein van het openbaar vervoer een uitermate relevant onderwerp voor een onderzoek door de Rekenkamer. De timing van een dergelijk onderzoek is dan wel van groot belang. Een eenmaal door de provincie verleende concessie voor het openbaar vervoer kent vaak een looptijd van verschillende jaren. In die tijd is het vrijwel onmogelijk voor Provinciale Staten om tussentijds invloed uit te oefenen op uitvoering van dit beleid. Het is juist gedurende de voorbereiding en besluitvorming rond een nieuwe concessieverlening dat Provinciale Staten grote invloed kunnen hebben op de inrichting van het openbaar vervoer. In Zeeland is voorzien dat een nieuwe concessie voor het openbaar vervoer (exclusief de Fast-ferry) in 2014 zal worden verleend. Dit betekent dat in 2013 de besluitvorming wordt voorbereid en dat ook in dat jaar de uitgangspunten en ambities worden vastgesteld. Om die reden heeft de Rekenkamer Zeeland het uitermate nuttig geacht om in 2012 onderzoek te doen naar het beheer van de lopende concessies. Een dergelijk onderzoek draagt bij aan de controlerende rol van Provinciale Staten. Immers, het onderzoek verschaft inzicht of en in welke mate de doelstellingen die bij de start van de lopende concessies voor het openbaar vervoer zijn geformuleerd daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Minstens zo belangrijk zijn de lessen die kunnen worden getrokken uit het beheer van de lopende concessies. Deze kunnen een bijdrage leveren aan de eisen en doelstellingen die opgenomen worden in de nieuwe concessie.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek bleek dat besluitvorming rond de nieuwe concessie al vroeg in 2013 zal plaatsvinden. Dit verkortte de beschikbare doorlooptijd voor het onderzoek. Mede dankzij een goede samenwerking en afstemming van onze activiteiten met de ambtelijke organisatie van de provincie alsmede met het College van Gedeputeerde Staten is het mogelijk gebleken ons onderzoek versneld af te ronden. Onder meer hebben wij het zeer op prijs gesteld dat de ambtelijke organisatie en het College van Gedeputeerde Staten hebben meegewerkt aan een aanmerkelijke inkorting van de gebruikelijke termijnen voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Bovendien geeft de bestuurlijke reactie op onze rapportage en aanbevelingen er blijk van dat Gedeputeerde Staten zich kunnen vinden in onze bevindingen en prijs stellen op onze conclusies en aanbevelingen. Om die reden hebben wij afgezien van een bestuurlijk nawoord. Niet alleen zou dat de afronding van het rapport nodeloos hebben vertraagd, het zou ook niets meer hebben toegevoegd. Immers, nu zijn Provinciale Staten aan zet om sturing te geven aan het beleid. Het is daarom dat ik u dit rapport van harte aanbeveel.



Dr. P. Castenmiller
Voorzitter Rekenkamer Provincie Zeeland

1 Onderzoek Beheer en aanbesteding concessies openbaar vervoer

Inleiding

De Rekenkamer deed in de periode juni 2012 - oktober 2012 onderzoek naar de aanbesteding en het beheer van de concessieverlening openbaar vervoer in Zeeland als onderdeel van het onderzoeksplan 2012. De huidige OV-concessies lopen in 2014 af en moeten opnieuw aanbesteed worden. Dit was voor het merendeel van de Statenfracties reden om het onderwerp 'concessieverlening openbaar vervoer' aan te dragen als potentieel onderzoeksonderwerp voor 2012.

Op 1 augustus 2012 liepen de concessies met Connexxion voor Noord-Zeeland en met Veolia voor Zeeuws-Vlaanderen af. Deze concessies zijn met twee jaar verlengd, zodat er in 2014 één concessie voor de hele provincie kan worden afgesloten (exclusief de Fast-ferry Vlissingen-Breskens; dit contract is verlengd t/m 2016).

De planning is dat in december 2012 de kadernota openbaar vervoer gereed is. Begin 2013 dient het beleidsplan gereed te zijn, dat als basis dient voor het Programma van Eisen voor de aanbesteding van de nieuwe OV-concessie. Zowel de kadernota als het beleidsplan zullen aan Provinciale Staten worden voorgelegd.

Dit rekenkameronderzoek is bedoeld om een bijdrage te leveren aan Provinciale Staten in die fases van het proces waar Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende rol vervullen; bij het stellen van de kaders voor het openbaar vervoerbeleid en na afloop van de concessieperiode c.q. de beleidsperiode.

Onderzoeksvraag en normenkader

De hoofdvraag in het onderzoek is:

Vraagstelling

Hoe vindt het concessiebeheer momenteel plaats – met name in relatie tot de nieuwe aanbesteding van het openbaar vervoer in Zeeland – en welke verbeteringen zijn hierin mogelijk?

Hoe vinden in algemene zin aanbestedingen voor het openbaar vervoer plaats en welke belangrijke aandachtspunten – vanuit zowel de kaderstellende en controleren rol als vanuit het volksvertegenwoordigende perspectief van Provinciale Staten – levert dat op voor de besluitvorming over de nieuwe aanbesteding?

Voor het normenkader verwijzen we naar de rapport van bevindingen.

Dit *bestuurlijk rapport* bevat de hoofdconclusies en aanbevelingen ten aanzien van de concessieverlening openbaar vervoer (hoofdstuk 3).

Aan de conclusies en aanbevelingen gaat een korte beschrijving van de het beleid ten aanzien van mobiliteit en openbaar vervoer vooraf (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt kort het concessiebeheer geschetst.

Detailinformatie over de onderwerpen uit de hoofdconclusies en aanbevelingen zijn te vinden in het *rapport van bevindingen* waarin de resultaten van het onderzoek uitgebreid zijn beschreven en van een toelichting zijn voorzien. Dit onderzoeksrapport is te raadplegen op de website van de Rekenkamer Zeeland: www.rekenkamerzeeland.nl.

2 Concessie Openbaar Vervoer Zeeland

Beleid

Bij dit onderwerp is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen beleid en uitvoering. De rol van Provinciale Staten is vooral gelegen in de fase waarin beleid wordt vastgesteld en wordt geëvalueerd ten behoeve van de bijstelling van beleid. De uitvoering van het beleid in een programma van Eisen en de uiteindelijke concessie is primair een verantwoordelijkheid van Gedeputeerde staten.

Provinciaal Verkeer- en Voervoerplan

Het Provinciaal Verkeer- en Voervoerplan (PVVP) is een koepelplan, de kapstok waaraan het totale mobiliteitsbeleid wordt opgehangen en dateert uit 2003. Het PVVP beschrijft de integrale visie op verkeer en vervoer en hoe die visie concreet uitgewerkt gaat worden. In 2008 is het PVVP geactualiseerd. De beleidsvisie heeft een looptijd tot 2020. De uitwerking loopt tot 2015.

In het PVVP worden drie doelstellingen voor het openbaar vervoer benoemd:

1. Er is in Zeeland 100% dekking van openbaar vervoer in de kernen met minimaal oproepafhankelijk vervoer (belbus).
2. Het streekvervoer is in 2015 integraal toegankelijk. In 2010 wordt de dienstverlening uitgevoerd door lagevloerbussen. In datzelfde jaar zijn in ieder geval de knooppunten en vitale haltes van het streekvervoer aangepast.
3. Afvaarten van de Fast-ferry Vlissingen-Breskens vinden plaats conform de vastgestelde dienstregeling. De betrouwbaarheid van de dienstregeling over een geheel jaar gemeten bedraagt tenminste 97%.

Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende hoofdlijnen van beleid:

- Netwerkopbouw: het ligt in de bedoeling om het OV-aanbod meer gestalte te geven via een Zeeuws model van samenwerking tussen overheden.
- Bundeling openbaar vervoer en doelgroepenvervoer: samen met de Zeeuwse gemeenten ontwikkelt de provincie een op de behoeften van de Wmo-doelgroep afgestemd vervoerssysteem, waarbij OV de drager is en de gemeenten financieel bijdragen.
- Innovatie: de provincie stimuleert experimenten in het openbaar vervoer.
- OV-chipkaart: de provincie streeft ernaar dat het voor de OV-reizigers niet moeilijker of lastiger wordt om een vervoerbewijs voor het OV te kopen.
- Implementatie van het KAR-systeem (korte-afstand-radio), zodat de beïnvloeding van verkeerslichten ook plaats kan vinden door hulpdiensten. Investerings- en onderhoud zijn minder.
- Concessiebeheer: de provincie toetst via eigen onderzoek en via van vervoerders verkregen gegevens of voldaan wordt aan de concessievoorwaarden.
- Toegankelijkheid: het openbaar moet integraal toegankelijk zijn voor mensen met en zonder (fysieke) beperking.
- Milieuaspecten: terugdringen van de uitstoot van voertuigen.
- OV-impuls 2009 t/m 2011: verbeteren van de beeldvorming van het OV met als streven een reizigersgroei van 2% ten opzichte van 2008.

Naast de doelstellingen uit het PVVP 2008 zijn in 2012 twee doelstellingen in de programmabegroting toegevoegd:

1. Voor het fietsvoetveer wordt dit jaar een beheerplan opgesteld, waarmee de relatie kwaliteit-budget inzichtelijk wordt gemaakt.

2. Het OV-gebruik neemt ten opzichte van 2008 toe met 2% per jaar over de periode 2009 tot en met 2012.

Het openbaar vervoerbeleidsplan

Het openbaar vervoerbeleidsplan is een uitwerking van het PVVP en is in 2005 opgesteld. In 2012 is het OV-beleid geëvalueerd door onderzoeksbureau Panteia/NEA. Begin 2013 wordt het nieuwe beleidsplan voorgelegd aan Provinciale Staten. In onderstaande figuur zijn deze doelstellingen opgesomd en is aangegeven of de doelen smart geformuleerd zijn, ze gemonitord worden en de beoogde effecten zijn bereikt¹.

Het openbaar vervoerbeleid kent de volgende doelstellingen²:

	Doelen visie OV	Smart geformuleerd	Wordt er gemonitord	Beoogde effecten bereikt
1.	Een goede afstemming van het openbaar vervoeraanbod op de daadwerkelijke vervoervraag. Voorkomen moet worden dat met (bijna) lege bussen wordt gereden.	Gedeeltelijk	Ja	Nee
2.	Openbaar vervoer in alle Zeeuwse kernen. Waar mogelijk met een vaste bus, waar nodig met oproepafhankelijk vervoer (BOV). Er is in Zeeland 100% dekking van openbaar vervoer in de kernen met minimaal oproepafhankelijk vervoer (belbus) (PVVP).	Ja	Ja	Ja
3.	Een betrouwbare en snelle hoofdstructuur tussen de verschillende gebiedsdelen en steden, ook als het aantal reizigers soms wat lager is.	Nee	Ja	Niet volledig
4.	Een reizigerstarief dat bij het oproepafhankelijke vervoer gelijk is aan de vaste bus.	Ja	Niet langer van toepassing	Niet langer van toepassing
5.	Een zo constant mogelijk voorzieningenniveau tijdens de looptijd van concessies, zodat de reiziger langere tijd weet waar hij aan toe is.	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk (indirect)	Ja, maar met negatieve bijeffecten (w.o. lege bussen)
6.	Aantrekkelijk openbaar vervoer voor scholieren en toeristen.	Nee	Gedeeltelijk (Kwaliteitsonderzoek Scholierenvervoer Zeeland)	Scholieren: grotendeels Toeristen: niet volledig
7.	Het streekvervoer is in 2015 integraal toegankelijk. In 2010 wordt de dienstverlening uitgevoerd door lage vloerbussen. In datzelfde jaar zijn in ieder geval de knooppunten en vitale halten van het streekvervoer aangepast.	Ja	Ja	Integraal toegankelijk: Ja Knooppunten en vitale halten: nee

¹ Evaluatierapport Panteia/NEA, hoofdstuk 4.

² Provinciaal Beleidsplan OV 2005, pagina 5.

Doelen visie OV		Smart geformuleerd	Wordt er gemonitord	Beoogde effecten bereikt
8.	Afvaarten van de Fast-ferry Vlissingen-Breskens vinden plaats conform de vastgestelde dienstregeling. De betrouwbaarheid van de dienstregeling over een geheel jaar gemeten bedraagt tenminste 97%	Ja	Ja	Ja

'Ja' betekent dat de provincie de (doel)indicatoren op een systematische manier monitort.

'Nee' houdt in dat monitoring niet systematisch voorkomt.

'Gedeeltelijk' wil zeggen dat een deel van de ambities gemonitord wordt.

Om die doelstellingen te realiseren werden de volgende accenten in het beleid gelegd:

- Een hoofdstructuur van vaste verbindende lijnen tussen de steden en gebiedsdelen. Elke verbindende lijn krijgt een gegarandeerde minimumfrequentie, sluit aan op andere verbindende lijnen en – waar van toepassing – op de trein en de Fast-ferry.
- De verdere lijnvoering en dienstregeling voor het vaste busvervoer – de ritten waarvoor niet eerst gebeld hoeft te worden – worden gestoeld op het werkelijke gebruik van lijnen en ritten. Lijnen met een zeer geringe bezetting, vervallen als vaste lijn. Lijnen waar relatief veel reizigers gebruik van maken, worden geïntensiveerd.
- Basismobiliteit voor alle Zeeuwse kernen (bebouwde kommen). Daar waar dit door te weinig reizigers niet kan met een vaste bus, wordt een belbus ingezet.
- Doelgroepenvervoer, vervoer op maat, voor scholieren en toeristen.

Verschillen BOV 2005 en PVVP 2008

Het provinciaal beleidsplan openbaar vervoer dateert uit 2005 en vloeit voort uit het PVVP 2003. In oktober 2008 - dus gedurende het vigerende beleidsplan OV - is het geactualiseerde PVVP vastgesteld. De ambities zoals die geformuleerd zijn in het OV-beleid 2005 staat niet expliciet in het PVVP 2008 vermeld.

Daar waar de omschrijving van de rol van de provincie op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau helder in het OV-beleidsplan 2005 is omschreven, zet het PVVP 2008 sterk in op een zoektocht naar een juist model (het Zeeuwse model). Op vijf punten verschillen het BOV en het PVVP qua visie op OV.

Tabel 1 Verschillen BOV - PVVP³

	BOV 2005	PVVP 2008
Organisatiemodel	<ul style="list-style-type: none"> • Hiërarchisch: geen sprake van een daadwerkelijk overlegmodel met lokale overheden • Sectoraal: wmo-vervoer maakt geen onderdeel uit van het OV-beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Zeeuws model van samenwerking tussen overheden • Integratie van het aanbod van basis-OV met doelgroepenvervoer
Innovatiemodel	Verantwoordelijkheid voor innovatie en ontwikkeling ligt bij de vervoerders	Provincie stimuleert experimenten die gericht zijn op een goede organisatie, ontwikkelen van exploitatiesystematiek en/of prijssystematiek, behouden reizigers en/of aantrekken nieuwe reizigers.

³ Evaluatierapport, Panteia/NEA, pagina 17-19.

	BOV 2005	PVVP 2008
Concessiebeheer	Rol gemeenten niet benoemd.	Betrokkenheid gemeenten expliciet benoemd.
Toegankelijkheid	Sectoraal: fysieke toegankelijkheid van bussen	Integraal: legt een relatie met doelgroepenvervoer
OV-impuls	Geen groeiambitie	Reizigersgroei bij het OV biedt efficiency voor diverse stakeholders, binnen en buiten de OV-sector (cross-sectoraal) ⁴

Wat uit bovenstaand overzicht blijkt is een richting van meer samenwerking, meer integraal en met andere partners.

In dat kader is het goed om op te merken dat er uit de interviews met Statenleden de richting naar meer integraliteit duidelijk onderschreven werd. Wat duidelijk aangegeven werd was dat er een behoefte lag om in het nieuwe OV-beleid en de nieuwe concessie de verbinding te leggen met thema's als krimp en daarmee samenhangend sociaal beleid en onderwijsbeleid (met name het openbaar vervoer voor ouderen en scholieren onder de achttien jaar).

⁴ Bijvoorbeeld door integratie tussen Wmo en OV gaan meer huidige Wmo-reizigers gebruik maken van het OV, waardoor reizigersgroei kan worden gerealiseerd en tegelijkertijd kosten aan gemeentelijke zijde kunnen worden bespaard.

3 Beleid vertaald: concessiebeheer

Concessiebeheer

Het mag duidelijk zijn dat het beheren van de concessie minstens zo belangrijk als de aanbesteding en de concessieverlening. Een vervoerder is na het verlenen van de concessie niet verplicht aanvullende informatie te leveren. Idealiter wordt daarom gelijktijdig met het programma van eisen een monitoringplan gemaakt dat als bijlage integraal wordt toegevoegd aan het programma van eisen. De provincie heeft in het meest recente bestek (Midden-Zeeland, 2008, bijlage 6.1 – 6.3.4) gedetailleerd beschreven welke informatie vervoerders op welke manier moeten aanleveren. Het concessiebeheer doet de provincie zelf. Het is ondergebracht bij de afdeling Verkeer en Vervoer. Vanaf 2010 presenteert de provincie de resultaten van de dataverzameling en de analyses in jaarlijkse rapporten en kwartaalrapportages. Uit de interviews bleek dat het zoeken naar een bruikbare set data en het verwerken daarvan tot een bruikbaar rapport voor concessieverlener en concessiehouder een groei-model is, dat nog niet volledig is uitgekristalliseerd.

Concessiebeheerplan

Het KpVV heeft een voorbeeld concessiebeheerplan gemaakt.⁵ Wanneer we het bestek van de concessie Midden-Zeeland naast de tabel van het KpVV leggen (zie tabel 5, rapport van bevindingen), zien we dat het merendeel van de inhoudelijke punten opgenomen zijn in het bestek en de bijlagen daarbij. Uit de interviews met de concessieverlener en de concessiehouders kwam naar voren dat in onderling overleg over het merendeel van de procesmatige punten afspraken zijn gemaakt. De Rekenkamer heeft in de dossiers niet kunnen toetsen of die afspraken systematisch op papier zijn vastgelegd, anders dan in het bestek en door gunnen c.q. accepteren van de concessie.

Informatievoorziening en dataverzameling

In het bestek is opgenomen dat de vervoerder Gedeputeerde Staten van informatie voorziet ten behoeve van de monitoring van de concessievoorschriften. De wijze waarop die informatie aangeleverd dient te worden is vastgelegd in een 'informatieprofiel'.

Sommige elementen van de concessie vereisen goedkeuring van Gedeputeerde Staten en advies of instemming van het OPOV.⁶ Uit het dossieronderzoek blijkt dat dit bijvoorbeeld gebeurt voor het aanpassen of uitbreiden van de dienstregeling. Gemeenten worden van aanpassingen op de hoogte gesteld.

De ervaring van de provincie is dat de informatie door de vervoerders aangeleverd wordt. De gegevens komen echter niet altijd op de afgesproken tijd, maar wel na rappelleren. Sommige informatie blijkt in de praktijk te zorgen voor een dataoverload. Provincie en vervoerders bekijken hoe dit in de praktijk omgevormd kan worden naar bruikbare en overzichtelijke databestanden.

Uit het dossieronderzoek via Corsa kon niet opgemaakt worden of vervoerders voldaan hebben aan de verplichting tot het indienen van de analyse vervoeraanbod, ontwikkelplan en marketingplan 2010. De analyses en plannen zijn niet in het archief aangetroffen. Bij navraag bij de beleidsafdeling bleek dat de marketingplannen door de vervoerders aangeleverd zijn. De analyse vervoersaanbod en het ontwikkelplan zijn door de vervoerders meegenomen in de jaarlijkse voorstellen voor de dienstregelingswijziging, maar niet op de strategische wijze zoals bedoeld in de concessie.

⁵ Zie www.kpVV.nl Sleutels voor concessiebeheer.

⁶ Het OPOV is het Reizigersoverleg Zeeland. Zij adviseren o.a. over dienstregeling, tarieven, beleidsplan, marketingplan et cetera.

Sinds 2010 monitort de provincie het openbaar vervoer systematisch. Er zijn twee jaarrapportages uitgebracht (2010, 2011). Vanaf 2012 wordt er gewerkt met kwartaalrapportages per concessiegebied. In 2010 is een publieksversie van de beschikbare data gepubliceerd "Kengetallen Openbaar Vervoer Zeeland".

Dit betekent niet dat er vóór 2010 geen monitoringinformatie verzameld werd. De verzamelde informatie is echter niet op geaggregeerde en systematische manier gepresenteerd.

Met de introductie van de OV-chipkaart en GPS op de bussen, zijn er nog veel meer data te verzamelen. Uit de interviews met betrokkenen bleek het volgende ten aanzien van dataverzameling en monitoring.

- Het omzetten van beschikbare informatie naar bruikbare monitoringsystemen is een proces dat nog niet uitgekristalliseerd is. Potentieel zijn zeer grote datasets beschikbaar.
- Van belang is dat die informatie verzameld wordt die noodzakelijk is om de doelen uit het beleidsplan te kunnen beoordelen.
- Daarnaast moeten projecten op een vergelijkbare manier gemonitord worden, zodat uitkomsten met elkaar vergeleken kunnen worden.

Invloed provincie op uitvoering van de concessie

De provincie heeft veel verantwoordelijkheid voor de uitvoering en ontwikkeling van het openbaar vervoer bij de vervoerder gelegd. Desondanks behouden Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om de uitvoering van de concessie te beïnvloeden. In het bestek is bijvoorbeeld vastgelegd dat het ontwikkelplan, het marketingplan en het marktwerkingsplan aan Gedeputeerde Staten moeten worden voorgelegd voor goedkeuring. Zo moet ook een wijziging in de dienstregeling aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd. In het bestek is vastgelegd dat er gedurende de looptijd van de concessie een analyse moet worden gemaakt van het openbaar vervoeraanbod (lijnennet), waarin het op dat moment bestaande openbaar vervoeraanbod en de kwaliteit daarvan wordt vergeleken met de (potentiële) vraag van reizigers in de komende twee tot vier jaar. Deze analyse komt weer terug in het ontwikkelplan. Dit biedt de mogelijkheid om gedurende de looptijd in te spelen op actuele ontwikkelingen.

De provincie heeft de mogelijkheid om via steekproeven te controleren of de vervoerder zich houdt aan de concessievoorschriften. Op basis van deze controles kan de provincie sancties treffen, ook als geconstateerd is dat een concessievoorschrift slechts eenmaal overtreden is.

De provincie Zeeland maakt in de praktijk geen gebruik van sancties of een bonus-/malussysteem. De ervaring van zowel de medewerkers van de provincie als de vervoerders is dat knelpunten het meest effectief in gezamenlijk overleg worden opgelost.

Bovendien zijn aan het doorvoeren van een sanctie of een malus hoge juridische en personele kosten verbonden, die niet opwegen tegen de baten. Daar komt bij dat als boetes of sancties worden toegepast, de werkrelatie verhardt. Beide partijen trekken zicht terug achter de dijken van de gemaakte afspraken. De flexibiliteit om problemen in gezamenlijkheid op te lossen verdwijnt. Bij een nieuwe concessieperiode zullen vervoerders het risico op boetes bij voorbaat doorberekenen in hun aanbiedingsprijs, waardoor de prijs per dienstregelingsuur (DRU) omhoog gaat zonder dat het ten gunste komt aan een verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer. Uit de interviews kwam naar voren dat zowel de concessieverlener als de concessiehouders om bovengenoemde redenen het werken met een bonus/malus voor Zeeland niet wenselijk achten.

Een andere vorm van bijsturen betreft het doorvoeren van aanpassingen binnen de concessievoorwaarden als gevolg van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden of beleidswijzigingen. In Zeeland is hier tot op heden geen aanleiding toe geweest.

Betrokkenheid derden

Een van de beleidsdoelstellingen uit het OV-beleidsplan is "de inbreng van de reiziger". De relatie met de reiziger met betrekking tot communicatie, informatie en klachtenafhandeling is expliciet benoemd in het bestek. Ook het onderhouden van de relatie met gemeenten, reizigers en consumentenorganisaties (verenigd in het OPOV) is vastgelegd. De vervoerder is verplicht op bepaalde momenten het OPOV te betrekken en/of om advies te vragen. De kleine gemeenten zijn bij het OPOV betrokken via de Zeeuwse Vereniging voor Kleine Kernen. De relatie met de gemeenten Middelburg, Vlissingen en Goes is niet expliciet in het bestek Midden-Zeeland vastgelegd. Met de gemeenten vindt periodiek wegbeheerdersoverleg (ambtelijk) en Periodiek Overleg Verkeer & Vervoer (POVV; bestuurlijk) plaats, waarbij alle gemeenten vertegenwoordigd zijn en waar ook het OV op de agenda staat.

Beleidsverantwoording

Verantwoording over het openbaar vervoerbeleid vindt intern plaats door middel van de kwartaal- en jaarrapportages, waarin de monitoringgegevens over het afgelopen kwartaal respectievelijk jaar worden weergegeven en geanalyseerd. Er worden geen conclusies getrokken of aanbevelingen gedaan. Ook het OPOV ontvangt deze rapportages.

Provinciale Staten hebben in 2010 de rapportage Kengetallen openbaar vervoer Zeeland ontvangen. Daarnaast vindt jaarlijks de verantwoording in de programmabegroting plaats. De terugkoppeling over de ontwikkelingen in het openbaar vervoer wordt door sommige statenleden summier gevonden.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven die de Rekenkamer op grond van haar bevindingen getrokken heeft.

De Rekenkamer toetst haar bevindingen aan het normenkader en daarna wordt de kernvraag van het onderzoek beantwoord.

Toetsing aan het normenkader

Criteria	Toetsing
Beleidsvoorbereiding	
1. De provincie heeft beleidsdoelen voor het openbaar vervoer geformuleerd.	Ja
Beleidsontwikkeling	
2. De provinciale doelen op het terrein van het streekvervoer zijn vertaald naar het concessiebeheer door <ul style="list-style-type: none"> a) concrete eisen te stellen aan de uitvoering van de concessies b) deze eisen te koppelen aan de doelen van het provinciale openbaar vervoerbeleid ten tijde van het opstellen van de concessies 	Ja
3. De provincie heeft het concessiebeheer georganiseerd, door <ul style="list-style-type: none"> a) uitgangspunten te formuleren voor het concessiebeheer b) afspraken te maken over de levering van informatie over de uitvoering van de concessies c) mogelijkheden in te bouwen om de uitvoering van de concessies te beïnvloeden? d) mogelijkheden in de concessie in te bouwen om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen e) de betrokkenheid van consumentenorganisaties en gemeenten tijdens de uitvoering van de concessies te organiseren f) hiervoor middelen en menskracht in te zetten 	<ul style="list-style-type: none"> a) Nee, niet concreet b) Ja c) Ja d) Nee, niet concreet e) Ja, met name via het OPOV, wegbeheerdersoverleg en POVV f) Ja (3 fte)
4. De provincie voert het concessiebeheer in de praktijk uit door <ul style="list-style-type: none"> a) informatie in te winnen over de uitvoering van de concessies via eigen bronnen, externe bronnen en via informatie van vervoerders b) invloed uit te oefenen op de uitvoering van de concessies c) gebruik te maken van de inbreng van consumentenorganisaties en gemeenten bij aanpassingen in de concessies d) mogelijkheden in de concessie te benutten om in te spelen op actuele (beleids)ontwikkelingen e) gedurende de looptijd van de concessie veranderingen in het concessiebeheer aan te brengen 	<ul style="list-style-type: none"> a) Ja b) Ja, door eisen aan het lijnennet te stellen c) Ja, met name via het OPOV, wegbeheerdersoverleg en POVV d) In de praktijk gebeurt dit niet e) Nee

Criteria	Toetsing
Beleidsverantwoording	
5. a) De provincie verantwoordt zich intern en extern over de resultaten van het beheer van de concessie en de realisatie van de doelen van het provinciaal openbaar vervoerbeleid	a) Intern ja, via kwartaal- en jaarrapportages. Extern, summier; via de jaarrekening, Kengetallen OV Zeeland.
b) Monitoringgegevens worden gebruikt bij (tussentijdse) analyses en verantwoording van beleid en het formuleren van nieuw beleid	b) Monitoringgegevens zijn beschikbaar en worden tot nu toe beperkt gebruikt voor externe verantwoording. Bij het opstellen van de nieuwe kadernota worden de monitoringgegevens gebruikt.

Eindconclusie

De centrale vraag luidt:

Hoe vindt het concessiebeheer momenteel plaats – met name in relatie tot de nieuwe aanbesteding van het openbaar vervoer in Zeeland – en welke verbeteringen zijn hierin mogelijk?

Daarnaast is de vraag geformuleerd:

Hoe vinden in algemene zin aanbestedingen voor het openbaar vervoer plaats en welke belangrijke aandachtspunten – vanuit zowel de kaderstellende en controlerende rol als vanuit het volksvertegenwoordigende perspectief van Provinciale Staten – levert dat op voor de besluitvorming over de nieuwe aanbesteding?

De hoofdvraag wordt in beschrijvende zin uitvoerig behandeld in het rapport van bevindingen.

In normatieve zin valt een aantal zaken op.

1. Hoewel de beleidscyclus, die aan de basis van het concessiebeheer ligt, in zijn stroomlijning in de verschillende fasen wellicht op punten nog verbeterd kan worden, is in grote lijnen sprake van een verantwoorde beleidscyclus met ook uitgebreide aandacht voor evaluatie (zie tabel 2 rapport van bevindingen).
2. In de beleidsuitvoering en beleidsverantwoording wordt voor het merendeel voldaan aan de gestelde normen. De verhoudingen tussen concessieverlener en concessiehouder kunnen worden getypeerd als informeel en pragmatisch.
3. Ontwikkelpunten liggen op het terrein van explicitering van beleid en visievorming op het terrein van monitoring (zie tabel 7 rapport van bevindingen).

Aanbevelingen

De Rekenkamer komt op basis van haar bevindingen en conclusies tot de volgende aanbevelingen:

Beleid openbaar vervoer

Voor Provinciale Staten is de fase van de beleidsontwikkeling bij het proces van het aanbesteden en beheren van OV-concessies om meerdere redenen van groot belang. Het is de enige fase waarin zij hun invloed op dit onderwerp het meest duidelijk vorm kunnen geven. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan om de beleidskaders en beleidsdoelen zo concreet en meetbaar mogelijk te formuleren. Op die manier sturen Provinciale Staten ook indirect het concessiebeheer en de monitoring aan.

Concessiebeheer

De Rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan concrete uitgangspunten voor het

concessiebeheer te formuleren in een concessiebeheerplan, zodat de taak- en rol verdeling op strategisch, tactisch en operationeel niveau tussen concessieverlener (de provincie) en de concessiehouder (de vervoerder) formeel belegd zijn.

De nieuwe concessie krijgt een looptijd van 10 jaar met een optie tot verlenging met 2 jaar. Dit maakt het noodzakelijk de mogelijkheid in het concessiebeheer in te bouwen om in te kunnen spelen op actuele maatschappelijke veranderingen en beleidsontwikkelingen. De Rekenkamer beveelt om zowel in de beleidsvorming als in de concessieovereenkomst hier een voorziening voor in te bouwen.

Monitoring van beleid

Ten aanzien van de monitoring beveelt de Rekenkamer Gedeputeerde Staten aan om een duidelijke en overzichtelijke set van data vast te stellen, die zowel kan dienen om de concessiehouder (de vervoerder) aan te sturen als om inzicht te krijgen of beleidsdoelen gerealiseerd worden. Gegeven de enorme hoeveelheid mogelijk beschikbare gegevens zal het vooral gaan om beperking en selectie. Stel hiertoe een monitoringplan op dat inzichtelijk maakt welke relevante data verzameld moeten worden en leg hier een relatie met het beleidsplan en de beleidscyclus.

5 Bestuurlijke reactie

Met zijn brief van 20 november heeft het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland zijn reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. In dit hoofdstuk wordt deze reactie volledig geciteerd.

Op 1 november jl. hebben wij het concepteindrapport ontvangen van het onderzoek van de Rekenkamer Zeeland naar beheer en aanbesteding van de concessies openbaar vervoer.

Wij willen van de door u aangeboden gelegenheid gebruik maken om een bestuurlijke reactie te geven op de inhoud van het rapport.

De vragen die als basis dienden voor het onderzoek waren:

1. Hoe vindt het concessiebeheer momenteel plaats en welke verbeteringen zijn hierin mogelijk?
2. Hoe vinden in algemene zin aanbestedingen plaats en welke aandachtspunten levert dat op voor de besluitvorming over de nieuwe aanbesteding?

Wat het concessiebeheer betreft, vinden wij dat het onderzoek een goed inzicht geeft in de wijze waarop de afgelopen jaren het beheer van de OV-concessies is opgepakt. Het concessiebeheer is vanaf de start van de huidige concessies (2007) vrijwel geheel nieuw vormgegeven. Allereerst door op systematische wijze input- en outputgegevens te verzamelen, die grotendeels afkomstig zijn van de vervoerders. Het verzamelen, ordenen en analyseren van deze gegevens is een moeizaam proces gebleken. Het gaat om een grote hoeveelheid gegevens die door de vervoerders niet 'met één druk op de knop' zijn aan te leveren. Inmiddels hebben de vervoerders systemen ingericht voor het sneller en goedkoper aanleveren van de juiste gegevens. Ook intern (werkenheid Monitoring) zijn de processen zodanig ingericht dat er een snelle analyse van de aangeleverde gegevens kan plaatsvinden, die dan vervolgens met de vervoerders besproken kunnen worden. Op basis van geconstateerde knelpunten moeten de vervoerders verbeteringen doorvoeren. Het blijkt niet altijd makkelijk om de vervoerders in de 'actieve' stand te krijgen, zeker als daar een behoorlijke financiële inspanning mee is gemoeid.

De door de Rekenkamer getrokken conclusies ten aanzien van concessiebeheer zijn in lijn met onze eigen bevindingen en kunnen wij daarom onderschrijven. Ook de aanbevelingen op dit gebied nemen wij ter harte. De contouren daarvan zijn te vinden in de start- en kadernota openbaar vervoer die op 14 december a.s. in Provinciale Staten wordt behandeld. Daarin geven wij aan dat de ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder komen te liggen en dat de sturing van de Provincie meer op output zal gebeuren. Dit betekent dat voor het concessiebeheer aanzienlijk minder gegevens nodig zijn. Het concessiebeheer wordt hiermee doelmatiger en effectiever, is onze verwachting.

Ook op het gebied van de aanbesteding in relatie tot de beleidsontwikkeling trekt de Rekenkamer conclusies en doet ze aanbevelingen. Deze liggen vooral op het vlak van het helder beleggen van verantwoordelijkheden op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Over de plaats van het strategisch niveau (provincie) en operationeel niveau (vervoerder) is geen onduidelijkheid. Wel geeft de Rekenkamer aan dat we als Provincie de doelen helder moeten stellen ('explicitering van beleid'). In de start- en kadernota is hiertoe een aanzet gegeven.

De echte verandering zit op het tactische niveau. Dit betreft de zogeheten ontwikkelfunctie (o.a. tarieven, marketing en dienstregeling). Hier zit in de huidige concessie een 'weeffout'. Op papier zit deze functie bij de vervoerder, maar doordat ze financieel niet de vruchten plukken van het

aantrekken van extra reizigers, vullen de vervoerders deze rol in de praktijk maar beperkt in. Door het leggen van de ontwikkelfunctie én opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerders willen we hen in de 'actieve' stand zetten.

De Provincie stuurt via deelname aan het tactisch ontwikkelteam vanuit het strategisch kader (OV-beleidsplan) op outputvariabelen. Daarmee komt er een ononderbroken kolom van strategisch via tactisch naar operationeel niveau.

