



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Hoe bereikbaar is Overijssel?

Een onderzoek naar bereikbaarheid met het openbaar vervoer in Overijssel

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. Mekeel (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 onderzoeksplan 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
www.rekenkameroost.nl
Bluesky: @rekenkameroost.bsky.social
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

Hoe bereikbaar is Overijssel?

Een onderzoek naar bereikbaarheid met het openbaar vervoer in Overijssel

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 Overijssel?

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

5

Hoe bereikbaar is Overijssel?

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Achtergrond	8
1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	10
1.4 Opbouw van het rapport.....	11
2 Conclusies en aanbevelingen	12
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	12
2.2 OV-netwerk bleef in grote lijnen hetzelfde, aanbod op punten minder	14
2.3 Veranderingen te relateren aan beleid, maar beleid tegelijkertijd ook weinig sturend.....	20
Bijlage 1: Bronnenlijst	25
Bijlage 2: De verantwoording van dit onderzoek.....	26

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 makkelijk 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 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, 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.

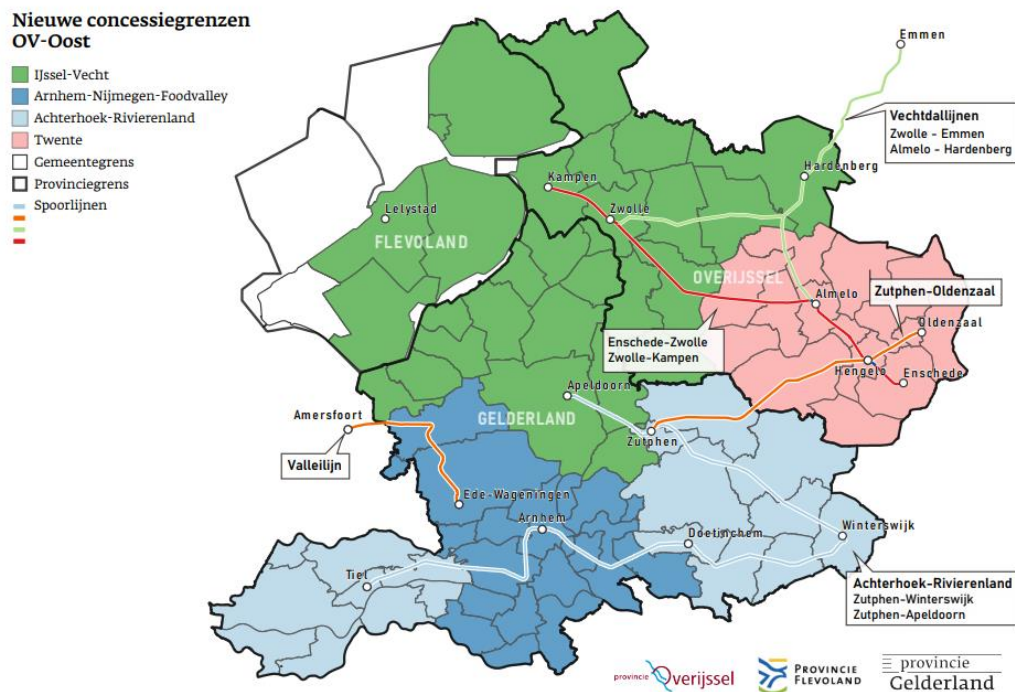
In de Wet personenvervoer 2000 is geregeld dat het openbaar vervoer per regio of per verbinding wordt aanbesteed. De winnende vervoersmaatschappij krijgt voor maximaal tien jaar het exclusieve recht (concessie) op het verrichten van het openbaar vervoer binnen een regio. Provincies zijn verantwoordelijk 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. Ook zijn de spoorlijnen waarvoor de provincie verantwoordelijk is weergegeven.

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

1. **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 vervoerder is in principe opbrengstverantwoordelijk.¹ De voormalige concessiegebieden Midden-Overijssel en IJsselmond zijn een voorloper van het Overijsselse deel van deze concessie en in december 2020 en december 2023 opgegaan in IJssel-Vecht.
2. **Twente-ZHO**: de huidige concessie is een kortlopende concessie, van 10 december 2023 - 11 december 2027. Onder concessie vallen het busvervoer in Twente en de treinverbinding Zutphen-Hengelo-Oldenzaal.
3. **Treindienst Vechtdallijnen**: de huidige concessie loopt van 9 december 2012 - 11 december 2027. De provincie is opbrengstverantwoordelijk.
4. **Treindienst Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede**: huidige concessie loopt van 10 december 2017 - 11 december 2032. De provincie is opbrengstverantwoordelijk.

¹ Ten tijde van de coronapandemie maakte de provincie de keuze het opbrengstrisico te verkleinen door een regeling in geval van calamiteiten op te nemen.

Figuur 1: Concessiegrenzen OV-Oost



Bron: Provincie Overijssel (2022). Bijlage Statenvoorstel nr. PS22-000169 Aanpassing concessiegebieden OV concessies Oost.

9

.....
Hoe bereikbaar is Overijssel?

De provincie Overijssel kiest er in principe voor om de opbrengstverantwoordelijkheid en de ontwikkelrol bij de vervoerder te beleggen. 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;
- Gepland is dat GS in 2025 het regionaal beleidskader mobiliteit (RMP) vaststellen, dat het door PS vastgestelde beleidskader voor OV moet gaan vervangen. Het RMP is aangemerkt als strategisch onderwerp. Dat betekent dat PS betrokken worden bij de voorbereiding en totstandkoming van dit programma.

Figuur 2: Belangrijkste documenten voor openbaar vervoer in het Overijsselse (mobiliteits)beleid



Bron: Provincie Overijssel, 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 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. Het aantal bushaltes;
3. Waar liggen de OV-verbindingen (lijnnennetwerk);
4. Hoeveel voorzieningen kun je bereiken met het openbaar vervoer: (voorzieningenanalyse ziekenhuizen en havo/vwo-scholen);

5. Wat rijdt er op de OV-verbindingen naast reguliere bussen: specifieke vormen van openbaar vervoer en 'Andere mobiliteitsdiensten'.

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 en niet van specifieke of van 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 waarop 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 een bronnenlijst opgenomen, de verantwoording van dit onderzoek en de onderzoeksopzet vindt u in bijlage 2.

2 Conclusies en aanbevelingen

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

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Het OV-aanbod in Overijssel is sinds 2014 in grote lijnen hetzelfde gebleven. Tegelijkertijd is te zien dat het OV-aanbod op een aantal punten minder werd. Veranderingen in het aanbod zijn soms duidelijk te relateren aan beleidskeuzes, met name de 'herijking' (vanaf 2014) waarin de kosten voor OV omlaag moesten. Maar het beleid is ook weinig geconcretiseerd en gedateerd waardoor de sturingskracht hiervan in de praktijk beperkt blijkt.

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 over wat bereikbaarheid is en hoe het openbaar vervoer daaraan moet bijdragen.
PS hebben niet geformuleerd 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 leidende principes voor bereikbaarheid met openbaar vervoer.
Een concrete uitwerking van 'goede bereikbaarheid' is er nu niet. In het beleid komen in verschillende beleidsstukken accentverschillen naar voren zonder dat duidelijk wordt wat dat voor de praktijk betekent. Een duidelijke koers van PS is extra relevant omdat het door PS vastgesteld Koersdocument dat nu het kader is voor openbaar vervoer wordt vervangen door een breder regionaal mobiliteitsprogramma dat GS vaststellen. GS kunnen de input gebruiken voor de ontwikkeling van een beoogde 'streefnorm' bereikbaarheid.
3. PS en GS: breng OV-beleid en uitvoering daarvan weer in lijn met elkaar door de kaders te actualiseren met de door PS gestelde leidende principes zodat deze in de praktijk weer leidend zijn.
Op dit moment zijn belangrijke uitgangspunten van het OV-beleid gedateerd en wordt er in de praktijk niet altijd meer volgens deze uitgangspunten gewerkt. Maak deze kaders voldoende concreet.
4. PS: verzoek GS stappen te zetten in het gebruik van data die zowel PS als GS in staat stelt 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 de provincie en 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-netwerk bleef in grote lijnen hetzelfde, aanbod op punten minder

Deelconclusie

In grote lijnen is het aanbod van openbaar vervoer hetzelfde gebleven. De bussen en treinen rijden in 2024 op veel plekken nog hetzelfde door de provincie als tien jaar geleden. Tegelijkertijd is ook te zien dat het OV-aanbod op punten minder werd: in totaliteit minder bussen onderweg (dienstregelingen), het aantal bushaltes daalde licht, het OV-aanbod in de daluren werd op een aantal routes lager en de bereikbaarheid van voorzieningen (scholen en ziekenhuizen) ging omlaag. Desondanks steeg het aantal reizigers dat gebruik maakte van het OV in de periode tot de coronapandemie.

Aanbod openbaar vervoer 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 grotendeels hetzelfde door de provincie als tien jaar geleden. Provincie en vervoerders geven aan dat het netwerk in grote mate 'uitontwikkeld' is. Elk jaar worden er weliswaar aanpassingen gedaan in het OV-aanbod, maar meestal is dit vooral finetunen van het netwerk. 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 routenetwerk ziet er nu niet heel anders uit dan in 2014 (zie ook figuur 3). Overigens kan een kleine verandering in het netwerk (het vervallen van een verbinding of een aanpassing in de route) een grote impact hebben voor individuele reizigers.

OV-aanbod op punten minder

Ondanks dat de grote lijnen hetzelfde blijven, blijkt dat het OV-aanbod op een aantal punten minder werd. Er zijn minder bussen onderweg (dienstregelingen), het aantal bushaltes is minder geworden, op een aantal lijnen is het aanbod in de daluren omlaag gegaan en de bereikbaarheid van voorzieningen wordt vaker minder dan beter. Deze data zeggen niet alles, bereikbaarheid kent immers vele facetten. Maar samen geeft het wel een indicatie dat een aantal aspecten van bereikbaarheid de afgelopen tien jaar net wat minder zijn geworden. Deze veranderingen in het aanbod zijn verspreid over de provincie te zien, zowel in stedelijk gebied (bijvoorbeeld in Zwolle, Deventer, Enschede en Hengelo) als in landelijk gebied. Opvallend is dat het aantal reizigers in de periode voor de coronapandemie desondanks steeg. Dit was in lijn met landelijke trends. Na corona bleef het aantal reizigers nog achter bij de aantallen van voor 2020. Ook in lijn met landelijke trends.

Minder bussen onderweg

De eerste indicatoren die iets zegt over de bereikbaarheid is het aantal dienstregelingen. Dienstregelingen zijn het aantal uren dat de vervoerder volgens de dienstregeling rijdt (één dienstregelingsuur staat voor één voertuig één uur laten rijden). Dit aantal uren zijn bussen dus in totaal beschikbaar om passagiers naar hun bestemming te brengen. Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal dienstregelingen vanaf 2014 per concessie. In de tabel is per concessie over het algemeen een dalende trend te zien, met name in de periode 2014-2019 (waarin de 'herijking' plaatsvond). Ook vond er tijdens corona afschaling van het aantal dienstregelingen plaats. In 2023 is er weer een stijging, maar rijden er in totaal minder bussen door de provincie dan in 2014.

Tabel 1: *Indicatief overzicht van het aantal dienstregelingen per concessie in Overijssel*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Twente bus	410.000	402000	403000	379.000	365000	366000	331000	361000	368000	363000
IJsselmond	57.783	57.289	56.957	56.899	58.660	57.753	49.927	52.878	55.947	55.179
Midden-Overijssel	314.443	304409	292161	274.203	269065	270752	229319	IJssel-Vecht 2021	IJssel-Vecht 2021	IJssel-Vecht 2023
IJssel-Vecht (2021)	X	X	X	X	X	X	X	288988	269542	IJssel-Vecht 2023
IJssel-Vecht (2023)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	311460
Totaal	782226	763698	752118	710102	692725	694505	610246	702866	693489	729639

Bron: Aangeleverd door OV-Oost, aangevuld door de provincie Overijssel.

Aantal bushaltes is minder geworden

Een tweede indicator die we bekeken is het aantal bushaltes. Tabel 2 laat zien dat het aantal bushaltes met name in het concessiegebied Twente is afgenomen. In IJsselmond loopt het aantal haltes sinds 2017 licht terug. IJssel-Vecht laat een wisselend beeld zien.

Tabel 2: *Aantal bushaltes per concessiegebied (volgens de concessiegrenzen van 2022)*

Concessie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
IJssel-Vecht	2.863	2.861	2.843	2.936	2.764	2.764	2.943	2.900	2.862
IJsselmond	381	408	407	407	405	405	402	398	398
Twente	1.671	1.664	1.663	1.693	1.544	1.544	1.543	1.538	1.550

Bron: Aangeleverd door OV-Oost.

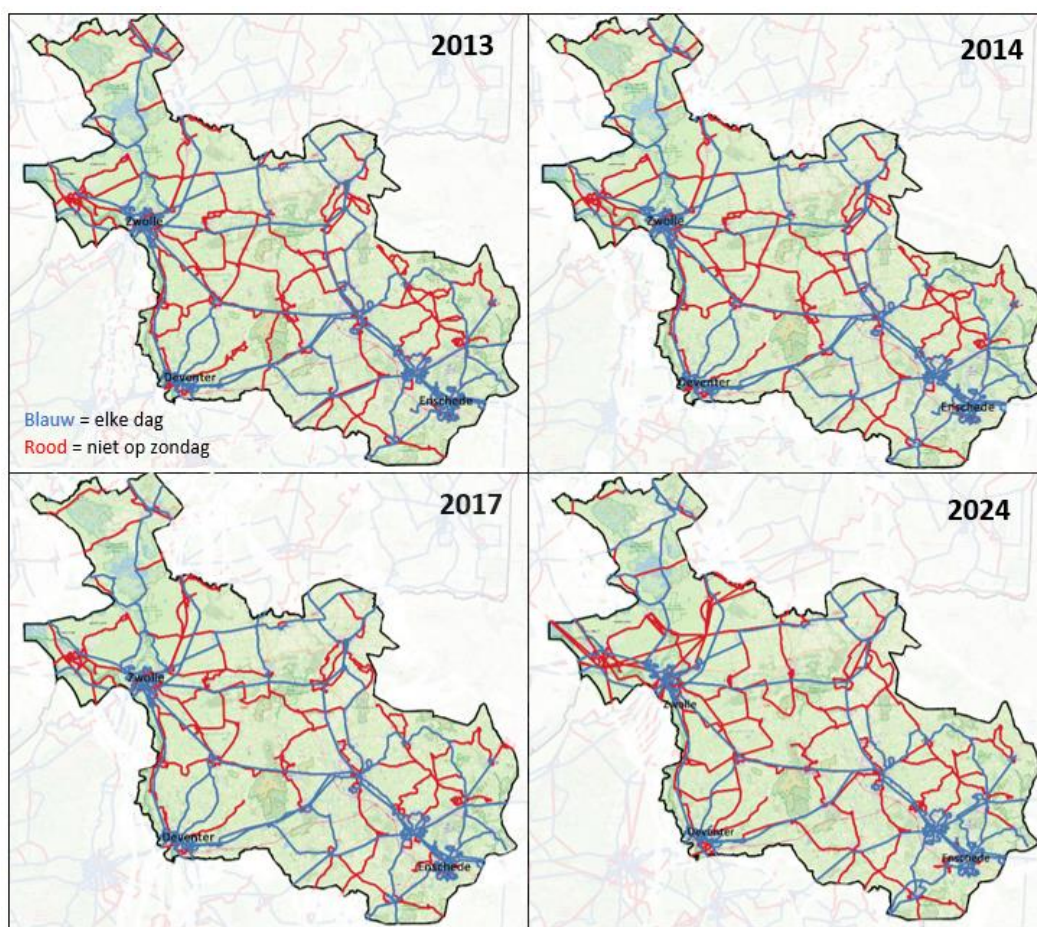
Verandering in het aantal of de locatie van haltes kan meerdere oorzaken hebben. Als lijnen verdwijnen, toegevoegd worden of bussen een andere route rijden dan kan dat betekenen dat haltes verdwijnen of gecreëerd worden. In interviews is aangegeven dat veranderingen van het aantal haltes en de locatie waar de haltes zijn, verschillende gevolgen kunnen hebben voor de reiziger. Als een reiziger een grotere afstand moet afleggen naar een halte, kan dat als een negatieve ontwikkeling ervaren worden.

Tegelijkertijd kan het verminderen van het aantal stops of een kortere route (met dus minder haltes) ook in het belang zijn van de reiziger omdat dit een snellere busreis oplevert.

Aanbod in daluren op een aantal routes omlaag

Het lijnnetwerk laat zien via welke lijnen de bussen en treinen rijden. We onderzochten hoe de OV-verbindingen liepen in 2013 (als 0-meting), 2014 en ter vergelijking hoe ze in 2017 en 2024 lopen. Figuur 3 geeft het busnetwerk in 2013, 2014, 2017 en 2024 weer.

Figuur 3: Lijnnetwerk openbaar vervoer (Overijssel) 2013, 2014, 2017, 2024



Bron: Aangeleverd door OV-Oost, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

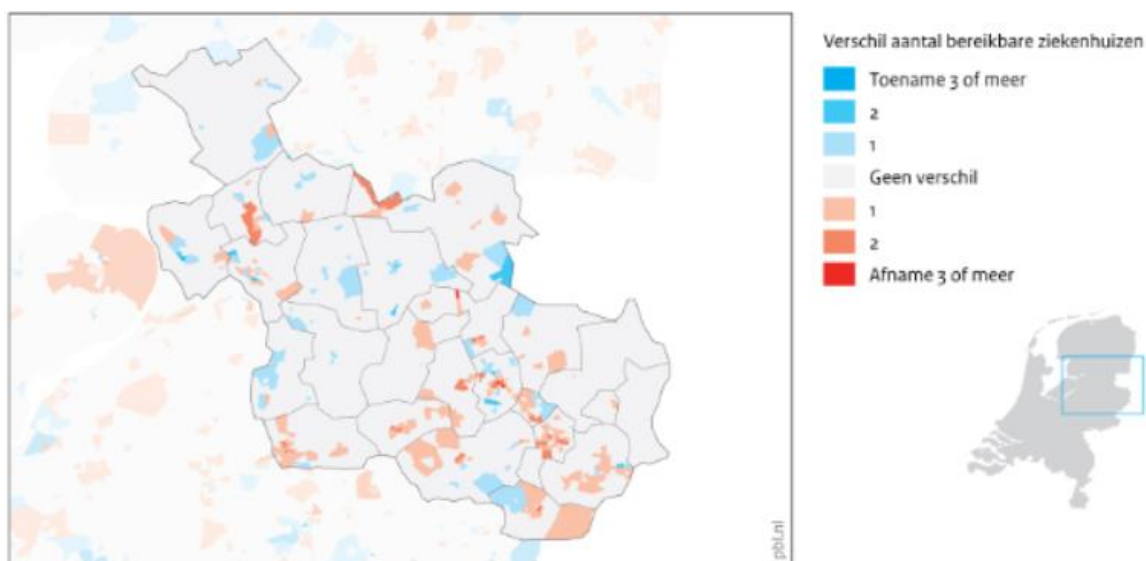
Uit de kaart blijkt dat het netwerk in grote lijnen hetzelfde is gebleven. Wat er daarnaast te zien is op de kaarten is dat er meer blauwe lijnen rood worden dan andersom. Met andere woorden: er zijn meer buslijnen die niet meer op zondag rijden. Dit is een indicatie van het bedieningsaanbod van een lijn. Een lijn die op zondag niet rijdt, rijdt vaak bijvoorbeeld op avonden ook niet. Als er aanbod geschrapt wordt op lijnen is dat vaker in de daluren, omdat er dan minder vraag naar OV is. Een factor hierbij is ook dat het aantal buurtbussen sinds 2014 gestegen is van achttien naar tweeëndertig, waarbij

buurtbussen vaak de klassieke grote bus vervangen hebben. De buurtbus wordt gereden door vrijwilligers en rijdt meestal ook niet in de daluren.

Bereikbaarheid van voorzieningen vaker minder dan beter geworden

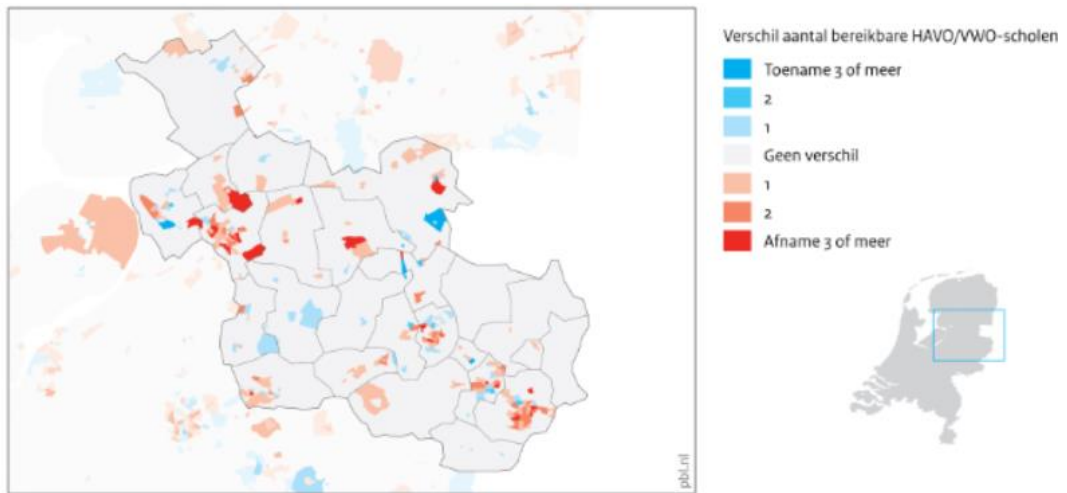
Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft onderzoek gedaan naar bereikbaarheid van voorzieningen. In figuur 4 en 5 zijn veranderingen in de bereikbaarheid van ziekenhuizen en havo/vwo-scholen weergegeven.² Op de kaarten is meer rood dan blauw te zien, wat betekent dat de bereikbaarheid van deze voorzieningen over het algemeen minder goed werd.

Figuur 4: Decompositie OV-bereikbaarheid ziekenhuizen (incl. poli) binnen 45 minuten reistijd 2012 – 2022



² Op dinsdagochtenden. In deze analyse is gekeken naar veranderingen die komen door wijzigingen in het OV-aanbod en dus niet naar veranderingen door wijzigingen in het voorzieningenaanbod.

Figuur 5: Decompositie OV-bereikbaarheid havo/vwo-locaties binnen 30 minuten reistijd (2012 – 2022)



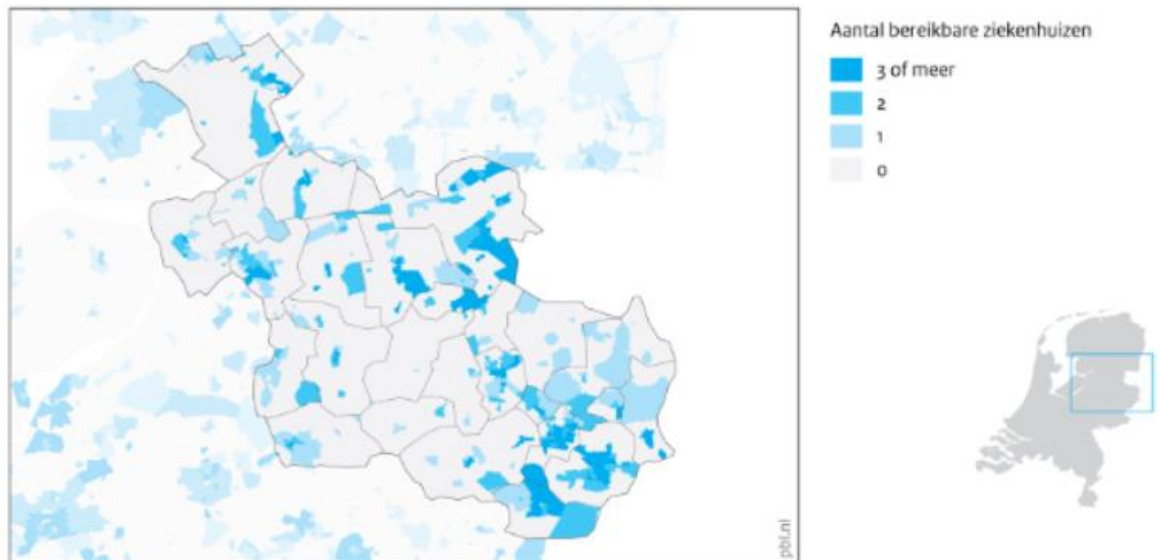
Bron van beide figuren: Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2024). *Beter bereikbaar? Veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Figuur 6 en 7 geven een beeld hoe de bereikbaarheid van ziekenhuizen en havo/vwo-scholen per openbaar vervoer er anno 2022 uitziet. In de kaarten hierboven betekent de kleur wit dat er geen veranderingen zijn. In de kaarten hieronder betekent dat binnen de aangegeven reistijd de voorziening niet bereikbaar is met het openbaar vervoer.

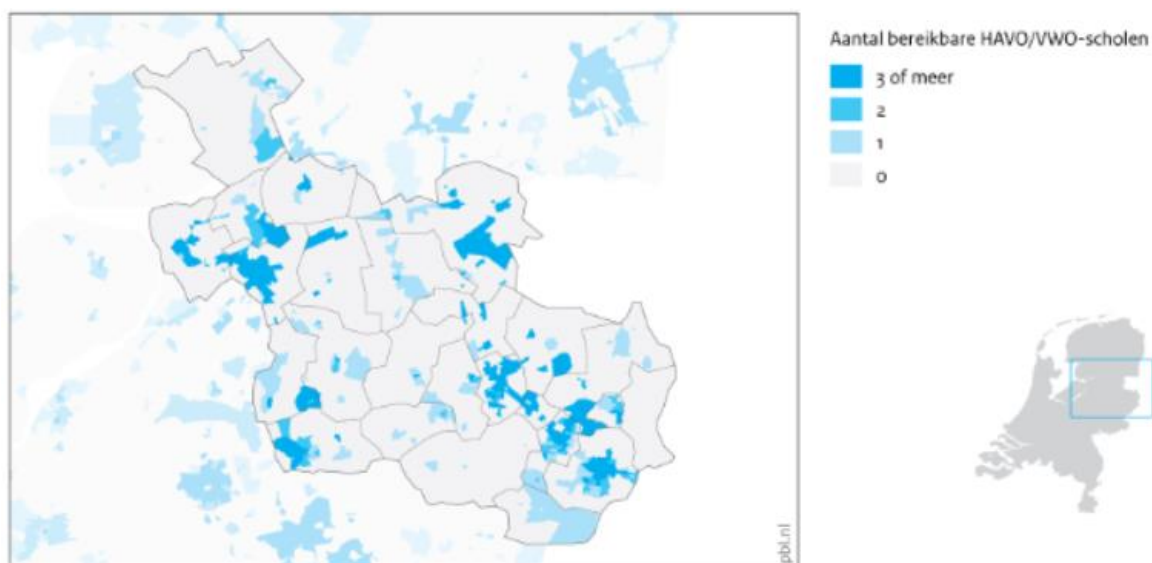
18

Hoe bereikbaar is Overijssel?

Figuur 6: OV-bereikbaarheid ziekenhuizen (incl. poli) binnen 45 minuten reistijd (2022)



Figuur 7: OV-bereikbaarheid havo/vwo-scholen binnen 30 minuten reistijd (2022)



Bron van beide figuren: 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.

19

Hoe bereikbaar is Overijssel?

Het valt op dat er in grote lijn overlap zit tussen de bereikbaarheid van ziekenhuizen en de scholen. Op sommige plekken zijn er ook verschillen. Enkele zaken die opvallen:

- Met name in de stedelijke gebieden zijn vaak meerdere voorzieningen bereikbaar met het openbaar vervoer. In het buitengebied zijn in elke gemeente witte vlekken.
- Op sommige plekken zijn er zowel geen ziekenhuizen als havo/vwo-scholen bereikbaar met het openbaar vervoer. Soms komt dat door de kenmerken van het gebied, zoals het uiterste noordwesten van de provincie waar het natuurgebied de Weerribben ligt. Maar er zijn ook witte delen waar ook kernen zijn zoals de gemeente Hellendoorn in het midden van de kaart.

2.3 Veranderingen te relateren aan beleid, maar beleid tegelijkertijd ook weinig sturend

Veranderingen in het OV-aanbod zijn te relateren aan beleidskeuzes. Zo is de herijking van het OV duidelijk terug te zien in het aantal dienstregelingen. Veel keuzes worden uiteindelijk gemaakt op uitvoeringsniveau, passend bij de rolverdeling. Daar waar het OV-aanbod minder werd, is dit over het algemeen onderbouwd in jaarlijkse vervoerplannen van vervoerders die door GS worden vastgesteld.

Maar tegelijkertijd is het beleid ook te weinig sturend geweest. Beloofde uitwerkingen ontbreken en het beleid is op belangrijke punten gedateerd. Monitoring van meerjarige trends in het OV-aanbod om de koppeling naar beleidsdoelen voor bereikbaarheid te maken vond niet structureel plaats. Dit bemoeilijkt het voor GS en PS om bij te sturen.

Veranderingen soms duidelijk te relateren aan beleid, herijking terug te zien in praktijk

Veel veranderingen die we in de vorige paragraaf beschreven zijn een logisch voortvloeisel uit het OV-beleid. Het huidige OV-beleid (Koersdocument) dat PS in 2016 vaststelden, staat in het teken van een ‘herijking’ waarmee een begrotingsevenwicht gerealiseerd moest worden. Om de herijking te realiseren stelden PS in 2014 enkele concrete pakketten vast waarbij is onderbouwd op welke manier bezuinigd wordt op het OV-aanbod. Doel is daarbij om geen ‘lege bussen’ te laten rijden. Beleidskeuzes die in de herijking en het koersdocument gemaakt zijn, zijn ook in de praktijk terug te zien. Zo is er in lijn met het beleid een vermindering in dienstregelingen in de jaren 2014 – 2019. Dit is vooral gerealiseerd door het opheffen van parallelle lijnen, herontwikkeling van het stadsnet met als gevolg minder OV-aanbod en optimalisatie van het kernnet. Beleidskeuzes van PS zijn over het algemeen ook terug te zien in aanbestedingsdocumenten die kaders geven voor de praktijk.

Keuzes veranderingen in het OV-aanbod vooral op uitvoeringsniveau, navolgbaar en onderbouwd

Vervoerders hebben een ontwikkelrol en de provincie heeft ervoor gekozen dat de vervoerders in principe opbrengstverantwoordelijk zijn. Zij ontwikkelen het OV-netwerk en kijken daarbij binnen de kaders van een concessie naar een efficiënte inzet van de beschikbare middelen. Veranderingen in het OV-aanbod stemmen vervoerders, provincie en andere stakeholders onderling af.

In de afzonderlijke veranderingen in het OV-aanbod zijn ook beleidsuitgangspunten terug te zien, zoals de beleidskeuze om vraag en aanbod van het OV met elkaar in balans te laten zijn. Veel wijzigingen die op uitvoeringsniveau plaatsvonden houden verband met de keuze om vraag en aanbod in balans te laten zijn. Waar het gebruik van bussen te laag is, was dat soms reden om het aanbod (frequentie/route/halte/lijn) aan te passen. Al deze wijzigingen zijn door vervoerders weergegeven in jaarlijkse vervoerplannen die door GS worden vastgesteld. Elke afzonderlijke wijziging wordt

toegelicht en onderbouwd. Als het OV-aanbod verminderd wordt, komt dat vaak doordat het gebruik te laag is. Daarbij worden alternatieven voor de reizigers beschreven en hoeveel reizigers naar verwachting geen gebruik meer gaan maken van het openbaar vervoer.

Beleid soms ook te weinig sturend: beloofde uitwerkingen ontbreken en op belangrijke punten gedateerd

Waar de herijking duidelijk zichtbaar is in het OV-aanbod, zijn andere onderdelen van het beleid veel minder zichtbaar. Enerzijds past dit bij de rolverdeling omdat veel keuzes voor bereikbaarheid op uitvoeringsniveau gemaakt worden. Maar tegelijkertijd is beleid soms minder sturend geweest dan het zou moeten zijn. Dit komt ten eerste doordat het beleid weinig geconcretiseerd is:

- Het beleid is op hoofdlijnen vormgegeven, maar beloofde uitwerkingen zijn er niet gekomen.
- Een concrete definitie van goede bereikbaarheid is er niet, in opvolgende beleidsstukken komen verschillende accenten naar voren zonder dat duidelijk wordt wat dat voor de praktijk betekent.
- De plaats van concessiegebied Twente is binnen het OV-beleid niet geheel duidelijk sinds de taken op het vlak van verkeer en vervoer werden overgeheveld van de Stadsregio Twente naar de provincie. Een kernnet is in Twente niet als zodanig gedefinieerd.

Ook zijn er belangrijke uitgangspunten van het beleid inmiddels gedateerd:

- Er wordt meer gekeken naar netwerkniveau dan dat er ingezet wordt op een kernnet en mobiliteitsmix daarbuiten.
- Rolverandering van 'overall sponsor' naar 'marktmeester' beperkt zichtbaar.
- De verwachtingen van de markt in de mobiliteitsmix bleken te hoog gespannen.

Deze punten lichten we hieronder toe.

Beloofde uitwerkingen ontbreken

In een ambtelijk interview wordt het Koersdocument een vrij theoretisch document genoemd. Het plan was deze hoofdlijnen nader uit te werken in een jaarlijks bij te stellen Dynamisch meerjarenprogramma mobiliteit. Een dergelijke uitwerking is er niet gekomen. Ook een andere concretisering van het beleid, namelijk een visie voor maatwerk op C-lijnen waartoe PS in 2021 in een motie opriepen is er (nog) niet. GS gaven aan dat deze zou worden opgenomen in het Regionaal mobiliteitsprogramma dat toen voor 2023 gepland stond. Dit programma is er op dit moment (februari) 2025 nog niet en wordt later dit jaar verwacht. Dit (bredere) programma voor mobiliteit wordt door GS vastgesteld en komt in de plaats van het door PS vastgestelde Koersdocument dat nu het kader voor OV is.

Goede bereikbaarheid komt in diverse beleidsdocumenten naar voren, maar een concrete definitie wat dat inhoudt heeft de provincie niet. Ook zijn er accentverschillen tussen opvolgende beleidsdocumenten waarvan onduidelijk is wat dit in de praktijk betekent voor de inzet op bereikbaarheid. In het Koersdocument (2016) komt economische bereikbaarheid nadrukkelijk naar voren terwijl in de Integrale netwerkvisie (2018) en coalitieakkoorden sociale bereikbaarheid en leefbaarheid ook genoemd

worden. Maar hoe deze verandering zijn weerslag krijgt in de praktijk is niet in het OV-beleid uitgewerkt en de kaders voor het OV-beleid zijn niet gewijzigd. Daarmee is de doorwerking van dit soort accentverschillen op keuzes die op uitvoeringsniveau gemaakt worden beperkt. Op dit moment onderzoeken GS een 'streefnorm' voor bereikbaarheid. Vraag die daarbij hoort, wat is het je waard om bereikbaarheid te realiseren en waar worden de middelen op dit moment voor ingezet? Zowel inzetten op economische bereikbaarheid als op sociale bereikbaarheid en bereikbaarheid van het landelijk gebied kan invloed hebben op de kosten voor het openbaar vervoer.

Tenslotte levert het feit dat de uitvoering van het OV in 2016 van de vervoersregio Twente is overgegaan naar de provincie Overijssel onduidelijkheid op. Tot en met 2018 bleef het beleid van de vervoersregio leidend voor dit concessiegebied. In het Koersdocument staat toegelicht dat de lopende Twentse beleidsplannen (OV-visie 2010-2018 en regionaal mobiliteitsplan 2012-2020) in eerste instantie bleven bestaan en geleidelijk naar de koers van de provincie toe zouden groeien. Ambtelijk wordt toegelicht dat er in de praktijk een kruisbestuiving tussen het Overijsselse- en het Twentse beleid heeft plaatsgevonden. Hoe die kruisbestuiving heeft plaatsgevonden, is in het beleid niet omschreven. Een tweetal zaken die verder opvallen: De beleidsdoelen die PS vaststelden in de Nota van Uitgangspunten (2018) staan wel in het Programma van Eisen voor concessiegebied IJssel-Vecht (2021) maar niet in die van Twente (2022). Ook is in concessiegebied Twente nooit een kernnet als zodanig vastgesteld, terwijl dit een centraal uitgangspunt van het provinciebeleid is en er in de Integrale Netwerkvisie (2018) staat dat het kernnet in Twente 'in ontwikkeling is'.

Beleid op belangrijke punten gedateerd

Enkele hoofdlijnen uit het OV-beleid zijn inmiddels achterhaald. Dit beleid is in 2016 vastgesteld, maar sluit niet meer volledig aan op de praktijk en is daarom aan bijstelling toe.

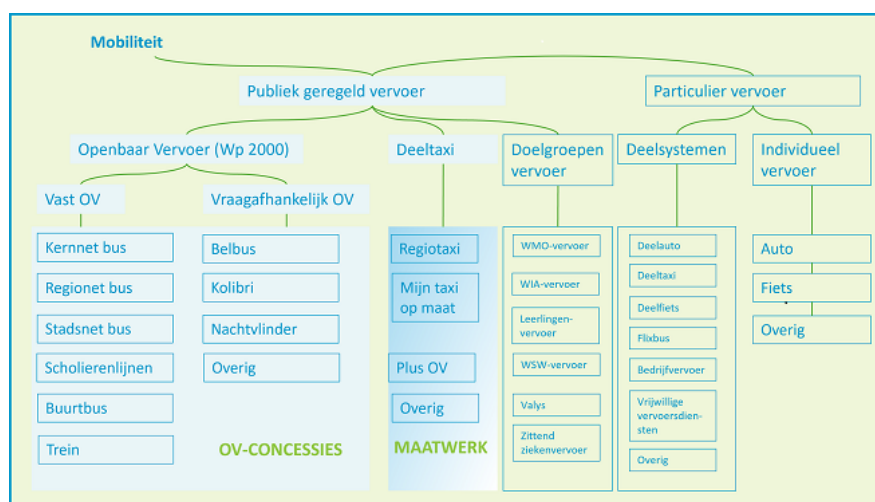
Centraal uitgangspunt in het beleid is de focus op een kernnet van belangrijkste verbindingen met daarbuiten een mobiliteitsmix van de overige (minder drukke) busverbindingen aangevuld met 'Andere mobiliteitsdiensten'. In de praktijk wordt inmiddels meer gekeken op netwerkniveau. Het scherpe onderscheid dat in het beleid voorzien is tussen het kernnet en de mobiliteitsmix is niet gerealiseerd. In het koersdocument OV uit 2016 staat de wens de beschikbare middelen voor OV geleidelijk om te bouwen naar een vast exploitatiebudget voor het kernnet OV, een meer flexibel budget voor de mobiliteitsmix daarbuiten en een buffer om fluctuaties bij deze twee budgetten tijdelijk te kunnen opvangen/egaliseren. Deze twee afzonderlijke budgetten zijn er in de praktijk niet gekomen.

Ook wordt in het beleid een rolverandering beoogd. Concreet was het idee dat de provincie wat betreft haar rol een onderscheid wil maken voor het kernnet en de mobiliteitsmix buiten het kernnet. Buiten het kernnet wilde de provincie een faciliterende rol spelen en initiatieven bij andere partijen in de samenleving laten. De provincie wilde daarbij kritisch kijken of en welke rol van de provincie bij de totstandkoming van nieuwe initiatieven nodig is. De provincie moest van 'overall-sponsor' een 'marktmeester' worden die ondersteunt, regisseert, kennis deelt en zo

lucht geeft aan alle partijen die zich sterk maken voor een provincie die tot in alle haarvaten bereikbaar is. Maatwerkoplossingen buiten concessies moesten een grotere factor worden. In de praktijk is deze rolverandering beperkt zichtbaar. Het vervoer wordt nog altijd voornamelijk door vervoerders uitgevoerd binnen door provincies aangestuurde en gefinancierde concessies. Wel werd de vervoerder in principe opbrengstverantwoordelijk.

Dat de beoogde rolverandering beperkt gerealiseerd is, komt onder andere omdat de verwachtingen van de provincie over 'Andere mobiliteitsdiensten' binnen de mobiliteitsmix te positief bleken. FlexRRReis is een flexibel OV-concept dat als succes gezien wordt. Een dergelijk systeem is echter beperkt uitrolbaar omdat het alleen werkt als het gebied de kenmerken heeft die bij deze dienst passen (een fijnmazig netwerk, niet te weinig maar ook niet te veel reizigers). Dit flexibele concept valt binnen de concessieafspraken. Daarnaast heeft de buurtbus die gereden wordt door vrijwilligers een grotere rol gekregen binnen het OV-systeem. Ook de buurtbus valt onder de concessies. In Overijssel zijn er op dit moment vier 'belbussen' onder de noemer ReserveerRRReis. Daarbij tekent de vervoerder in een vervoerplan aan dat dit niet het wervende product is, maar voor reizigers op deze lijnen wel het beste alternatief. In interviews wordt toegevoegd dat het reserveren een drempel opwerpt voor reizigers.

Figuur 8: Openbaar vervoer en maatwerk



Bron: Ontleend aan Nota van Uitgangspunten Aanbesteding Concessies openbaar vervoer (2018)

Aanbevelingen

1. PS: voer het gesprek over wat bereikbaarheid is en hoe het openbaar vervoer daaraan moet bijdragen.
2. PS: Bepaal de uitgangspunten voor bereikbaarheid met openbaar vervoer en de middelen die je daarvoor ter beschikking wilt stellen.
3. PS en GS: breng OV-beleid en uitvoering daarvan weer in lijn met elkaar door de kaders te actualiseren met de door PS gestelde leidende principes zodat deze in de praktijk weer leidend zijn.

Monitoring van meerjarige trends in het OV-aanbod om de koppeling met beleidsdoelen te maken vond niet structureel plaats

De data in dit rapport is verzameld door OV-Oost, de provincie en PBL en hebben wij bij elkaar gebracht. Een optelsom van wat de effecten van deze wijzigingen door de jaren heen op de bereikbaarheid zijn geweest, hield de provincie niet bij. Het verzamelen van de data had heel wat voeten in de aarde voor OV-Oost en de provincie. Er waren geen overzichten met historische gegevens over ontwikkelingen in dienstregelingen, haltes en lijnen. Dit is enerzijds een bewuste keuze. Omdat het in eerste instantie de rol van de vervoer 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 grote lijnen van bereikbaarheid en of dit in lijn is met de provinciale doelen. De koppeling wat de vele kleine veranderingen op uitvoeringsniveau voor effect hebben op beleidsdoelen zoals economische of sociale bereikbaarheid, wordt door de provincie nu niet gemaakt.

Wel informeren GS en PS over belangrijke ontwikkelingen zoals de herijking, Corona, en aanbestedingen. De laatste jaren krijgen PS ook de vervoerplannen waarin alle wijzigingen in het OV-aanbod staan en daarnaast aandacht is voor actuele uitdagingen.

Aanbeveling

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

Bijlage 1: Bronnenlijst

- Rekenkamer Oost-Nederland (2025). Nota van Bevindingen bereikbaarheid met het openbaar vervoer Overijssel.
- 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 2: De verantwoording van dit 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.

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"> 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 welke financiële inzet er is gepleegd op het OV.
Rolverdeling	<ul style="list-style-type: none"> De provincie heeft zicht op haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van OV.
Ontwikkeling aanbodkant	<ul style="list-style-type: none"> 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.
Ontwikkeling vraagkant	<ul style="list-style-type: none"> 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.
Informatievoorziening PS	<ul style="list-style-type: none"> 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.

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 voor zover dat lukte de ontvangen Rijksmiddelen. 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 Overijssel uit het onderzoek dat PBL uitvoerde naar 'de veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022'.³ 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. In het onderzoeksrapport van de provincie Overijssel hebben we het voorzieningentype mbo-locatie niet opgenomen. In de interviews werd helder dat deze kaartjes voor Overijssel een vertekend beeld geven van 2022. In de praktijk reden er bussen naar de mbo-locaties die niet waren opgenomen in de dienstregeling waardoor deze niet tot uitdrukking kwamen in de analyse van PBL.

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

³ 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.

laten komen, vanwege de tijd en de gevraagde inspanning voor PBL. Wij kozen niet voor deze 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 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 Overijssel dat FlexRRReis 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.