



**Rekenkamer**  
OOST-NEDERLAND



## Hoe bereikbaar is Gelderland?

Een onderzoek naar bereikbaarheid met het openbaar vervoer in 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 rapport is voorbereid 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

## **Hoe bereikbaar is Gelderland?**

Een onderzoek naar bereikbaarheid met het openbaar vervoer in Gelderland

*Deventer, maart 2025*

# Voorwoord

Het openbaar vervoer is een onderwerp dat we als Rekenkamer al heel lang op onze groslijst hebben staan. Elke keer weer waren er redenen om het niet te onderzoeken. In 2019 stond het zelfs op ons onderzoeksprogramma maar vanwege fraude bij de aanbestedingsprocedures en de daaropvolgende noodconcessie besloten we het toch niet te onderzoeken. Daarna brak corona uit en kregen we te maken met de maatregelen die grote effecten hadden op het openbaar vervoer. Voor 2024 waren er ook redenen te bedenken om het niet te onderzoeken maar besloten we het toch te doen. Gesteund door de grote belangstelling bij Provinciale Staten (PS) voor dit onderwerp.

4

Hoe bereikbaar is Gelderland?

Een onderzoek naar het openbaar vervoer vraagt om een goede afbakening vanwege de breedte van het onderwerp. We hebben gekozen voor de bereikbaarheid met het openbaar vervoer omdat inwoners van de hele provincie hier iets van merken en het een belangrijk beleidsdoel is. Tegelijkertijd zijn invalshoeken als veiligheid, zero emissie, de kosten en de concessieverleningen eveneens interessant voor PS. En waarschijnlijk zijn we daarmee nog niet eens uitputtend.

Makkelijk hebben we het onszelf niet gemaakt. Wat openbaar vervoer is, staat in de wet: vervoer dat openstaat voor iedereen en via een dienstregeling rijdt. Wat bereikbaarheid is, is een stuk lastiger. In het beleid is dit niet geconcretiseerd. Gaat het om de dichtstbijzijnde bushalte of treinstation? Gaat het om frequentie waarmee bussen rijden? Of gaat het om voorzieningen, zoals scholen, winkels, ziekenhuizen en de huisartsen die binnen een bepaalde tijd bereikbaar moeten zijn? Iedereen heeft een eigen beeld bij en ervaring met de bereikbaarheid met het openbaar vervoer.

Voor dit onderzoek zagen we al snel dat er heel veel data zijn die iets zeggen over de bereikbaarheid. Alleen zijn data nog geen informatie. Hiervoor is ordening en duiding van de cijfers noodzakelijk. OV-Oost en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) hebben ons hierbij geholpen. Dit heeft informatie opgeleverd die een indicatie van de bereikbaarheid met het OV in de provincie geeft en aanknopingspunten biedt om met elkaar het gesprek aan te gaan over wat een goede bereikbaarheid is. Op die manier kan je als PS je kaderstellende rol beter pakken en ontstaat er een basis voor het opzetten van een monitorsysteem zodat u ook ziet hoe de bereikbaarheid zich verder ontwikkelt.

Tot slot een woord van dank aan iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek. Dit is in vele vormen gebeurd: aanleveren van data, verstrekken van documenten, gesprekken etc. Een extra woord van dank aan het Planbureau voor de Leefomgeving en OV-Oost voor het beschikbaar stellen van data.

Michael Mekel  
*Voorzitter*

Suzan Mathijssen  
*Secretaris-directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Over dit onderzoek.....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Achtergrond .....	8
1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht.....	10
1.4 Opbouw van het rapport.....	11
<b>2 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>12</b>
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen .....	12
2.2 OV-aanbod in grote lijnen hetzelfde, ontwikkelingen op specifieke punten .....	14
2.3 Veranderingen in het OV-aanbod te relateren aan beleid, sturing niet op niveau van doelen .....	21
<b>Bijlage 1: Verantwoording onderzoek .....</b>	<b>25</b>
<b>Bijlage 2: OV-bereikbaarheid voorzieningen 2022 .....</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 3: Bronnenlijst .....</b>	<b>32</b>

# 1 Over dit onderzoek

*In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding, achtergrond en focus van het onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.*

## 1.1 Aanleiding

Bereikbaarheid is een belangrijk thema met een grote maatschappelijke relevantie. Een goede bereikbaarheid maakt het mogelijk dat mensen bij hun werk, onderwijs, zorg of 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 waren er 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 - vonden we echter dat het tijd werd 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), fraude bij een aanbestedingsprocedure, tegenvallend materieel (problemen met bussen) en personeelstekorten. In dit onderzoek kijken we over een langere periode 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 met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig*. Het rijden volgens een dienstregeling is hierbij essentieel.

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.

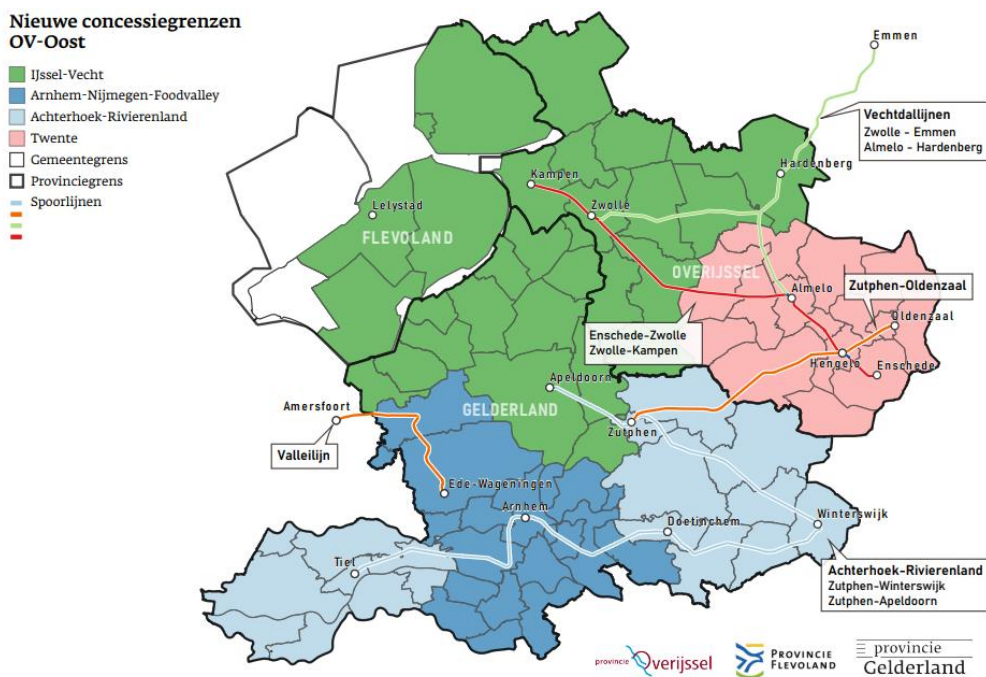
In de Wet personenvervoer 2000 is geregeld dat het openbaar vervoer per regio of per verbinding wordt aanbesteed. De winnende vervoersmaatschappij krijgt voor maximaal tien jaar het exclusieve recht (concessie) op het verrichten van het openbaar vervoer binnen een regio. Provincies zijn verantwoordelijk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

De provincie Gelderland kent op dit moment (maart 2025) vijf concessies. Vanaf juni 2026 zijn dat er vier (zie ook figuur 1 op de volgende pagina):

1. **Achterhoek-Rivierenland:** de huidige concessie loopt van december 2010 - december 2025. Het concessiegebied bestaat uit twee gebieden die niet aan elkaar grenzen: Rivierenland ligt in het westen van de provincie en Achterhoek is in het oosten gelegen (lichtblauw in figuur 1). Binnen deze concessie rijden zowel bussen als treinen. Vanaf december 2025 start een nieuwe concessieperiode die loopt tot december 2035. De gunning van de aanbesteding heeft al plaatsgevonden.
2. **IJssel-Vecht:** de huidige concessie loopt van december 2022 tot december 2035 (groen in figuur 1). Het concessiegebied beslaat zowel een deel van de provincie Gelderland als van de provincies Overijssel en Flevoland. Binnen de concessie IJssel-Vecht rijden wel bussen en geen treinen. De concessie Veluwe (2011 - 2020) is een voorloper van het Gelderse deel van deze concessie. Vanaf december 2022 is een deel van het gebied de Veluwe overgegaan naar noodconcessie Veluwe-Zuid (december 2022 - juni 2026).
3. **Arnhem-Nijmegen:** de huidige concessie loopt van december 2012 - juni 2026 (waarvan laatste 3,5 jaar als noodconcessie). Vanaf juni 2026 worden de concessies Arnhem-Nijmegen en Veluwe-Zuid samengevoegd tot de concessie Arnhem-Nijmegen-Foodvalley (donkerblauw in figuur 1). De aanbesteding van de nieuwe concessie loopt (gunning vindt plaats in 2025). Binnen deze concessie rijden bussen en treinen.
4. **Veluwe-Zuid:** de huidige noodconcessie loopt van december 2022 - juni 2026. Binnen deze concessie rijden bussen.
5. **Treindienst Amersfoort-Ede-Wageningen:** de huidige concessie loopt van december 2023 tot december 2036.



Figuur 1: Concessies vanaf juni 2026



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

9

Hoe bereikbaar is Gelderland?

De provincie Gelderland kiest er in principe voor om de opbrengstverantwoordelijkheid en de ontwikkelrol bij de vervoerder te beleggen.<sup>1</sup> Dit betekent dat de vervoerder voor zijn inkomsten afhankelijk is van reizigersopbrengsten naast een bijdrage vanuit de provincie. Belangrijke overweging daarbij is dat vervoerders op die manier het meest geprikkeld worden om met nieuwe ideeën meer reizigers te verleiden met het openbaar vervoer te reizen. De provincie stuurt op hoofdlijnen via kaders. De rolverdeling ziet er, in grote lijnen, als volgt uit:

- PS stellen beleids-en financiële kaders vast (zie figuur 2);
- GS vertalen dit door naar kaderstellende documenten voor een aanbesteding (waaronder een programma van eisen);
- De vervoerder die de concessie uitvoert, stelt jaarlijks een vervoerplan op met daarin voorstellen voor de ontwikkeling van het OV-aanbod in het betreffende concessiegebied;
- GS stellen het jaarlijkse vervoerplan van de vervoerders vast.

<sup>1</sup> Ten tijde van de coronapandemie maakte de provincie Gelderland een andere keuze voor een aantal (nood)concessies die in die periode zijn gestart.

**Figuur 2:** Een overzicht van de Gelderse beleidskaders voor bereikbaarheid met het OV



Bron: Samengesteld door Rekenkamer Oost-Nederland.

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.

### 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 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. Tegelijkertijd blijft bereikbaarheid met het OV een groot thema en zal de lezer soms vervolgvragen houden over nauw verwante thema's.

We hebben bereikbaarheid in beeld gebracht door de ontwikkelingen van het OV-aanbod in de periode 2014-2024 inzichtelijk te maken aan de hand van een aantal indicatoren:

1. Hoeveel openbaar vervoer is er aangeboden (dienstregelingen)?
2. Waar liggen de OV-verbindingen (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 vervoer en maatwerk.

De afzonderlijke indicatoren zijn niet direct herleidbaar tot een uitspraak over dé bereikbaarheid. De totale set en de trends die we daarin inzichtelijk maken geven wel een beeld van de ontwikkeling van het OV-aanbod en de bereikbaarheid met dat OV-aanbod.

### Afbakening

We kijken in dit onderzoek terug tot 2014, het startpunt van de belangrijkste geldende beleidskaders van de provincie. We kijken naar veranderingen in het openbaar vervoer waar de provincie verantwoordelijk voor 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.

Wat valt buiten de focus van dit onderzoek? Onderwerpen die indirect van invloed zijn op bereikbaarheid zoals toegankelijkheid van haltes, sociale veiligheid en duurzaamheid. Dit onderzoek is ook geen evaluatie van specifieke concessies of van specifieke mobiliteitsinstrumenten zoals de buurtbus, hubs, regiotaxi etc. Ook de financiën van het OV zou een zelfstandig onderzoeksthema kunnen zijn. Het onderzoek raakt deze onderwerpen logischerwijs wel. We beschrijven bijvoorbeeld wel 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 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk starten we met de hoofdconclusie uit ons onderzoek en de aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen. In de daarop volgende twee paragrafen werken we dit in twee deelconclusies uit. De eerste deelconclusie heeft betrekking op de ontwikkeling van bereikbaarheid in de praktijk. De tweede gaat over de relatie tussen die ontwikkeling met het provinciale beleid en de mate waarin de provincie daarop stuurt.

De bevindingen die tot de deelconclusies hebben geleid, vindt u in de [Nota van bevindingen](#) op onze website. Op onze website vindt u tevens het rapport van het onderzoek naar bereikbaarheid met het openbaar vervoer in de provincie Gelderland. In bijlage 1 is de verantwoording van dit onderzoek opgenomen. In bijlage 2 is een figuur opgenomen over de OV-bereikbaarheid van een aantal voorzieningen. De bronnenlijst vindt u in bijlage 3.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal die voortkomen uit ons onderzoek naar bereikbaarheid met het openbaar vervoer door de provincie Gelderland.

### 2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

#### Hoofdconclusie

Het OV-aanbod is sinds 2014 in grote lijnen hetzelfde gebleven. Tegelijkertijd zijn er ook op een aantal specifieke punten ontwikkelingen zichtbaar in het OV-aanbod: een lichte afname van het aantal busuren, aanpassingen in de busverbindingen en een toename van andere vervoersvormen dan de reguliere bus. De ontwikkelingen zijn te relateren aan beleidskeuzes van de provincie. Sturing vanuit de provincie vindt plaats op het niveau van het OV-aanbod en niet op het niveau van doelen (waartoe dient het OV-aanbod in termen van bereikbaarheid?).

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

#### Aanbevelingen

1. PS: voer het gesprek met elkaar over wat bereikbaarheid is en hoe het openbaar vervoer daaraan moet bijdragen.  
*PS hebben niet geformuleerd wat bereikbaarheid is en wanneer bereikbaarheid 'goed' is. Gaat bereikbaarheid bijvoorbeeld over de mate van beschikbaarheid van OV-aanbod of over de mate waarin inwoners voorzieningen kunnen bereiken met behulp van dat OV-aanbod? Hier zijn keuzes in te maken, die tot dusverre door PS niet zijn gemaakt. Met andere woorden: er ontbreekt nu een gedeeld beeld bij PS op deze punten. Het voeren van een gesprek kan bijdragen aan het verkrijgen van een gedeeld beeld over wat bereikbaarheid is. Vragen die behulpzaam kunnen zijn bij zo'n gesprek, zijn bijvoorbeeld: Voor wie willen we bereikbaarheid realiseren? Wat*

*moet er bereikbaar zijn, willen we onderscheid maken in regio's en/of voorzieningen? Willen we een minimumnorm en wat is dat dan? Hoe zien we de rol van het openbaar vervoer hierin (ook in relatie tot andere modaliteiten zoals de personenauto)? Hebben we wensen over de vormen van het OV-aanbod, zoals de verdere ontwikkeling van vraagafhankelijk vervoer of juist niet? De griffie kan ondersteunen in het voorbereiden van dit gesprek. We doen hierbij de suggestie om te kijken of experts maar ook GS een bijdrage kunnen leveren door bijvoorbeeld denkrichtingen mee te geven.*

2. PS: bepaal aan de hand van het gevoerde gesprek wat de leidende principes zijn voor bereikbaarheid met het openbaar vervoer.  
*Het formuleren van leidende principes doet recht aan de complexiteit van het thema bereikbaarheid met het OV ('alles hangt met alles samen'). Ook is het een hulpmiddel om scherpte te krijgen in waar het PS nu echt om te doen is en welke prioriteringen daar uit volgen, bijvoorbeeld op de thema's verkeersveiligheid vs bereikbaarheid ('vlot en veilig') en het STOMP-principe.*
3. PS: verzoek GS om de leidende principes uit te werken in concrete doelen.  
*Concrete doelen geven richting aan de ontwikkeling van het OV-aanbod. Ook geeft het ruimte om op het niveau van doelen te sturen, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid. GS komen in Q2 naar PS met een Toekomstbeeld Openbaar Vervoer. Dat toekomstbeeld is een verbeelding van het gewenste toekomstige OV-aanbod op hoofdlijnen. Idealiter vinden het gesprek en de uitwerking daarvan in concrete doelen dan ook plaats vóórafgaand aan de bespreking in PS van het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer Gelderland.*
4. PS: verzoek GS stappen te zetten in het gebruik van data die zowel PS als GS in staat stellen om te sturen en controleren op dit thema.  
*Uit ons onderzoek komt naar voren dat bereikbaarheid en de ontwikkelingen daarin op vele manieren in beeld te brengen zijn. Het is belangrijk om te vast te stellen welke informatiebehoefte volgt uit de uitwerking van het beleid. Twee voorbeelden: als je bereikbaarheid ziet als een voorwaarde voor ontplooiingsmogelijkheden van mensen (werken, zorg verkrijgen, elkaar ontmoeten) dan past daar bijvoorbeeld data bij over de bereikbaarheid van voorzieningen. Als je bereikbaarheid ziet als de mate waarin openbaar vervoer beschikbaar is, dan past daar bijvoorbeeld data bij over de afstand van inwoners tot de dichtstbijzijnde OV-mogelijkheid (bushalte/treinstation). Het verzamelen van data en verwerken tot sturingsinformatie vraagt nog wel wat stappen en afwegingen van GS bijvoorbeeld omdat op dit moment samenwerkingsorganisatie OV-Oost en vervoerders over de meeste informatie beschikken. Maar ook omdat de informatie bij OV-Oost nog niet met één druk op de knop uit het systeem rolt. Zowel GS als PS kunnen de data gebruiken om bij te sturen en te controleren, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheden.*

## 2.2 OV-aanbod in grote lijnen hetzelfde, ontwikkelingen op specifieke punten

### Deelconclusie

Het OV-aanbod is sinds 2014 in grote lijnen hetzelfde gebleven. De bussen en treinen rijden in 2024 grotendeels op dezelfde plekken en dagen door de provincie als tien jaar geleden. Tegelijkertijd zijn op een aantal specifieke punten ontwikkelingen zichtbaar in het OV-aanbod:

- er zijn in totaal minder bussen onderweg;
- bussen rijden soms via andere routes (lijnnennetwerk);
- naast de reguliere bus rijden er meer buurtbussen en belbussen;
- er is een deeltaxisysteem gekomen met name op plekken waar geen openbaar vervoer beschikbaar is;
- de bereikbaarheid van voorzieningen (ziekenhuizen en scholen) werd voor sommige gemeenten beter en andere juist slechter.

Het gebruik van het openbaar vervoer (aantal instappers) in Gelderland nam toe in de periode voor corona (2014-2019).

### Het OV-aanbod is sinds 2014 in grote lijnen hetzelfde gebleven

Ondanks dat het OV-aanbod zich ontwikkelt, is het sinds 2014 in grote lijnen hetzelfde gebleven. De bussen en treinen rijden in 2024 op grotendeels dezelfde plekken door de provincie als tien jaar geleden. En ook de momenten waarop de bussen rijden zijn grotendeels hetzelfde gebleven. Provincie en vervoerders geven aan dat de busroutes in grote mate 'uitontwikkeld' zijn. Elk jaar worden er weliswaar aanpassingen gedaan in het OV-aanbod, maar meestal is dit vooral finetunen. De veranderingen die hebben plaatsgevonden, zijn dus meestal kleinere wijzigingen. Bijvoorbeeld het zorgen voor betere aansluitingen, aanpassingen in routes, veranderingen in frequenties of een reguliere buslijn die een buurtbus wordt. Soms zijn de veranderingen groter, bijvoorbeeld een lijn die geschrapt wordt. Maar het lijnnetwerk ziet er nu niet heel anders uit dan in 2014 (zie ook figuur 3). Overigens kan een kleine verandering in het aanbod (het vervallen van een verbinding, een aanpassing in de route of de overgang van een reguliere bus naar een bus die je van te voren moet reserveren) wél een grote impact hebben voor individuele reizigers.

### Ontwikkelingen op specifieke punten in het OV-aanbod

Op specifieke punten zien we dat er veranderingen zijn aangebracht in het OV-aanbod. Die veranderingen zijn divers en we kunnen op basis van het geheel van die veranderingen niet één algemene ontwikkelingsrichting benoemen, in de zin dat het OV-aanbod in zijn totaliteit of meer of minder is geworden. Het algemene beeld leeft dat er in de afgelopen tien jaar sprake zou zijn van een grote afschaling van het openbaar vervoer. Op basis van de data die we hebben verzameld kunnen we wel stellen dat dit beeld niet klopt voor Gelderland. Dat geldt zowel voor het openbaar vervoer in en om steden als voor het openbaar vervoer in en om dorpen en kernen.

### In totaal minder bussen onderweg

De provincie koopt dienstregelingen (dru's) in bij de vervoerder om bussen te laten rijden. Dit aantal uren zijn bussen in totaal beschikbaar om reizigers naar hun bestemming te brengen. Zowel voor de meer landelijke concessie Achterhoek-Rivierenland als voor de meer stedelijke concessie Arnhem-Nijmegen geldt dat de dru's voor de bussen afnamen in de periode 2014-2019 met respectievelijk zeven procent en zes procent. Overigens stegen in deze periode de reizigersaantallen in de Gelderse concessies. Dit was in lijn met de landelijke trend. Na corona blijft het aantal reizigers nog achter bij de aantallen van voor 2020. Ook dit is in lijn met de landelijke trend.

In februari 2020 krijgt Nederland te maken met coronapandemie die leidt tot een tijdelijke afschaling van de dienstregeling voor het openbaar vervoer. Dit is zichtbaar in de aantallen dru's. In de periode 2020-2022 liggen deze in alle concessies lager dan in 2019. Na de coronaperiode klommen de aantallen dru's weer op voor Achterhoek-Rivierenland tot boven het niveau van het jaar vóór corona (2019). Dit geldt niet voor de concessie Arnhem-Nijmegen; GS besloten voor de noodconcessie de aantallen dru's op het niveau te houden van 92% van de aantallen van 2019. In tabel 1 (op de volgende pagina) is de ontwikkeling in het aantal dru's weergegeven. Dit betreft alleen de bussen en niet de treininzet in de concessies Achterhoek-Rivierenland en Arnhem-Nijmegen en de aparte treinconcessie Amersfoort-Ede-Wageningen.

**Tabel 1: 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>Totaal</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.

### Bussen rijden soms via andere routes

Het lijnnetwerk laat zien welke buslijnen er bestonden en welke routes de bussen via de buslijnen aflegden. We onderzochten hoe de OV-verbindingen liepen in 2014 (als 0-meting) en ter vergelijking hoe ze in 2017 en 2024 lopen. Figuur 3 geeft het lijnnetwerk in 2014, 2017 en 2024 weer. De gekleurde lijnen zijn de buslijnen zoals deze volgens de dienstregeling uit het betreffende jaar liepen. De lijnen hebben twee verschillende kleuren om ook een indicatie te geven van de bediening van de lijn: rood betekent dat de bus op die lijn niet rijdt op zondagen en blauw betekent dat de bus op die lijn wel

15

Hoe bereikbaar is Gelderland?

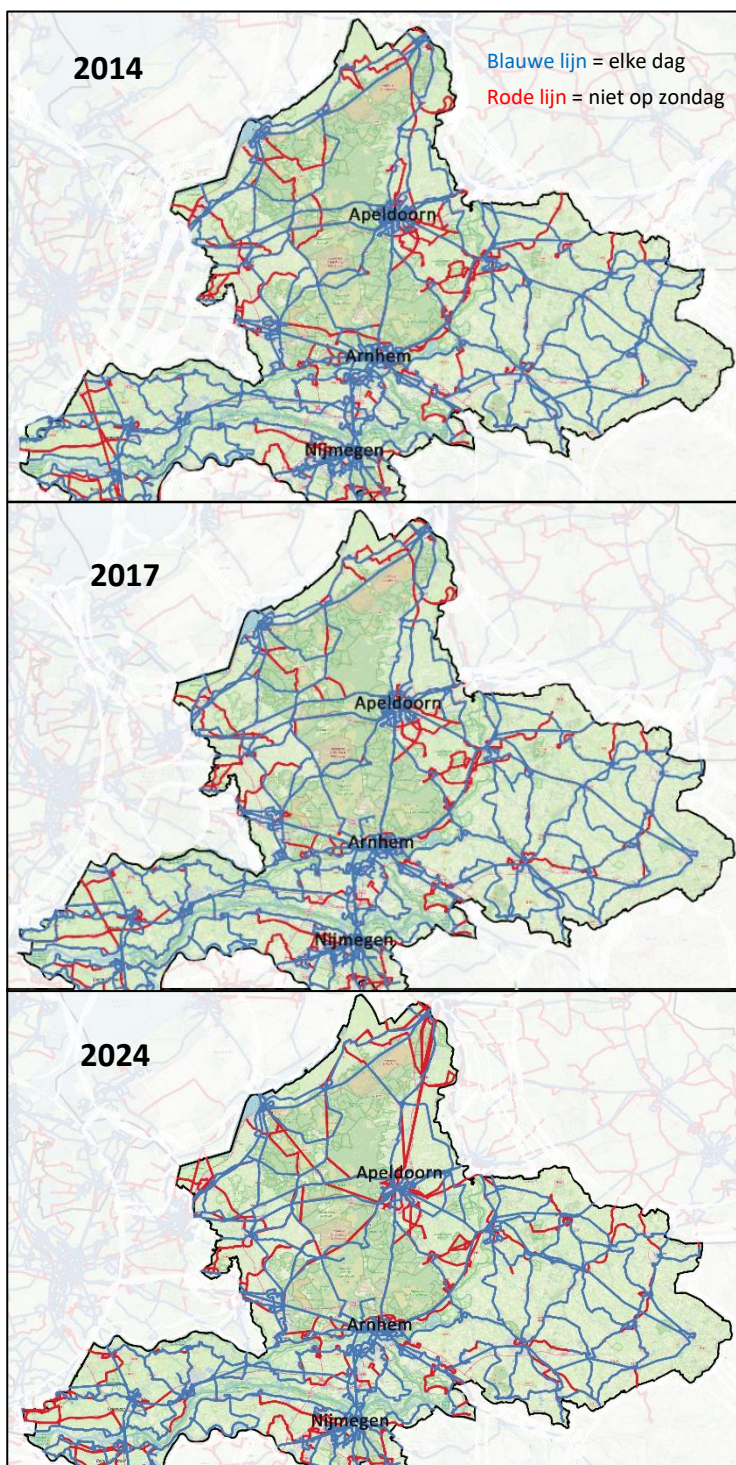
rijdt op zondagen. Over het algemeen is het zo dat bussen die niet rijden op zondag, ook niet in de avonden rijden op doordeweekse dagen.

In figuur 3 (op de volgende pagina) zijn de verbindingen zichtbaar zoals deze waren in 2014, 2017 en 2024. Als je de kaartjes met elkaar vergelijkt dan is zichtbaar dat - zoals hierboven weergegeven - voor het overgrote deel de lijnen nog hetzelfde lopen door de jaren heen. En er is ook weinig verandering te zien van de kleuren van de lijnen in 2024 in vergelijking met 2014. Tegelijkertijd zijn er wel een aantal veranderingen zichtbaar. Zo is de komst van snelle en rechtstreekse verbindingen zichtbaar tussen steden. In het kaartje van 2024 is bijvoorbeeld een rechte lijn te zien tussen Apeldoorn en Zwolle, die niet op de kaartjes van 2014 en 2017 staat. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van het stadsnet in de gemeente Apeldoorn. 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 door lijnen samen te voegen), lijnen zijn gestrekt<sup>2</sup> en met een hogere frequentie gaan rijden en er zijn buurtbuslijnen bijgekomen. Dit laatste is zichtbaar in het verschieten van een deel van de lijnen van blauw naar rood: buurtbussen rijden over het algemeen niet op zondagen.

<sup>2</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.



**Figuur 3:** Lijnnetwerk openbaar vervoer (Gelderland) 2014, 2017, 2024



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

Daarnaast onderzochten we de ontwikkeling van het aantal bushaltes in de concessies. 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. Het aantal bushaltes in de concessiegebieden Arnhem-Nijmegen en Achterhoek-Rivierenland is nagenoeg gelijk gebleven, als je de aantallen van 2024 vergelijkt met de aantallen van 2016.

### Meer buurtbussen en belbussen

Naast de reguliere bus, die we kennen zoals afgebeeld op de voorkant van dit rapport, kent het OV-aanbod ook andere vormen van vervoer. Deze vervoervormen worden met name ingezet om OV te realiseren op plekken of momenten op de dag waar weinig reizigers zijn (en dus ook minder reizigersopbrengsten):

- De bus rijdt alleen als er een concrete vervoersbehoefte is. Dit is het geval bij belbussen. Ritten moeten (30 of 60 minuten) van tevoren gereserveerd worden. Vaak wordt gereden met klein materiaal (minibusjes met maximaal acht zitplaatsen of met personenauto's). Afhankelijk van de vervoerder wordt gewerkt met een vaste dienstregeling of juist zonder vaste dienstregeling (vlinderconcept).
- Vrijwilligers rijden een vaste dienstregeling met klein materiaal (niet op afroep). De buurtbus is hier een voorbeeld van. Buurtbussen worden, met ondersteuning vanuit de vervoerder, door vrijwilligers gerund. Zij vormen een buurtbusvereniging. De buurtbusvereniging bepaalt de dienstregeling en de route. Ook de chauffeurs zijn vrijwilligers. De buurtbus rijdt een vaste dienstregeling, die vaak geen aanbod kent in de avonden en op zondagen.

In de periode 2014-2024 is het aantal buurt- en belbussen toegenomen evenals het aantal buslijnen dat via het Vlinderconcept wordt verzorgd. Het aantal buurtbuslijnen nam toe van 42 naar 51. 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 reserveerRRReis-lijnen (belbus). Deze ontwikkeling is de laatste jaren ingezet.

Het ontwikkelen van andere vervoersvormen is niet eenvoudig voor een vervoerder. De mogelijkheden om bepaalde vormen van flexibel vervoer te ontwikkelen, hangen sterk af van de specifieke lokale context (opbouw van een kern, mogelijkheden voor inkorten van een route, animo voor het opzetten van een buurtbusvereniging). Bovendien is het in bedrijfseconomische zin een uitdaging voor vervoerders om openbaar vervoer aan te bieden op plekken en tijdstippen met relatief weinig reizigers omdat de reizigersopbrengsten lager liggen. De kracht van buurtbusverenigingen is dat deze wordt gevormd door vrijwilligers. Dat betekent dat de wens tot het starten van een buurtbusvereniging vanuit de lokale context moet komen en niet door de provincie of een vervoerder geïnitieerd kan worden.

### Deeltaxisysteem op plekken met weinig openbaar vervoer

De provincie is in 2022 gestart met *haltetaxiRRReis*. Deze vervoersvorm is geen openbaar vervoer, maar vormt een aanvulling hierop. Met *haltetaxiRRReis* kan een reiziger na reservering van halte naar halte reizen. Het is beschikbaar op de plekken waar helemaal geen openbaar vervoer rijdt en op plekken waar alleen op bepaalde momenten op de dag/in de week het OV niet rijdt. Alle reguliere bushaltes kunnen worden aangedaan plus de ruim 85 aanvullende speciale *haltetaxiRRReis*-haltes. Met de komst van *haltetaxiRRReis* is het OV-netwerk uitgebreider geworden qua verbindingen. De meningen over de gebruiksvriendelijkheid van *haltetaxiRRReis* zijn verdeeld. Vaak genoemd commentaar betreft het feit dat het rittarief van *haltetaxiRRReis* hoger ligt dan het OV-tarief en dat een reiziger de rit een uur van te voren moet bestellen.

In tabel 2 is het aandeel ritten van *haltetaxiRRReis* weergegeven per regio. Opvallend is dat de meer stedelijke regio Arnhem-Nijmegen het hoogste aandeel ritten kent. En dat de meer landelijke regio's juist een lager aandeel ritten kent (Rivierenland, Noord-Veluwe en Achterhoek). Overigens kennen de gemeenten in de Achterhoek ook een eigen deeltaxi-systeem 'ZOOV op Maat', wat een lager gebruik van *haltetaxiRRReis* kan verklaren in die regio.

**Tabel 2:** 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.

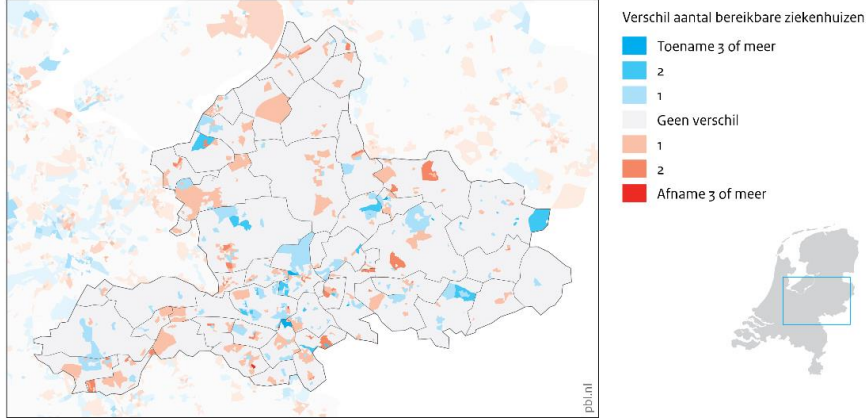
### Bereikbaarheid MBO, ziekenhuizen en havo/vwo soms beter en soms slechter

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft onderzoek gedaan naar de bereikbaarheid van voorzieningen met het openbaar vervoer. In de bijlage is figuur 4 opgenomen waarin de bereikbaarheid van voorzieningen anno 2022 zichtbaar is. Figuur 5 (op de volgende pagina) laat *veranderingen* in de bereikbaarheid van ziekenhuizen en havo/vwo-scholen en MBO-locaties zien die het gevolg zijn van aanpassingen in het aanbod van het openbaar vervoer (vergelijking 2022 met 2012).

**Figuur 5: Ontwikkeling bereikbaarheid ziekenhuizen, havo/vwo-scholen en mbo-locaties door veranderingen OV-aanbod**

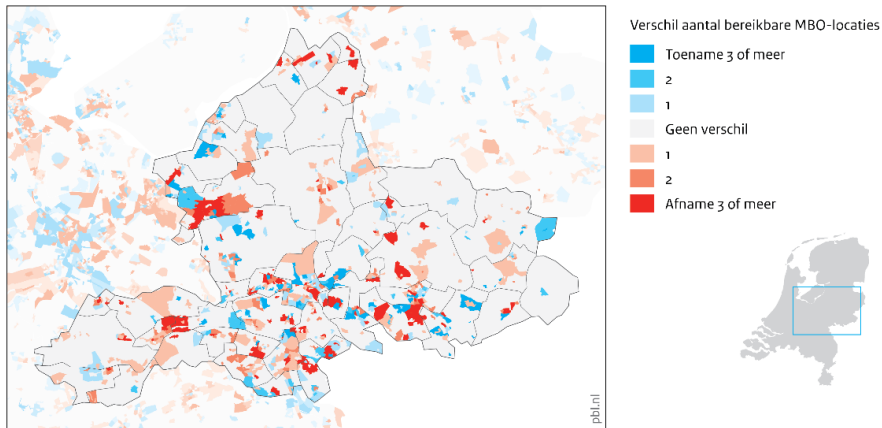
**Decompositie ov-bereikbaarheid ziekenhuizen (incl. poli) binnen 45 minuten reistijd 2012 - 2022**

Veranderingen ov



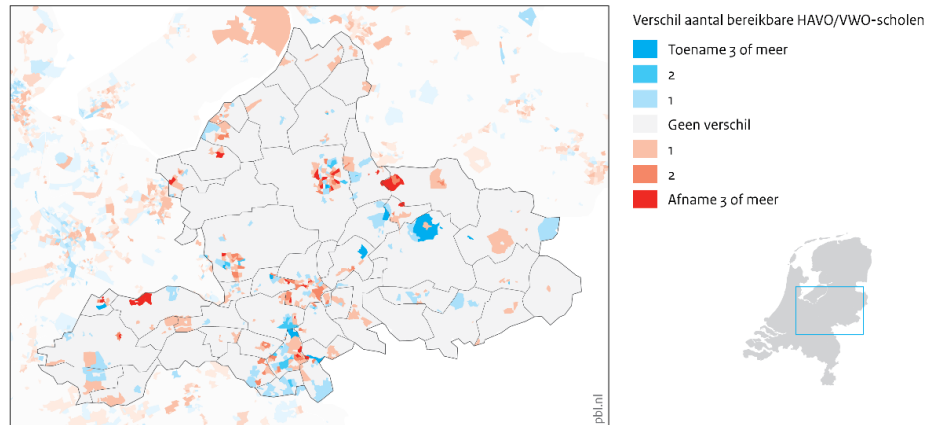
**Decompositie bereikbaarheid MBO-locaties binnen 45 minuten reistijd, 2012 - 2022**

Veranderingen ov



**Decompositie ov-bereikbaarheid HAVO/VWO-locaties binnen 30 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 in de legenda staat beschreven:

- In de witte gebieden hebben veranderingen in het OV-aanbod *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 binnen 30 of 45 minuten.
- 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 geen enkele mbo-locatie kunt komen. Met rood wordt immers enkel de *verandering* aangegeven.

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 (blauw) en voor een aantal gemeenten is het aantal voorzieningen dat je binnen 30 minuten of 45 minuten met het OV kan bereiken juist afgenomen (rood). De aanpassingen in het OV hebben de meeste invloed gehad op de bereikbaarheid van mbo-locaties. Ook dat geeft 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.

## 2.3 Veranderingen in het OV-aanbod te relateren aan beleid, sturing niet op niveau van doelen

### Deelconclusie

Veranderingen in het aanbod van openbaar vervoer zijn te relateren aan beleid van de provincie, zoals het versterken van aanbodgericht openbaar vervoer op plekken waar veel reizigers zijn en het ontwikkelen van vraaggestuurd OV op de plekken waar minder reizigers zijn. Veel keuzes worden uiteindelijk gemaakt op uitvoeringsniveau, passend bij de keuze voor de rolverdeling. Veranderingen in het OV-aanbod zijn onderbouwd in de jaarlijkse vervoerplannen van vervoerders die door GS zijn vastgesteld.

De provincie stuurt niet op het niveau van doelen. Dit komt doordat:

- ambities niet uitgewerkt zijn in doelen;
- bij concurrerende ambities een integrale afweging wordt gemist;
- er geen monitoring is van meerjarige trends in het OV-aanbod.

Dit bemoeilijkt het voor GS en PS om bij te sturen.

### Veranderingen zijn te relateren aan beleidskeuzes van de provincie

Veel veranderingen die zijn beschreven in de vorige paragraaf, zijn een logisch uitvloeisel van het OV-beleid dat de provincie vanaf 2014 inzet. 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. De provincie richt zich daarom vanaf 2014 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 vraaggestuurd OV op de plekken waar minder reizigers zijn, zoals in het landelijk gebied.

Het versterken van het aanbodgerichte openbaar vervoer gebeurt door het realiseren van snelle stedelijke verbindingen (bijvoorbeeld in het concessiegebied IJssel-Vecht), het opheffen van busverbindingen die parallel lopen aan treinverbindingen en het verkorten van reistijd. De afname van het aantal dienstregelingenuren (zie §2.2 tabel 1) in de periode 2014-2019 is het gevolg van de sturing van de provincie op efficiënter busvervoer. Het ontwikkelen van vraaggestuurd OV gebeurt door de realisatie van flexibele vervoervormen en *haltetaxiRRReis* zoals in de vorige paragraaf is beschreven.

Een deel van de ontwikkeling van het OV-aanbod vindt plaats ten tijde van de coronapandemie en de jaren erna. De invloed van de coronapandemie is groot. Het aantal dienstregelingenuren zakte fors vanaf 2020, net als het aantal instappers. Het verzorgen en ontwikkelen van het openbaar vervoer kwam daarmee in een geheel andere context terecht. Specifiek voor de provincie Gelderland gold dat de kosten voor het openbaar vervoer fors toenamen vanwege het besluit tot noodconcessies. Naast de kosten die gemoeid zijn met de noodconcessies, heeft de provincie te maken met toenemende kosten die samenhangen met hogere loon- en brandstofprijzen, achterblijvende reizigersaantallen en reizigersinkomsten en verschillen in indexen. De toegenomen kosten hebben onder andere geleid tot het besluit van GS om de aantallen dienstregelingenuren in de concessie Arnhem-Nijmegen na de coronapandemie niet terug te laten groeien naar het niveau voor corona.

### De veranderingen in het OV-aanbod zijn op uitvoeringsniveau onderbouwd

Vervoerders ontwikkelen het OV-aanbod en kijken daarbij binnen de kaders van een concessie naar een efficiënte inzet van de beschikbare middelen. Veranderingen in het OV-aanbod stemmen vervoerders af met stakeholders zoals gemeenten, het ROCOV en scholen. Deze veranderingen komen uiteindelijk terecht in de jaarlijkse vervoerplannen die door GS worden vastgesteld en ter informatie naar PS worden gestuurd. Elke afzonderlijke wijziging wordt toegelicht en onderbouwd: vervoerders maken een impactanalyse voor de reizigers die gebruik maken van het aanbod (zowel vóór als na de voorgestelde wijziging).

Deze werkwijze is passend bij de in Gelderland gekozen rolverdeling tussen de provincie en vervoerders. De vervoerder is in principe opbrengstverantwoordelijk en heeft de ontwikkelrol voor het aanbod van het openbaar vervoer. Dat betekent ook dat hoe meer kaders de provincie stelt, hoe minder ruimte de vervoerder krijgt voor innovatie en maatwerk. Er is ook een andere keuze mogelijk in de rolverdeling. De provincies Groningen en Drenthe werken bijvoorbeeld met de kostencontractsystematiek. Binnen die systematiek is de provincie opbrengstverantwoordelijk. De provincies bepalen wat het concrete OV-aanbod moet zijn (busroutes- en lijnen, dienstregeling etc.) en vervoerders voeren dit uit. Ontwikkelen en innoveren liggen binnen deze systematiek bij de provincie zelf.

De werkwijze is ook passend bij de rolverdeling tussen PS en GS. PS stellen de kaders vast (inhoudelijk en financieel). Binnen die kaders is het aan GS om, in de rol van

opdrachtgever, de voorstellen van de vervoerders te toetsen en vast te stellen. GS sturen daarmee op de uitvoering van de kaders. De mate waarin PS de kaderstellende rol kunnen vervullen is onder meer afhankelijk van de uitwerking van ambities in concrete doelen (de kaders). Hier gaan we op in op de volgende pagina.

### Sturing provincie niet op niveau van doelen

De provincie stuurt niet op het niveau van doelen. Dit komt doordat:

- ambities niet uitgewerkt zijn in doelen;
- bij concurrerende ambities een integrale afweging wordt gemist;
- er geen monitoring is van meerjarige trends in het OV-aanbod.

### Ambities niet uitgewerkt in doelen

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. Dat de provincie bereikbaarheid belangrijk vindt, komt duidelijk terug in diverse beleidskaders. 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 het aanbod 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 OV-aanbod. In het eerste geval is de ontwikkeling van het OV-aanbod het doel en in het tweede geval is de ontwikkeling van het OV-aanbod een middel.

Het ontbreken van de uitwerking van ambities naar doelen kan het lastig maken om concrete keuzes te maken. De discussie in PS over het openbaar vervoer in het landelijk gebied (ook in relatie tot de auto) is hier een illustratie van. Door geen heldere prioritering aan te brengen lopen PS het risico dat niet zij maar GS de richting bepalen van de bereikbaarheid met het openbaar vervoer.

Met het vaststellen van het beleidskader 'Een visie voor een bereikbaar Gelderland' (2020) kiest PS voor het STOMP-principe. Het STOMP-principe is een ordeningsprincipe dat in Nederland wordt toegepast om de prioriteit te leggen bij duurzamere vervoersvormen ten opzichte van minder duurzame vervoersvormen. Ook in het opvolgende beleidskader Bereikbaar Gelderland (2024) krijgt het openbaar vervoer een expliciete rol: "We werken aan een goede bereikbaarheid en leefbaarheid in landelijke gebieden door het verbeteren van OV-verbindingen tussen landelijke gebieden en steden." PS stellen dit beleidskader vast en nemen gelijktijdig de motie 'Alle modaliteiten zijn belangrijk' aan. Deze motie benadrukt juist een nevenschikte positie van auto en openbaar vervoer.

Bij concurrerende ambities wordt een integrale afweging gemist

De ambities voor bereikbaarheid kunnen op gespannen voet staan met de ambities op het gebied van leefbaarheid en verkeersveiligheid. Dit kunnen zowel provinciale als gemeentelijke ambities zijn.

- Verkeersveiligheid: Het Rijk, gemeenten en ook de provincies willen het aantal verkeersdoden en ernstige 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. In een aantal gevallen kon de aansluiting niet meer gerealiseerd worden doordat de bus er te lang over deed. De vervoerder en de provincie maakten de keuze om een andere route te rijden en/of haltes te laten vervallen.
- Leefbaarheid: gemeenten kunnen vanuit leefbaarheidsoogpunt verkeer in het centrum willen mijden (anders dan fietsers en voetgangers) en daarmee ook het openbaar vervoer. Haltes krijgen dan een plek aan de randen van het centrum.

In de interviews is aangegeven dat bij dit soort gevallen een integrale afweging wordt gemist bij GS (en gemeenten) tussen de verschillende beleidsdoelen.

#### Aanbevelingen

1. PS: voer het gesprek met elkaar over wat bereikbaarheid is en hoe het openbaar vervoer daaraan moet bijdragen.
2. PS: bepaal aan de hand van het gevoerde gesprek wat de leidende principes zijn voor bereikbaarheid met het openbaar vervoer.
3. PS: verzoek GS om de leidende principes uit te werken in concrete doelen.

#### Geen monitoring van meerjarige trends in het OV-aanbod

De data in dit rapport is verzameld door OV-Oost, de provincie en PBL en hebben wij bij elkaar gebracht. Het verzamelen van de data had heel wat voeten in de aarde voor OV-Oost en de provincie. De provincie beschikt niet over overzichten met historische gegevens over ontwikkelingen in dienstregelingen, haltes en lijnen. Dit is enerzijds een bewuste keuze van de provincie. Omdat het in eerste instantie de rol van de vervoerder is om het OV-aanbod (in samenspraak met de provincie) te ontwikkelen, hebben zij vaak meer data dan de provincie. De provincie gebruikt vooral actuele data om zicht te hebben of het vervoer in de concessies volgens gemaakte afspraken wordt uitgevoerd. Aan de andere kant maakt het beperkte zicht op meerjarige ontwikkelingen het moeilijker voor de provincie om bij te sturen op de ontwikkeling van het OV-aanbod in relatie tot de ambities en doelen voor bereikbaarheid. Logischerwijs is het noodzakelijk om eerst ambities uit te werken in doelen en vervolgens vast te stellen welke data passend zijn om te verzamelen.

#### Aanbevelingen

4. PS: verzoek GS om stappen te zetten in het gebruik van data die zowel PS als GS in staat stellen om te sturen en controleren op dit thema.



# Bijlage 1: Verantwoording onderzoek

## 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.

25

Hoe bereikbaar is Gelderland?

### 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 3.

Tabel 3. 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>3</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:

- Supermarkten: dit voorzieningentype vonden wij minder relevant voor reizen met het openbaar vervoer. PBL kon deze data overigens ook niet delen met ons

<sup>3</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.

vanwege de herkomst van een commerciële bron en de daarmee gemaakte afspraken.

- Banen: onder dit voorzieningstype 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: OV-bereikbaarheid voorzieningen 2022

In figuur 4 (op de volgende pagina) is de bereikbaarheid van een aantal voorzieningen weergegeven zoals deze was in 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.

30

Hoe bereikbaar is Gelderland?

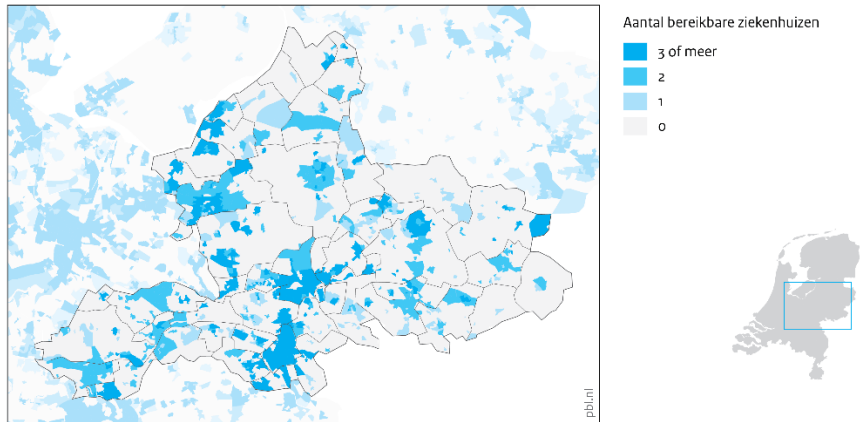
Wat valt op?

- 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.
- 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.
- 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.

**Figuur 4: OV-bereikbaarheid ziekenhuizen, havo/vwo-scholen en mbo-locaties 2022**

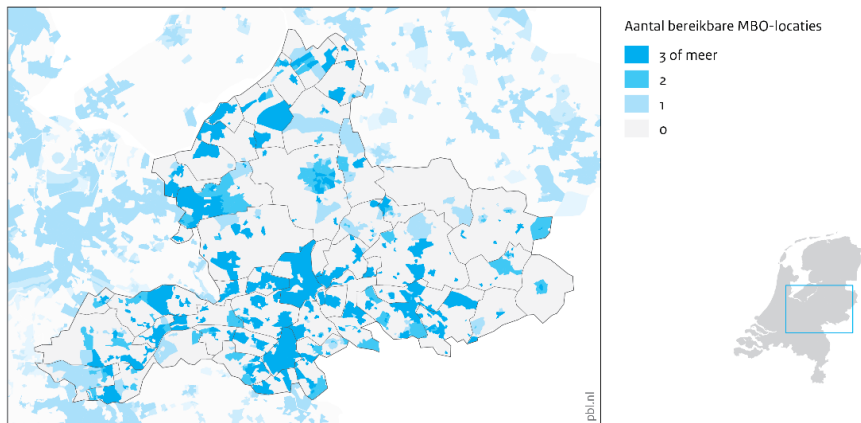
**Ov-bereikbaarheid ziekenhuizen (incl. poli) binnen 45 minuten reistijd**

2022



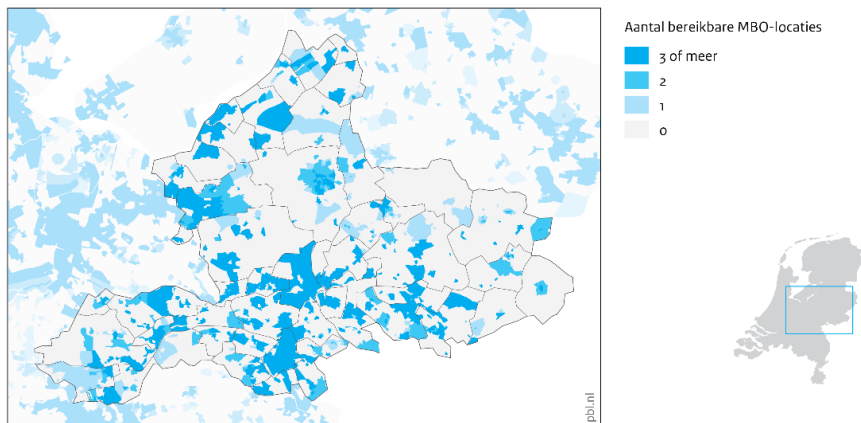
**Ov-bereikbaarheid MBO-locaties binnen 45 minuten reistijd**

2022



**Ov-bereikbaarheid MBO-locaties binnen 45 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.

## Bijlage 3: Bronnenlijst

- Rekenkamer Oost-Nederland (2025). Nota van Bevindingen bereikbaarheid met het openbaar vervoer Gelderland.
- Provincie Gelderland; Bijlage Statenbrief (december 2021) Besluit Wijziging OV-concessie-indeling, aanbidding onderzoeksrapport 'Gelders OV onder druk' en informatie over gevolgen OV-kostenstijging.
- 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.