

# **Bereikbaarheid met het openbaar vervoer**

Nota van bevindingen Gelderland

## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw drs. M.M. van Elteren en de heer T. Schaaf, MSc, MA.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Sijzenbaanplein 11-15  
7411 HL Deventer  
Telefoon: 0570 - 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Bluesky: @rekenkameroost.bsky.social  
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

# **Bereikbaarheid met het openbaar vervoer**

Nota van bevindingen Gelderland

*Deventer, maart 2025*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond .....	6
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?.....	6
1.4	Leeswijzer.....	7
<b>2</b>	<b>Kaders bereikbaarheid .....</b>	<b>8</b>
2.1	Beleid.....	10
2.2	Van beleid naar praktijk: de aanbestedingsdocumenten .....	15
2.2.1	Nota van Uitgangspunten.....	15
2.2.2	Programma van Eisen .....	19
2.3	Rolverdeling .....	21
2.4	Financiën .....	25
2.4.1	Budgetten OV-exploitatie .....	25
2.4.2	Budgetten maatwerk ( <i>haltetaxiRRReis</i> ) .....	29
<b>3</b>	<b>Ontwikkeling aanbod OV.....</b>	<b>30</b>
3.1	Ontwikkelingen dienstregelingen.....	32
3.2	Ontwikkeling routes.....	35
3.3	Voorzieningenanalyse .....	44
3.4	Ontwikkeling specifieke vormen van openbaar vervoer en OV-Vangnet.....	49
<b>4</b>	<b>Ontwikkeling vraagkant.....</b>	<b>55</b>
4.1	Gebruik openbaar vervoer .....	56
4.1.1	Ontwikkelingen aantallen reizigers(kilometers) OV .....	57
4.1.2	Ontwikkelingen gebruik van OV-vangnet: <i>haltetaxiRRReis</i> .....	60
4.2	Ontwikkelingen vraag openbaar vervoer.....	61
	<b>Bijlage 1: Onderzoekopzet.....</b>	<b>62</b>
	<b>Bijlage 2: Bronnenlijst .....</b>	<b>67</b>

# 1 Inleiding

*In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor- en achtergrond bij het onderzoek naar bereikbaarheid met het openbaar vervoer. Tot slot benoemen we de focus van het onderzoek.*

## 1.1 Aanleiding

Bereikbaarheid is een belangrijk thema met een grote maatschappelijke relevantie. Een goede bereikbaarheid maakt het mogelijk dat mensen makkelijk bij hun werk, onderwijs, zorg, recreatieve voorzieningen kunnen komen. Provincies zetten onder de brede noemer 'mobiliteit' in op bereikbaarheid. Het gaat dan om lopen, fietsen, openbaar vervoer (OV), de auto en andere mobiliteitsdiensten. In dit onderzoek staat de bereikbaarheid met specifiek het OV centraal.

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft het onderwerp al langer op de agenda staan, maar telkens waren er actuele ontwikkelingen die ervoor zorgden dat het niet het goede moment voor onderzoek was. Ook nu zijn argumenten te bedenken om het onderzoek niet op te pakken. Bijvoorbeeld dat de coronaperiode nog een factor is, helemaal als je jaren terugkijkt. Dit gegeven zal echter nog een tijd zo blijven. Gezien het belang van het onderwerp - zowel maatschappelijk als financieel - vinden we echter dat het tijd wordt om het te onderzoeken.

Het regionale openbaar vervoer is een wettelijke taak van de provincie. Bij Provinciale Staten staat het onderwerp volop in de belangstelling. Er spelen actuele vraagstukken zoals toenemende kosten, (dreiging van) afschalen van dienstregelingen, sociale veiligheid in het OV en zero emissie vervoer. Ook terugkijkend hebben de provincies te maken gehad met impactvolle uitdagingen zoals de coronapandemie (met teruglopende reizigersaantallen tot gevolg<sup>1</sup>), fraude bij een aanbestedingsprocedure en tegenvallend materieel (problemen met bussen). In dit onderzoek kijken we over een langere periode

<sup>1</sup> Mobiliteitsbeeld 2023. Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid (november, 2023).

terug in de tijd om zo ontwikkelingen in de bereikbaarheid met het openbaar vervoer inzichtelijk te maken.

## 1.2 Achtergrond

Volgens artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 is de definitie van openbaar vervoer: *voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling<sup>2</sup> met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig*. Het rijden volgens een dienstregeling is hierbij essentieel. Provincies zijn verantwoordelijk voor het stads- en streekvervoer per (buurt)bus en het gedecentraliseerde treinvervoer.

De provincie bestuurt zelf geen bussen of treinen maar verstrekt concessies aan vervoerders. De provincie heeft daarbij de rol van opdrachtgever (vervoersautoriteit) en geeft vervoerders tijdelijk het exclusieve recht (concessie) om diensten voor bus, regionale trein, tram, of metro te verzorgen in een gebied. De Rijksoverheid gaat over het landelijke spoornetwerk.

In het organiseren van regionaal openbaar vervoer werkt de provincie samen met andere provincies, gemeenten, eventuele regionale samenwerkingsverbanden van verschillende gemeenten, vervoerders en met consumentenorganisaties. Iedere provincie (vervoersautoriteit) kent een Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV) waarin per provincie verschillende consumentenorganisaties zich hebben verenigd.

In de Wet personenvervoer 2000 is geregeld dat het openbaar vervoer per regio of per verbinding wordt aanbesteed. De winnende vervoersmaatschappij krijgt meestal voor maximaal tien jaar het exclusieve recht (concessie) op het verrichten van het openbaar vervoer binnen een gebied of op een lijn.<sup>3</sup> Provincies zijn verantwoordelijk voor de aanbestedingen van het regionale openbaar vervoer (stad- en streekvervoer, regionale treinen, trams en metro'). De concessies zijn voor de provincies een belangrijk instrument voor realisatie van de doelen voor bereikbaarheid met het OV.

## 1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

De focus van dit onderzoek ligt op bereikbaarheid en de rol van het openbaar vervoer daarin. De centrale vraag luidt: *Hoe heeft de bereikbaarheid met het openbaar vervoer zich sinds 2014 ontwikkeld en sluit dit aan op de beleidsdoelen?*

Bereikbaarheid is een complex thema waar veel onderwerpen mee gemoeid zijn. Er is niet alleen de relatie met andere modaliteiten zoals auto of fiets-, maar ook met

<sup>2</sup> Onder 'dienstregeling' wordt verstaan: 'voor een ieder kenbaar schema van reismogelijkheden waarin zijn aangeduid de halteplaatsen waartussen en de tijdstippen waarop openbaar vervoer wordt verricht, zo nodig onder de vermelding of de halteplaatsen of de tijdstippen door de reiziger kunnen worden beïnvloed' (artikel 1 Wet personenvervoer 2000).

<sup>3</sup> Indien de vervoerder grote investeringen in materieel moet doen, dan is een verlenging met 50% mogelijk.

woningbouw en ruimtelijke ontwikkeling. Om het onderwerp in een redelijke tijdsperiode ‘onderzoekbaar’ te houden, hebben we ervoor gekozen om de focus te leggen op bereikbaarheid met het openbaar vervoer. Door te kijken naar één schakel uit het hele mobiliteitsnetwerk laten we dus ook zaken buiten beschouwing die samenhangen met bereikbaarheid met het openbaar vervoer. Dat geeft ons de ruimte om meer de diepte in te gaan en onder andere de resultaten van het beleid van de afgelopen jaren in beeld te brengen.

We kijken naar veranderingen in het openbaar vervoer waar de provincie voor verantwoordelijk is. Daarbij is het aanbod van busvervoer logischerwijs meer aan verandering onderhevig dan bij het spoor, dus gaat hier de meeste aandacht in het rapport naar uit. We kijken naar het aanbod via het openbaar vervoer door bijvoorbeeld te kijken naar dienstregelingen en lijnen. Er zijn ook onderwerpen die indirect van invloed zijn op bereikbaarheid en die we buiten het onderzoek laten, zoals toegankelijkheid van haltes, sociale veiligheid en duurzaamheid.

### Afbakening

We kijken in dit onderzoek terug tot 2014, het startpunt van de belangrijkste geldende beleidskaders van de provincie.

Wat valt buiten de focus van dit onderzoek? Dit onderzoek is geen evaluatie van specifieke concessies en ook niet van specifieke mobiliteitsinstrumenten zoals de buurtbus, hubs, regiotaxi etc. Het onderzoek raakt deze onderwerpen logischerwijs wel. We beschrijven bijvoorbeeld wel op hoofdlijnen de werkwijze van concessieverlening om in beeld te brengen wat de rolverdeling is van verschillende partijen in het sturen op bereikbaarheid en welke kaders in de concessies gesteld zijn.

## 1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk beschrijven we de provinciale kaders voor bereikbaarheid en welke rol de verschillende relevante actoren binnen die kaders vervullen. Daarvoor beschrijven we het provinciale beleid, de kaders voor de concessies, de rolverdeling en de financiële kaders. In het derde hoofdstuk beschrijven we de ontwikkeling van het OV-aanbod en van de bereikbaarheid van een aantal voorzieningentypen. Tenslotte brengen we ontwikkelingen in de vraag naar- en het gebruik van het openbaar vervoer in beeld in hoofdstuk vier.

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende databronnen. Dat is een uitkomst van een proces dat wat voeten in de aarde had. In bijlage 1 lichten we toe welke data we hebben gebruikt om ontwikkelingen in aanbod en bereikbaarheid van een aantal voorzieningentypen in beeld te brengen.

## 2 Kaders bereikbaarheid

*In dit hoofdstuk beschrijven we welke doelen de provincie Gelderland in haar beleid stelt voor bereikbaarheid met het openbaar vervoer, welke rol zij voor zichzelf ziet en welke financiële middelen ze daarvoor inzet.*

### Normen

- De provincie geeft duidelijk aan wat zij met haar inzet op het OV beoogt te bereiken.
- De provincie heeft de wijze waarop zij het beleid heeft vormgegeven onderbouwd.
- De provincie heeft de kaders voldoende uitgewerkt om in de praktijk op het behalen van haar doelstellingen te kunnen sturen.
- De provincie heeft zicht op haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van OV.
- De provincie heeft zicht op welke financiële inzet er is gepleegd op het OV.
- PS zijn geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen binnen het thema.
- De informatievoorziening aan PS over bereikbaarheid met het OV gaat conform eventuele gemaakte afspraken met GS hierover.

### Bevindingen

- De provincie ambieert een goede bereikbaarheid. Een heldere definitie wat goede bereikbaarheid is en wat dit betekent in relatie tot het openbaar vervoer, heeft de provincie niet.
- Wel legde de provincie beleidskeuzes vast in een aantal beleidskaders die zijn vastgesteld door PS. De beleidskeuzes hebben met name betrekking op de gewenste ontwikkeling van het openbaar vervoersysteem (het netwerk en de vervoersvormen die rijden op dat netwerk) en geven daarmee een inzicht in de richting die de provincie beoogt voor bereikbaarheid met het openbaar vervoer.

*Vervolg bevindingen op de volgende pagina.*



### Vervolg Bevindingen

- In de kern zet de provincie in op het versterken van aanbodgericht openbaar vervoer op plekken waar veel reizigers zijn (met name stedelijke verbindingen en stedelijke regio's) en op het ontwikkelen van meer flexibele vormen van (openbaar) vervoer op de plekken waar minder reizigers zijn, zoals in landelijk gebied.
- Het versterken van het aanbodgerichte openbaar vervoer moet gebeuren door het realiseren van stedelijke verbindingen, het opheffen van busverbindingen die parallel lopen aan treinverbindingen en het verkorten van reistijd. Met het ontwikkelen van flexibele vervoervormen wil de provincie beter kunnen inspelen op de behoeften van reizigers en tegelijkertijd de kosten voor het OV omlaag brengen.
- PS sturen, in aanvulling op deze beleidskeuzes, op het in stand houden van het OV-aanbod, ook als dit extra financiële middelen vraagt.
- De beleidskeuzes zijn op hoofdlijnen doorvertaald naar kaderstellende documenten voor de concessies (Nota van Uitgangspunten en Programma's van Eisen). Dit geldt met name voor de concessies die na het vaststellen van de NvU 2018 zijn aanbesteed. De Nota van Uitgangspunten is vastgesteld door PS. GS vertalen de kaders naar een Programma van Eisen als voorbereiding bij de start van de aanbesteding van een concessie. De grote lijnen van de PvE's sluiten aan op het beleid. Met deze kaders bakent de provincie het speelveld af waarbinnen vervoerders het OV-aanbod kunnen ontwikkelen. GS besluiten uiteindelijk over de ontwikkelvoorstellen van de vervoerders. PS worden geïnformeerd over de Programma's van Eisen.
- Voor de nieuwe concessies (lopend vanaf 2025) heeft de provincie een nieuw sturingsinstrument: de kaderbrief. Dit moet ruimte bieden voor tussentijdse sturing op de concessies vanuit op dat moment actueel provinciaal beleid.
- De provincie heeft zicht op haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van OV. PS kozen ervoor om in principe de opbrengstverantwoordelijkheid te beleggen bij de vervoerder. In het kader van de effecten van corona weken GS hiervan (tijdelijk) voor een aantal concessies af. PS zijn hierover geïnformeerd.
- De provincie heeft zicht op de begroting en realisatie van de exploitatiebudgetten voor het openbaar vervoer en voor aanvullende mobiliteitsvormen.
- De coronapandemie heeft financiële gevolgen gehad voor vervoerders en de provincie. Het Rijk heeft tijdelijke financiële regelingen getroffen om de financiële gevolgen te dempen met als doel om het OV-aanbod gedeeltelijk op peil te houden in de coronaperiode.

*Vervolg bevindingen op de volgende pagina.*

### Vervolg Bevindingen

- Vanaf 2020 hebben PS extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor het openbaar vervoer. Dit was niet gericht op het uitbreiden van het aanbod, maar op het opvangen van tekorten. De provincie heeft te maken met toenemende kosten die samenhangen met hogere loon- en brandstofprijzen, achterblijvende reizigersaantallen en reizigersinkomsten en verschillen in landelijke indexen waar de provincie mee te maken heeft.
- PS worden geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen aan de hand van Statenbrieven en technische briefings.

## 2.1 Beleid

### Ambitie voor bereikbaarheid

De provincie Gelderland ambieert een 'goed bereikbaar' Gelderland. Deze ambitie is in de afgelopen tien jaar onveranderd gebleven. Bereikbaarheid is daarbij een voorwaarde voor onder andere economische kracht, leefbaarheid, welvaart en duurzaamheid. Zonder bereikbaarheid kunnen mensen niet naar hun werk, kunnen goederen niet worden vervoerd, leerlingen niet naar school, mensen niet recreëren, naar een zorgverlener of naar sociale ontmoetingen. Het openbaar vervoer is één van de vervoersvormen die moet voorzien in bereikbaarheid van inwoners, naast lopen, fietsen, de auto of alternatieve vormen van vervoer zoals deelauto's en een regiotaxi. Voor het geheel van de vervoersvormen geldt dat deze moeten bijdragen aan verplaatsingsmanieren die veilig, snel, comfortabel, betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam zijn. Afhankelijk van de coalitieperiode ligt er meer nadruk op het ene element dan op het andere.

Dat de provincie bereikbaarheid belangrijk vindt, komt duidelijk terug in diverse documenten. Maar hoe die bereikbaarheid zich moet ontwikkelen om de bovenstaande functies te vervullen, is niet uitgewerkt in concrete doelen. Ook een heldere definitie van wat bereikbaarheid is, vonden we niet terug in (beleids)documenten. In de interviews liepen de omschrijvingen uiteen: van bereikbaarheid als de mate van beschikbaarheid van een netwerk van publieke vervoersvormen (overal is een vorm van publiek vervoer beschikbaar) tot bereikbaarheid als uitdrukking van de mate waarin inwoners voorzieningen kunnen bereiken met behulp van dat netwerk. In het eerste lijkt de ontwikkeling van het netwerk het doel en in het tweede geval lijkt de ontwikkeling van het netwerk een middel. De provincie Gelderland staat niet alleen in deze verschillende manieren van kijken naar bereikbaarheid. In literatuuronderzoek naar de definiëring en concretisering van het begrip bereikbaarheid is deze brede waaier ook zichtbaar.<sup>4</sup>

De provincie heeft de ambities voor bereikbaarheid in de afgelopen tien jaar vastgelegd in een vijftal beleidskaders, die wisselend zijn qua focus en aard (specifiek gericht op het

<sup>4</sup> Bastiaanssen, J. en M. Breedijk (2022). *Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

openbaar vervoer of juist op bereikbaarheid in brede zin, al dan niet onderdeel van een nog weer bredere visie op de fysieke leefomgeving. De vijf beleidskaders zijn vastgesteld door Provinciale Staten (zie figuur 1).

**Figuur 1: Een overzicht van de beleidskaders voor bereikbaarheid met het OV**



Bron: samengesteld door Rekenkamer Oost-Nederland

### Beleidskeuzes: rode draden en nuanceverschillen

Omdat we geen eenduidig beeld hebben gekregen van de provinciale doelen voor bereikbaarheid en we in dit onderzoek niet willen stoppen bij die constatering, brengen we onderstaand de centrale beleidskeuzes in beeld. Die beleidskeuzes hebben met name betrekking op de gewenste ontwikkeling van het openbaar vervoersysteem (het netwerk en de vervoersvormen die rijden op dat netwerk) en geven daarmee een inzicht in de richting die de provincie beoogt voor bereikbaarheid met het openbaar vervoer.

### Openbaar vervoer als onderdeel van een ketenreis

Bereikbaarheid is niet enkel met openbaar vervoer te realiseren. Dit is één van de uitgangspunten van het Gelderse beleid gedurende de afgelopen tien jaar. Openbaar vervoer heeft een plek om bereikbaarheid te realiseren, naast en in combinatie met andere vervoersvormen. In de uitwerking van de OV-visie 2014 wordt dit benoemd met de termen ‘van modaliteit naar mobiliteit’.<sup>5</sup> Er wordt gedacht in termen van een ketenreis waar de reiziger een reis maakt van A naar B met gebruik van een combinatie van modaliteiten zoals de fiets, bus of trein en/of flexibel vervoer. Vanaf 2020 wil de provincie inzetten op de ontwikkeling van overstappunten (hubs) om de ketenreis van de reiziger te bevorderen.<sup>6</sup>

Het STOMP-principe (deze afkorting staat voor stappen, trappen, openbaar vervoer, Mobility as a Service<sup>7</sup> en de privé-auto) is een ordeningsprincipe dat in Nederland wordt toegepast om de prioriteit te leggen bij duurzamere vervoersvormen (lopen, fietsen en OV) ten opzichte van minder duurzame vervoersvormen (mobility as a service en de privé-auto). Vanaf 2020 krijgt het STOMP-principe een inbedding in het beleid, zonder dat het als zodanig wordt benoemd: “We willen dat reizigers op korte afstanden meer gaan fietsen en het gebruik bevorderen van het openbaar vervoer op langere afstanden”.<sup>8</sup> Dit is niet alleen vanuit duurzaamheidsoverwegingen, maar ook omdat de provincie signaleert dat de verkeerscongestie op de wegen alleen maar zal gaan

<sup>5</sup> Provincie Gelderland (2016). *Betere bereikbaarheid van modaliteit naar mobiliteit – uitwerking OV-visie, fase 1.*

<sup>6</sup> Een hub is een knooppunt waar mensen een overstap kunnen maken naar een andere vorm van vervoer en verbinding.

<sup>7</sup> Mobility as a Service is een type dienst waarmee gebruikers meerdere soorten mobiliteitsdiensten kunnen plannen, boeken en betalen via een geïntegreerd platform.

<sup>8</sup> Provincie Gelderland (2020). *Een visie voor een bereikbaar Gelderland.*

toenemen en dat een 'slim gebruik van de wegen' belangrijk is voor de bereikbaarheid van stedelijke gebieden. De provincie zet daarom bijvoorbeeld in op het realiseren van overstappunten (hubs), zodat mensen van de fiets of de auto over kunnen stappen op het openbaar vervoer. Ook in het opvolgende beleidskader Bereikbaar Gelderland (2024), dat een aanscherping van de Visie voor een bereikbaar Gelderland (2020) is, is dit uitgangspunt opgenomen: "stapsgewijs bevorderen dat meer mensen gaan fietsen en gebruik gaan maken van het OV". Bij de vaststelling van dat beleidskader namen PS echter ook de motie 'Alle modaliteiten zijn belangrijk' aan die juist een nevenschiktelijke positie van auto en openbaar vervoer benadrukt in plaats van het STOMP-principe.<sup>9</sup>

### De reiziger centraal

De provincie constateert in 2014 dat de middelen vanuit het Rijk voor het openbaar vervoer naar de provincie in toenemende mate onvoldoende zijn voor de uitgaven en dat er lege bussen rijden (in de landelijke gebieden). Deze constateringen zijn mede de aanleiding voor de provincie om in 2014 de OV-visie 2020 vast te stellen. De analyse is dat het openbaar vervoeraanbod op dat moment uit de pas loopt met de vervoersbehoeften van de reiziger. Deels zou dit samen hangen met maatschappelijke ontwikkelingen zoals minder woon-werkverkeer door het Nieuwe Werken en door vergrijzing. Het openbaar vervoer staat onder druk en daarom introduceert de provincie het uitgangspunt 'de reiziger centraal'. Dit krijgt een concrete uitwerking door de indeling van het openbaar vervoer in aanbodgericht openbaar vervoer op de plekken waar veel reizigersstromen zijn en vraaggestuurd openbaar vervoer op de plekken waar minder reizigers zijn, zoals in de buitenstedelijke gebieden oftewel in vastnet, stadsnet en flexnet:

- *Vastnet*: het vastnet verbindt steden en knooppunten en is gericht op de bereikbaarheid van stedelijke regio's omdat dit de gebieden zijn met grote reizigersstromen. Het vastnet omvat de trein en lijngebonden busvervoer (Hoogwaardig Openbaar Vervoer; HOV). Het vastnet moet sneller, betrouwbaarder, duurzamer en comfortabeler openbaar vervoer bieden. Concreet betekent dit dat de provincie onder andere inzet op: het opheffen van parallelle busverbindingen daar waar trein- en busverbindingen met elkaar concurreren, verhogen van frequenties van bus- en treijnen met grote reizigersstromen in de spits, waar mogelijk het verkorten van de reistijd voor (de grote groepen) reizigers door de aansluiting tussen bus en trein te verbeteren, haltes of bepaalde wijken over te slaan (strekken van lijnen). Deze gebieden kunnen mogelijk bediend worden door een andere vorm van vervoer, bijvoorbeeld oproepbaar vervoer (een belbus-concept).
- *Stadsnet*: ook in het stadsnet staat lijngebonden openbaar vervoer centraal. De provincie wil het stadsnet sneller en duurzamer. Omdat reizigers korte trajecten reizen op het stadsnet, zet de provincie niet in op het comfortabeler maken van het vervoer.
- *Flexnet*: het flexnet is "een net van verschillende kleinschalige vervoersconcepten van marktpartijen en vrijwilligers die deze vraag bedienen en die op maat gesneden zijn naar de wens van de reiziger". De vervoersconcepten worden aangeboden in regio's of plaatsen en op tijden waarop maar weinig mensen afhankelijk zijn van het

<sup>9</sup> Motie 24M102 Alle modaliteiten zijn belangrijk

openbaar vervoer (kleine reizigersstromen). Bijvoorbeeld in het buitengebied, in kleine steden of stedelijke wijken, of na negen uur 's avonds of in het weekend. Dit kan een vorm van vraagafhankelijk openbaar vervoer zijn: de bus (in de praktijk een klein busje) rijdt dus alleen als er een concrete reisbehoefte is. Het OV-vangnet, op dat moment de regiotaxi, is onderdeel van het flexnet, net als concepten als de deelauto's en fietssystemen.

De gedachte is dat met het bieden van meer maatwerk twee vliegen in één klap worden geslagen: de reiziger wordt beter voorzien in de vervoersbehoeften en het zou uiteindelijk goedkoper moeten zijn dan de manier van organiseren van het openbaar vervoer op dat moment.

'De reiziger centraal' krijgt in de periode vanaf 2018 ook invulling door de wens van de provincie Gelderland, Flevoland en Overijssel om te gaan samenwerken op het gebied de concessieverlening van het openbaar vervoer. De wens van de drie provincies is om concessie gezamenlijk te gaan aanbesteden. Eén van de doelstellingen voor de nieuwe concessies is daarbij om te komen tot een voor reizigers en provincies betaalbaar kernnet (zie §2.2 voor een korte toelichting op de uitwerking hiervan).<sup>10</sup> Ook in de hieropvolgende jaren is voor de provincie het adagium dat het openbaar vervoer deels een vast aanbod moet hebben voor de grotere reizigersstromen en een meer flexibel aanbod voor de gebieden met minder grote reizigersstromen om te kunnen voldoen aan de behoefte van de reiziger.

#### Stedelijke verbindingen en landelijk gebied

De provincie ziet zowel een economische en als een sociale functie van bereikbaarheid. Als het gaat om openbaar vervoer dan lag de focus in de afgelopen tien jaar meer op stedelijke verbindingen en minder op de bereikbaarheid van landelijk gebied met het openbaar vervoer. In 2014 is dat onder het mom van 'het OV staat onder druk, we kunnen geen lege bussen meer laten rijden in het buitengebied' en vanaf 2020 is dat vanuit de analyse dat 'de grootste bereikbaarheidsopgaven in de meer stedelijke gebieden liggen, inmiddels staat de bus ook in de file'. Daarom wil de provincie de stedelijke netwerken Arnhem-Nijmegen, Foodvalley en Stedendriehoek versterken. In die gebieden worden de mogelijkheden van het openbaar vervoer benut. En in minder-stedelijke gebieden kijkt de provincie naar de mogelijkheden om per fiets of auto richting de dichtstbijzijnde hub (overstappunt) te gaan.<sup>11</sup>

De bereikbaarheid van landelijk gebied heeft de aandacht van PS. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de motie die PS aannemen bij de vaststelling van een Visie voor een bereikbaar Gelderland (2020) waarin zij het college oproepen om in de verdere uitwerking van de visie de verbetering van de bereikbaarheid van het platteland uitdrukkelijk mee te wegen.<sup>12</sup> Dit gaat overigens niet specifiek over het aanbod van het openbaar vervoer in landelijk gebied, maar over alle vervoersvormen.

<sup>10</sup> Provincie Overijssel, Gelderland en Flevoland (2018). *Nota van Uitgangspunten aanbesteding Openbaar Vervoer*.

<sup>11</sup> Provincie Gelderland (2020). *Een visie voor een bereikbaar Gelderland*.

<sup>12</sup> Motie 20M28 Platteland verdient eigenstandige benadering in Bereikbaarheidsvisie.

Vanaf 2023 komt de focus anders te liggen. In navolging van het coalitieakkoord Gewoon doen (2023) krijgt bereikbaarheid van meer landelijke gebieden met specifiek het openbaar vervoer een expliciete plek in het beleid. In juli 2024 stellen PS namelijk het beleidskader ‘Gelderland vlot en veilig bereikbaar’ vast waarin is opgenomen: “We werken aan een goede bereikbaarheid en leefbaarheid in landelijke gebieden door het verbeteren van OV-verbindingen tussen landelijke gebieden en steden.”<sup>13</sup> Wat dit concreet betekent voor het aanbod van het Openbaar Vervoer, zeker ook in het licht van de eerdergenoemde motie ‘Alle modaliteiten zijn belangrijk’ is niet helder. In de programmabegroting 2025 wordt vooruitgezien naar het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040 dat naar verwachting begin 2025 naar PS zal gaan ter consultatie.

### Flexibele vervoersvormen en een OV-vangnet

Voor de gebieden in de provincie met kleinere reizigersstromen zijn flexibele vormen van (openbaar) vervoer het uitgangspunt, bijvoorbeeld vervoer dat van te voren gereserveerd moet worden. Dit wordt in eerste instantie flexnet (2014) genoemd. De verwachtingen van de provincie van de introductie van flexnet zijn hooggespannen. Niet alleen als het gaat om het samenvoegen van verschillende reizigersstromen die tot dan toe worden bediend vanuit verschillende overheden (zoals het Wmo-vervoer waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn), maar ook om het potentieel aan maatschappelijke initiatieven dat zou gaan ontstaan om het flexnet invulling te gaan geven. Met het flexnet beoogde de provincie dus een combinatie van flexibel openbaar vervoer en flexibele vervoersvormen die geen openbaar vervoer zijn. Dit geheel aan vervoersconcepten moet de bereikbaarheid van de landelijke gebieden van Gelderland verzekeren. Het benoemen van flexibel vervoer als uitgangspunt voor de gebieden met kleinere reizigersstromen moet de ontwikkeling hiervan stimuleren zodat het aanbod groter wordt dan het was. Dit blijft een leidend uitgangspunt in de gehele periode die we hebben onderzocht.

Vanaf 2020 zet de provincie in op het verbeteren van een OV-vangnet. Dit vangnet valt niet onder de definitie van openbaar vervoer, maar is een aanvulling op het OV-aanbod. De provincie ziet het OV-vangnet (deeltaxi) als ‘voor- en natransport van het openbaar vervoer’ (OV). Voor- en natransport gebeurt bij voorkeur lopend of fietsend. Maar de deeltaxi is een goede alternatieve vorm van vervoer. Met deze taxivorm beoogt de provincie alle plekken in Gelderland te ontsluiten waar geen (buurt)bus en trein komt.<sup>14</sup> In §3.3.2 lichten we de invulling van het OV-vangnet (*haltetaxiRRReis*) toe.

### Instandhouding openbaar vervoer

In februari 2020 krijgt Nederland te maken met de eerste coronabesmetting, in maart 2020 volgt de eerste intelligente lockdown die onder andere een aangepaste dienstverlening voor het openbaar vervoer inhoudt. Uiteindelijk besluit het kabinet tot een harde lockdown eind 2021.<sup>15</sup> Deze twee jaren hebben invloed op het openbaar vervoer, zowel qua aanbod als de aantallen reizigers en daarmee ook de teruglopende reizigersopbrengsten. Vervoerders ontvangen vanuit het Rijk een compensatie voor de gederfde inkomsten (zie §2.4). Voor de provincie Gelderland blijft ook na deze periode

<sup>13</sup> Provincie Gelderland (2024) Gelderland vlot en veilig bereikbaar. Beleidskader bereikbaarheid.

<sup>14</sup> Provincie Gelderland (2020). Een visie voor een bereikbaar Gelderland.

<sup>15</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn-geraadpleegd-op-9-december-2024>

het Openbaar Vervoer in financiële zin onder druk staan en daarmee staan ook het aanbod van het OV en de bereikbaarheid onder druk. GS informeren PS hier frequent over met statenbrieven en informatiesessies. In 2022 nemen PS de motie ‘OV in transitie aan’ (22M65). Deze motie leidt tot een onderzoek dat een analyse bevat van mogelijkheden voor nog efficiënter en slimmer georganiseerd regionaal openbaar vervoer in Gelderland.<sup>16</sup> PS worden actief betrokken bij het onderzoek onder andere door de inrichting van een klankbordgroep met PS-leden.<sup>17</sup> Het hele proces leidt uiteindelijk tot verschillende moties van PS waarmee zij GS verzoeken om zorg te dragen voor het op peil houden van het openbaar vervoer.<sup>18</sup> De zorgen gaan uit naar het risico van afschaling van openbaar vervoer of hogere tarieven voor reizigers als gevolg van toenemende kosten voor het openbaar vervoer, naar de bereikbaarheid in en van landelijk gebied en van specifieke voorzieningen zoals ziekenhuizen en scholen. Met het aannemen van terugkerende moties op dit thema en het beschikbaar stellen van aanvullende middelen (zie §2.4), kan het ‘in standhouden van het openbaar vervoer’ als een aanvullende beleidskeuze worden gezien voor het openbaar vervoer in Gelderland.

## 2.2 Van beleid naar praktijk: de aanbestedingsdocumenten

De concessies zijn voor de provincies een belangrijk instrument voor realisatie van de doelen voor bereikbaarheid met het OV. In de afgelopen tien jaar kende de provincie twee typen sturingsdocumenten voor de concessies:

1. de Nota van Uitgangspunten en
2. de aanbestedingsdocumenten, waaronder Programma van Eisen

Hieronder geven we weer hoe de kaders voor bereikbaarheid met het openbaar vervoer hierin zijn uitgewerkt.

### 2.2.1 Nota van Uitgangspunten

De Nota van Uitgangspunten (NvU) is het document waarin richtinggevende kaders wat betreft beleid en financiën voor de nieuwe concessie(s) worden geformuleerd. Daarbij wordt met name aandacht gegeven aan zaken die nieuw zijn of veranderen ten opzichte van de lopende concessie.

#### Nota van Uitgangspunten 2018

De Nota van Uitgangspunten is door PS vastgesteld in 2018 en is een gezamenlijk product van de provincies Gelderland, Overijssel en Flevoland. In 2019 stelden PS ook een NvU Spoor vast die inhoudelijk in het verlengde hiervan ligt. In dit onderzoek richten we ons hoofdzakelijk op busconcessies en multimodale concessies (bus en trein) en minder op aparte treinconcessies. Daarom laten we de Nota van Uitgangspunten Spoor achterwege bij de verdere bespreking in deze paragraaf.

<sup>16</sup> APPM en Goudappel Coffeng (16 november 2022) *Onderzoek Gelders OV onder druk. Een analyse van mogelijkheden voor nog efficiënter en slimmer georganiseerd openbaar vervoer in Gelderland.*

<sup>17</sup> In een startbijeenkomst formuleerden PS mede de onderzoeksvraag en daarna volgden klankbordgroepbijeenkomsten waarin PS reageerden op de deelresultaten en een extra onderwerp aandragen voor het onderzoek: de link met de verstedelijkingsopgave.

<sup>18</sup> Moties: 22M24, 22M85, 23M3, 23M20, 23M92, 24M120.

Het beleid van de provincies vormt de basis voor de NvU Oost. In NvU Oost staan drie hoofdpogaven: bereikbaarheid verbeteren, kansen in de regio's benutten en duurzaamheid verhogen. De bereikbaarheid moet verbeterd worden door het OV te integreren *“in de reisketens van reizigers, waarbij de nadruk verschuift van aanbodgericht openbaar vervoer naar flexibele, vraaggerichte (openbaar) vervoersvormen met goede aansluitingen voor een betaalbare deur-tot-deur reis. Binnen het totale vervoersnetwerk in de provincies is voor het openbaar vervoer vooral een rol weggelegd op drukke verbindingen. Op plaatsen en momenten waar de vervoervraag laag is, zijn er kansen voor andere mobiliteitsdiensten of meer flexibel openbaar vervoer.”*

De daaruit volgende doelstellingen voor de nieuwe gebiedsconcessies zijn:<sup>19</sup>

1. *“De concessies geven zo goed mogelijk invulling aan veranderende vervoerbehoefden en kwaliteitseisen van reizigers;*
2. *De kern van de concessies, zijnde een sterk en voor reizigers en provincies betaalbaar hoofdnetwerk, verder versterken om de toekomstvastheid van het openbaar vervoer te kunnen waarborgen;*
3. *De concessies bieden ruimte voor de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe vervoersvormen/mobiliteitsdiensten, om in veranderende vervoerbehoefden te kunnen blijven voorzien;*
4. *De concessies maken het mogelijk landelijk overeengekomen afspraken over verdere verduurzaming van het Openbaar Vervoer (waar mogelijk) versneld te realiseren om de leefomgeving in de provincies verder te verbeteren”.*

De hoofdpogaven en doelstellingen van de drie gezamenlijke provincies zijn een voortzetting van de ambities en beleidskeuzes die de provincie Gelderland tot dan toe heeft gemaakt.<sup>20</sup>

### Verdere uitwerking beleidskeuzes

Een aantal beleidskeuzes krijgen een concrete uitwerking in de Nota van Uitgangspunten. Dit zijn onder andere:

- **De reiziger centraal:** de indeling van de concessiegebieden in de drie provincies wijzigt tot een aantal provinciegrensoverschrijdende concessiegebieden. De keuze wordt gemaakt om te komen tot totaal drie concessiegebieden. Deze gebieden zijn bepaald op basis van vervoerkundige analyses. Eén van de argumenten was hierbij dat de reiziger tijdens een af te leggen reis zo min mogelijk last moet hebben van de grenzen van een concessie, door bijvoorbeeld overstappen en eventuele verschillen in tarieven bij de overstap naar een andere vervoerder.<sup>21</sup>
- **Hoofdnetwerk (Vastnet):** In de NvU (2018) staat dat de afgelopen jaren is gebleken dat mensen bereid zijn om verder naar een halte te lopen of te fietsen wanneer zij vanaf die halte snel naar hun plek van bestemming kunnen reizen

<sup>19</sup> Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal, Berkel-Dinkel, 2018.

<sup>20</sup> Voor de Nota van Uitgangspunten is met name de OV-visie 2020 gebruikt voor wat betreft het Gelderse beleid.

<sup>21</sup> De indeling in de drie concessiegebieden wordt een aantal jaar later weer losgelaten. Voorbeeld: de concessie Berkel-Dinkel wordt gesplitst in aparte concessies voor Twente en Achterhoek-Rivierenland. De concessie IJssel-Vecht is de enige provinciegrensoverschrijdende concessie uit de NvU die in die vorm ook wordt aanbesteed.



via herkenbare, snelle/ hoogwaardige verbindingen. En dat tegelijkertijd het aantal mensen dat afhankelijk is van openbaar vervoer dat dicht bij hun huis en bestemming halteert (= fijnmazig openbaar vervoer ten behoeve van de sociale functie) al decennia lang afneemt. Daarom wordt ingezet op een combinatie van een vast aanbod en een flexibel aanbod aan OV-verbindingen (vraagafhankelijk vervoer). De provincies maakten hiertoe een categorisering van A, B en C-lijnen. Per type lijn gelden minimumeisen voor de bedieningstijden en frequenties per lijntype per uur per richting. Er zijn geen minimumeisen aan de frequentie voor C-lijnen omdat deze de mogelijkheid om tot maatwerkoplossingen te komen, zouden beperken.<sup>22</sup> De concrete indeling in A,B,C-lijnen binnen de concessies is niet opgenomen in de Nota van Uitgangspunten, maar wordt per concessie uitgewerkt in het Programma van Eisen (in het geval er sprake is van een nieuwe aanbesteding) zie §2.2.2 . Van de indeling in A,B,C-lijnen wordt verwacht dat dit bijdraagt aan én ontwikkelruimte voor de vervoerder én sturing vanuit de provincie op het OV-aanbod (minimumeisen), oftewel flexibiliteit en zekerheid.

#### Indeling A-, B- en C-lijnen

**A-lijnen:** Sterke busverbindingen die samen met de treindiensten in de drie provincies (hoofdrailnet en regionale treindiensten) en de sterke busverbindingen in de andere concessiegebieden een hoofdnetwerk binnen de drie provincies (gaan) vormen dat de belangrijkste economische kerngebieden met elkaar verbindt.

**B-lijnen:** Busverbindingen waarmee op dit moment zoveel mensen reizen dat de concessieverleners verwachten dat deze busverbindingen gedurende de gehele looptijd van concessie in een substantiële vervoervraag zullen blijven voorzien.

**C-lijnen:** Busverbindingen die nu niet optimaal aansluiten op de vervoerbehoefden van reizigers waardoor deze lijnen op dit moment minder intensief gebruikt worden, beleidsmatig gezien een minder belangrijke functie binnen het OV-netwerk vervullen. Deze lijnen kunnen op voorstel van de concessiehouder dan wel op verzoek van de concessieverleners onderdeel worden van het vaste aanbod van OV of worden opgeheven. Bij het opheffen van een lijn zijn er vier mogelijkheden:

1. de vervoerder slaagt erin een vaste buslijn beter aan te laten sluiten op de vervoerbehoefden van reizigers of:
2. de vervoerder biedt een vraagafhankelijke OV-oplossing binnen de concessie, zoals een belbus, of
3. een partij biedt buiten de concessie een maatwerkoplossing aan, of
4. er is geen mobiliteitsvraag meer bijvoorbeeld door de sluiting van een school. Er is dan geen andere oplossing nodig.

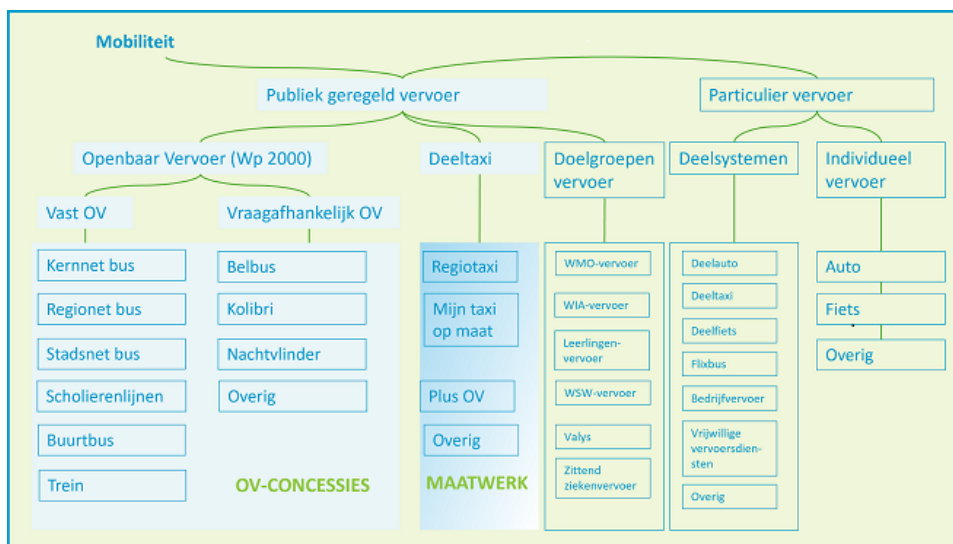
*Bron: Provincie Overijssel, Gelderland en Flevoland (2018) Nota van Uitgangspunten concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal, Berkel-Dinkel.*

- **Vraagafhankelijk OV en maatwerk:** Vervoerders hebben ruimte om binnen de concessies vraagafhankelijk openbaar vervoer te organiseren (in termen van het Gelderse beleid: flexibel vervoer), met name op plekken waar de reizigersstromen klein van omvang zijn. Dit vervoer wordt soms met mini-bussen gereden en soms

<sup>22</sup> Brief GS Gelderland. Start aanbesteding concessie IJssel-Vecht 2023-2035. 31 augustus 2021 (zaaknummer 2021-009520)

met personenauto's. Daarnaast is iedere provincie vrij om maatwerk te organiseren buiten de concessies om zoals deeltaxi's. Maatwerk valt niet onder de noemer openbaar vervoer omdat het niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen in de Wet personenvervoer 2000, zoals het reizen van en naar haltes en het hanteren van een dienstregeling (zie figuur 2).

**Figuur 2: Openbaar vervoer en maatwerk**



Bron: Ontleend aan Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal, Berkel-Dinkel (2018).

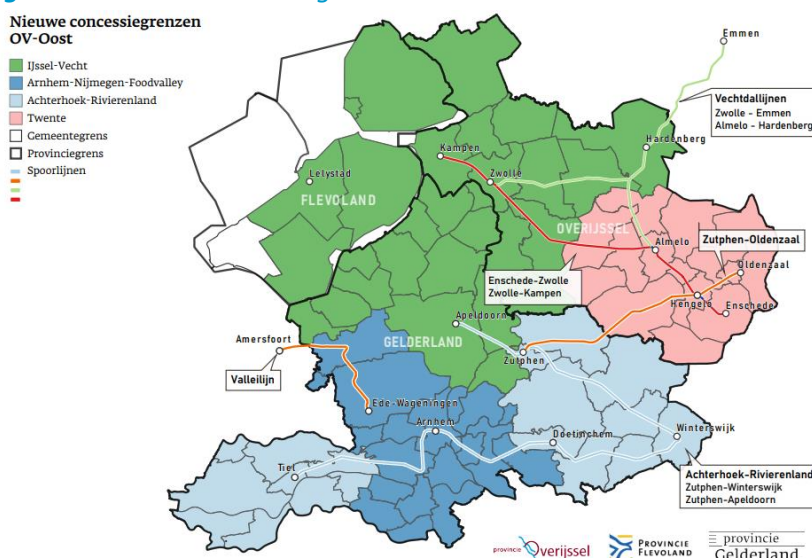
### Aanpassingen vanaf 2022

In 2022 is besproken om de Nota van Uitgangspunten op een aantal punten aan te passen.<sup>23</sup> Dit zijn onder andere een tussentijdse review van vijf naar drie jaar, nuancering van opbrengstverantwoordelijkheid bij calamiteiten, aanvulling op definitie van OV, aansluiting bij verstedelijkingsstrategie, verduurzaming, mandatering aan GS over besluiten duur concessies, toiletten in de trein. In 2023 volgt het besluit over een gewijzigde indeling van de concessiegebieden.<sup>24</sup> De belangrijkste wijziging is het niet samenvoegen van de regio's Achterhoek en Twente tot concessie Berkel-Dinkel en de concessie Arnhem-Nijmegen wordt uitgebreid tot Arnhem-Nijmegen-Foodvalley (zie figuur 3).

<sup>23</sup> Statenbrief Herijking Uitgangspunten openbaar vervoer 26 oktober 2021

<sup>24</sup> PS besluiten hiertoe op 7 februari 2023 op basis van de Statenbrief Besluit Wijziging OV-concessie-indeling, aanbieding onderzoeksrapport 'Gelders OV onder druk' en informatie over gevolgen OV-kostenstijging.

**Figuur 3: Nieuwe concessiegrenzen OV-Oost**



Bron: Bijlage Statenbrief (december 2021) Besluit Wijziging OV-concessie-indeling, aanbieding onderzoeksrapport 'Gelders OV onder druk' en informatie over gevolgen OV-kostenstijging.

De NvU is, inclusief de aanpassingen in 2022, de basis voor concessieverleningen in de periode vanaf 2018.

## 2.2.2 Programma van Eisen

Om een concessie te kunnen verlenen via een aanbestedingstraject, stelt GS voor iedere concessie een Programma van Eisen vast. In dit document staan de eisen opgenomen waar de vervoerder zich aan moet houden bij de uitvoering van de concessie.<sup>25</sup> Dit zijn ook de eisen waar vervoerders in het kader van de aanbestedingsprocedure hun voorstel op baseren. GS kiest uiteindelijk, op basis van een aantal gunningscriteria, het beste voorstel uit en daarmee ook de vervoerder die de concessie mag gaan uitvoeren. De aanbesteding van een nieuwe concessie is dus een belangrijk sturingsmoment voor de provincie. Het opstellen van een PvE en de gunning van de aanbesteding zijn kansen om beleid te vertalen naar de uitvoeringspraktijk van het aanbod van openbaar vervoer.

### Kaders in een PvE

De meeste concessies die op dit moment in Gelderland lopen, zijn gestart vóór 2014. Dit betekent dat een aantal programma's van eisen uit een periode komen die vóór de OV-visie 2020 ligt (2014). De programma's van eisen zijn in de loop van de jaren veranderd qua aard. Zo bevatten de PvE's uit 2009 voor Veluwe en Achterhoek-Rivierenland meer specifieke richting voor de inschrijvers en de uiteindelijke vervoerder dan de latere PvE's voor deze concessies. Zoals hierboven beschreven bij de Nota van Uitgangspunten is het een expliciete keuze van de provincie om weliswaar wel minimumeisen te formuleren

<sup>25</sup> Naast eisen voor het aanbod van het openbaar vervoer, legt de provincie ook eisen vast die betrekking hebben op onderwerpen als sociale veiligheid, duurzaamheid etc. In dit onderzoek concentreren wij ons enkel op de eisen voor het aanbod van het openbaar vervoer.

maar om niet het precieze aanbod voor te schrijven aan de vervoerder. Het idee is dat het PvE ontwikkelruimte biedt aan de vervoerder, passend bij de rol van opbrengstverantwoordelijkheid van de vervoerder (zie §2.3). Ook is de les uit de eerdere concessieperiodes dat de concessies voldoende ‘ademend’ moeten zijn om ontwikkelingen op te kunnen vangen die niet voorzien zijn tijdens het opstellen van een PvE. De looptijd van concessies is lang en niet alle ontwikkelingen zijn te voorzien.

Welke kaders staan er dan zoal verwoord in een programma van eisen?

- De hoofdogaven zoals benoemd in de Nota van Uitgangspunten, soms aangevuld met specifieke opgaven voor de concessies. Bijvoorbeeld de koppeling van OV aan ruimtelijke ontwikkelingen (bestek concessie Arnhem-Nijmegen 2012-2022).
- Actuele (op het moment van opstellen van PvE) beleidsambities zoals aandacht voor betrouwbaar, betaalbaar en toegankelijkheid openbaar vervoer in het buitengebied (ontwerp PvE Arnhem-Nijmegen-Foodvalley 2026-2036).
- Een vervoerkundige structuur. Dit is in de recente PvE's in ieder geval de indeling in A,B, en C-lijnen. Het visgraatmodel is ook een voorbeeld, zoals opgenomen in PvE Achterhoek-Rivierenland (2025-2036): De treinverbindingen (ook de niet-regionale treinen) vormen met de A-lijnen het hoofdnetwerk. De B- en C-lijnen sluiten hier zoveel op aan. De nadruk ligt in dit voorbeeld dus op de aansluitingen op het hoofdnetwerk.
- Minimale bedieningseisen per type lijn (A,B,C-lijn). Dit geldt met name voor de meer recente Programma's van Eisen. Het onderscheid werd nog niet gemaakt in de oudere PvE's, wel worden daarin bijvoorbeeld een klein aantal specifieke lijnen als aandachtspunten meegegeven (PvE Achterhoek-Rivierenland en Veluwe 2010-2020).
- Voorwaarden voor de ontwikkelingen van lijnen, zoals dat de bereikbaarheid van bestaande voorzieningen niet achteruit mag gaan in het geval dat de vervoerder voor een bestaande lijn Vraagafhankelijk Vervoer wil ontwikkelen (ontwerp PvE Arnhem-Nijmegen-Foodvalley 2026-2036).
- Wensen voor de ontwikkeling van aanbod, zoals bijvoorbeeld de HOV-lijnen in het PvE IJssel-Vecht (2023-2035).
- Eisen over aansluiting op andere lijnen.

In de PvE's zien we de typering terug uit de ambities van de provincie voor bereikbaarheid zoals snel, betrouwbaar en comfortabel. Een uitwerking van de ambities over de bereikbaarheid van voorzieningen (onderwijs, werk, recreatie etc.) in de PvE's is minder goed herleidbaar. In de PvE's zijn bijvoorbeeld wel de scholierenlijnen opgenomen, maar worden er geen andere specifieke voorzieningentypen genoemd die bereikbaar moeten zijn. Uit de interviews komt een wisselend beeld naar voren waarin zowel wordt aangegeven dat de provincie geen specifieke voorzieningen opneemt in een PvE (omdat dit de ontwikkelruimte van de vervoerder kan beperken en daarom niet past in het principiële besluit dat de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is), als dat in PvE wel ook kwetsbare locaties worden gedefinieerd: aangewezen plekken die gehalteerd moeten worden, ook al gaat het om een relatief laag aantal instappers. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om zorginstellingen, specifieke scholen, kerken etc.

Mogelijkerwijs worden kwetsbare locaties wel meegenomen in de werkwijze om te komen tot indeling van de lijnen in A,B, en C-lijnen. Uit interviews komt het volgende beeld naar voren van de wijze waarop de provincie tot die indeling komt:

- het bestaande aanbod (dienstregeling) is uitgangspunt;
- het bestaande aanbod wordt geanalyseerd op basis van onder andere reizigersaantallen en frequenties en momenten van rijden;
- op basis van alle informatie en expert judgement wordt per lijn bepaald of het in het PvE wordt opgenomen als een A,B, of een C-lijn.

Naast inhoudelijke kaders geeft de provincie ook procesmatige kaders mee. Die beschrijven we bij de paragraaf rolverdeling.

## 2.3 Rolverdeling

De provincie heeft de wettelijke taak om te zorgen voor het regionale OV: per (buurt)bus en regionale trein. In de provincie Gelderland wordt het uitvoeren van die taak uitbesteed aan vervoerders. In tabel 1 is de rolverdeling tussen PS, GS, vervoerders en andere stakeholders op hoofdlijnen aangegeven.

**Tabel 1:** Rolverdeling stakeholders regionaal OV

	Rol / bevoegdheid
Provinciale Staten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaders stellen: OV-Visie, Visie voor een Bereikbaar Gelderland, Gelderland vlot en veilig bereikbaar en de omgevingsvisies 2014 en 2018, NvU, financiële kaders</li> <li>• Controlerende rol</li> <li>• Volksvertegenwoordigende rol</li> </ul>
Gedeputeerde Staten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaststellen Programma van Eisen</li> <li>• Verlenen, vaststellen, wijzigen concessie (opdrachtgever)</li> <li>• Vaststellen dienstregeling (vervoersplan) en tarieven OV</li> <li>• Beheer concessies</li> <li>• Wegbeheerder</li> </ul>
Vervoerders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeren concessie</li> <li>• Ontwikkelrol vervoersaanbod, voorstellen voor aanpassingen OV-aanbod</li> </ul>
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advies over plannen</li> <li>• Afstemmen dienstregeling / vervoerplan</li> <li>• Wegbeheerder</li> </ul>
Belangenorganisatie ROCOV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behartigt belangen reizigers, inclusief doelgroepen</li> <li>• Gevraagd en ongevraagd advies, oa over beleid, vervoersplannen</li> </ul>
Inwoners	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnen met initiatieven komen voor aanvullende vervoersdiensten zoals buurtbussen</li> </ul>
Marktpartijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnen buiten concessies aanvullende vervoersdiensten ontwikkelen, mits zij toestemming hebben van de concessieverlener</li> <li>• Kunnen als werkgever invloed uitoefenen op mobiliteit werknemers</li> </ul>
OV-Oost*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheer en begeleiding van concessies op gebieden van marketing, sociale veiligheid en data</li> </ul>

\* Samenwerkingsorganisatie Gelderland, Overijssel en Flevoland.

Bron: *Verschillende, o.a. presentatie provincie 2021.*

Een toelichting. *Provinciale Staten* (PS) hebben besluiten genomen over het beleid (OV-visie 2020, Een visie voor een Bereikbaar Gelderland, Gelderland Vlot en veilig bereikbaar. Kader Bereikbaarheid) en daarin inhoudelijke kaders gesteld, evenals in de omgevingsvisies van 2014 en 2018. Daarnaast hebben PS de Nota van Uitgangspunten 2018 vastgesteld met de belangrijkste kaders voor de aanbesteding van de concessies. Ook stellen PS de financiële kaders vast waarbinnen het OV geregeld moet worden. PS kunnen signalen vanuit inwoners over aanpassingen in het aanbod van het OV (bijvoorbeeld in buslijnen of bushaltes) meenemen in de beraadslagingen.

*Gedeputeerde Staten* (GS) stellen het Programma van Eisen vast en nemen het gunningsbesluit van de aanbesteding. In maart 2024 hebben PS en GS overigens afgesproken dat een PvE beeldvormend kan worden besproken door PS.<sup>26</sup> Ook is GS verantwoordelijk voor het beheer van de concessies. Zo stellen ze jaarlijks de vervoerplannen (inclusief dienstregelingen) van de vervoerders en de OV-tarieven vast. Daarnaast hebben GS nog een aantal andere sturingsinstrumenten voor het beheer van concessies. Op hoofdlijnen zijn dit sturing op basis van een aantal prestatie-indicatoren zoals de uitvoeringskwaliteit (o.a. punctualiteit en rituitval) en de mogelijkheid tot uitdelen van boetes (als vervoerders de gemaakte prestatieafspraken niet behalen) of bonussen. De provincie (ambtelijk zijn dat de concessie-managers) heeft veelvuldig contact met de vervoerders en ook met andere stakeholders zoals gemeenten en ROCOV. In de NvU is daarnaast opgenomen dat de provincie gemaakte afspraken met de vervoerder na iedere vijf jaar evalueren (concessies liggen vaak voor tien jaar vast). Doel van deze tussentijdse evaluaties is: *“na te gaan in hoeverre afspraken nog aansluiten bij de ontwikkelingen op de mobiliteitsmarkt en voldoende ruimte bieden voor de vervoerder om zijn plannen ten aanzien van het openbaar vervoer tijdens de resterende concessieduur te realiseren”*.<sup>27</sup> Van de vervoerder wordt verwacht dat hij ten behoeve van deze tussentijdse evaluaties een ontwikkelplan opstelt met zijn plannen voor de volgende vijf jaar van de concessie (het ontwikkelplan voor de eerste vijf jaar maakt deel uit van de bieding). De onderwerpen en kaders voor de evaluatie worden per concessie uitgewerkt in het bijbehorende PvE.

In de recent opgestelde Programma's van Eisen Achterhoek-Rivierenland en Arnhem-Nijmegen-Foodvalley is het instrument van de kaderbrief opgenomen: *“De Concessieverlener stelt elke vier jaar een Kaderbrief met beleidsmatige kaders op, die richtinggevend zijn voor het door de Concessiehouder op te stellen Ontwikkelplan”*.<sup>28</sup> De Kaderbrief moet ruimte bieden aan de provincie om tussentijdse beleidswijzigingen mee te geven aan de vervoerder.

*Vervoerders* verzorgen binnen de door de provincie gestelde kaders het vervoer. Binnen die kaders hebben vervoerder een ontwikkelrol en kunnen zij aanpassingen doen om het OV-aanbod te veranderen. Vervoerders werken doorlopend aan verbeteringen en hebben daar structureel overleg over met provincie, gemeenten, ROCOV Gelderland en andere stakeholders. Wijzigingen worden in vervoerplannen vastgelegd en na

<sup>26</sup> Toezegging 24T42 PvE in beeldvorming. Deze toezegging is gedaan tijdens het speeddebat Wanprestaties EBS concessie IJssel-Vecht.

<sup>27</sup> Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal, Berkel-Dinkel, 2018.

<sup>28</sup> Concessie Arnhem-Nijmegen-Foodvalley juni 2026-juni 2036. Ontwerp Programma van Eisen.

goedkeuring door GS uitgevoerd. In de NvU 2018 staat ook dat vervoerders worden uitgedaagd om als onderdeel van hun bieding een plan te schrijven voor (het organiseren van) de samenwerking met provincies, gemeenten, reizigers(vertegenwoordigingen) en eventuele andere partijen gedurende de concessie. Doel is dat de samenwerking tussen de betrokkenen (verder) wordt geoptimaliseerd.

Voor bijna alle concessies geldt dat de vervoerders opbrengstverantwoordelijk zijn. Dit betekent dat de vervoerder voor zijn inkomsten afhankelijk is van reizigersopbrengsten naast een bijdrage vanuit de provincie. Dit is ook zo vastgelegd in de NvU. Belangrijke overweging daarbij is dat vervoerders op die manier het meest geprikkeld worden om met nieuwe ideeën meer reizigers in het openbaar vervoer te trekken. Deze prikkel ontbreekt wanneer de provincies opbrengstverantwoordelijk zijn. De provincie stuurt via kaders zodat de vervoerder zich niet alleen richt op hoofdassen en sterke lijnen.<sup>29</sup>

Vanwege corona, de grote financiële en onzekere impact daarvan en de wens van zowel het Rijk als de provincie dat het openbaar vervoer ook tijdens de coronacrisis zou rijden, heeft de provincie voor een aantal concessie een andere keuze gemaakt op dit punt (zie tabel 2). Zo is voor de concessies Arnhem-Nijmegen en Veluwe-Zuid besloten tot een korte periode van een noodconcessie. De aanbesteding van deze concessies zou anders precies ten tijde van de corona-crisis moeten plaatsvinden. De provincie had bij de aanbesteding van de treindienst Amersfoort-Ede/Wageningen geleerd dat als gevolg van de coronacrisis vervoerders geen opbrengstverantwoordelijkheid willen dragen.<sup>30</sup> De provincie besloot om gedurende de noodconcessie de opbrengstverantwoordelijkheid te dragen voor de concessies Arnhem-Nijmegen en Veluwe-Zuid. Voor de treindienst werd, na afloop van de twee jaar durende noodconcessie, gekozen voor een andere bekostigingsstructuur: een kostencontract waarbij de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie ligt: *“Op basis hiervan betalen we vergoeding voor het beschikbaar stellen van de bussen en treinen en alle overige zaken nodig om reizigers te kunnen vervoeren. Alle opbrengsten uit de kaartjes van reizigers inclusief de OV-studentenkaart (SOV-kaart) gaan naar provincie Gelderland. Dit levert een overzichtelijk contract op. Het risico van de lagere opbrengst wordt bij de vervoerder weggenomen en komt bij ons te liggen. De reizigers aantallen zijn sterk gedaald door de impact van de Covid-19 maatregelen. De opbrengsten dus ook.”*<sup>31</sup>

Voor de gezamenlijke concessie IJssel-Vecht is een andere constructie gekozen. Zo schrijven GS Gelderland<sup>32</sup> dat er voor de concessie IJssel-Vecht maatregelen zijn genomen om er voor te zorgen dat inschrijven interessant is. Zo is er bijvoorbeeld een ‘compensatieregeling’ bij tegenvallende reizigersopbrengsten. In de jaren 2023-2025 is compensatie tot 90% van het opbrengstniveau in 2019, met maximum van 15% van het opbrengstniveau in 2019 mogelijk.

<sup>29</sup> Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal, Berkel-Dinkel, 2018.

<sup>30</sup> Statenbrief 10 november 2020: Openbaar vervoer, gevolgen Covid-19 en noodconcessies Vallei en Arnhem-Nijmegen.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Brief over concessie van 31-10-2021.

**Tabel 2: Concessies Gelderland**

Concessies	Looptijd	Uitvoerder	Opbrengstverantwoordelijke
Achterhoek-Rivierenland	12 december 2010 - 13 december 2025	Arriva	Vervoerder
Arnhem-Nijmegen*	9 december 2012 - 30 juni 2026, waarvan laatste 3,5 jaar noodconcessie	Hermes (Transdev)	Vervoerder Provincie
Trein Amersfoort-Ede/Wageningen*	10 december 2006 - 9 december 2023, waarvan laatste 2 jaar noodconcessie	Connexxion (Transdev)	Vervoerder Provincie
	10 december 2023 - 13 december 2036	Keolis Nederland	Provincie
Veluwe-Zuid*	11 december 2022 - 30 juni 2026	Hermes (Transdev)	Provincie
IJssel-Vecht*	11 december 2022 - 8 december 2035	EBS	Vervoerder**

\* Noodconcessies: IJssel-Vecht in de periode december 2020- december 2022, Arnhem-Nijmegen en Veluwe-Zuid in de periode december 2022- juni 2026 en de treindienst Amersfoort, Ede/Wageningen in de periode 2021-2023 : de provincie is opbrengstverantwoordelijk.

\*\* Financiële Bepalingen bevat een tijdelijke compensatieregeling die het opbrengstrisico verkleint.

Bron: WikiOVinNederland.nl, geraadpleegd 11 november 2023.

**Gemeenten** zijn belangrijke schakels in bereikbaarheid. Er is structureel contact tussen provincie en gemeenten en tussen vervoerders en gemeenten. In interviews is aangegeven dat gemeenten actief betrokken zijn bij het verder ontwikkelen van het OV-netwerk. Daarnaast zijn gemeenten wegbeheerder (net als de provincie) en hebben zij ook in die hoedanigheid invloed op bereikbaarheid.

**ROCOV** is een afkorting voor Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar vervoer. De rol van het ROCOV is binnen de Wet personenvervoer 2000 bepaald. ROCOV Gelderland krijgt subsidie van de provincie om haar taken uit te voeren. De taak van het ROCOV is gevraagd en ongevraagd advies geven op het gebied van OV. Dit gebeurt aan de provincie en aan de drie vervoerders in de provincie. De adviezen worden ingedeeld in drie thema's waarbij bijbehorende werkgroepen de adviezen voorbereiden: Toegankelijkheid, Dienstregelingen en Infra. Uit de werkgroep moet uiteindelijk een breed gedragen advies naar voren komen. ROCOV heeft diverse leden die vanuit hun eigen invalshoek de belangen van hun achterban vertegenwoordigen zoals de fietsersbond, studenten, de Oogvereniging etc. Deze belangen worden gebundeld binnen het ROCOV en hierdoor vertegenwoordigt het ROCOV een breed scala aan reizigersbelangen.



## 2.4 Financiën

De provincie heeft op de jaarlijkse begroting middelen staan die bestemd zijn voor het Openbaar Vervoer. Deels zijn dit middelen waarmee de provincie projecten realiseert die ten dienste staan van het openbaar vervoer, zoals het realiseren van HOV-infrastructuur (zoals busbaan, bushalte en fietsenstalling), overstappunten van fiets of auto naar OV en toiletten in de treinen en op de treinstations (OV-infra). Het andere deel is bestemd voor de exploitatiesubsidies die de vervoerders ontvangen van de provincie om de dienstregelingen te kunnen rijden. We hebben in dit onderzoek de focus gelegd op dit tweede deel: de middelen die gemoeid zijn met het laten rijden van het openbaar vervoer en maatwerk (in Gelderland is dit het OV-vangnet). Dit is dus de OV-exploitatie.

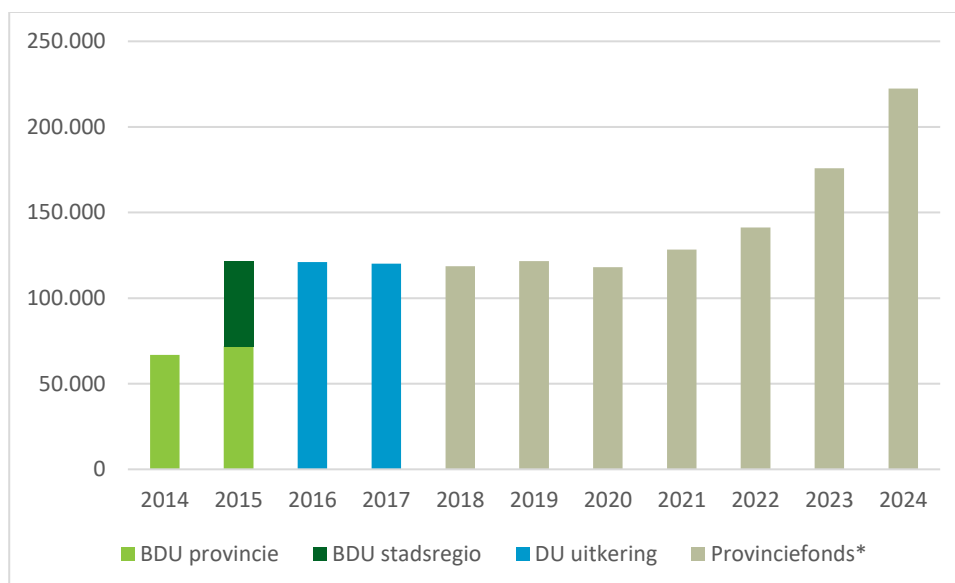
Voor dit onderzoek wilde de Rekenkamer in kaart brengen wat de budgetten waren tussen 2014 en 2024 voor de OV-exploitatie en welk deel daarbij van het Rijk kwam en welk deel van de provincie. In §2.4.1 gaan we daarop in en in §2.4.2 gaan we in op de middelen die de provincie besteedde aan het OV-vangnet (*haltetaxiRRReis*).

### 2.4.1 Budgetten OV-exploitatie

In de jaren 2014 tot en met 2017 ontving de provincie de rijksmiddelen via specifieke uitkeringen. In 2014 en 2015 is dat via de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer. De decentrale overheden kregen zelf de ruimte om binnen de BDU prioriteiten te stellen. De enige randvoorwaarde, die het Rijk aan het besteden van het beschikbare geld stelde, was dat het de voorbereiding en uitvoering van het regionale verkeer- en vervoerbeleid ten goede kwam. Per 31 december 2014 hield de Stadsregio Arnhem-Nijmegen op te bestaan. De taken op het gebied van openbaar vervoer van de stadsregio kwamen vanaf 1 januari 2015 bij de provincie terecht en ook daarmee ook de middelen. In 2016 kwamen de middelen vanuit het Rijk via de Decentralisatie-uitkering (DU-uitkering) en vanaf 2018 via het provinciefonds. Het provinciefonds is een algemene uitkering en dus niet geormerkt voor een specifiek doel. Dat betekent dat de provincie zelf besluit welk deel vanuit het provinciefonds het wenst te bestemmen voor de OV-exploitaties.

De provincie heeft, naast het provinciefonds, ook andere inkomstenbronnen zoals opbrengsten motorrijtuigenbelasting, van waaruit middelen beschikbaar gesteld kunnen worden voor de OV-exploitaties. We hebben bij het in beeld brengen van de budgetten voor de OV-exploitatie vanaf 2018 hier geen verder onderscheid in gemaakt en het totale budget voor de leesbaarheid 'Provinciefonds' genoemd. De bedragen voor de periode 2018-2023 zijn gebaseerd op de vastgestelde provinciale jaarrekeningen en het bedrag voor 2024 is logischerwijs gebaseerd op de vastgestelde begroting 2024. In figuur 4 is weergegeven wat de uitkeringsbudgetten vanuit het Rijk waren in de periode 2014-2017 en welke bedragen de provincie heeft ingezet voor de OV-exploitaties in de periode 2018-2024.

**Figuur 4: Budgetten OV-exploitatie (bedragen x 1.000 euro)**



\* Bedragen 2018 t/m 2023 conform Jaarrekening en bedrag 2024 conform Begroting.

De budgetten zijn inclusief extra inzet van provinciale middelen en middelen voor aanvullende mobiliteitsdiensten (zoals haltetaxiRRReis) en exclusief aanvullende rijksmiddelen

Bron: Aanlevering ambtelijke organisatie.

26

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

De provincie heeft bij de overgang van de DU-uitkering naar het provinciefonds in de begroting dezelfde hoogte aangehouden voor de OV-exploitaties als ten tijde van de DU-uitkering. De provincie had in 2018 immers te maken met lopende OV-concessies en bijbehorende langlopende afspraken en verplichtingen.

### Extra middelen beschikbaar gesteld door PS

In figuur 4 is zichtbaar dat de budgetten voor de OV-exploitatie zijn toegenomen in de laatste jaren. Dit is een gevolg van de extra middelen die PS beschikbaar stelden voor met name de noodconcessie Arnhem-Nijmegen. Deze noodconcessie bracht hogere kosten met zich mee voor de provincie vanaf 2021.

Naast de kosten die gemoed zijn met de noodconcessies, heeft de provincie te maken met toenemende kosten die samenhangen met hogere loon- en brandstofprijzen, achterblijvende reizigersaantallen en reizigersinkomsten<sup>33</sup> en verschillen in indexen waar de provincie mee te maken heeft.<sup>34</sup> PS stellen ook hiervoor aanvullende middelen beschikbaar. Bij de behandeling van de perspectiefnota 2024 besluiten PS om extra middelen toe te kennen voor mogelijke exploitatietekorten voor het openbaar vervoer.<sup>35</sup> Dit is uiteindelijk een bedrag van € 19,5 miljoen.<sup>36</sup> Bij de perspectiefnota van

<sup>33</sup> De provincie heeft hiermee te maken voor de concessies waar de provincie (tijdelijk) opbrengstverantwoordelijk is.

<sup>34</sup> De index provinciefonds is anders dan de index voor bijdragen aan vervoerders (LBI: ontwikkelingen in lonen, brandstof etc.). De indexen lopen steeds verder uit elkaar, waardoor de kosten voor de provincie oplopen.

<sup>35</sup> Statenbrief 8 maart 2023 Meerjarenprognose Openbaar Vervoer: tekorten lopen op.

<sup>36</sup> <https://begrotingscyclus.gelderland.nl/document/2025/Begroting/hoofdstuk/35d90000-5601-0050-7978-08dc75cf1bf3>

2025 blijkt dat een deel van deze middelen niet nodig waren, onder andere doordat bij de afrekeningen met de vervoerders de exploitatiebijdragen vanuit de provincie aan de vervoerders lager lagen vanwege rituitval. PS nemen een motie aan om deze middelen niet terug te laten vloeien naar de algemene middelen, maar te behouden voor het openbaar vervoer.<sup>37</sup>

### Aanvullende middelen vanuit het Rijk

De provincie ontving, naast de structurele middelen via het Provinciefonds zoals weergegeven in figuur 4, vanaf 2020 specifieke aanvullende middelen vanuit het Rijk:

- **BVOV 2020-2022:** dit is de beschikbaarheidsvergoeding regionale OV-concessies. Vervoersbedrijven leden grote tekorten door de coronacrisis. Het Rijk besloot om met de Regeling BVOV om vervoerders te compenseren die tijdens de crisis regionaal openbaar vervoer verzorgen. De provincie ontving de middelen als concessieverlener en sluisde de bijdragen jaarlijks 1-op-1 door naar de vervoerders die op dat moment opbrengstverantwoordelijk waren en aanspraak wilden maken op de extra bijdrage. Deze regeling was drie jaar van kracht. Per jaar werden de bijdragen per concessie vastgesteld. Het betrof incidentele middelen.
- **TVOV 2023:** in 2023 was de regeling Transitievergoeding regionale OV-concessie van kracht. Dit was een specifieke uitkering die als vangnet fungeerde voor het 2023. Als gevolg van de coronacrisis was er nog sprake van onzekerheden over de reizigersaantallen in 2023. Deze transitievergoeding was alleen geldig in 2023. Het betrof incidentele middelen.
- **Motie Krul:** Vervoerders ontvangen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bijdragen voor het OV-studentenreisproduct. Studerende mbo'ers, hbo'ers en wo'ers hebben recht op een OV-studentenkaart. Als zij gebruik maken van het OV betalen zij geen kosten aan de vervoerder voor het maken van een reis (trein- en of buskaartje). Omdat vervoerders geen reizigersopbrengsten verdienden aan gebruikers van OV-studenten-reisproducten, ontvangen zij vanuit het ministerie een bijdrage. Het ministerie van OC&W besloot in 2024 voor een herijking van de begroting waardoor de vergoeding voor vervoerders lager zou worden. De Tweede Kamer nam de motie Krul aan, waardoor de vervoerder eenmalig in het jaar 2024 worden gecompenseerd voor de lagere bijdrage vanuit het ministerie. Voor de jaren 2025 is er nog geen oplossing gevonden voor dit probleem.
- **Motie Bikker:** Met de aangenomen motie Bikker, heeft de Tweede Kamer geld ter beschikking gesteld voor twee doelen om het regionaal OV te helpen bij het herstel: een voorziene tariefstijging in 2024 en om structureel voldoende aanbod in het regionaal OV te bewerkstelligen. De motie was ingediend omdat het wegvallen van de aanvullende Rijkssteun, hogere brandstofkosten, stijgende personeelskosten en tegenvallende reizigersaantallen zonder ingrijpen (volgens de opsteller) zou leiden tot een stijging van de kosten van een vervoersbewijs en tot verdere verschraling van het regionale OV door het wegvallen van haltes en buslijnen. De regering is verzocht de voorziene prijsstijgingen in 2024 in het regionaal OV structureel te voorkomen en de beschikbaarheid van het regionale openbaar vervoer structureel te verbeteren. De Bikkergelden zijn een structurele bijdrage die vanaf 2027 worden

<sup>37</sup> Motie 24M90 geld voor OV behouden.

opgenomen in het Provinciefonds. In de jaren 2024-2026 komen de extra middelen via een Decentralisatie-uitkering. De bijdrage bestaat uit twee delen. Een deel is bestemd om de tariefsverhoging structureel te verzachten (compensatie niet indexerende tarieven reizigers). Deze middelen zijn voor de partijen die opbrengstverantwoordelijk zijn. Het andere deel is bestemd voor de concessieverleners met als doel deze in te zetten voor de exploitatie van de concessies (instandhoudingsdeel). Dit deel is vrijer qua inzet. Zo is de provincie Limburg van plan om de middelen in te zetten om mensen met een minimuminkomen in de daluren gratis te laten reizen met het regionale openbaar vervoer. In de gesprekken is aangegeven dat de provincie Gelderland deze keuzeruimte financieel gezien niet heeft, maar dat de Bikker-middelen ingezet moeten worden om het huidige OV-aanbod in stand te houden. Dat betekent dat de Bikker-gelden in Gelderland dus ook niet ingezet kunnen worden om vanaf 2025 mogelijke tekorten op te vangen die ontstaan door de lagere vergoeding vanuit het Rijk voor het OV-studentenreisproduct.

**Tabel 3: Aanvullende middelen vanuit het Rijk voor OV-exploitatie (totaal Gelderse concessies, bedragen x 1.000 euro)**

	2020	2021	2022	2023	2024
BVOV 2020	15.895				
BVOV 2021		26.323			
BVOV 2022			19.134		
TVOV 2023*				3.656	
Motie Krul					12.498
Motie Bikker**					10.870

\*De vaststellingsbeschikking moet nog definitief worden vastgesteld bij de jaarrekening 2024.

\*\* Het betreft het instandhoudingsdeel en is een DU-uitkering voor 2024. In de september circulaire 2024 is opgenomen Bijdrage DU voor de jaren 2024 t/m 2026 per jaar € 9.969 compensatie deel en € 10.870 instandhoudingsdeel. Deze bedragen (€ samen 20.839) gaan vanaf 2027 via de algemene uitkering via het Provinciefonds.

Bron: Aanlevering ambtelijke organisatie.

### Verstreckte bijdragen aan vervoerders: OV-exploitatiebudgetten

De provincie stelt jaarlijks middelen ter beschikking aan de vervoerder: de OV-exploitatiesubsidie. Dit is op basis van een inschatting van het aantal te realiseren dienstregelingen (dru's), passend binnen de afgesproken kaders in het Programma van Eisen. Na afloop van het jaar worden op basis van de gerealiseerde dru's de bijdragen aan de vervoerders vastgesteld. Dit kan afwijken van het verwachte aantal dru's door bijvoorbeeld stakingen, rituitval, feestdagen/schrikkeljaar etc. De financiële afrekening vindt plaats op basis van het aantal gerealiseerde dru's. In tabel 4 zijn de totale bedragen opgenomen (begroot en gerealiseerd) aan verstreckte exploitatiesubsidies.

**Tabel 4:** Exploitatiesubsidies concessies (bedragen x 1 miljoen euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Begroot			106.4	112.8	114.0	116.3	118.8	134.6	172.9	216.2
Realisatie	111.5	110.6	107.3	113.4	116.9	114.8	119.2	136.5	174.9	*

\*De jaarrekening 2024 is er op dit moment nog niet (maart 2025).

Bron: Aanlevering ambtelijke organisatie.

Ook in tabel 4 is zichtbaar dat vanaf 2021 de bedragen voor de OV-exploitaties jaarlijks oplopen, zowel in de begroting als in de realisatie. Dit hangt onder andere samen met het besluit om over te gaan tot de noodconcessie Arnhem-Nijmegen.<sup>38</sup> De provincie betaalt over de dienstverlening van 2021 een OV-exploitatiebijdrage van iets meer dan € 43 miljoen. Die bijdrage loopt in de periode dat de concessie als noodconcessie functioneert op tot ongeveer € 84 miljoen in 2023 en is voor 2024 begroot op ongeveer € 104 miljoen.

## 2.4.2 Budgetten maatwerk (*haltetaxiRRReis*)

De provincie Gelderland kent vanaf april 2022 het instrument: *haltetaxiRRReis*. Dit is bedoeld als OV-vangnet: voor-en na transport voor openbaar vervoer zodat ook minder goed bereikbare gebieden (bijvoorbeeld landelijke gebieden waar geen buurtbus, bus of trein rijdt) aangesloten zijn op het OV-netwerk. In §3.1.4 wordt verder toegelicht wat de doelen zijn van *haltetaxiRRReis* en hoe dit instrument zich verhoudt tot het OV-aanbod.

**Tabel 5:** Budgetten maatwerk: (bedragen x 1.000 euro)

	2022	2023	2024
Begroot	2.200	2.300	2.332
Realisatie	1.153	1.665	*

\*De jaarrekening 2024 is er op dit moment nog niet (maart 2025).

Bron: Aanlevering ambtelijke organisatie.

In tabel 5 is zichtbaar dat de provincie in de eerste twee jaren minder middelen uitgaf aan *haltetaxiRRReis* dan begroot. De restanten over het jaar 2023 zijn aangewend voor het opvangen van een deel van het in het OV-exploitatiebudget van 2023. Mochten de middelen voor *haltetaxiRRReis* ook in de daarop volgende jaren niet volledig worden aangewend, dan kunnen deze worden aangewend voor de tekorten in het OV-exploitatiebudget vanaf 2024.<sup>39</sup> Uit de meerjarenprognose 2023-2027 blijkt dat mogelijke restanten van de budgetten voor *haltetaxiRRReis* niet afdoende zullen zijn om verwachte tekorten in het OV-exploitatiebudget op te vangen.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Het betreft de noodconcessie Arnhem-Nijmegen december 2022-december 2024 en een verlenging van de noodconcessie tot aan juni 2026.

<sup>39</sup> Statenbrief 8 maart 2023. Meerjarenprognose openbaar vervoer: Tekorten lopen verder op.

<sup>40</sup> Idem.

## 3 Ontwikkeling aanbod OV

*Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling in het aanbod van openbaar vervoer in Gelderland in de periode 2014 tot en met 2024. We kijken naar dienstregelingen, de ontwikkeling van routes (lijnnetwerk en haltes), de bereikbaarheid van voorzieningen en specifieke vormen van (openbaar) vervoer zoals de buurtbus, flexibel vervoer en OV-vangnet.*

30

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

### Normen

- De provincie heeft zicht op hoe het OV-aanbod zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.
- De ontwikkeling van het OV-aanbod is in lijn met het beleid.
- Wanneer het OV-aanbod veranderd is, is dit duidelijk navolgbaar en onderbouwd.
- Wanneer er andere mobiliteitsdiensten in de plaats van OV zijn gekomen, is inzichtelijk wat de gevolgen hiervan voor de reiziger zijn.
- PS zijn geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen binnen het thema.
- De informatievoorziening aan PS over bereikbaarheid met het OV gaat conform eventuele gemaakte afspraken met GS hierover.

### Bevindingen

- De provincie gebruikt data over dienstregelingen en rituitval om te sturen in het kader van concessiebeheer: de realisatie van de jaarlijkse afspraken met vervoerders en de uitvoeringskwaliteit. De gegevens worden niet gebruikt om meerjarige ontwikkelingen en trends in beeld te brengen.
- Ook hebben GS zicht op de jaarlijkse ontwikkelingen in het OV-aanbod in concessies middels de vervoerplannen die zij vaststellen. GS informeren PS jaarlijks over de wijzigingen in de dienstregelingen en de bijbehorende vervoerplannen.

*Vervolg bevindingen op de volgende pagina.*

### Vervolg bevindingen

- We hebben bij de provincie gegevens opgevraagd over dienstregelingen, haltes en lijnennetwerken. Het verzamelen en aanleveren van deze gegevens had veel voeten in de aarde. Het heeft uiteindelijk geleid tot indicatieve overzichten. De provincie beschikte zelf, voordat wij de uitvraag deden, niet over deze overzichten.
- In de ontwikkeling van de hoeveelheid openbaar vervoer (dienstregelingen) is een trend waarneembaar waar in de periode 2014-2019 sprake is van een lichte afname, gevolgd door een relatief grote afname tijdens het eerste coronajaar (2020). De afname van dienstregelingen in de pré-coronaperiode is een gevolg van de inzet van de provincie op het voorkomen van lege bussen. Bij twee concessies liggen de aantallen dru's in 2023 weer op of boven het niveau van 2019 (Achterhoek-Rivierenland en IJssel-Vecht). Voor de concessie Arnhem-Nijmegen geldt dit niet. GS hebben om budgettaire redenen besloten om het niveau van juni 2022 aan te houden.
- Er zijn geen grote wijzigingen zichtbaar in de routes en verbindingen in de periode 2014-2024. Kleinere wijzigingen in routes en verbindingen liggen veelal in lijn met gemaakte beleidskeuzes zoals snelle verbindingen tussen steden en het opheffen van parallelle verbindingen (buslijn op dezelfde route als een treinverbinding).
- Er zijn ook aanpassingen in routes aangebracht om een ander beleidsdoel te dienen dan bereikbaarheid, namelijk verkeersveiligheid.
- De gevolgen van de aanpassingen in het aanbod van het OV op het aantal ziekenhuizen, havo/vwo-scholen en mbo-locaties waar je met het OV kan komen binnen een reistijd van 30 of 45 minuten is divers voor Gelderland (vergelijking 2022 met 2012). Voor het overgrote deel van Gelderland zijn er in 2022 geen veranderingen zichtbaar in vergelijking met 2012. Vanuit sommige gemeenten kan je met het OV bij meer ziekenhuizen, havo/vwo-scholen en mbo-locaties komen en voor een aantal gemeenten is het aantal voorzieningen juist afgenomen. De aanpassingen in het OV hebben de meeste invloed gehad op de bereikbaarheid van mbo-locaties. Dat is een wisselend beeld voor Gelderland: vanuit de ene plek kan je in 2022 bij meer mbo-locaties komen met het openbaar vervoer en vanuit de andere plek binnen de provincie kom je op minder mbo-locaties binnen 45 minuten reistijd.
- Binnen de Gelderse concessies zijn er meerdere specifieke vervoersconcepten ontwikkeld. De concepten zijn in twee hoofdcategorieën in te delen: de buurtbus en de belbus (flexibel vervoer). Deze vervoersvormen spelen een belangrijke rol op plekken en tijdstippen waarop er minder reizigers zijn, met name het belang van de buurtbus voor de bereikbaarheid wordt in alle interviews onderstreept. Flexibele vervoersconcepten zijn voor vervoerders niet eenvoudig te realiseren.
- De provincie heeft zelf een OV-vangnet ontwikkeld dat vanaf april 2022 operationeel is: *haltetaxiRRReis*. In de interviews worden zowel sterke kanten als minder sterke kanten genoemd van dit concept.

*Vervolg bevindingen op de volgende pagina.*

### Vervolg bevindingen

- Veranderingen in het OV-aanbod worden door vervoerders onderbouwd in de jaarlijkse vervoerplannen waarbij de implicaties, overwegingen en effecten op reizigers worden toegelicht. Daarbij worden mogelijke alternatieven voor een lijn benoemd, zoals de trein, andere buslijn of ontstaat er een buurtbus. Soms is er geen OV-alternatief als een lijn aangepast wordt.
- GS stellen de vervoersplannen vast. PS worden geïnformeerd over de vervoerplannen en de wijzigingen die de vervoerplannen betekenen voor de dienstregelingen. Daarnaast worden PS geïnformeerd over actuele ontwikkelingen zoals de uitvoeringskwaliteit van de concessie IJssel-Vecht.

In dit hoofdstuk beschrijven we wat de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar zijn als het gaat om het aanbod aan openbaar vervoer in de provincie Gelderland. Dat doen we op basis van de indicatoren:

1. Hoeveel openbaar vervoer is er aangeboden: dienstregelingen en rituitval;
2. Waar liggen de OV-verbindingen: routes (lijnnetwerk en haltes);
3. Hoeveel voorzieningen kun je bereiken met het openbaar vervoer: (voorzieningenanalyse ziekenhuizen, mbo-locaties en havo/vwo-scholen);
4. Wat rijdt er op de OV-verbindingen naast reguliere bussen: specifieke vormen van (openbaar) vervoer zoals flexibel vervoer en maatwerk.

## 3.1 Ontwikkelingen dienstregelingen

De provincie is opdrachtgever van de vervoerder voor het ontwikkelen en uitvoeren van de concessies. Uit de gunning van een aanbesteding volgt een afspraak over het totaal aantal dienstregelingen dat een vervoerder jaarlijks gaat rijden. Dienstregelingen (dru's) zijn het aantal uren dat de vervoerder volgens de dienstregeling rijdt (één dienstregelingsuur staat voor 1 voertuig 1 uur laten rijden). Dit aantal uren zijn bussen en treinen dus in totaal beschikbaar om passagiers naar hun bestemming te brengen. Jaarlijks geeft de provincie, in voorbereiding van het opstellen van het vervoerplan, aan de vervoerder mee welke speelruimte hij heeft in het aanbod qua aantallen dru's. Het kan zijn dat de provincie een nullijn meegeeft (het aanbod in aantallen dru's moet gelijk blijven in relatie tot de opdracht), dat de vervoerder meer dru's mag aanbieden of dat de vervoerder het aantal dru's moet verlagen.<sup>41</sup> Er kunnen verschillen zitten tussen het aantal dienstregelingen dat de vervoerder heeft gepland voor een jaar en het aantal dru's dat uiteindelijk is gerealiseerd door de vervoerder. Bijvoorbeeld door stakingen, rituitval, feestdagen, personeelstekorten. In dit hoofdstuk hanteren we de *gerealiseerde* dru's in de afgelopen tien jaar en daarnaast zoomen we in op cijfers over rituitval.

(Gerealiseerde) dienstregelingen zijn is een belangrijke indicator voor de omvang van het aanbod van OV. In grote lijnen is het namelijk zo dat hoe meer dienstregelingen er

<sup>41</sup> Grote wijzigingen hierin hebben financiële consequenties voor de provincie zoals meerwerk.



beschikbaar zijn, hoe groter het OV-aanbod is. Een belangrijke nuancering hierbij is dat er ook factoren zijn die weliswaar van invloed zijn op de aantallen dru's, maar geen verhoging van het OV-aanbod betekenen. Bijvoorbeeld: een route met veel stoplichten of verkeersremmende maatregelen maakt dat een bus meer reistijd nodig heeft om het zelfde aantal passagiers naar hun bestemming te brengen. We gebruiken we de ontwikkeling in de aantallen dru's dan ook op hoofdlijnen om zicht te krijgen op trends.

### Trends dienstregelingen

In tabel 6 staan de gerealiseerde dienstregelingen van de bussen van de verschillende concessies in de periode 2014-2023.<sup>42</sup> De dienstregelingen van de gezamenlijke concessies IJssel-Vecht betreffen alleen het Gelderse deel, zonder de dru's voor Overijssel en Flevoland.

**Tabel 6: Indicatief overzicht gerealiseerde dienstregelingen**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Achterhoek-Rivierenland (bus)	*	*	*	345161	344290	320065	251647	286813	305980	333030
Arnhem-Nijmegen (bus)	*	896309	862948	844119	829106	841808	798804	771029	*	*
Veluwe	465309	518245	530022	498538	491516	491779	413111	**	**	**
Veluwe-Zuid	**	**	**	**	**	**	**	**	**	173925
IJssel-Vecht noodconcessie	**	**	**	**	**	**	**	531783	508900	**
IJssel-Vecht	**	**	**	**	**	**	**	**	**	330725
<b>Totalen</b>	*	*	*	<b>1.687.818</b>	<b>1.664.912</b>	<b>1.653.652</b>	<b>1.463.562</b>	<b>1.589.625</b>	*	*

\* Van dit jaar hebben we geen gegevens.

\*\* Niet van toepassing, omdat de concessie in dit jaar niet liep.

Bron: Aangeleverd door OV-Oost en aangevuld door provincie Gelderland.

We hebben niet voor alle jaren en alle concessies de gegevens in beeld gekregen. Het verzamelen van de data over de periode 2014-2023 bleek een grote inspanning te vragen vanuit de provincie en de samenwerkingsorganisatie OV-Oost (provincies Gelderland, Overijssel en Flevoland). Zij hebben hiervoor verschillende databestanden geraadpleegd en de uitkomsten daarvan zijn opgenomen in de tabel.

Op basis van tabel 6 en het kwalitatieve duidingsgesprek dat we met de provincie voerden, wordt zichtbaar dat:<sup>43</sup>

- In de periode vóór corona (2014 t/m 2019) er sprake is van een neergaande lijn in de aantallen dienstregelingen in de concessies Arnhem-Nijmegen en Achterhoek-

<sup>42</sup> In de tabel zijn de gerealiseerde dru's opgenomen. Er is een onderscheid tussen geplande dienstregelingen en gerealiseerde dienstregelingen. De geplande dienstregelingen zijn de uren die in het jaarlijkse vervoerplan zijn opgenomen. De gerealiseerde dienstregelingen betreffen de aantallen die daadwerkelijk zijn gereden in het betreffende jaar door de vervoerder. Verschillen tussen geplande en gerealiseerde dru's kunnen ontstaan door stakingen, inschattingen mbt evenementen vervoer (voorbeeld Gelredome Arnhem-Nijmegen) die in de praktijk anders uitpakken hebben, ritueel, feestdagen/schrikkeljaar etc. Het aantal gerealiseerde uren in 2024 is nog niet bekend.

<sup>43</sup> We hebben de cijfers van de tabel besproken met de Gelderse concessie-managers.

Rivierenland voor zover het de bussen betreft. Voor Achterhoek-Rivierenland liggen de aantallen dru's in 2019 ongeveer 7 % lager dan in 2017. Voor Arnhem-Nijmegen kunnen we wat verder terugkijken: in 2019 liggen de aantallen dru's ongeveer 6 % lager dan 2014. In de interviews werd in de cijfer de trend van (licht) afnemende dru's vóór corona herkend. De concessie managers plaatsen deze ontwikkeling in de inzet vanuit de provincie op efficiënt busvervoer en op het voorkomen van lege bussen. Het is ook de periode waarin vervoerders bij de provincie aangeven dat het dan bestaande aanbod voor hen niet houdbaar is in bedrijfseconomische termen. Dat betekent dat, naast het afschalen van aanbod op lijnen met relatief weinig reizigers, er destijds ook bij een aantal concessies is gekozen voor een tijdelijke dienstregeling (verlenging van de vakantiedienstregeling) met lagere frequenties op lijnen met juist relatief veel reizigers en ook dat binnen het totaal aantal dru's een verschuiving plaatsvond van dru's voor regulier OV naar dru's voor de ontwikkeling van flexibele vervoersvormen.<sup>44</sup>

- De aangepaste dienstregelingen in coronatijd (2020-2022) geleid hebben tot lagere aantallen dru's in alle concessies. Omdat we geen complete tabel hebben, kunnen we alleen over de concessie Achterhoek-Rivierenland (bus en trein) constateren dat de aantallen dru's in 2023 weer boven het niveau van het jaar vóór corona (2019) liggen. Het verloop van de aantallen dru's voor de concessie Veluwe en IJssel-Vecht is wat grilliger.<sup>45</sup> Meerdere factoren zijn hierin zichtbaar. Ten eerste corona: de dru's in 2020 liggen, net als bij de andere concessies, lager dan in 2019. Dan volgt de overgang naar 2021. Dit is het moment waarop de nieuwe concessie IJssel-Vecht inging en over het algemeen betekent de start van een nieuwe concessie ook een hoger aantal dru's. Tenslotte is zichtbaar dat de vervoerder in de concessie IJssel-Vecht minder dru's kon realiseren vanaf 2022 door onder andere personeelstekorten.

Voor de concessie Arnhem-Nijmegen hebben we geen gegevens over de aantallen dru's voor de jaren 2022 en 2023. Vandaar dat de betreffende jaartallen niet zijn ingevuld in de tabel. Wat we wel in beeld hebben is het volgende: per 11 december 2022 is deze concessie overgegaan in een noodconcessie. In de onderhandelingen met de vervoerder over de noodconcessie is de provincie uitgegaan van het aanbod zoals dat was in juni 2022. Dit vervoersaanbod is 92% van het vervoersaanbod van 2019. GS hebben om budgettaire redenen besloten het vervoersaanbod niet te verhogen ondanks voorstellen van Hermes hiertoe. Voor dit afgeschaalde vervoersaanbod moest al 46 miljoen euro extra beschikbaar worden gesteld, zo schrijven GS in een informerende Statenbrief aan PS in november 2022.<sup>46</sup> Voor de concessie Arnhem-Nijmegen geldt, op basis hiervan, logischerwijs dat het aanbod na corona lager ligt dan vóór de coronaperiode.

We hebben cijfers over rituitval opgevraagd bij de ambtelijke organisatie. Rituitval kan, naast stakingen, feestdagen en inschattingen in verband met evenementen, een reden zijn waarom de gerealiseerde dienstregelingen lager liggen dan gepland. De

<sup>44</sup> Voorbeeld: Arnhem-Nijmegen waar de vakantiedienstregeling voor een langere periode gold en de frequentie van HOV-lijnen omlaag ging van 6 keer per uur naar 2 keer per uur.

<sup>45</sup> Het gebied dat behoorde onder de concessie Veluwe is in 2021 en 2022 'overgegaan' naar de gezamenlijke noodconcessie IJssel-Vecht. Vanaf 2023 is het gebied Veluwe uitgesplitst in de noodconcessie Veluwe-Zuid (is vanaf 2026 onderdeel van de concessie Arnhem-Nijmegen-Foodvalley) en in de gezamenlijke concessie IJssel-Vecht.

<sup>46</sup> Statenbrief 22 november 2022 Dienstregelingswijzigingen per december 2022 in de OV-concessie Arnhem-Nijmegen en Valleilijn.

vervoerder heeft invloed op rituitval, vandaar dat we dit element er uit lichten. Rituitval hangt niet alleen samen met het aanbod aan OV maar ook met de betrouwbaarheid van het OV. We beschikken voor de periode vanaf 2014 alleen over de percentages rituitval van de concessie Arnhem-Nijmegen. De jaren 2022 en 2023 kennen in die concessie grote uitschieters naar boven. Uit de interviews komt het beeld dat in deze jaren in ieder geval het relatief hoge aantal stakingen in die jaren van invloed was op de rituitval. Ook in de concessie IJssel-Vecht heeft de vervoerder te maken met relatief hoge rituitval. Een groot deel hiervan hangt samen met personeelstekorten. GS zeggen in het voorjaar van 2024 toe om PS ieder kwartaal te informeren over “over de situatie bij EBS en hoe de problemen worden opgelost”.<sup>47</sup> GS verstrekken informatie aan PS over zowel de uitvoeringskwaliteit (waaronder rituitval) als over de aanpak van de personeelstekorten (stand van zaken werving). Die informatie wordt soms opgenomen in de Mededelingenbrief en soms met een Statenbrief verstrekt.<sup>48</sup>

De provincie gebruikt data over dienstregelingen en rituitval om te sturen in het kader van concessiebeheer. Concreet gebeurt dit bij de beoordeling van de jaarlijkse vervoerplannen (en het ambtelijke voorbereidende proces dat daaraan voorafgaat) en de vaststelling van de subsidie aan de vervoerder. De vervoerplannen worden goedgekeurd door GS. Bij de bespreking van een Visie voor een bereikbaar Gelderland spraken PS met GS af dat GS de Staten actief informeren over wijzigingen in de dienstregelingen voor het OV. GS doen dat door jaarlijks de vervoerplannen ter informatie te sturen naar PS, voorzien van een Statenbrief waarin de wijzigingen in de dienstregeling worden toegelicht. De provincie gebruikt de gegevens over dru's en rituitval niet om meerjarige ontwikkelingen en trends in beeld te brengen.

### 3.2 Ontwikkeling routes

In de vorige paragraaf hebben we de ontwikkelingen in de dienstregelingen in beeld gebracht. In deze paragraaf laten we de routes zien: waar werden de dru's ingezet binnen de provincie of met andere woorden: waar reden de bussen en welke ontwikkelingen zijn hierin te zien? De speelruimte voor vervoerders in aanpassingen in de routes is afhankelijk van het feit of een lijn een A-, B- of C-lijn is (zie §2.2). Zo is de route van een A-lijn vastgelegd in het Programma van Eisen en ligt voor B-lijnen wel de verbinding vast (bijvoorbeeld er moet een verbinding zijn tussen het centrum en wijken x, y, z), maar kan de vervoerder de route wijzigen. Ook gelden er minimale bedieningseisen: wanneer moet de bus rijden. Voor A-lijnen zijn deze uitgebreider dan voor de andere lijnen, bijvoorbeeld ook in het weekend.

We brengen de routes in beeld op basis van de ontwikkelingen in de lijnen (lijnennetkaarten) en de haltes. Een lijnennetkaart is een plattegrond van een vervoersgebied met daarin de routes van de buslijnen (A-, B-, en C-lijnen). Een deel van

<sup>47</sup> 24T42 Regelmatic informatie delen over situatie EBS, toezegging gedaan in spoeddebat ‘wanprestaties EBS Concessie IJssel-Vecht’ 6 maart 2024.

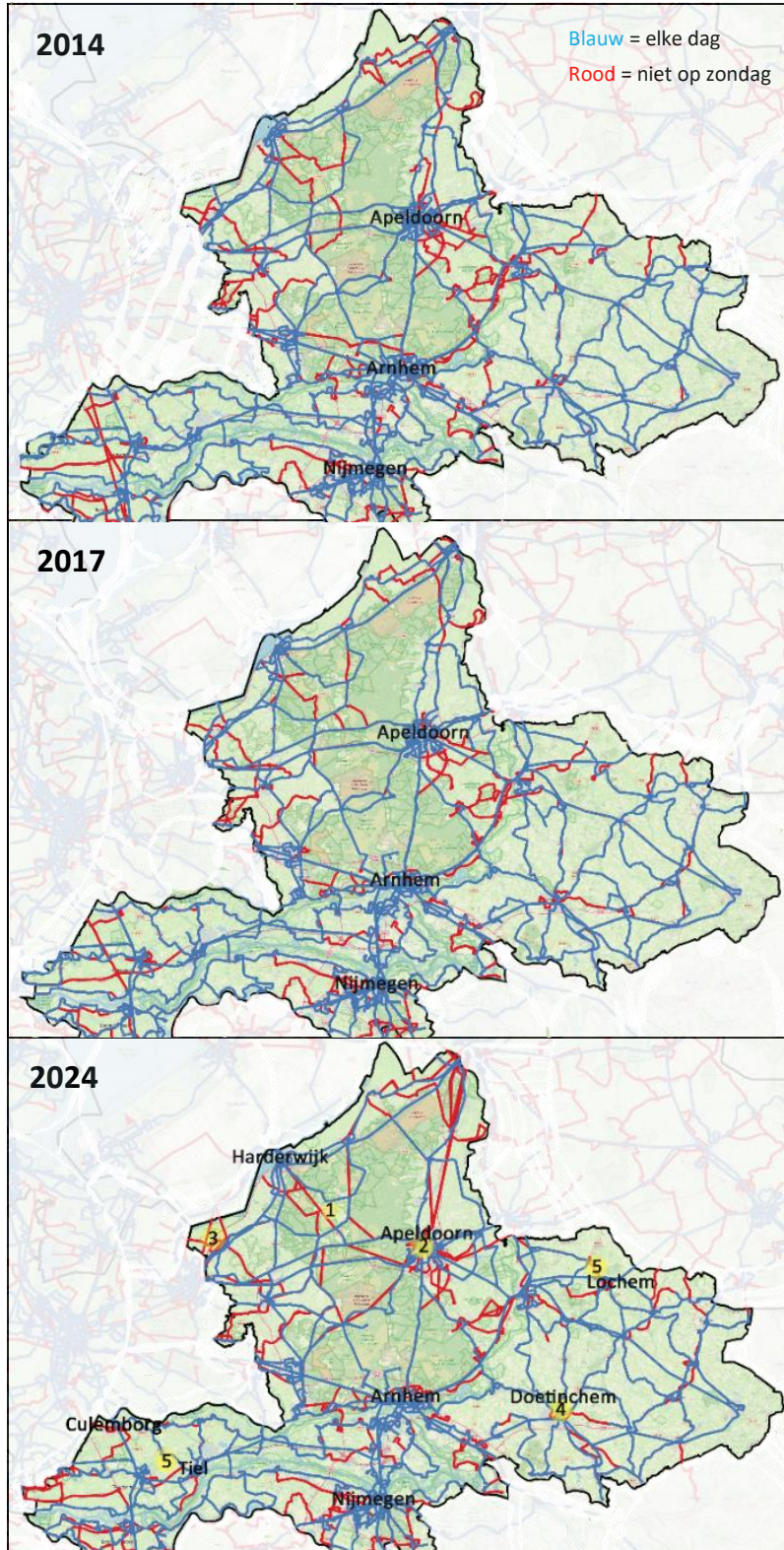
<sup>48</sup> Mededelingenbrief 9 juli 2024, Statenbrief (11 september 2024) Concessie IJssel-Vecht; voortgang werving en uitvoeringskwaliteit, Statenbrief (13 november 2024) Concessie IJssel-Vecht; voortgang werving en uitvoeringskwaliteit.

de veranderingen in dru's is hier juist niet zichtbaar op: bijvoorbeeld als de frequenties op een lijn van zes keer per uur naar drie keer per uur gaat (of juist andersom), dan verandert dat weliswaar het aantal dru's maar niet de route van de bus. De verbinding blijft immers bestaan, alleen rijdt de bus in dit voorbeeld minder vaak per uur over die verbinding. Ook deze indicator geeft op hoofdlijnen zicht op trends in veranderingen in het netwerk (de verbindingen waar de dru's worden ingezet). Naast de lijnnetkaarten hebben we ook de ontwikkeling van haltes in beeld gebracht. Daarnaast is het aantal haltes en de plek waar de haltes liggen een indicator waar bussen rijden en stoppen.

### Trends lijnnetkaarten

We hebben de lijnnetkaarten van 2014, 2017 en 2024 met elkaar vergeleken (zie figuur 5 op de volgende pagina). De lijnnetkaarten zijn gebaseerd op de dienstregelingen (het geplande aanbod) van die jaren. Op de kaartjes is onderscheid gemaakt tussen rode lijnen en blauwe lijnen. Rode lijnen zijn verbindingen die geen dienstregeling kennen op zondagen. De blauwe lijnen zijn verbindingen die wel een dienstregeling kennen op zondagen. De kaartjes zijn een weerspiegeling van alle vormen van openbaar vervoer die volgens een dienstregeling rijden, dus ook buurtbussen en belbussen (reserveerRRReis). Het OV-vangnet *haltetaxiRRReis* kent geen dienstregeling, datzelfde geldt voor een aanvullend reisconcept zoals de Vlinder van vervoerder Arriva. Deze zijn dus niet zichtbaar in de lijnnetkaarten in figuur 5.

**Figuur 5: Lijnennetwerk openbaar vervoer Gelderland 2014, 2017 en 2024**



- Voorbeelden veranderingen**  
(zie toelichting in tekst na figuur)
1. Snelle en rechtstreekse verbindingen tussen steden: Harderwijk-Apeldoorn
  2. Efficiënter netwerk: Apeldoorn
  3. Opheffen parallelle lijnen: Harderwijk-Amersfoort
  4. Aantallen instappers: Doetinchem
  5. Aanpassing route vanwege verkeersveiligheidsmaatregelen: Lochem en Erichem

Bron: OV-Oost; bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Figuur 5 laat zien dat het netwerk van 2024 op hoofdlijnen hetzelfde is als dat van 2014. Dat is in lijn met de veel gehoorde opmerking in de interviews dat een groot deel van het lijnennetwerk min of meer vast ligt en redelijk 'uitontwikkeld' is. Treinsporen veranderen logischerwijs haast niet en daarmee het landelijke en regionale treinverkeer ook niet. Datzelfde geldt voor de logica van reizigersstromen van bewoonde gebieden naar voorzieningen. Dat betekent ook dat op deze kaartjes zichtbaar wordt dat er in de afgelopen tien jaar in Gelderland lijnen niet in grote aantallen zijn verdwenen. Tenslotte is in figuur 5 te zien dat ook de bediening in grote lijnen gelijk is gebleven als het gaat om wel of geen dienstregeling op zondag: er zijn niet heel veel lijntjes die van kleur verschieten (van blauw naar rood of juist andersom). De veranderingen in frequenties van rijden (kwartiers-halfuursdienst-uurdienst) en de momenten van de dag waarop de bus rijdt (overdag en 's avonds) zijn niet zichtbaar in deze kaartjes.

Tegelijkertijd is er ook wel een aantal veranderingen zichtbaar. Deels blijken dit veranderingen te zijn die zijn doorgevoerd vanuit de ambitie om de bereikbaarheid te verbeteren (voorbeeld 1-4). Deels blijken dit veranderingen te zijn die worden doorgevoerd omdat de specifieke lokale situatie dusdanig is veranderd dat aanpassingen nodig zijn om de negatieve effecten op bereikbaarheid te verzachten (voorbeeld 5).

#### 1. Snelle en rechtstreekse verbindingen tussen steden

Op een aantal plekken is de ontwikkeling van snelle en meer rechtstreekse verbindingen zichtbaar op de kaartjes tussen met name steden. Voorbeelden hiervan zijn de verbindingen tussen Apeldoorn-Zwolle en Harderwijk-Apeldoorn. De verbinding Harderwijk-Apeldoorn (snelbuslijn 206) is sinds 11 december 2022 operationeel.<sup>49</sup> Deze lijn is een voorbeeld van Gelders beleid: ontwikkelen van hoogwaardig openbaar vervoer en een hoogwaardig lijnennet, dat qua reistijd een alternatief moet bieden voor de auto. De lijnen zijn met name bedoeld voor forensenverkeer en kennen daarom in de avond en het weekend geen dienstregeling (rood op de kaart).

<sup>49</sup> [https://wiki.ovinnederland.nl/wiki/Lijn\\_206\\_Apeldoorn\\_Station\\_-\\_Harderwijk\\_Station](https://wiki.ovinnederland.nl/wiki/Lijn_206_Apeldoorn_Station_-_Harderwijk_Station)

### Voorbeeld Harderwijk-Apeldoorn: nieuwe snelle verbinding

Er is een directe busverbinding gekomen tussen Harderwijk en Apeldoorn (rode lijn). In het vervoerplan staat hierover (Vervoerplan 2023-2024 EBS RRReis):

Met snelRRReis introduceren we een nieuw concept, op verbindingen waar eigenlijk de trein mist, en/of waar we werkgebieden snel verbinden met omliggende wijken, kernen en steden. [...] Door de snelle route tussen Harderwijk en Apeldoorn wordt de reistijd ten opzichte van de huidige buslijnen met 20 minuten verkort. Van station tot station is de bus even snel (in de spits) of sneller dan de trein via Amersfoort.

#### Onderbouwing

- In Apeldoorn rijdt lijn 206 via economisch kerngebied Malkenschoten, waardoor grote werkgevers als Centraal Beheer en de Politieacademie direct bereikbaar worden vanuit Harderwijk en een aanzienlijk deel van de Veluwe.
- Met de dienstregeling op lijn 206 wordt ingespeeld op het wijzigende werkpatroon sinds de COVID-19pandemie. De lijn zal niet alleen in de spits rijden, maar ook rond lunchtijd waardoor het mogelijk wordt om halve dagen te werken of naar school gaan en toch snel met het OV te reizen. Dit geldt speciaal voor deze lijn omdat er geen andere mogelijkheid met de bus is om de reis buiten de spits te maken.
- De lijn is niet alleen op Harderwijk gericht, ook richting Harderwijk is er sprake van een forse potentiële vervoervraag.
- Er ontstaan goede aansluitingen op andere bussen en treinen voor reizigers uit bijvoorbeeld Zeewolde, Zutphen en Deventer.

#### Verwachte effecten/alternatieven

- We verwachten dagelijks ten minste 203 extra reizigers op werkdagen (op basis van vergelijking van vergelijkbare lijn in een ander concessiegebied).

## 2. Efficiënter netwerk

Op de kaartjes zijn ook veranderingen in het stadsnetwerk in Apeldoorn te zien. Het stadsvervoer in Apeldoorn was fijnmazig terwijl het gebruik achterbleef. Dit is een belangrijke reden geweest om het aanbod efficiënter te organiseren: het lijnennet is vereenvoudigd (vermindering in aantallen), lijnen zijn gestrekt<sup>50</sup> en met een hogere frequentie gaan rijden en er zijn twee buurtbuslijnen bijgekomen ter vervanging van vervallen reguliere lijnen. Een deel van de lijnen verschiet in de kaartjes van kleur van blauw naar rood (geen dienstregeling op zondag). Dit hangt samen met de komst van de twee buurtbuslijnen.

## 3. Opheffen parallelle verbinding

Op sommige plekken op de lijnennetkaartjes is te zien dat lijnen er niet meer zijn. Een voorbeeld hiervan is de verbinding Harderwijk-Amersfoort. Deze lijn is uiteindelijk opgeheven als onderdeel van de ontwikkeling naar een vastnet (later kernnet) omdat deze busverbinding parallel liep aan de treinverbinding.

<sup>50</sup> Het strekken van lijnen betekent dat de bus via een zo kort mogelijke route rijdt, zo veel mogelijk over doorgaande wegen en minder kronkelend door wijken of kernen. Het strekken van lijnen heeft voordelen zoals kortere reistijden in de bus en meer betrouwbaarheid. Het kan ook nadelen met zich meebrengen zoals langere reistijden naar de haltes.

### Voorbeeld Harderwijk-Amersfoort: opheffen parallele verbinding

Lijn 101 verdwijnt als verbinding Harderwijk-Amersfoort.

In het vervoerplan staat hierover (Vervoerplan 2022 EBS RRReis):

Parallel aan het spoor lopende verbindingen zijn al jaren een punt van discussie als het gaat om busvervoer. Zeker na invoering van BOL18- (waarbij mbo-ers een studenten-OV hebben gekregen) is het gebruik van deze lijnen flink afgenomen. Waar eerder nog door veel mbo-ers gekozen werd voor de bus in verband met de kosten, reizen zij nu liever met de trein omdat dit sneller is. De kostendekkingsgraad van dergelijke verbindingen is sindsdien dermate laag dat het blijven hiervan onder druk komt te staan.

#### Onderbouwing

- Sinds de noodconcessie rijdt de bus niet verder dan Amersfoort Vathorst. Aantal instappers is teruggelopen van 910 per gemiddelde werkdag (2019), waarvan 31% instapte binnen Amersfoort, naar 169 per gemiddelde werkdag (2021).
- Op lijn 101 tussen Harderwijk en Amersfoort zijn de afgelopen jaren diverse wijzigingen doorgevoerd. Het gebruik loopt echter steeds verder terug, waarbij BOL18- een belangrijke rol speelt.
- Lijn 101 stopt tegenwoordig bij station Vathorst (onderdeel van de eisen uit de aanbesteding Utrecht) en komt daardoor ook niet langer door Nijkerkerveen. De meeste reisbewegingen op lijn 101 vonden plaats van en naar Amersfoort. Ook heeft de NS de dienstregeling tussen Harderwijk en Amersfoort in december 2020 uitgebreid. Deze wijzigingen zorgen dus voor een nog verdere afname van het aantal reizigers wat ook geresulteerd heeft in de maatregel om de frequentie van deze lijn terug te brengen tot een uurdienst.
- Dit gecombineerd met de lage reizigers aantallen en een uitbreiding van de treindienst zorgt het ervoor dat lijn 101 zal verdwijnen als verbinding Harderwijk – Amersfoort.

#### Verwachte effecten/alternatieven

- Met stations in alle tussenliggende plaatsen hebben de inwoners op deze corridor een alternatieve vorm van openbaar vervoer op relatief korte afstanden.
- Binnen Harderwijk blijft lijn 101 wel rijden om dit deel van de stad niet zonder OV te laten zitten.

## 4. Opheffen lijn op basis van aantallen instappers

Ook in Doetinchem zijn veranderingen zichtbaar op de lijnnetkaartjes. In Doetinchem is de stadsdienst aangepast. Het aantal instappers was hier een belangrijke aanleiding voor.



### Voorbeeld aanpassingen aanbod op basis van aantallen instappers

Lijnen 1 en 2 Stadsdienst Doetinchem worden eerst vraagafhankelijk vervoer en daarna opgeheven. Als gevolg van de geringe bezetting van deze lijnen werd in 2019 door de vervoerder het Vlinderconcept uitgerold voor de stadsdienst. Het Vlinderconcept houdt in dat de busreis van te voren gereserveerd moet worden. In dit voorbeeld betekende het dat vanaf enkele haltes reserveringsvrij kon worden gereisd (centrum en Ziekenhuis) en dat voor overige bushaltes minimaal één uur van tevoren gereserveerd moest worden. Vanaf 2024 is de dienstregeling van Vlinder 1 komen te vervallen.

In het vervoerplan staat hierover (Vervoerplan 2024 Arriva Achterhoek Rivierenland): Vlinder 1 rijdt op werkdagen tussen 07.00 uur en 18.30 uur in Doetinchem. Ook naar haltes waar reguliere streeklijnen niet komen en biedt daarmee de reizigers om overal in Doetinchem te komen. Vlinder 1 vervalt met ingang van de dienstregeling van 2024. De middelen die worden ingezet voor de Vlinder worden ingezet het versterken van streeklijnen naar Doetinchem.

#### Onderbouwing

Waar de Vlinder in Doetinchem oorspronkelijk bedoeld was voor het vervoer van ouderen is dat gebruik bijna niet zichtbaar in de cijfers. Gemiddeld reist er één reiziger per rit met als gevolg een vaak stilstaande bus. Een deel van de reizigers is student en heeft een goed alternatief in de vorm van reguliere lijnen en *haltetaxiRRReis*.

#### Verwachte effecten/alternatieven

Deze lijn wordt opgeheven; voor de bushaltes komt geen alternatief terug. Voor bushaltes die verder weg zijn gelegen van de hoofdroutes, dient *haltetaxiRRReis* als alternatief.

## 5. Andere routes in verband met verkeersveiligheidsmaatregelen

Op een aantal plekken op de kaartjes zijn andere routes zichtbaar. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de buslijn tussen Tiel en Culemborg (rijdt niet meer door Erichem) en het vervallen van de rechtstreekse verbinding tussen Borculo en Deventer en tussen Lochem en Deventer. Deze veranderingen zijn niet zozeer tot stand gekomen door provinciaal beleid om de bereikbaarheid te verbeteren, maar door beleidskeuzes van stakeholders zoals gemeenten (en ook het Rijk) op andere thema's. Een thema dat vaak is genoemd in de gesprekken is verkeersveiligheid. Het Rijk, gemeenten en ook de provincies willen het aantal verkeersdoden en ernstig verkeersgewonden terugdringen. Om dit te realiseren nemen wegbeheerders (gemeenten en ook de provincie) maatregelen om de verkeersveiligheid te verhogen. Voorbeelden van maatregelen zijn het verlagen van de maximumsnelheid en het treffen van snelheidsremmende maatregelen zoals de aanleg van drempels en chicanes. Logischerwijs hebben dit soort maatregelen ook effect op de snelheid waarmee bussen kunnen rijden. De provincie stuurt op de aansluiting van buslijnen op (regionaal) treindiensten en A-lijnen. Daar waar die aansluiting niet meer gerealiseerd kan worden in de dienstregeling doordat de bus er te lang over doet maken de vervoerder en de provincie soms de keuze om een andere route te rijden en/of haltes te laten vervallen. Ook het thema leefbaarheid wordt genoemd: gemeenten willen soms vanuit leefbaarheidsoogpunt verkeer in het centrum mijden (anders dan fietsers en voetgangers) en daarmee ook het openbaar vervoer. Haltes krijgen een plek aan de

randen van het centrum. In de praktijk wegen ambities voor verkeersveiligheid en leefbaarheid soms zwaarder dan de ambities voor bereikbaarheid met het openbaar vervoer. In de interviews is aangegeven dat bij dit soort gevallen vaak een integrale afweging wordt gemist bij gemeenten en GS tussen de verschillende beleidsdoelen.

#### Voorbeeld verkeersveiligheid versus bereikbaarheid

Lijn 56 in de Achterhoek en lijn 46 in Rivierenland zijn concrete voorbeelden.

##### Voorbeeld 1 lijn 56

Lijn 56: de provinciale weg tussen Epse en Laren is afgewaardeerd van een provinciale weg naar een regionale weg (van maximumsnelheid 80 km/uur naar 60 km/uur) en er zijn snelheidsremmende maatregelen aangelegd. Lijn 56 heeft drie minuten meer nodig om van Borculo naar Deventer te rijden. In het vervoerplan staat hierover (Vervoerplan 2022 Arriva Achterhoek Rivierenland): Door de effecten van huidige en nieuwe wegafwaarderingen vervult lijn 56 niet meer de functie waar die voor bedoeld is: het snel en comfortabel verbinden van Borculo, Lochem en Deventer.

##### *Onderbouwing*

Door de extra drie minuten reistijd vervallen aansluitingen in Borculo en Deventer waardoor een deel van de reizigers een half uur langer onderweg is. De analyse is dat snelheid en comfort al onder het gewenste niveau liggen en dat met de extra drie minuten dat verslechterd. Daardoor zou de buslijn nog minder aantrekkelijk worden en daarmee kostbaarder. Goede alternatieve routes die dezelfde kernen ontsluiten zijn er niet. De vervoerder stelt voor om het lijnennet in de gemeente Lochem te wijzigen. Waarbij de inzet is om de negatieve impact van wegafwaarderingen op het OV te beperken en nieuwe mogelijkheden te benutten om het OV weer aantrekkelijker te maken.

##### *Verwachte effecten/alternatieven*

Voor een deel van de reizigers brengt het nieuwe lijnennet grote veranderingen met zich mee. Zo is er geen rechtstreekse verbinding meer tussen Borculo en Deventer en tussen Lochem en Deventer. Voor sommige reizigers neemt de reistijd af en voor andere reizigers neemt de reistijd toe. Almen wordt op zondag bereikbaar.

##### Voorbeeld 2 lijn 46

Ook in het Rivierengebied hebben op diverse plekken wegaanpassingen plaatsgevonden. Tussen Culemborg en Tiel verbindt lijn 46 de tussengelegen kernen met de treinstations van Tiel en Culemborg. Door de wegaanpassingen werd in 2022 in bijna 20% van de gevallen de aansluiting met de treinverbinding niet gehaald. Dit heeft uiteindelijk geleid tot aanpassing van de route van de bus in de dienstregeling voor 2024. Hierdoor wordt de kern Erichem niet meer wordt aangedaan. In dit besluit is het lage aantal instappers bij de haltes in Erichem (ongeveer twee per dag) meegewogen (Vervoerplan Arriva 2024).

#### Ontwikkeling bushaltes

Tabel 7 geeft de ontwikkeling van het aantal bushaltes per concessiegebied weer. De cijfers zijn gebaseerd op de concessie-indelingen zoals deze in 2022 waren. Dat betekent dat bij de cijfers in de tabel bij IJssel – Vecht het om de totale concessie gaat zoals die in 2022 was, hieronder vallen dus ook haltes buiten Gelderland. Dit zegt dus beperkt iets

over het aantal haltes dat binnen het Gelderse deel van deze concessie. Ook de specifieke aantallen bushaltes voor de concessie Veluwe zijn hierdoor niet in beeld.

**Tabel 7: Indicatief overzicht ontwikkeling aantal bushaltes**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Achterhoek-Rivierenland	1.615	1.629	1.629	1.661	1.571	1.571	1.608	1.631	1.629
Arnhem-Nijmegen	2.051	2.051	2.046	2.094	1.964	1.978	2.039	2.012	2.003
IJssel-Vecht	2.863	2.861	2.843	2.936	2.764	2.766	2.942	2.900	2.862

Bron: Aanlevering OV-Oost.

Als we kijken naar de concessies Achterhoek-Rivierenland en Arnhem-Nijmegen dan vallen een aantal punten op:

- De meer stedelijke concessie Arnhem-Nijmegen kent meer bushaltes dan de meer landelijke concessie Achterhoek-Rivierenland.
- De aantallen haltes zijn, als je 2024 vergelijkt met 2016, in de concessie Achterhoek-Rivierenland iets toegenomen, ook ten op zichte van het gemiddelde over de jaren (1.610 bushaltes)
- De concessie Arnhem-Nijmegen kent een hele lichte daling van ongeveer iets meer dan 2%, in de vergelijking 2024-2016. Ten opzichte van het gemiddelde aan bushaltes (2.026) in de periode 2016-2024 liggen de aantallen in 2024 ook iets lager.

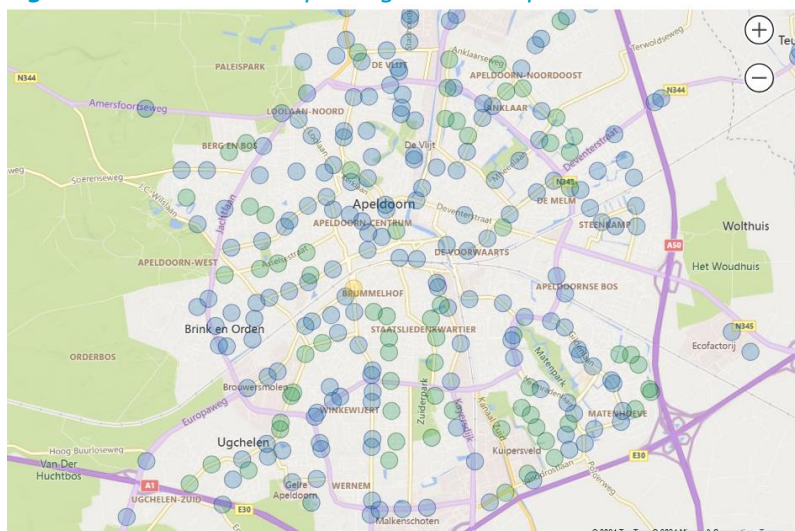
43

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Verandering in het aantal of de locatie van haltes kan meerdere oorzaken hebben. Als lijnen verdwijnen, toegevoegd worden of bussen een andere route rijden dan kan dat betekenen dat haltes verdwijnen of gecreëerd worden. In interviews wordt aangegeven dat veranderingen van het aantal haltes verschillende gevolgen kunnen hebben voor de reiziger. Als een reiziger een grote afstand moet afleggen naar een halte kan dat een negatieve ontwikkeling zijn. Tegelijkertijd kan realiseren van een snellere verbinding door het verminderen van haltes op een route ook in het belang zijn van reiziger.

In figuur 6 hebben we ingezoomd op Apeldoorn als voorbeeld van een verandering van haltes. In Apeldoorn is met de start van de noodconcessie IJssel-Vecht een nieuwe stadsdienst aangeboden. Hierbij zijn lijnen samengevoegd, gestrekt en rijden deze met hoge frequenties. Het gaat dan om de lijnen 1, 2, 3 en 4. De groene bolletjes (haltes die niet meer in gebruik zijn) maken zichtbaar dat waar lijnen zijn samengevoegd en gestrekt, er haltes zijn verwijderd.

Figuur 6: Voorbeeld aanpassing stadsnet Apeldoorn



Bron: OV-Oost.

### 3.3 Voorzieningenanalyse

In deze paragraaf laten we zien, aan de hand van analyses die zijn uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving, in hoeverre het openbaar vervoer je brengt naar de voorzieningen ziekenhuizen, mbo-locaties en havo/vwo-scholen.

44

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft onderzocht in hoeverre je met het OV bij bepaalde voorzieningen kan komen binnen een bepaalde reistijd (toegankelijkheid voorzieningen). Voor het PBL was dit onderzoek bedoeld als een bijdrage aan het denken over doelen voor vervoers- en mobiliteitsbeleid: *“Eén van de belangrijkste doelstellingen van vervoersbeleid is het faciliteren van de toegang van mensen tot banen, voorzieningen en sociale contacten. In de praktijk is vervoersbeleid echter vooral gericht op het functioneren van het vervoersysteem, dat leidt tot een nadruk op het bestrijden van congestie, faciliteren van verkeersdoorstroming en efficiënter maken van het openbaar vervoerssysteem, terwijl weinig aandacht wordt besteed aan de mate waarin verschillende groepen mensen bestemmingen en activiteiten kunnen bereiken.”*<sup>51</sup>

Het PBL heeft zowel voor 2012 als voor 2022 onder meer onderzocht bij hoeveel ziekenhuizen, mbo-locaties en havo/vwo-scholen je kan komen met het openbaar vervoer binnen een bepaalde reistijd.<sup>52</sup> Daarnaast heeft PBL in beeld gebracht in hoeverre veranderingen tussen 2012 en 2022 voortkomen uit aanpassingen in het OV-aanbod. In deze analyse is PBL uitgegaan van de dienstregelingen op een doordeweekse

<sup>51</sup> Bastiaanssen, J. en M. Breedijk (2022). *Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

<sup>52</sup> Naast deze typen voorzieningen heeft PBL ook gekeken naar andere voorzieningen zoals banen, apotheken en supermarkten. Zie ook de verdere toelichting op de onderzoeken van PBL in de onderzoeksverantwoording.

dag (dinsdagochtend).<sup>53</sup> Dat betekent dat de kaartjes die hieronder volgen geen beeld geven van avonden en weekenddagen. Ook zit niet al het aanbod in de analyses van PBL. Alleen het OV-aanbod dat een dienstregeling kent (zie §3.1.3). Dat is overigens wel het grootste deel. PBL heeft op verzoek van de rekenkamer uitsneden uit hun onderzoek gemaakt voor de provincie Gelderland. Deze uitsneden zijn opgenomen in figuren 7 en 8. Figuur 7 treft u op de volgende pagina.

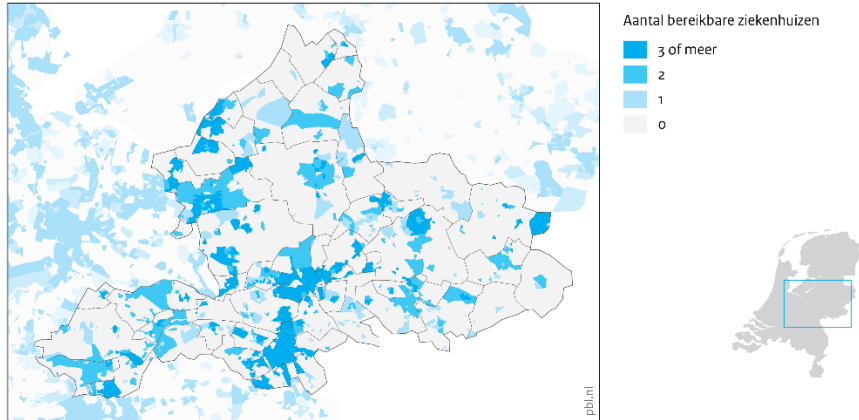
---

<sup>53</sup> De keuze voor een dinsdagochtend is ingegeven door de afweging dat een doordeweekse ochtend het meest uitgebreide OV-aanbod heeft.

**Figuur 7: OV-bereikbaarheid ziekenhuizen, havo/vwo-scholen en mbo-locaties 2022**

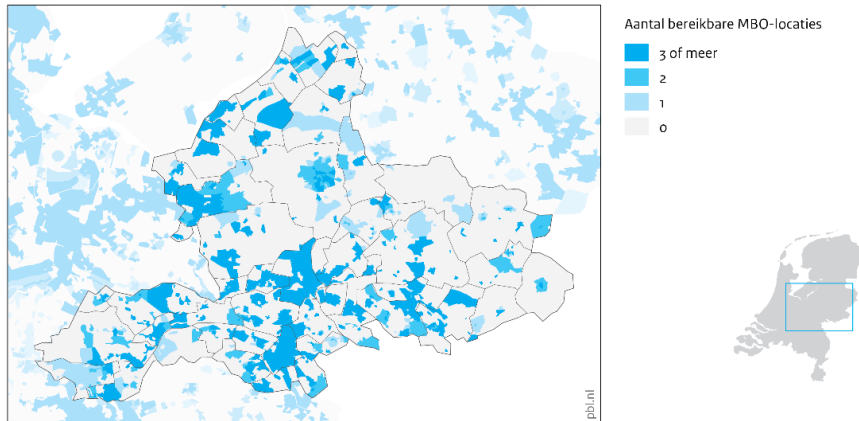
**Ov-bereikbaarheid ziekenhuizen (incl. poli) binnen 45 minuten**

2022



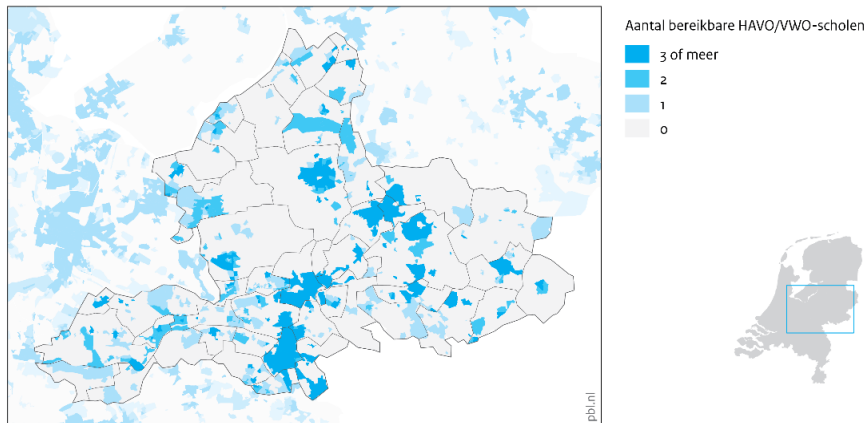
**Ov-bereikbaarheid MBO-locaties binnen 45 minuten reistijd**

2022



**Ov-bereikbaarheid HAVO/VWO-scholen binnen 30 minuten reistijd**

2022



Bron: Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2024). *Beter bereikbaar? Veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Figuur 7 (zie vorige pagina) is een weergave van de aantallen voorzieningen (mbo-locaties, havo/vwo-scholen en ziekenhuizen) waar je binnen een bepaalde reistijd met het openbaar vervoer kan komen. Het betreft het jaar 2022. Zoals ook in de legenda staat beschreven:

- De witte plekken op de kaartjes zijn de gebieden van waaruit je, binnen de aangegeven reistijd bij nul voorzieningen kunt komen met het openbaar vervoer;
- De blauwe gebieden, zijn de gebieden van waaruit je wel met het openbaar vervoer binnen de gegeven reistijd naar de betreffende voorziening kan. Hoe blauwer, hoe hoger de aantallen en hoe groter de keuzeruimte voor bijvoorbeeld een havo/vwo-school.

Wat valt op?

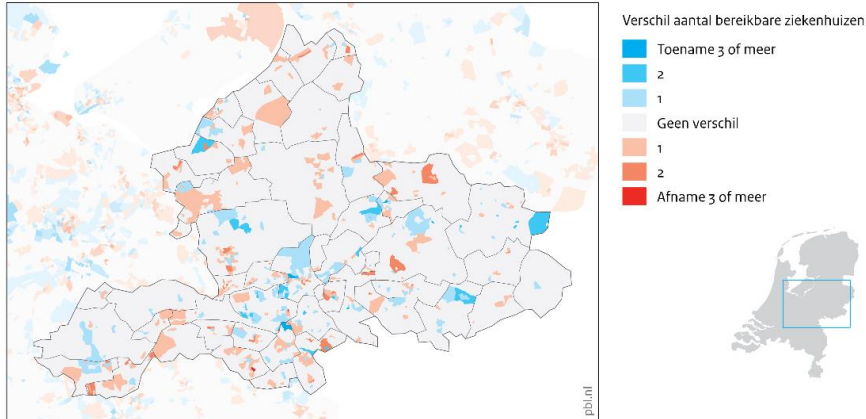
- Er zijn plekken in de provincie van waaruit je in 2022 met het OV niet kan komen bij de drie typen voorzieningen (wit) of bij een klein aantal (lichtblauw), binnen 30 of 45 minuten reistijd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gemeente Lochem en ook andere Achterhoekse gemeenten zoals de gemeente Berkelland, voor een aantal Veluwe gemeenten en voor delen van Rivierenland. Dit hangt vaak samen met de kenmerken van een gebied, zoals natuurgebied de Hoge Veluwe. Soms gaat dit niet op, de stad Lochem kleurt bijvoorbeeld op de kaartjes ook wit/lichtblauw.
- Vanuit andere plekken in de provincie kan je in 2022 juist wel met het OV, binnen de gestelde reistijd, bij drie de typen voorzieningen komen. Dat geldt bijvoorbeeld voor gemeenten als Arnhem, Nijmegen, Harderwijk en Barneveld. Deze gemeenten kleuren op de kaartjes veelal donkerblauw
- In 2022 kan je het minst goed met het openbaar vervoer naar de havo/vwo-scholen in vergelijking met mbo-locaties en ziekenhuizen. Op de kaartjes zijn minder donkerblauwe plekken en meer witte plekken te zien).

PBL heeft bovenstaande niet alleen in beeld gebracht voor 2022, maar ook voor 2012. Vervolgens heeft PBL onderzocht in hoeverre de verschillen tussen 2022 ten opzichte van 2012 komen door aanpassingen in het OV-aanbod (decompositieanalyse). Deze analyse is weergegeven in figuur 8 (zie volgende pagina).

### Figuur 8: Ontwikkeling bereikbaarheid ziekenhuizen, havo/vwo-scholen en mbo-locaties door veranderingen OV-aanbod

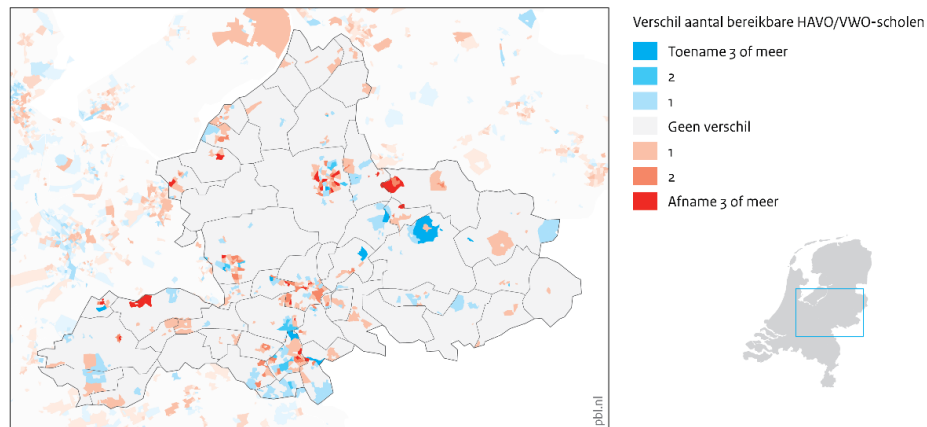
#### Decompositie ov-bereikbaarheid ziekenhuizen (incl. poli) binnen 45 minuten reistijd 2012 - 2022

Veranderingen ov



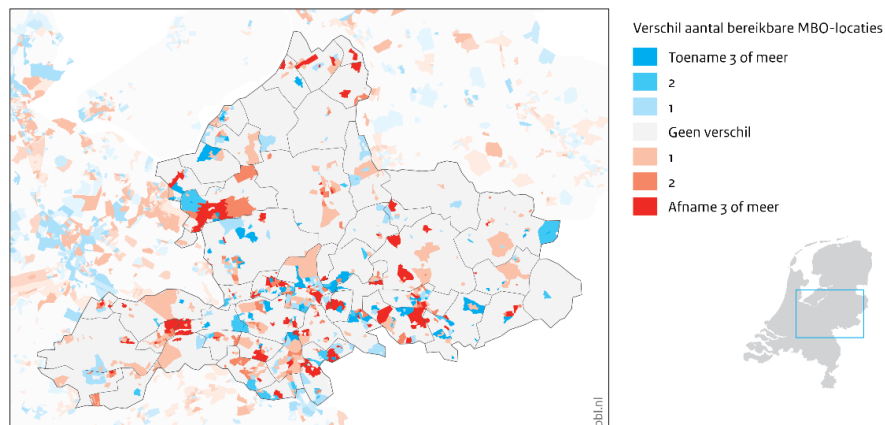
#### Decompositie ov-bereikbaarheid HAVO/VWO-locaties binnen 30 minuten reistijd, 2012 - 2022

Veranderingen ov



#### Decompositie bereikbaarheid MBO-locaties binnen 45 minuten reistijd, 2012 - 2022

Veranderingen ov



Bron: Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2024). *Beter bereikbaar? Veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving



Zoals ook de legenda staat beschreven:

- In de witte gebieden hebben veranderingen in het OV-aanbod in 2022 ten op zichte van 2012 *niet* geleid tot een toename of een afname van het aantal ziekenhuizen, mbo-locaties of havo/vwo-scholen waar je met het openbaar vervoer kan komen. De kleur wit heeft in figuur 8 dus een andere betekenis dan in figuur 7. In figuur 8 staat wit voor 'geen veranderingen in 2022 ten op zichte van 2012', terwijl in figuur 7 wit betekent dat je binnen de bepaalde reistijdperiode niet bij een voorziening kan komen met het openbaar vervoer.
- Voor de rode gebieden geldt: hoe roder, hoe groter de afname in aantallen. De veranderingen in aanbod van het openbaar vervoer hebben een verslechtering als gevolg gehad. En voor blauwe gebieden geldt juist het omgekeerde.
- Overigens zegt een afname (rood) niet dat je vanuit die plek bij bijvoorbeeld geen enkele mbo-locatie kunt komen. Figuur 8 laat immers enkel af-en toename zien en niet de stand van het totaal aantal te bereiken voorzieningen.

Wat valt op?

- De grootste gedeeltes van de kaartjes kleuren wit. Dit betekent dat als gevolg van veranderingen in het OV, je niet bij meer of minder voorzieningen kunt komen met het OV.
- Het kaartje met de mbo-voorzieningen kleurt, van de drie typen voorzieningen, het meest in zowel de rode kleurtinten als de blauwe kleurtinten. Dat betekent dat voor die locaties de veranderingen in het OV-aanbod wel van invloed zijn geweest op de vraag bij hoeveel mbo-locaties je van daaruit kan komen met het OV binnen 45 minuten reistijd. De meeste veranderingen doen zich voor in het concessiegebied regio Arnhem-Nijmegen (rood en blauw), gemeente Doetinchem (rood) en omgeving (blauw), de gemeente Tiel (rood) en de gemeenten Nijkerk (blauw) en Barneveld (rood).
- Sommige plekken kleuren op alle drie de kaartjes rood. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Tiel. Op basis van deze kaartjes is te stellen dat de veranderingen in het OV-aanbod een negatieve invloed hebben gehad op de vraag bij hoeveel voorzieningen je kan komen met het openbaar vervoer. Op alle drie de kaartjes is een roodtint te zien. Tiel scoort echter in de kaartjes in figuur 8 met name blauwtinten (meetmoment 2022) voor alle drie de typen voorzieningen. Uit de combinatie van figuur 9 en 8 valt op te maken dat bijvoorbeeld voor de gemeente Tiel er wel sprake is van een achteruitgang, maar dat het niet zo is dat je van daaruit met het OV bij geen enkel ziekenhuis, havo/vwo-school of mbo-locatie kan komen (binnen de gestelde reistijd).

### 3.4 Ontwikkeling specifieke vormen van openbaar vervoer en OV-Vangnet

Het derde element dat we in beeld brengen is de ontwikkeling van specifieke vormen van openbaar vervoer: de buurtbus, flexibel vervoer en maatwerk. Hiermee komt in beeld welke vormen van openbaar vervoer, naast de reguliere bussen er rijden in het totaal van het aanbod aan dienstregelingen (§3.1.1) en routes (§3.1.2). In de provincie

Gelderland zijn zowel buurtbussen, flexibel vervoer (valt onder openbaar vervoer en binnen de concessies) en maatwerk (valt buiten de OV-concessies) gerealiseerd. In de interviews kwam meermaals naar voren dat het voor vervoerders niet gemakkelijk is om flexibel vervoer te ontwikkelen dat past binnen de huidige financiële kaders van de concessies. Bovendien hangen de mogelijkheden om bepaalde vormen van flexibel vervoer te ontwikkelen sterk af van de specifieke lokale context (opbouw van een kern, mogelijkheden voor inkorten van routes etc.).

### Ontwikkeling specifieke vormen van openbaar vervoer

Binnen de Gelderse concessies zijn er meerdere specifieke vervoersconcepten ontwikkeld.<sup>54</sup> Met de meeste vormen is al snel na de vaststelling van de OV-visie een start gemaakt. De concepten zijn in twee hoofdcategorieën in te delen: de buurtbus en de belbus (flexibel openbaar vervoer). Binnen deze hoofdcategorieën zijn er verschillende verschijningsvormen, afhankelijk van de invulling van de vervoerder. De provincie kent ook een vorm van maatwerk, dat buiten de concessies voor openbaar vervoer valt namelijk het OV-Vangnet: *haltetaxiRRReis* (§3.3.2). In de gesprekken is meerdere malen benoemd dat Gelderland relatief veel vormen van flexibel vervoer en maatwerk kent, die ook hun eigen werkwijze hebben qua reserveren en ook verschillen kennen in tarieven. De kritische noot die daarbij in de interviews is benoemd is dat door deze verschillen het aanbod voor de reiziger ondoorzichtig is. We lichten de verschillende flexibele vervoerconcepten toe.

#### De buurtbus

De buurtbus bestaat in Gelderland al vele jaren, volgens sommige bronnen al sinds 1985.<sup>55</sup> Een buurtbus is een klein busje met maximaal acht zitplaatsen. De buurtbus wordt geregeld door een buurtbusvereniging die bestaat uit vrijwilligers. Ook de chauffeurs zijn vrijwilligers. De buurtbusvereniging bepaalt (in afstemming met de vervoerder) jaarlijks de route en de dienstregeling. De buurtbus rijdt een vaste route en een vaste dienstregeling. Over het algemeen rijden buurtbussen niet na 20.00 uur 's avonds en niet op zondag (soms ook niet op zaterdag). De buurtbuslijnen zijn onderdeel van het Programma van Eisen van een concessie. De vervoerder moet de buurtbusverenigingen ondersteunen in hun initiatieven en plannen met onder meer materieel. Reizigers betalen een OV-tarief in de buurtbus.

Uit alle interviews komt het beeld naar voren dat de buurtbussen inmiddels een belangrijke plek hebben in het aanbod van openbaar vervoer met name voor de kleine kernen en dunbevolkte gebieden. Omdat de buurtbussen afhankelijk zijn van vrijwilligers is dit het aanbod tegelijkertijd ook kwetsbaar: als het aanbod wegvalt, dan is dit door vervoerders niet zomaar in te vullen met een andere vorm van flexibel vervoer. Er zijn in Gelderland inmiddels 33 buurtbusverenigingen met bijna 1500 vrijwilligers.<sup>56</sup> In tabel 8 staat een overzicht van de aantallen buurtbuslijnen in 2014 en in 2024. Op lijnniveau zullen er in die periode wellicht wat wijzigingen zijn geweest. Ook met dat in

<sup>54</sup> De vervoerders hebben de vrijheid om de C-lijnen te ontwikkelen tot een B-lijn of om de C-lijn om te ontwikkelen naar vraagafhankelijk vervoer of om de C-lijn te laten vervallen zonder alternatief.

<sup>55</sup> <https://bbv-stedendriehoek.nl/geschiedenis.php>

<sup>56</sup> <https://www.gelderland.nl/themas/bereikbaar/ov/buurtbus>

ogenschouw nemend, laten de aantallen zien dat de buurtbus in de periode 2014-2024 een constante factor zijn binnen de concessies en een lichte stijging kennen in aantallen.

**Tabel 8:** Aantal buurtbuslijnen in 2014 en 2024

Concessie	2014	2024
Achterhoek-Rivierenland	18	17
Arnhem-Nijmegen	10	16
Veluwe	14	nvt
Veluwe-Zuid	nvt	2
IJssel-Vecht	nvt	16
Totaal	42	51

Bron: <https://wiki.ovinnederland.nl/wiki>

### De belbus (flexibel openbaar vervoer)

Deze bussen rijden alleen als er daadwerkelijk reizigers zijn die gebruik maken van een busrit. Om gebruik te maken van deze buslijnen moet je, afhankelijk van de vervoerder, minimaal een half uur of een uur van te voren reserveren. Op een aantal plekken, zoals busstation Apeldoorn staat de belbus klaar en is reserveren niet nodig.

Dit type vervoer rijdt vaak op momenten en/of trajecten met weinig reizigers. In principe rijdt de belbus met een vaste dienstregeling en langs alle haltes. Ook hier het is OV-tarief geldig. Op dit moment kennen twee concessies in Gelderland het vervoersconcept van de belbus.<sup>57</sup> In de concessie IJssel-Vecht heet het reserveerRRReis (met Kolibrie als voorloper in de concessie Veluwe met 1 belbus in de periode 2010-2018<sup>58</sup>) en in de concessie Achterhoek-Rivierenland heet het de belbus. Beide concessies kennen op dit moment een eigen reserveringssysteem en dito contactgegevens. Dit type vervoersconcept is de laatste jaren toegenomen in aantallen. In de concessie Achterhoek-Rivierenland werd in 2015 een start gemaakt met de eerste belbus, in 2024 zijn dit er vijf. De concessie IJssel-Vecht kent op dit moment vijftien reserveerRRReislijnen (Gelderse deel).<sup>59</sup> In interviews is als nadeel genoemd dat van tevoren reserveren een drempel kan voor reizigers zijn om gebruik te maken van openbaar vervoer.

### Andere flexibele vormen van openbaar vervoer

De laatste variant van flexibel openbaar vervoer is een concept waarbij er geen vaste dienstregeling is en ook geen vaste route. Alleen de concessie Achterhoek-Rivierenland kent dit vervoersconcept en heeft dit de Vlinder genoemd. Op een aantal treinstations staat de Vlinder klaar (een klein busje), voor het opstappen bij reguliere haltes moet je reserveren bij de vervoerder. De buschauffeur kiest de kortste route naar de gewenste halte. In principe staat de aansluiting met andere bus- en treinverbindingen centraal.<sup>60</sup> De Vlinder is in beschikbaar in Zaltbommel, Tiel, Laren, Lochem. Tot en met 2023 reed de Vlinder ook in Doetinchem.

<sup>57</sup> De belbus gaat in Gelderland stapsgewijs over in reserveerRRReis.

<sup>58</sup> [https://wiki.ovinnederland.nl/wiki/Concessie\\_Veluwe\\_\(2011-2020\)](https://wiki.ovinnederland.nl/wiki/Concessie_Veluwe_(2011-2020))

<sup>59</sup> <https://reserveer.rrreis.nl/>

<sup>60</sup> <https://www.arriva.nl/over-je-reis/met-de-bus/met-de-arriva-vlinder/?reqio=Gelderland>

De concessie Arnhem-Nijmegen kende ook een gelijksoortig flexibel vervoersconcept: Brengflex. De vervoerder is in 2016 gestart met dit type aanbod, met de focus op stedelijk gebied. Het idee was om Brengflex ook uit te rollen naar minder stedelijk gebied als antwoord op reguliere bussen met een laag aantal instappers. Zo ver is het niet gekomen. Eind 2019 kwam er een einde aan Brengflex. Het concept zou te duur zijn en de provincie Gelderland ambieerde de ontwikkeling van een OV-vangnet voor de gehele provincie.

#### Voorbeeld inzet flexibel vervoer: het avondnetwerk in de regio's Achterhoek en Rivierenland

In de afgelopen jaren is een avondnetwerk ingericht in de meer landelijke gebieden zoals Achterhoek en Rivierenland. Het avondnetwerk is combinatie van regulier openbaar vervoer en flexibele vormen van vervoer (Vlinder en belbus).

In vervoerplannen staat hierover (Vervoerplannen 2022 en 2023 Arriva Achterhoek-Rivierenland): het avondnetwerk in beide gebieden wordt aangepast op basis van de pijler 'het waarborgen van basisbereikbaarheid tegen maatschappelijk acceptabele kosten'.

##### *Onderbouwing*

Voor beide gebieden geldt dat ze worden gekenmerkt door een relatief lage bevolkingsdichtheid en dat het overgrote deel van de reizigers overdag met de bus reist. Sommige reizigers kunnen 's avonds niet meer thuiskomen met het OV. De mogelijkheid bestaat dat zij daardoor helemaal geen gebruik meer maken van de bus. Vandaar een avondnetwerk: de reguliere lijnen op plekken waar het rijden met de Vlinder geen meerwaarde biedt, op plekken waar de reizigersvraag diffuus is brengt de Vlinder reizigers met een rechtstreekse route naar de bestemming en voor de allerkleinste reizigersstromen wordt de belbus ingezet (voornamelijk kernen die overdag worden bediend met een buurtbus).

##### *Verwachte effecten/alternatieven*

De inzet is dat alle kernen ook in de avonduren weer bereikbaar zijn met het OV.

#### Ontwikkeling OV-Vangnet: *haltetaxiRRReis*

Vanaf april 2022 is *haltetaxiRRReis* operationeel. Het doel van *haltetaxiRRReis* is tweeledig. Ten eerste het bieden van voor- en natransport voor het openbaar vervoer en tweede als een alternatief in het landelijk gebied, om daar de bereikbaarheid in stand te houden als er geen (buurt)bus rijdt. Dan gaat het met name om voorzieningen en kleine kernen in het landelijk gebied.

*HaltetaxiRRReis* is een deeltaxi in Gelderland die op bestelling flexibel van halte naar halte rijdt. De haltetaxi rijdt van of naar een speciale haltetaxi-halte, bestaande bushalte of treinstation. Voordat de provincie *haltetaxiRRReis* in Gelderland introduceerde in 2022 verzorgde zes regio's het deeltaxivervoer in de provincie. Dit functioneerde voor

de provincie niet naar behoren als voor- en na transport van het openbaar vervoer.<sup>61</sup> Aan *haltetaxiRRReis* heeft de provincie een aantal voorwaarden gesteld:<sup>62</sup>

- het mag geen concurrent zijn van het openbaar vervoer;
- het reischik is minimaal 2 km en maximaal 15 km;
- het sluit aan op het OV-netwerk en
- elke halte wordt bediend, ook buiten de dienstregelingen van de reguliere bus.

De provincie is als het ware concessieverlener *haltetaxiRRReis*. Deze vorm van vraagafhankelijk vervoer is geen openbaar vervoer, maar een deeltaxi-concept. Dat betekent dat reizigers geen OV-tarief betalen, maar een tarief dat hoger ligt dan dat (2 tot 2,5 keer). Ook kunnen reizigers geen gebruik maken van de OV-kaart als betaalmiddel.

Bij aanvang van *haltetaxiRRReis* zijn er ruim 85 extra speciale haltetaxi-haltes in de provincie geplaatst op plekken zonder bushalte in de buurt. Reizigers kunnen zowel bij de reguliere bushaltes als bij deze 85 extra haltes in- en uitstappen. Hiermee wordt beoogd dat ook minder goed bereikbare gebieden aangesloten zijn op het openbaar vervoer. Het bepalen van de locaties van extra haltes is in samenspraak gedaan met Gelderse gemeenten. De provincie had zelf een kaart gemaakt met daarop het vervoeraanbod van dat moment. De witte vlekken (plekken waar de bereikbaarheid laag was: 1.500 meter loopafstand tot een halte) waren daardoor in beeld. Op basis van deze analyse en de input van gemeenten is het netwerk destijds vormgegeven.

De ontwikkeling van speciale haltes (haltepaal) voor *haltetaxiRRReis* is dynamisch. Er kunnen specifieke *haltetaxiRRReis*-haltes bijkomen. De provincie beoordeelt de wenselijkheid hiervan op basis van de voorwaarden die ook zijn gehanteerd bij de ontwikkeling van het netwerk in samenspraak met gemeenten:

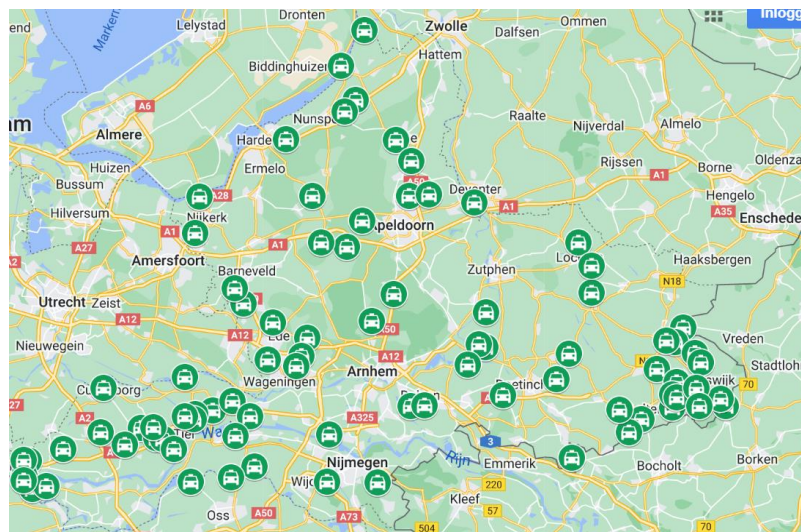
- een aanvullende halte kan worden voorgedragen indien er geen halte is gelegen binnen 1500 meter loopafstand en
- de aanvullende halte moet gesitueerd zijn in de bebouwde kom en in een wijk, buurt(schap) of dorp met minimaal 250 inwoners.

In figuur 9 is zichtbaar op welke locaties op dit moment (december 2024) de aanvullende *haltetaxiRRReis*-haltes zijn. De reguliere bushaltes en stations, waar *haltetaxiRRReis* ook kan halteren, zijn dus niet zichtbaar op dit kaartje). Een groot gedeelte van de aanvullende haltes liggen in het concessiegebied Achterhoek-Rivierenland.

<sup>61</sup> Nota van Uitgangspunten *haltetaxiRRReis*, januari 2021.

<sup>62</sup> *Idem*.

**Figuur 9: Aanvullende haltes haltetaxiRRReis**



Bron: [https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1Z1NvODpxRA\\_HPIY51k\\_3y6rEbiAXPP4&femb=1&ll=52.089520794145244%2C5.967942789062501&z=9](https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1Z1NvODpxRA_HPIY51k_3y6rEbiAXPP4&femb=1&ll=52.089520794145244%2C5.967942789062501&z=9)

In de gesprekken komt een wisselend beeld naar voren over het succes van het instrument *haltetaxiRRReis*. In positieve zin wordt genoemd dat *haltetaxiRRReis* een belangrijke functie vervult voor de bereikbaarheid van landelijk gebied. In negatieve zin wordt genoemd dat het routesysteem te ingewikkeld is voor de gebruiker. Ook is de hoogte van het tarief een punt van kritiek dat langskwam in de interviews.

## 4 Ontwikkeling vraagkant

*In dit hoofdstuk gaan we in op ontwikkelingen in de vraag naar openbaar vervoer: het gebruik van OV en de potentiële vraag naar OV.*

### Normen

- De provincie heeft zicht op de vraag naar en het gebruik van OV.
- De provincie heeft zicht op welk effect veranderingen in het OV-aanbod hebben op de vraag naar en het gebruik van OV.
- PS zijn geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen binnen het thema.
- De informatievoorziening aan PS over bereikbaarheid met het OV gaat conform eventuele gemaakte afspraken met GS hierover.

### Bevindingen

- De provincie heeft zicht op het gebruik van het OV: aantallen instappers en reizigerskilometers. Beide namen toe in de periode tot aan corona, namen af tijdens de coronaperiode en kennen weer een stijgende trend vanaf 2023. Deze trend is landelijk.
- De afname van de aantallen dienstregelingen van rond de 6 a 7% in dezelfde periode in de concessies Achterhoek- Rivierenland en Arnhem-Nijmegen heeft niet geleid tot een lager gebruik van het aanbod (aantal instappers).
- De provincie gebruikt de indicatoren over het gebruik (aantallen instappers en reizigerskilometers) met name voor het beheer van concessies. In de informatievoorziening aan PS komen deze indicatoren niet terug.
- GS hebben in 2024 aangekondigd dat zij periodiek gaan rapporteren aan PS over de resultaten die worden behaald met het uitvoeren van het Beleidskader bereikbaarheid: Gelderland vlot en veilig bereikbaar, in ieder geval aan de hand van de indicator 'toename aantal reizigers in het OV (waaronder HOV en buurtbus)'
- Vervoerders gebruiken deze indicatoren bij de ontwikkeling van concessies. Zij maken impactanalyses als onderdeel van voorstellen tot wijzigingen in het OV-aanbod (vervoerplannen). GS stellen de vervoerplannen vast en hebben daarmee inzicht in de verwachte effecten van wijzigingen in het aanbod. PS ontvangen de vervoerplannen ter informatie.

*Vervolg bevindingen op de volgende pagina.*

### Vervolg bevindingen

- In de interviews is aangegeven dat de vraag naar OV (potentiële reizigers) in algemene termen ingewikkeld in beeld te brengen is. Wel nemen vervoerders veranderingen in ruimtelijke ontwikkelingen en daaruit volgende veranderingen in (potentiële) reizigersstromen, waar mogelijk mee, in de jaarlijkse vervoerplannen.
- De provincie heeft zicht op het gebruik van *haltetaxiRRReis*. Er zitten verschillen tussen het gebruik in de verschillende Gelderse regio's. In algemene zin ligt het gebruik hoger in meer stedelijke regio's dan in meer landelijke regio's. PS ontvangen geen periodieke informatie over het gebruik van *haltetaxiRRReis*.

## 4.1 Gebruik openbaar vervoer

Om het gebruik van het openbaar vervoer in beeld te brengen, hebben we de cijfers voor een tweetal indicatoren uitgevraagd. Dit zijn: 'aantallen instappers (per jaar per concessie)' en 'reizigerskilometers (per jaar per concessie)'.<sup>63</sup> De gegevens hebben betrekking op de optelsom van alle vervoersvormen die binnen de concessies vallen (reguliere bussen, belbussen en buurtbussen).

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven kent de provincie Gelderland, naast het OV-aanbod, een OV-vangnet (*haltetaxiRRReis*). Vanwege het belang dat de provincie toekent aan dit instrument voor de bereikbaarheid als voor- en natransport voor OV, hebben we ook de gegevens over het gebruik van dit instrument uitgevraagd. Dit komt aan bod in §4.1.2.

<sup>63</sup> Reizigerskilometers geeft de totaal afgelegde afstand weer van alle reizigers. In een bus of trein zitten immers meerdere reizigers die een bepaalde afstand afleggen.



## 4.1.1 Ontwikkelingen aantallen reizigers(kilometers) OV

In tabel 9 is zichtbaar hoeveel instappers de concessies kenden door de jaren heen.

**Tabel 9:** *Indicatief overzicht aantallen instappers concessies (aantallen x miljoenen)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Achterhoek-Rivierenland (bus)	4,58	4,79	4,9	5,2	5,1	5	2,7	2,9	3,9	3,67
Achterhoek-Rivierenland (trein)	4,88	6,14	6,5	7,1	6,9	6,9	3,8	3,7	5,6	5,6
Arnhem-Nijmegen (bus)	27,77	29,42	29,8	30,5	29,2	30,3	16,6	17,6	23,7	26,25
Arnhem-Nijmegen (trein)	1,06	1,21	1,3	1,4	1,4	1,4	0,1	0,7	1,1	1,16
Veluwe	8,2	9,26	9,6	10,2	9,8	10,3	5,2	*	*	*
Veluwe-Zuid	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3,89
IJssel-Vecht noodconcessie	*	*	*	*	*	*	*	5,6	6,7	*
IJssel-Vecht	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3,65
Trein Ede-Wageningen-Amersfoort	1,9	2,35	2,3	2,5	2,6	2,7	1,3	1,4	1,6	1,87
<b>Totalen</b>	<b>48,39</b>	<b>53,17</b>	<b>54,4</b>	<b>56,9</b>	<b>55</b>	<b>56,6</b>	<b>29,7</b>	<b>31,9</b>	<b>42,6</b>	<b>46,09</b>

\*Niet van toepassing, omdat de concessie in dit jaar niet liep.

Bron: Aangeleverd door OV-Oost.

Wat valt op in tabel 9?

- In de periode 2014-2019 stijgen de aantallen instappers zowel in de afzonderlijke concessies als totaal voor heel Gelderland.
- De afname van de aantallen dru's van rond de 6 a 7% in dezelfde periode in de concessies Arnhem-Nijmegen en Achterhoek-Rivierenland<sup>64</sup> leidde dus niet tot een lager gebruik van het OV (aantal instappers).<sup>65</sup>
- De impact van corona is duidelijk zichtbaar in de cijfers, vanaf 2020 dalen de aantallen aanzienlijk. Dit is een landelijke trend.<sup>66</sup>
- De laatste jaren is er weer sprake van een stijging van aantallen instappers. De hoogte van de aantallen instappers blijven in vergelijking met de jaren vóór corona

<sup>64</sup> Zie tabel 6 ontwikkeling dienstregelingen. Voor Achterhoek-Rivierenland hebben we de aantallen dienstregelingen in beeld van 2017-2019.

<sup>65</sup> Dit is gebaseerd op de gegevens die we hebben over de dienstregelingen van de concessie Achterhoek-Rivierenland en Arnhem-Nijmegen (zie hoofdstuk 3).

<sup>66</sup> CROW-KpVV (juni 2024) De Staat van het Openbaar Vervoer 2023.

achter. Ook dit is een landelijke trend.<sup>67</sup> Mogelijke verklaringen zijn hiervoor dat mensen minder reizen vanwege een toename van het thuiswerken en wellicht ook minder met het openbaar vervoer reizen.<sup>68</sup>

Naast het aantal instappers (reizigers) hebben we ook in beeld gebracht wat de afstanden waren die reizigers in totaal aflegden per jaar met het openbaar vervoer: reizigerskilometers.<sup>69</sup> Tabel 10 laat het verloop van de afgelegde reizigerskilometers zien in de periode 2014-2023.

**Tabel 10: Indicatief overzicht aantal reizigerskilometers per concessie (aantallen x miljoenen)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Achterhoek-Rivierenland (bus)	64,4	64,7	66,5	67,5	65,8	65,4	38,6	37	49,5	51,54
Achterhoek-Rivierenland (trein)	100,4	122,7	125,6	135,4	138,5	140,7	73	83	111,9	**
Arnhem-Nijmegen (bus)	150,9	160,1	164,3	168,5	161,7	167,5	90,6	94,2	125,7	**
Arnhem-Nijmegen (trein)	17,6	19,8	20,8	22,2	22,6	24,8	11,1	12,8	18	18,53
Veluwe	85,1	96,7	99,4	101,6	97,5	102,8	52,2	*	*	*
Veluwe-Zuid	*	*	*	*	*	*	*	*	*	37,78
IJssel-Vecht noodconcessie	*	*	*	*	*	*	*	57	68	*
IJssel-Vecht	*	*	*	*	*	*	*	*	*	38,45
Trein Ede-Wageningen-Amersfoort	31,6	37,6	39,6	40	41,4	44,5	20,9	22,3	31	28,97
<b>Totalen</b>	<b>450</b>	<b>501,6</b>	<b>516,2</b>	<b>535,2</b>	<b>527,5</b>	<b>545,7</b>	<b>286,4</b>	<b>306,3</b>	<b>404,1</b>	<b>**</b>

\*Niet van toepassing, omdat de concessie in dit jaar niet liep.

\*\* Geen gegevens beschikbaar.

Bron: Aangeleverd door OV-Oost en aangevuld door provincie Gelderland.

In tabel 10 is te zien dat ook de ontwikkeling in de aantallen reizigerskilometers eerst een stijging laat zien in de periode 2014-2019, gevolgd door een flinke daling in het eerste coronajaar. En tenslotte een stijging in de laatste jaren naar aantallen die onder

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Statenbrief 22 maart 2022. Openbaar vervoer onder druk: concessie Arnhem-Nijmegen en Veluwe-Zuid.

<sup>69</sup> Reizigerskilometers zijn het totaal aan afgelegde kilometers van alle reizigers samen in bus en/of trein. Omdat bus en trein in principe meer dan één reiziger tegelijkertijd vervoeren ligt het aantal reizigerskilometers veel hoger dan het aantal kilometers dat door het vervoermiddel zelf is afgelegd.

het niveau blijven van net vóór corona (2019). Ook in deze ontwikkeling is Gelderland vergelijkbaar met de landelijke trend.<sup>70</sup>

Zowel de provincie als de vervoerders monitoren het gebruik van het openbaar vervoer aan de hand van deze twee indicatoren. Het wordt met name gebruikt om de kwaliteit van het aanbod te verbeteren in de jaarlijkse cyclus van het opstellen van vervoerplannen en niet zozeer om over een langere periode terug te kijken zoals wij nu hebben gedaan in dit onderzoek. In de informatievoorziening aan PS komen deze twee indicatoren niet terug. GS hebben in 2024 aangekondigd dat zij periodiek gaan rapporteren aan PS over de resultaten die worden behaald met het uitvoeren van het Beleidskader bereikbaarheid: Gelderland vlot en veilig bereikbaar (2024).<sup>71</sup>

- Leefbaarheid door bereikbaarheid: aantal bereikbare banen, onderwijsplekken en ziekenhuizen, voor Gelderland en per Gelderse regio.
- OV: Toename aantal reizigers in het OV (waaronder HOV en buurtbus).
- Toename aandeel verplaatsingen met het OV van alle verplaatsingen boven de 15 kilometer.
- Toename aandeel verplaatsingen met het OV t.o.v. totale verplaatsingen in Gelderse regio's (tot 15 kilometer).

PS worden wel al jaarlijks, via de P&C stukken, geïnformeerd over de score op het klanttevredenheidscijfer. Dit is een verplicht kengetal volgens het BBV. De provincie Gelderland scoort in 2018 en 2019 een 7,7 en in 2021 en 2022 een 7,8.<sup>72</sup> Landelijk varieert het rapportcijfer tussen de 7,7 en 7,9.

Zoals in het vorige hoofdstuk in voorbeelden tot uiting komt, monitoren vervoerders gebruik van het OV op lijnniveau. Bij wijzigingen in het OV-aanbod maken vervoerders een impactanalyse voor de reizigers die gebruik maken van het aanbod (zowel vóór als na de voorgestelde wijziging). GS stellen de vervoerplannen vast en hebben daarmee inzicht in de verwachte effecten van wijzigingen in het aanbod. PS ontvangen de vervoerplannen ter informatie.

<sup>70</sup> CROW-KpVV (juni 2024) *De Staat van het Openbaar Vervoer 2023*.

<sup>71</sup> Gelderland vlot en veilig bereikbaar. *Beleidskader bereikbaarheid (2024)*.

<sup>72</sup> Provincie Gelderland. *Jaarstukken 2023*.

## 4.1.2 Ontwikkelingen gebruik van OV-vangnet: *haltetaxiRRReis*

De provincie heeft ook zicht op het gebruik van *haltetaxiRRReis*. Voor *haltetaxiRRReis* is dat in termen van aantallen gebruikers en aantallen ritten. Dit is weergegeven in tabel 11.

**Tabel 11:** Aantal ritten en reizigers *haltetaxiRRReis*

	Aantal ritten	Aantal reizigers
Contract jaar 1 april 2022 - maart 2023	26.407	32.712
Contractjaar 2 april 2023 - maart 2024	42.625	54.338
Contract jaar 3 april 2024 - augustus 2024	18.778	23.673

*In de tabel zijn de cijfers over september 2024 t/m maart 2025 niet opgenomen omdat deze nog niet bekend zijn.*

*Bron: Provincie Gelderland.*

De aantallen in de eerste maanden van contractjaar 3 liggen iets hoger in vergelijking met dezelfde periode in het voorgaande contractjaar (april 2023- augustus 2023): een toename van 17% (aantallen ritten) en een toename van 12% (aantallen reizigers). Overigens is in de interviews aangegeven dat er, met de huidige werkwijze van *haltetaxiRRReis*, geen grote toename van aantallen ritten en reizigers wordt verwacht in de komende jaren.

De provincie heeft ook in beeld wat het aandeel van de ritten is van de verschillende regio's binnen de provincie. Tabel 12 laat zien dat de regio Arnhem-Nijmegen het grootste aandeel kent, gevolgd door Cleantech (Stedendriehoek) en de Foodvalley.

**Tabel 12:** Aandeel ritten *haltetaxiRRReis* per regio

Aandeel ritten per regio	2022	2023	2024
Achterhoek	8%	7%	7%
Arnhem-Nijmegen	32%	30%	32%
Cleantech (Stedendriehoek)	14%	19%	21%
Foodvalley	12%	20%	20%
Noord-Veluwe	5%	4%	5%
Rivierenland	29%	19%	15%

*Bron: Provincie Gelderland.*

Opvallend aan deze cijfers is dat het gebruik per regio verschilt. Er zijn regio's waar *haltetaxiRRReis* aanzienlijk meer wordt gebruikt, dan in andere regio's. Met name het gebruik in de regio's Noord-Veluwe en de Achterhoek ligt lager. Dit zijn juist de meer landelijke gebieden die in het beleid van de provincie mede met het instrument *haltetaxiRRReis* bereikbaar moeten blijven. In de Achterhoek kennen de gemeenten ook een eigen deeltaxi 'ZOOV op Maat'. Dit kan een lager gebruik van *haltetaxiRRReis* verklaren voor de Achterhoek.

PS worden niet periodiek geïnformeerd over het gebruik van *haltetaxiRRReis*. In de jaarstukken van 2022 en 2023 wordt benoemd dat *haltetaxiRRReis* wordt uitgevoerd zonder verdere informatie.

## 4.2 Ontwikkelingen vraag openbaar vervoer

In alle interviews is aangegeven dat het verzamelen van algemene cijfers over de vraag naar het openbaar vervoer aanmerkelijk ingewikkelder is dan het gebruik van openbaar vervoer. Het is te lastig om in algemene zin in te schatten hoeveel mensen er potentieel met het openbaar vervoer gaan reizen. Voor het sturen op OV-aanbod worden daarom meestal gegevens over het gebruik van het OV gebruikt. Wel is de provincie bezig met het opstellen van een Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040. In dit toekomstbeeld neemt de provincie de toename van potentiële reizigers mee op basis van de woonopgaven en de daarop gebaseerde potentiële reizigersaantallen, zo is in interviews aangegeven.

De vervoerders en de provincie zijn continu op zoek naar het optimaal laten aansluiten van het aanbod op de vervoersbehoefte, zo laten de diverse voorbeelden uit het vorige hoofdstuk zien. Uit de interviews blijkt dat dit met name aan de hand van cijfers over het gebruik gaat. Vervoerders zijn verplicht om met hun aanbod in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zoals de bouw van een nieuwe school, bedrijventerrein of een nieuwe wijk worden dan ook zoveel mogelijk meegenomen door vervoerders in de ontwikkeling van het aanbod, ook in het kader van potentiële reizigers. In de interviews is aangegeven dat dit ingewikkeld kan zijn:

- Het is geen vanzelfsprekendheid dat de vervoerder nieuwe locaties bedient. Het kan een extra inspanning bovenop de huidige diensten betekenen. Dan moet de provincie meer middelen beschikbaar stellen of de vervoerder moet elders in het aanbod schrappen in overleg met de provincie (binnen het afgesproken aantal dru's).
- In het geval van de bouw van een nieuwe woonwijk vraagt het aan de voorkant afspraken tussen de provincie en de vervoerder over de investering in het openbaar vervoer: het vergt een bepaalde groeiperiode voor een aanbod met geen tot lage reizigersopbrengsten. De aanname is dat je het beste al OV-aanbod kan hebben gerealiseerd, vóórdat mensen hun nieuwe woning betrekken. Als zij eenmaal in een nieuwe wijk wonen zonder OV-aanbod dan zullen zij gebruik maken van de auto. En mensen bewegen om niet met de auto maar met het OV te reizen is een lastige, zo is in de interviews aangegeven.

# Bijlage 1: Onderzoeksopzet

## Doel- en vraagstelling

### Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

Provinciale Staten inzicht geven in de ontwikkeling in bereikbaarheid met het openbaar vervoer in de provincie en de aansluiting daarvan op de beleidsdoelen.

62

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

### Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

Hoe heeft de bereikbaarheid met het openbaar vervoer zich sinds 2014 ontwikkeld en sluit dit aan op de beleidsdoelen?

### Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we nader uitgewerkt in een aantal deelvragen:

#### *Beleid*

1. Welke kaders heeft de provincie gesteld voor bereikbaarheid met het openbaar vervoer en welke beleidskeuzes heeft de provincie hierbij gemaakt?
2. In hoeverre zijn de doelstellingen voor bereikbaarheid gespecificeerd/geoperationaliseerd?
3. Wat is de financiële inzet voor bereikbaarheid met het openbaar vervoer geweest sinds 2014?
  - a. Voor regulier openbaar vervoer?
  - b. Voor aanvullende mobiliteitsdiensten?

### *Rolverdeling*

4. Op welke manier kunnen PS en GS sturen op bereikbaarheid met het openbaar vervoer?
5. Welke invloed hebben andere partijen zoals Rijk, gemeenten, vervoerders op bereikbaarheid met het openbaar vervoer in de provincie Gelderland en Overijssel?

### *Ontwikkelingen aanbodkant van het openbaar vervoer*

6. Hoe heeft het OV-aanbod zich sinds 2014 ontwikkeld? We bekijken hierbij indicatoren zoals:
  - a. Aantal lijnen
  - b. Haltes
  - c. Dienstregelingen
  - d. Betrouwbaarheid (punctualiteit en rituitval)
  - e. ..
7. Welke alternatieven zijn er in de plaats gekomen als er lijnen verdwenen?
8. Tot welke veranderingen in bereikbaarheid met het openbaar vervoer hebben deze ontwikkelingen geleid?
9. Hoe verhouden deze veranderingen zich tot de beleidskeuzes?

### *Ontwikkelingen vraagkant / gebruik openbaar vervoer*

10. Hoe heeft de vraag naar/het gebruik van regulier openbaar vervoer zich sinds 2014 ontwikkeld?
11. Hoe is de vraag naar/het gebruik van alternatieve vervoersvormen?
12. Wat is er bekend over de waardering van het reguliere openbaar vervoer en alternatieve vervoersvormen?

### *Informatievoorziening PS*

13. In hoeverre zijn PS geïnformeerd over het thema openbaar vervoer?
  - a. In hoeverre zijn PS geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen in het OV(-beleid)?
  - b. In hoeverre hebben PS zicht op de bereikbaarheid met het openbaar vervoer of andere mobiliteitsdiensten?

### **Normenkader**

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het normenkader voor dit onderzoek naar bereikbaarheid met het openbaar vervoer ziet u in tabel 13.

Tabel 13: Normenkader

Thema	Normen
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie geeft duidelijk aan wat zij met haar inzet op het OV beoogt te bereiken.</li> <li>• De provincie heeft de wijze waarop zij het beleid heeft vormgegeven onderbouwd.</li> <li>• De provincie heeft de kaders voldoende uitgewerkt om in de praktijk op het behalen van haar doelstellingen te kunnen sturen.</li> <li>• De provincie heeft zicht op welke financiële inzet er is gepleegd op het OV.</li> </ul>
Rolverdeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft zicht op haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van OV.</li> </ul>
Ontwikkeling aanbodkant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft zicht op hoe het OV-aanbod zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.</li> <li>• De ontwikkeling van het OV-aanbod is in lijn met het beleid.</li> <li>• Wanneer het OV-aanbod veranderd is, is dit duidelijk navolgbaar en onderbouwd.</li> <li>• Wanneer er andere mobiliteitsdiensten in de plaats van OV zijn gekomen, is inzichtelijk wat de gevolgen hiervan voor de reiziger zijn.</li> </ul>
Ontwikkeling vraagkant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft zicht op de vraag naar- en het gebruik van OV.</li> <li>• De provincie heeft zicht op welk effect veranderingen in het OV-aanbod hebben op de vraag naar- en het gebruik van OV.</li> </ul>
Informatievoorziening PS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PS zijn geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen binnen het thema.</li> <li>• De informatievoorziening aan PS over bereikbaarheid met het OV gaat conform eventuele gemaakte afspraken met GS hierover.</li> </ul>

## Onderzoeksmethoden

In de voorbereiding van het opstellen van het onderzoeksplan bekeken we op welke manieren je 'bereikbaarheid' kunt onderzoeken. Dat blijken er heel wat te zijn. De keuze daarin hangt mede af van wat je onder bereikbaarheid verstaat. Twee voorbeelden: (1) is het je te doen om nabijheid van openbaar vervoer voor inwoners dan past daar een analyse bij van de (loop)afstand van woningen tot bushaltes en treinstations. (2) ambieer je dat inwoners met het openbaar vervoer voorzieningen kunnen bereiken dan past een analyse zoals PBL uitvoerde. De definities van de provincies over bereikbaarheid gaven ons echter geen inhoudelijke richting voor de keuze waar het zoeklicht op te zetten.

Ook hangt die keuze natuurlijk af van de hoeveelheid tijd en middelen voor het onderzoek. Wij kozen er dan ook voor om gebruik te maken van bestaande en beschikbare gegevens en om niet zelf nieuwe data te genereren.

In de gesprekken die we voerden in de voorbereiding van het onderzoeksplan werd helder wat betekenisvolle indicatoren zijn en in welke mate daar data over beschikbaar is. Dat is tijdens het uitvoeren van het onderzoek uitgemond in historische overzichten



die de ontwikkelingen in het aanbod en het gebruik van het openbaar vervoer laten zien en in een analyse van bereikbaarheid van een aantal voorzieningentypen. We zijn veel dank verschuldigd aan OV-Oost en het Planbureau voor de Leefomgeving die veel werk hebben verzet om ons van deze gegevens te voorzien.

#### Data-analyse

We maakten voor het onderzoek gebruik van een combinatie van documentanalyse, (groeps)interviews en data-analyse. De data-analyse hanteerden we hoofdzakelijk om het aanbod en het gebruik van openbaar vervoer in beeld te brengen en daarnaast voor de voorzieningenanalyse.

Van de provincie ontvingen we de gegevens over de provinciale financiële inzet en de ontvangen Rijksmiddelen. Dat geldt zowel voor de OV-exploitatie als voor de aanvullende mobiliteitsdienst *haltetaxiRRReis*. De provincie leverde ook de data aan over aantallen ritten en het gebruik van *haltetaxiRRReis*. We ontvingen ook (geanalyseerde) data van organisaties buiten de provincie, namelijk OV-Oost en het Planbureau voor de Leefomgeving.

**OV-Oost:** de historische overzichten van de dru's, de haltes en ook de aantallen instappers en reizigerskilometers zijn opgesteld en aangeleverd door OV-Oost. De overzichten zijn gecheckt door de provincie en daar waar nodig gecorrigeerd en/of aangevuld. De overzichten zijn indicatief van aard omdat ze gebaseerd zijn op meerdere bronnen en er (kleine) verschillen bleken te zitten tussen de data in die bronnen. Bovendien is de herkomst van de data soms ook een mix van digitale data (met de OV-chipkaart als bron) en niet digitale data (losse kaartverkoop bijvoorbeeld). Ook stelde OV-Oost voor de Rekenkamer de lijnnetkaarten op. OV-Oost maakte daarbij gebruik van open data (<http://data.openov.nl/lijnnetkaart/>). Tenslotte gebruikten we een bestaande analysetool van OV-Oost voor het in beeld brengen van vervallen en bijkomende haltes.

**Planbureau voor de Leefomgeving:** we ontvingen uitsneden voor Gelderland uit het onderzoek dat PBL uitvoerde naar 'de veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022'.<sup>73</sup> PBL bracht in dat onderzoek de toegang tot een aantal voorzieningentypen in beeld met meerdere vervoerswijzen. PBL koos hierbij, op basis van literatuurstudie, voor voorzieningentypen die gerelateerd zijn aan ontplooiingsmogelijkheden en het welzijn van mensen zoals werk, zorg en onderwijs. Wij maakten gebruik van de uitkomsten van de analyses over de vervoerswijze openbaar vervoer naar de voorzieningentypen ziekenhuizen, havo/vwo-scholen en mbo-locaties.

PBL keek in het onderzoek ook naar hbo-locaties, vbo/vmbo-scholen, supermarkten en banen. Wij moesten kiezen welke indicatoren we hiervan in ons rapport terug wilden laten komen, vanwege de tijd en de gevraagde inspanning voor PBL. Wij kozen niet voor de genoemde voorzieningentypes om de volgende redenen:

<sup>73</sup> Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2024). *Beter bereikbaar? Veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Supermarkten: dit voorzieningentype vonden wij minder relevant voor reizen met het openbaar vervoer. PBL kon deze data overigens ook niet delen met ons vanwege de herkomst van een commerciële bron en de daarmee gemaakte afspraken.
- Banen: onder dit voorzieningentype ligt een ingewikkelder analyse vanuit PBL. Tijd technisch was het daarom niet mogelijk om een uitsnede voor ons te maken.
- Onderwijs: zowel voor het voortgezet onderwijs als voor middelbaar/hoger onderwijs waren er geen inhoudelijke gronden te vinden voor de keuze, zoals aantallen leerlingen.

Een aantal belangrijke kenmerken van de analyse van PBL zijn:

- het gebruik van open data over dienstregelingen (GTFS). Dat betekent bijvoorbeeld voor Gelderland dat *haltetaxiRRReis* niet is meegenomen door PBL.
- het in beeld brengen van een dinsdagochtend in oktober (zowel in 2012 als in 2022). Dat betekent dat de kaartjes geen weergave zijn van de bereikbaarheid in de avonden en de weekenden. Ook was er in 2022 nog sprake van deels afgeschaalde dienstregelingen vanwege corona.
- het gebruik van verschillende reistijdgrenzen (bereikbaar binnen 30 of 45 minuten). PBL heeft de reistijdsgrenzen per type voorziening bepaald op basis van literatuurstudie en kenmerken van een voorziening. Bijvoorbeeld het regionale karakter van een ziekenhuis.

Zie <https://www.pbl.nl/publicaties/beter-bereikbaar> voor een uitgebreide toelichting op de methodologie die PBL hanteerde in dit onderzoek.

# Bijlage 2: Bronnenlijst

## Geraadpleegde personen

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met tien ambtenaren van de provincie Gelderland, samenwerkingsorganisatie OV-Oost, medewerkers van drie vervoerders, vertegenwoordigers van twee ROCOV's en met het Samenwerkingsverband Decentrale OV-autoriteiten (DOVA).

## Documenten provincie Gelderland

- Diverse P&C-documenten.
- Diversie Programma's van Eisen.
- Diverse Vervoerplannen.
- Provincie Gelderland (2014) OV-visie 2020.
- Provincie Gelderland (2014) Omgevingsvisie.
- Provincie Gelderland (2016). Betere bereikbaarheid van modaliteit naar mobiliteit – uitwerking OV-visie, fase 1.
- Provincie Overijssel, Gelderland en Flevoland (2018). Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal, Berkel-Dinkel.
- Provincie Gelderland (2018) Gaaf Gelderland Omgevingsvisie.
- Provincie Gelderland (2020). Een visie voor een bereikbaar Gelderland.
- Statenbrief 10 november 2020: Openbaar vervoer, gevolgen Covid-19 en noodconcessies Valleilijn en Arnhem-Nijmegen.
- Motie 20M28 Platteland verdient eigenstandige benadering in Bereikbaarheidsvisie.
- Provincie Gelderland (2021) Nota van Uitgangspunten *HaltetaxiRRReis*.
- Brief GS Gelderland (2021). Start aanbesteding concessie IJssel-Vecht 2023-2035.
- Statenbrief (2021) Herijking Uitgangspunten openbaar vervoer.
- Bijlage Statenbrief (december 2021) Besluit Wijziging OV-concessie-indeling, aanbidding onderzoeksrapport 'Gelders OV onder druk' en informatie over gevolgen OV-kostenstijging.
- Statenbrief (2022). Openbaar vervoer onder druk: concessie Arnhem-Nijmegen en Veluwe-Zuid.
- Statenbrief (2022) Dienstregelingswijzigingen per december 2022 in de OV-concessie Arnhem-Nijmegen en Valleilijn.

- APPM en Goudappel Coffeng (16 november 2022) Onderzoek Gelders OV onder druk. Een analyse van mogelijkheden voor nog efficiënter en slimmer georganiseerd openbaar vervoer in Gelderland.
- Motie 22M24 Overzicht Ontwikkelingen.
- Motie 22M85 OV in transitie.
- Motie 23M3 Publiek belang centraal in het OV.
- Motie 23M92 OV.
- Statenbrief (2023) Meerjarenprognose Openbaar Vervoer: tekorten lopen op.
- Toezegging 24T42 PvE in beeldvorming.
- Motie 24M90 geld voor OV behouden.
- Mededelingenbrief 9 juli 2024
- Provincie Gelderland (2024) Gelderland vlot en veilig bereikbaar. Beleidskader bereikbaarheid.
- Statenbrief (2024) Concessie IJssel-Vecht; voortgang werving en uitvoeringskwaliteit
- Motie 24M102 Alle modaliteiten zijn belangrijk.
- Motie 24M120 Gelders openbaar vervoer op niveau.
- Statenbrief (2024) Concessie IJssel-Vecht; voortgang werving en uitvoeringskwaliteit.

#### Algemene bronnen

- Wet personenvervoer 2000.
- Bastiaanssen, J. en M. Breedijk (2022). Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Mobiliteitsbeeld 2023. Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid (november, 2023).
- Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2024). Beter bereikbaar? Veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- CROW-KpVV (juni 2024) De Staat van het Openbaar Vervoer 2023.
- OV-wiki.
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn>
- <https://bbv-stedendriehoek.nl/geschiedenis.php>
- <https://www.gelderland.nl/themas/bereikbaar/ov/buurtbus>
- <https://reserveer.rrreis.nl/>
- <https://www.arriva.nl/over-je-reis/met-de-bus/met-de-arriva-vlinder/?regio=Gelderland>
- [https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1Z1Nv0DpxRA\\_HPIY51k\\_3y6rEbiAXPP4&femb=1&ll=52.089520794145244%2C5.967942789062501&z=9](https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1Z1Nv0DpxRA_HPIY51k_3y6rEbiAXPP4&femb=1&ll=52.089520794145244%2C5.967942789062501&z=9)