

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Nota van bevindingen 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

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Nota van bevindingen Overijssel

Deventer, maart 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Achtergrond	7
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?.....	7
1.4	Leeswijzer.....	8
2	Kaders bereikbaarheid	9
2.1	Beleid.....	11
2.1.1	Ambities bereikbaarheid in mobiliteitsbeleid	11
2.1.2	Kaders en doelen openbaar vervoer	13
2.2	Van beleid naar praktijk: aanbestedingsdocumenten	17
2.2.1	Nota van Uitgangspunten.....	17
2.2.2	Programma van Eisen	21
2.3	Rolverdeling	23
2.4	Financiën	27
2.4.1	Herijking.....	27
2.4.2	Exploitatiebudget openbaar vervoer	29
3	Ontwikkeling aanbod OV.....	32
3.1	Ontwikkeling dienstregelingen	34
3.1.1	Trends dienstregelingen.....	35
3.1.2	Achtergronden veranderingen tot en met 2019	36
3.1.3	Achtergronden veranderingen vanaf 2020 (na afronding herijking) ..	40
3.2	Ontwikkeling routes.....	41
3.2.1	Lijnnetwerk.....	42
3.2.2	Ontwikkeling bushaltes	44
3.3	Voorzieningenanalyse	48
3.3.1	Bereikbaarheid van voorzieningen per openbaar vervoer	48
3.3.2	Ontwikkeling bereikbaarheid door veranderingen OV-aanbod	50
3.4	Andere mobiliteitsdiensten in de 'mobiliteitsmix'	52
4	Ontwikkeling vraagkant.....	58
4.1	Ontwikkeling aantal reizigers(kilometers)	59
4.2	Ontwikkeling vraag openbaar vervoer.....	61
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	64

Bijlage 2: Bronnenlijst..... 69

5

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

1 Inleiding

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

1.1 Aanleiding

Bereikbaarheid is een belangrijk thema met een grote maatschappelijke relevantie. Een goede bereikbaarheid maakt het mogelijk dat mensen makkelijk bij hun werk, onderwijs, zorg, recreatieve voorzieningen kunnen komen. Provincies zetten onder de brede noemer 'mobiliteit' in op bereikbaarheid. Het gaat dan om lopen¹, fietsen, openbaar vervoer (OV), de auto en andere mobiliteitsdiensten. In dit onderzoek staat de bereikbaarheid met specifiek het OV centraal.

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

Het regionale openbaar vervoer is een wettelijke taak van de provincie. Bij Provinciale Staten staat het onderwerp volop in de belangstelling. Er spelen actuele vraagstukken zoals toenemende kosten, 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 gevolg²), fraude bij een aanbestedingsprocedure, personeelstekorten en tegenvallend materieel (problemen met bussen). In dit onderzoek kijken we over een

¹ Lopen valt onder het STOMP-principe waarbij de provincie het ziet als meest gewenste vorm van mobiliteit. De provincie zet zelf niet actief in op lopen. Dit is een onderwerp waar gemeenten zich op richten.

² [Mobiliteitsbeeld 2023](#). Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid (november, 2023).

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 dienstregeling³ met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig*. Het rijden volgens een dienstregeling is hierbij essentieel. Provincies zijn verantwoordelijk voor het stads- en streekvervoer per (buurt)bus en het gedecentraliseerde treinvervoer.

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

In het organiseren van regionaal openbaar vervoer werkt de provincie samen met andere provincies, gemeenten, eventuele regionale samenwerkingsverbanden van verschillende gemeenten, vervoerders en met consumentenorganisaties. Iedere provincie (vervoersautoriteit) kent een Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (ROCOV) waarin per provincie verschillende consumentenorganisaties zich hebben verenigd.⁴

In de Wet personenvervoer 2000 is geregeld dat het openbaar vervoer per regio of per verbinding wordt aanbesteed. De winnende vervoersmaatschappij krijgt meestal voor maximaal tien jaar het exclusieve recht (concessie) op het verrichten van het openbaar vervoer binnen een gebied of op een lijn.⁵ Provincies zijn verantwoordelijk voor de aanbestedingen van het regionale openbaar vervoer (stad- en streekvervoer, regionale treinen, trams en metro'). De concessies zijn voor de provincies een belangrijk instrument voor realisatie van de doelen voor bereikbaarheid met het OV.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

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

³ Onder 'dienstregeling' wordt verstaan: 'voor een ieder kenbaar schema van reismogelijkheden waarin zijn aangeduid de halteplaatsen waartussen en de tijdstippen waarop openbaar vervoer wordt verricht, zo nodig onder de vermelding of de halteplaatsen of de tijdstippen door de reiziger kunnen worden beïnvloed' (artikel 1 Wet personenvervoer 2000).

⁴ De basis voor het overleg met consumentenorganisaties komt voort uit de Wet Personenvervoer 2000. Hierin is ook geregeld over welke onderwerpen de provincie en vervoerder advies moet vragen.

⁵ Indien de vervoerder grote investeringen in materieel moet doen, dan is een verlenging met 50% mogelijk.

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.

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

Afbakening

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

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

1.4 Leeswijzer

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

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende databronnen. In bijlage 1 lichten we toe welke data we hebben gebruikt om ontwikkelingen in aanbod en bereikbaarheid van een aantal voorzieningentypen in beeld te brengen.

2 Kaders bereikbaarheid

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

Normen

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

Bevindingen

- Goede bereikbaarheid komt in diverse beleidsdocumenten naar voren, met daarin enkele accentverschillen. Een concrete en eenduidige definitie wat een goede bereikbaarheid is, heeft de provincie niet. De provincie onderzoekt een 'streefnorm' om dit te concretiseren.
- PS legden in een Koersdocument OV (2016) vast wat haar ambities voor het openbaar vervoer zijn en hoe ze dat willen bereiken. Daarin staat dat dit vooral op hoofdlijnen is en nog nader uitgewerkt kan worden in een Uitvoeringsprogramma en een jaarlijks bij te stellen Dynamisch meerjarenprogramma mobiliteit. Een dergelijke uitwerking is er niet.

Bevindingen vervolg

- Het koersdocument staat in het teken van een ‘herijking’ waartoe PS in 2014 besloten, waarmee een begrotingsevenwicht gerealiseerd moest worden. Doel is daarbij ook om geen lege bussen te laten rijden. Duidelijk is dat de provincie daarbij inzet op een vast kernnet van sterke verbinding waarvan veel reizigers gebruik maken en daarbuiten op een ‘mobiliteitsmix’. In de mobiliteitsmix moet gekeken worden naar oplossingen die passen bij de vraag naar OV waarbij soms traditioneel OV aangeboden zal worden. Maar het doel is ook om buiten concessies andere vervoersoplossingen te zoeken waarbij de provincie vooral een faciliterende rol speelt.
- 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. Hiermee kan de provincie concreet sturen op het OV-aanbod van vervoerders. Er is een transitiebudget om dit te bekostigen.
- Het Koersdocument gold in eerste instantie alleen voor West-Overijssel. Regio Twente was eerst een zelfstandige vervoersautoriteit en wordt in 2015 onderdeel van de provincie. Tot het einde van de looptijd in 2018 blijft het eigen beleid van de regio Twente gelden. Regio Twente heeft geen vast gedefinieerd kernnet. In het beleid staat dat Twente langzaam naar de koers van de provincie toe zal groeien. De herijking gold niet voor Twente, al staat in het beleid dat de transitie daar, hoewel minder urgent, ook van toepassing zal worden.
- In ambtelijke interviews is aangegeven dat het Koersdocument op sommige punten nog actueel is en dat sommige punten ook meer losgelaten zijn. In de praktijk heeft ook een kruisbestuiving met de regio Twente plaatsgevonden.
- Een voor 2023 aan PS toegezegde visie op maatwerk is er nog niet.
- De provinciale beleidskaders zijn voor de aanbestedingen van concessies uitgewerkt in een Nota van Uitgangspunten (2018) die PS vaststelden. GS vertaalden deze kaders naar Programma van Eisen (PvE) met meer concrete kaders voor de aanbestedingen. De grote lijnen van de PvE sluiten aan op het beleid. Al zijn er ook voorbeelden dat de aansluiting minder is. Met deze kaders bakent de provincie het speelveld af waarbinnen vervoerders het OV-aanbod kunnen ontwikkelen. GS besluiten uiteindelijk over de ontwikkelvoorstellen van de vervoerders.
- De provincie heeft zicht op haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van OV. De provincie wilde haar rol meer als marktmeester in gaan vullen, dit is in de praktijk beperkt zichtbaar. PS kozen er wel voor om in principe de opbrengstverantwoordelijkheid te beleggen bij de vervoerder.
- De provincie heeft zicht op welke financiële inzet er is gepleegd op het OV. De provinciale systemen zijn niet ingericht om de inzet van geldstromen binnen het OV op detailniveau uit te splitsen.
- Het doel om een vast budget voor OV-exploitatie van het kernnet te realiseren en daarnaast een budget voor de mobiliteitsmix is in de praktijk niet gerealiseerd.
- PS zijn geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen zoals de herijking en aanbestedingen.

2.1 Beleid

2.1.1 Ambities bereikbaarheid in mobiliteitsbeleid

De provincie Overijssel ziet goede bereikbaarheid als een voorwaarde voor (economische) ontwikkeling en als iets dat bijdraagt aan een goed vestigingsklimaat. De provincie heeft als doel Overijssel optimaal bereikbaar te houden. Mensen moeten goed, snel, duurzaam en veilig kunnen reizen. Goede bereikbaarheid brengt mensen bij elkaar, is nodig voor een sterke economie en een aantrekkelijk leefklimaat. Daarom werkt de provincie aan een veilig en toekomstbestendig mobiliteitsnetwerk waar het openbaar vervoer onderdeel van is.⁶ In de Omgevingsvisie en de Koersdocumenten fiets, OV (2016), auto en goederenvervoer is eerder de koers bepaald voor acties op het gebied van mobiliteit. Aan de hand van de Integrale Netwerkvisie Overijssel 2018 (INO) maakt de provincie per verbinding de afweging tussen mogelijke investeringen in weginfrastructuur, OV en/of fiets.⁷ In de INO benadrukken GS dat naast opgaven voor het OV om bij te dragen aan de economische bereikbaarheid er ook de opgave is om bij te dragen aan de bereikbaarheid van de dunner bevolkte gebieden en sociale bereikbaarheid. Op dit moment (januari 2025) wordt er gewerkt aan nieuw beleid, een Regionaal mobiliteitsprogramma dat de gezamenlijke koersdocumenten zal gaan vervangen. Figuur 1 geeft de belangrijkste beleidskaders voor het Overijsselse mobiliteitsbeleid weer (in het donkergroen bredere kaders en daaronder kaders specifiek voor OV).

11

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Figuur 1: Belangrijkste documenten voor openbaar vervoer in het Overijsselse (mobiliteits)beleid



Bron: Provincie Overijssel, samengesteld door Rekenkamer Oost-Nederland

Voor de afweging welke manier van reizen de voorkeur heeft, is sinds het coalitieakkoord 'Schouder aan schouder' (2023) het STOMP-principe geïntroduceerd en vastgelegd in de doelen van de begroting (2024 en 2025). Het STOMP-principe hanteert de voorkeursvolgorde: Stappen, Trappen, OV, Mobiliteitservices en deelmobiliteit, Privéauto.

⁶ Begroting provincie Overijssel 2025.

⁷ Begroting provincie Overijssel 2024.

In verschillende beleidsdocumenten komt bereikbaarheid terug. Daarbij komen verschillende accenten naar voren wat daarbij belangrijk is. Onderstaande tabel geeft daar een overzicht van.

Tabel 1: *Accenten mobiliteits-/ov-beleid en coalitieakkoorden door de jaren heen*

Document	Focus bereikbaarheid
Omgevingsvisie (2017)	Veilige, betrouwbare, vlotte verbindingen tussen stedelijke netwerken.
Herijking 2014	Balans in financiën OV op orde brengen, 20% dienstregelingen geschrapt.
Koersdocument 2016	Focus op kernnet, daarbuiten OV bij voldoende bundeling, verder kijken naar mobiliteitsmix en auto en fiets worden gezien als goede alternatieven. Economische bereikbaarheid belangrijk.
Integrale Netwerkvisie 2018	Noemt naast economische bereikbaarheid ook opgave OV om bij te dragen aan sociale bereikbaarheid.
Coalitieakkoord 2015-2019	Het provinciale coalitieakkoord "Overijssel werkt" legt een nadruk op stimuleren van de economie en groei van de werkgelegenheid in Overijssel. Mobiliteit speelt een grote rol in een goede bereikbaarheid van economische bestemmingen.
Coalitieakkoord 2019-2023	Goede bereikbaarheid met leefbaarheid als belangrijk aandachtspunt. Dat geldt zowel voor de toegankelijkheid van voorzieningen in het landelijk gebied als voor de leefbaarheid in de steden.
Coalitieakkoord 2023-2027	Goede bereikbaarheid voor de leefbaarheid en regionale economie van Overijssel. Introductie STOMP-principe en ambitie ontwikkelen streefnorm bereikbaarheid.
Concept-Omgevingsvisie	Goede bereikbaarheid in stedelijk en landelijk gebied. Zowel voor woon-werk als bereikbare voorzieningen. Inzet op streefnorm bereikbaarheid.

Een concrete en eenduidige definitie wat een goede bereikbaarheid is, kent de provincie niet. In het huidige OV-beleid (2016) lag de nadruk op economische bereikbaarheid. In latere beleidsdocumenten worden ook sociale bereikbaarheid genoemd en de bereikbaarheid van voorzieningen, waar in het OV-beleid minder de nadruk op ligt.

Op dit moment (januari 2025) wordt een 'streefnorm' voor bereikbaarheid⁸ onderzocht, waarbij gekeken wordt of dit als basis kan dienen voor het mobiliteitsbeleid. De provincie wil in afstemming met de rijksoverheid met de streefnorm een kwalitatieve en kwantitatieve maatstaf voor goede bereikbaarheid ontwikkelen. Deze norm kan ook uit meerdere "subnormen" bestaan afhankelijk van het type bestemming/voorziening, het gebiedstype, de vervoerswijze en/of het type reiziger.⁹ In het coalitieakkoord staat dat de streefnorm, als dat werkbaar is, gekoppeld wordt aan de voorwaarden voor de concessieverlening in het openbaar vervoer.

⁸ Coalitieakkoord 2023, Perspectiefnota 2025, Concept-Omgevingsvisie (2024).

⁹ Concept-Omgevingsvisie (2024).

2.1.2 Kaders en doelen openbaar vervoer

Omgevingsvisie & Koersdocument

Het huidige Overijsselse beleid voor haar inzet op openbaar vervoer is vastgelegd in het Koersdocument OV (2016). Dit is een uitwerking van de Omgevingsvisie waarin is vastgelegd dat openbaar vervoer bijdraagt aan een veilige, betrouwbare en vlotte ketenreis van en naar stedelijke netwerken binnen en buiten Overijssel. Voor het OV-deel moet dit gerealiseerd worden met een duurzaam en betaalbaar systeem van openbaar vervoer.

De focus in de Omgevingsvisie en het Koersdocument ligt op de inzet op het regionale kernnet en daarbuiten op een passende 'mobiliteitsmix'. De provincie wil tussen beide een scherper onderscheid maken. Het kernnet bestaat uit:

- de nationale en regionale spoorlijnen in Overijssel; en
- de belangrijkste buslijnen in Overijssel.

In de Omgevingsvisie staat dat het kernnet de belangrijkste kernen in Overijssel verbindt en daarmee circa 90% van de bewoners bedient. De ambitie is om op het kernnet meer reizigers vooral vanuit de auto naar het OV te trekken en daarmee ook de kostendekkingsgraad van het OV verder te verhogen. In het Koersdocument worden een aantal minimumeisen aan het kernnet gesteld:

- een dagdekkende bediening;
- rijdt alle dagen van het jaar;
- minimaal een uurdienst;
- heeft op werkdagen overdag tot aan het begin van de avond een halfuurdienst en
- kent op regionale spoorlijnen ook halfuurdiensten in de avond en in het weekend als hiervoor voldoende vraag is.

Buiten het kernnet wil de provincie met belanghebbenden actief op zoek naar slimme en innovatieve oplossingen en zo vormgeven aan een mobiliteitsmix. Hierbij kijken GS naar kansen voor vrijwilligerssystemen en mogelijk ook naar kansen voor nieuwe commerciële concepten. Ook de fiets (op korte afstanden) en auto worden als goed alternatief genoemd. GS lichten toe dat de instandhouding van een duurzaam netwerk van betaalbaar openbaar vervoer vraagt om het maken van keuzes; om een afweging tussen het maatschappelijk belang van het openbaar vervoer en financiële overwegingen zoals een rendabel en betaalbaar openbaar vervoer. Buslijnen zullen blijven bestaan op verbindingen en momenten met voldoende bundeling van reizigersstromen (als richtlijn wordt 8 reizigers genoemd), zowel binnen de steden als in het buitengebied. De verwachting is dat dit vooral op plaatsen waar veel scholieren en studenten gebruik maken van het OV zal zijn. De provincie wil geen lege bussen laten rijden, zo staat in het Koersdocument.

Herijking openbaar vervoer

De overwegingen in het koersdocument komen voort uit een herijking van het openbaar vervoer waartoe PS in 2014 besloten. Vanwege een exploitatietekort van € 8 miljoen, voornamelijk ontstaan door bezuinigingen van het Rijk, werd besloten tot een heroverweging van het OV-netwerk en het bijbehorende bedieningsniveau. Inzet was

om de basis van het OV-systeem niet aan te tasten en voor het beschikbare geld zoveel mogelijk (potentiële) gebruikers te kunnen blijven bedienen, maar tegelijkertijd de financiën weer in balans te krijgen. Om structureel € 8 miljoen per jaar te bezuinigen zijn scenario's in kaart gebracht. Daarbij lag de nadruk op ketenmobiliteit, focus op het kernnet en het anders organiseren van het aanvullende vervoer op het platteland en binnen de steden.

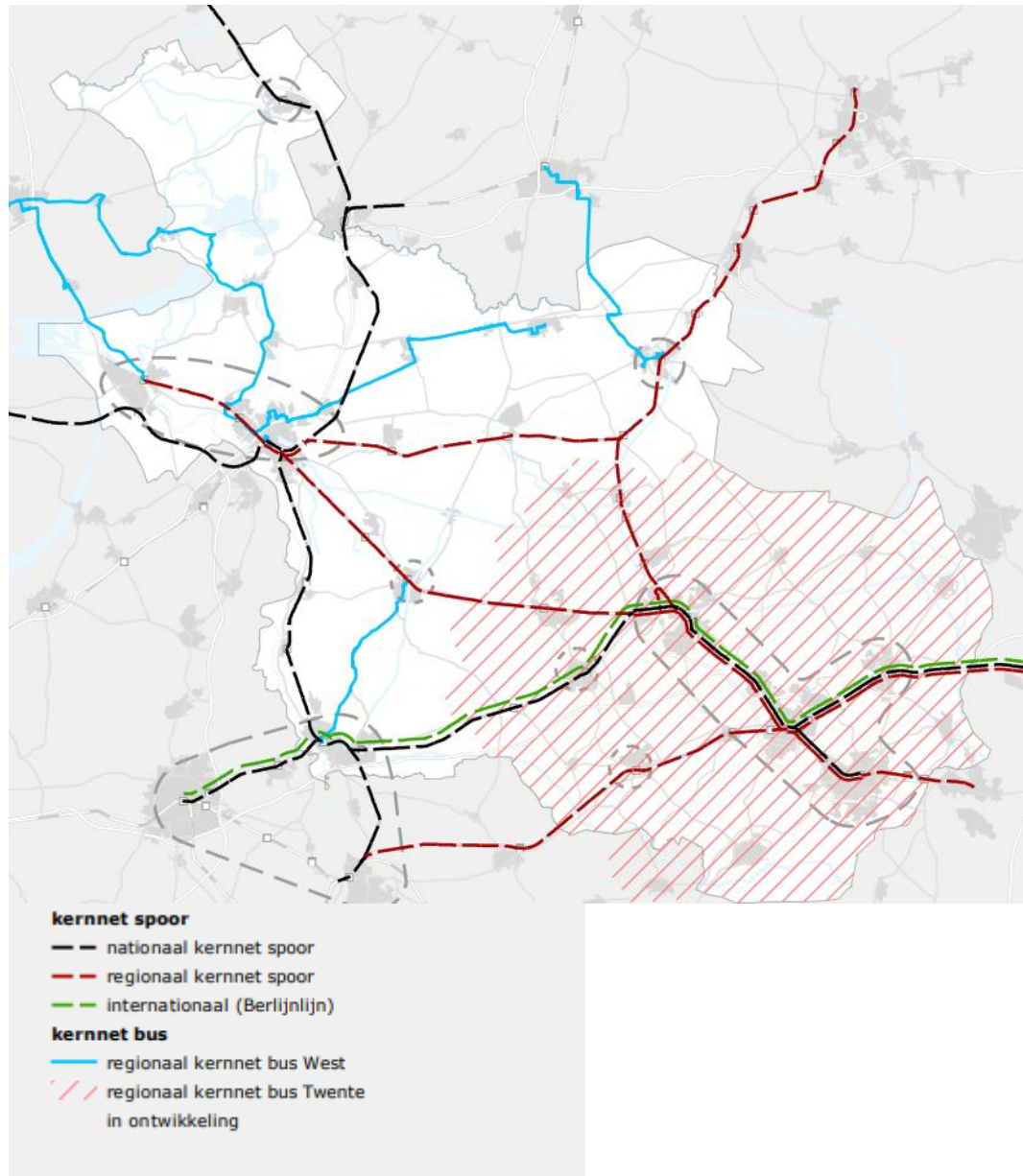
Door de noodzaak tot bezuinigen, maar ook de veranderende reispatronen, kon het openbaar vervoer volgens GS niet langer worden beschouwd als een doel op zich, maar moet worden gezien als onderdeel van het totale mobiliteitsaanbod. In vergelijking met de OV-tactiek uit 2008 kwam de nadruk meer te liggen op het regionale en stedelijke kernnet, benutting van kansen voor ketenmobiliteit en een transitie van regiotaxi naar door de maatschappij zelf gedragen collectieve vervoersvormen.

GS schrijven dat het logisch is om bij bezuinigingen het regionale kernnet te ontzien om niet in een neerwaartse spiraal terecht te komen. Dat betekent dus de bezuinigingen concentreren op het aanvullende net en de steden. Om tegemoet te komen aan een logisch en herkenbaar systeem is het voor GS belangrijk om bezuinigingen in generieke zin door te voeren (bepaalde diensten, bepaalde tijdstippen, bepaalde perioden) en niet sterk te variëren naar bijvoorbeeld het gebied of de concessie. Reizigers verplaatsen zich namelijk door de hele provincie.

Twente vs West-Overijssel

De herijking en het Koersdocument waren in eerste instantie alleen gericht op West-Overijssel en niet op Twente. Tot 1 januari 2015 was Regio Twente de verkeer- en vervoersautoriteit, daarna werd de regio ingevoegd bij de provincie Overijssel en werd het OV in Twente een provinciale verantwoordelijkheid. 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. Tussen Twente en West-Overijssel zijn duidelijk verschillen te zien. Zo heeft Twente geen kernnet. In 2018 was de ambitie dit te ontwikkelen zo blijkt uit figuur 2. Maar een kernnet in Twente is ook later niet als zodanig gedefinieerd.

Figuur 2: Kernnet openbaar vervoer Overijssel



Bron: Provincie Overijssel, *Integrale Netwerkvisie (2018)*.

Op dit moment worden voor beide regio's A, B en C-lijnen onderscheiden (daarover later meer). In het interviews wordt toegelicht dat de A-lijnen op dit moment het kernnet zijn. In het Programma van Eisen (2022) voor het concessiegebied Twente staat dat het HOV-netwerk (waar in Twente ook de term Agglonet voor gebruikt werd) het kernnet is. In een interview wordt dan weer toegelicht dat de term HOV (hoogwaardig openbaar vervoer) niet meer leidend is. In het Overijsselse beleid is verder niet uitgewerkt hoe deze termen zich precies tot elkaar en tot het provinciale kernnet verhouden.

Een ander verschil voor beide regio's is het proces van de herijking. In het Koersdocument staat dat in regio Twente de urgentie voor de herijking iets lager is door een relatief hogere Rijksbijdrage en een scherpe aanbesteding. Daarnaast wordt aangegeven dat ook in Twente het budget onder druk staat¹⁰ en dat het idee achter de transitie daarom eveneens is toegepast.¹¹ In ambtelijke interviews wordt aangegeven dat de herijking niet van toepassing was voor de regio Twente, maar dat daar alleen sprake was van de standaard werkwijze: kritisch kijken naar de verhouding vraag-aanbod omdat lege bussen nergens gewenst zijn.

Uitwerking Koersdocument

Het Koersdocument OV geeft op hoofdlijnen kaders voor concrete maatregelen, zo schrijven GS. Toegelicht wordt dat het document vanuit de participatiegedachte zowel qua inhoud en proces nog veel ruimte geeft om samen met partners en samenleving invulling te geven via een uitvoeringsagenda. In het Koersdocument staat dat de kaders van het OV-beleid worden uitgewerkt in het Dynamisch Meerjarenprogramma Mobiliteit dat jaarlijks tegen het licht gehouden en aangepast kan worden. In de praktijk is die uitwerking er niet gekomen. Het koersdocument is sinds 2016 niet meer aangepast.

In een ambtelijk interview wordt toegelicht dat het Koersdocument nog het geldende beleidskader is, maar tegelijkertijd een vrij theoretisch document is en dat enkele uitgangspunten zich in de praktijk wel hebben doorontwikkeld. Als voorbeeld wordt genoemd dat de fiets in het Koersdocument als alternatief voor het OV wordt genoemd voor korte afstanden tot 15 kilometer, maar dat dat in de praktijk in steden niet zo werkt. Aangegeven wordt dat als die lijn doorgetrokken wordt, stadslijnen overbodig zijn. De stadslijnen zijn echter niet opgeheven. Daarnaast wordt in het interview aangegeven dat er in de praktijk een kruisbestuiving plaatsgevonden tussen het Overijsselse en het Twentse beleidsprogramma en sterke punten van elkaar zijn overgenomen.

Regionaal Mobiliteitsprogramma

Op dit moment wordt gewerkt aan het Regionaal Mobiliteitsprogramma. De rode draden uit de omgevingsvisie zijn leidend voor de ideeën in dit programma en moeten daarin verder worden uitgewerkt. Voor de rol van het OV-onderdeel wordt daarbij ook landelijke kennis gebruikt. Voorbeelden van ontwikkelingen zijn:

- andere en meer lijnen;
- een betere communicatie (eenvoudige bewoording, gerichte informatie);
- toegespitste marketing richting de reizigers; een gerichte werkgeversaanpak;
- betere reisassistentie voor een vergrote toegankelijkheid;
- vervolg op Hub-pilots met beleid en ontwikkeling;
- verdere uitbreiding van gebiedsgerichte buurtbussen (FlexRRReis).

¹⁰ Koersdocument 2016.

¹¹ Evaluatie herijking 2018.

2.2 Van beleid naar praktijk: aanbestedingsdocumenten

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

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

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

2.2.1 Nota van Uitgangspunten

De Nota van Uitgangspunten (NvU) is het document waarin richtinggevende kaders wat betreft beleid en financiën voor de nieuwe concessie(s) worden geformuleerd. Daarbij wordt met name aandacht gegeven aan zaken die nieuw zijn of veranderen ten opzichte van de lopende concessie. GS schrijven dat in de NvU openbaar vervoer de vertaalslag van het Koersdocument naar de kaders van de aanbesteding wordt gemaakt.

Nota van Uitgangspunten 2018

De op dit moment geldende NvU is door PS vastgesteld in 2018 en is samen met de provincies Gelderland en Flevoland opgesteld voor de gezamenlijke concessie IJssel - Vecht. In 2019 stelden PS ook een NvU spoor vast die inhoudelijk in het verlengde hiervan ligt. In dit onderzoek richten we ons hoofdzakelijk op busconcessies en multimodale concessies (bus en trein) en minder op aparte treinconcessies. Daarom laten we de Nota van Uitgangspunten Spoor achterwege bij de verdere bespreking in deze paragraaf.

In NvU Oost staan drie hoofdpogaven: bereikbaarheid verbeteren, kansen in de regio's benutten en duurzaamheid verhogen.¹² De drie provincies willen de bereikbaarheid verbeteren door het OV te integreren *'in de reisketens van Reizigers, waarbij de nadruk verschuift van aanbodgericht Openbaar Vervoer naar flexibele, vraaggerichte (openbaar) vervoersvormen met goede aansluitingen voor een betaalbare deur-tot-deur reis. Binnen het totale vervoersnetwerk in de provincies is voor het Openbaar Vervoer vooral een rol weggelegd op drukke verbindingen. Op plaatsen en momenten waar de vervoervraag laag is, zijn er kansen voor Andere Mobiliteitsdiensten of meer flexibel Openbaar Vervoer.'*¹³

De daaruit volgende doelstellingen voor de nieuwe gebiedsconcessies zijn:¹⁴

1. *"De concessies geven zo goed mogelijk invulling aan veranderende vervoerbehoefden en kwaliteitseisen van reizigers;*

¹² NvU (2018).

¹³ Programma van Eisen.

¹⁴ Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal, Berkel-Dinkel, 2018.

2. *De kern van de concessies, zijnde een sterk en voor reizigers en provincies betaalbaar hoofdn netwerk, verder versterken om de toekomstvastheid van het openbaar vervoer te kunnen waarborgen;*
3. *De concessies bieden ruimte voor de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe vervoervormen/mobiliteitsdiensten, om in veranderende vervoerbehoef ten te kunnen blijven voorzien;*
4. *De concessies maken het mogelijk landelijk overeengekomen afspraken over verdere verduurzaming van het Openbaar Vervoer (waar mogelijk) versneld te realiseren om de leefomgeving in de provincies verder te verbeteren”.*

Uitwerking inzet op kernnet en mobiliteitsmix

In de NvU (2018) staat dat de afgelopen jaren is gebleken dat mensen bereid zijn om verder naar een halte te lopen of te fietsen wanneer zij vanaf die halte snel naar hun plek van bestemming kunnen reizen via herkenbare, snelle/ hoogwaardige verbindingen. En dat tegelijkertijd het aantal mensen dat afhankelijk is van openbaar vervoer dat dicht bij hun huis en bestemming halteert (= fijnmazig openbaar vervoer ten behoeve van de sociale functie) al decennia lang afneemt. Daarom wordt ingezet op de sterke verbindingen en daarnaast op maatwerkoplossingen.

Gelet op dit uitgangspunt worden binnen het OV-netwerk drie categorieën busverbindingen onderscheiden met een vast en een meer flexibel aanbod aan OV-verbindingen. De provincies maakten hiertoe een categorisering van A, B en C-lijnen (zie kader). De concrete indeling in A,B,C-lijnen binnen de concessies is niet opgenomen in de Nota van Uitgangspunten, maar wordt bij een nieuwe aanbesteding per concessie uitgewerkt in het Programma van Eisen (in het geval er sprake is van een nieuwe aanbesteding). Van de indeling in A,B,C-lijnen wordt verwacht dat dit bijdraagt aan én ontwikkelruimte voor de vervoerder én sturing vanuit de provincie op het OV-aanbod (minimumeisen), oftewel flexibiliteit en zekerheid.

De indeling van A-, B- en C-lijnen komen tot stand op basis van ‘expert judgement’, waarbij het aantal reizigers een belangrijk onderdeel is. Ook infrastructuur is een factor. In Twente zijn aangelegde busbanen een reden waarom dat logische snelle verbindingen voor een A-lijn zijn.¹⁵ Afhankelijk van de wensen van de provincie in een concessiegebied stelt de provincie minimumeisen aan een concessie. In het algemeen geldt dat bij een A-lijn meer minimumeisen zijn vastgelegd dan aan een B-lijn.

¹⁵ Ambtelijk interview.

Indeling A-, B- en C-lijnen

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

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

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

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

In IJssel – Vecht is in de concessie die vanaf 2022 inging ook afgesproken dat de vervoerder geen C-lijnen opheft zolang er geen alternatief is.

Bronnen: *Nota van Uitgangspunten (2018) en Presentatie infosessie (2022).*

Er zijn geen minimumeisen aan de frequentie voor C-lijnen omdat deze de mogelijkheid om tot maatwerkoplossingen te komen, zouden beperken.¹⁶ Vervoerders hebben ruimte om binnen de concessies vraagafhankelijk openbaar vervoer te organiseren (in termen van het Overijsselse beleid: de mobiliteitsmix), met name op plekken waar de reizigersstromen klein van omvang zijn. De provincie hanteert een drempelwaarde van acht instappers (ter indicatie, dit is geen harde drempel) voor het in stand houden van een C-lijn. Hier is niet gedefinieerd of dit per busrit, per uur of per dag is.

Daarnaast zet de provincie in op maatwerk buiten concessies. De vervoerder mag, net als andere marktpartijen, meedingen naar contracten voor vormen van maatwerk. De provincies zullen dit laatste niet vanuit de concessies belonen of financieren. Maatwerk valt niet onder de noemer openbaar vervoer omdat het niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen in de Wet personenvervoer 2000, zoals het reizen van en naar haltes en het hanteren van een dienstregeling (zie figuur 3).

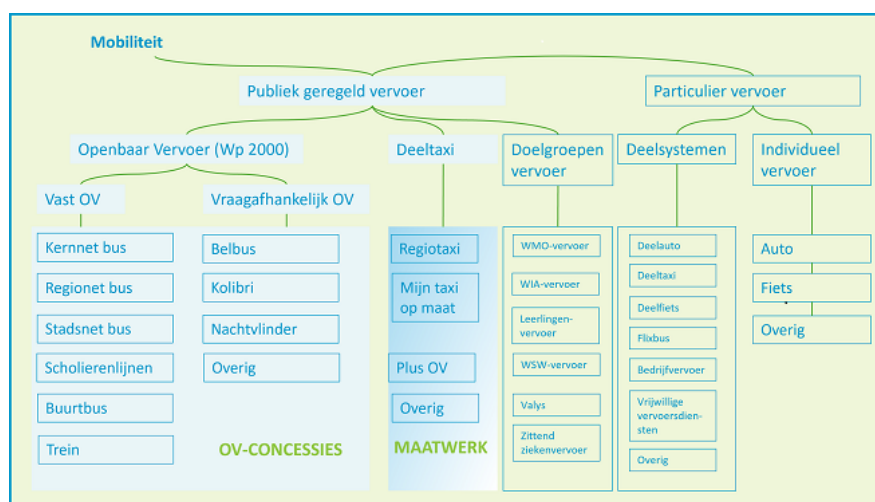
De verwachting van de provincie is dat de rol van deze en nieuwe maatwerkoplossingen de komende jaren verder zal toenemen. In de NvU staat dat onduidelijk is waar en in welk tempo dit het geval zal zijn, maar dat wel duidelijk is dat de nieuwe concessies ruimte moeten bieden aan deze door reizigers gewenste ontwikkelingen. Een

¹⁶ *Statenbrief Start aanbesteding concessie IJssel-Vecht 2023-2035 (2021).*

ontwikkeling die expliciet in de NvU genoemd wordt is ‘Mobility as a Service’ (MaaS): het aanbod van flexibele, deels vraaggestuurde, multimodale mobiliteitsdiensten waarbij op maat gemaakte geïntegreerde reismogelijkheden middels een digitaal platform aan reizigers worden aangeboden.

Tegelijkertijd schrijven de provincies dat het belangrijk is dat de ruimte voor vernieuwing niet tot te grote onzekerheid bij reizigers en vervoerders leidt. En dat mensen die nu afhankelijk van het openbaar vervoer zijn toegang tot mobiliteit houden. Daarnaast zal door de vervoerder enige zekerheid geboden moeten worden over de omvang van het openbaar vervoer dat hij mag verzorgen, omdat dit anders bij de aanbesteding van de concessie tot geen of minder voordelige biedingen leidt. Daarbij verwachten de provincies dat een groot aantal lijnen over tien jaar (nog) sterker zullen zijn dan het huidige aanbod terwijl voor sommige lijnen andere oplossingen beter zullen zijn. Beide ontwikkelingen passen bij de ambities van de provincies.

Figuur 3: Openbaar vervoer en maatwerk



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

In april 2021 namen PS een motie aan waarin ze GS verzochten een visiedocument op te stellen met de criteria voor de organisatie en uitvoering van maatwerk op C-lijnen en hiertoe beleids- en financiële kaders voor te stellen. PS verzochten GS dit uiterlijk in het eerste half jaar na de start van uitvoering van concessie IJssel – Vecht (start december 2022) op te stellen en PS te informeren over de voortgang van de transitie van busverbindingen in concessiegebieden.¹⁷ GS informeerden PS dat de visie wordt opgenomen in het Regionaal Mobiliteitsplan na de zomer van 2023.¹⁸ Het Regionaal Mobiliteitsplan is vertraagd en staat inmiddels gepland voor begin 2025.

Bijstelling Nota van Uitgangspunten

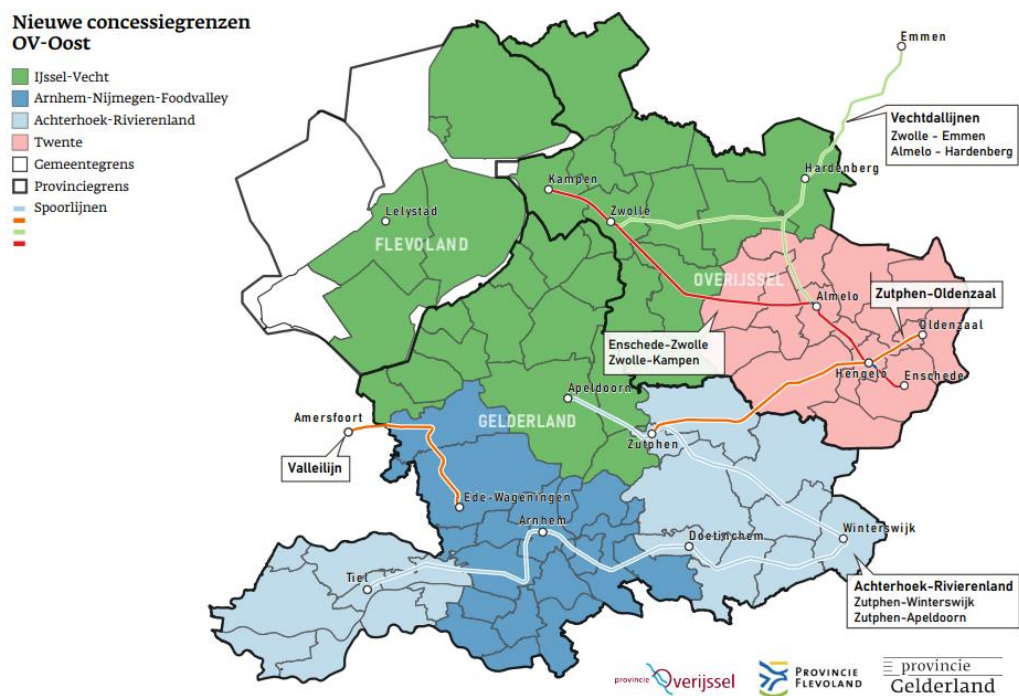
In 2021 schreven GS dat het wenselijk was de uitgangspunten voor het OV zoals vastgelegd in de NvU (2018 voor bus en 2019 voor spoor) te herzien. Belangrijkste

¹⁷ Motie ‘Zicht op maatwerk Openbaar vervoer’ C-lijnen, april 2021.

¹⁸ TM-lijst februari 2023.

aanleiding was de coronacrisis. Daarover stuurden GS twee brieven naar PS en spraken PS oordeelsvormend. Enkele uitgangspunten die besproken zijn om aan te passen: tussentijdse review van vijf naar drie jaar, nuancering van opbrengstverantwoordelijkheid bij calamiteiten, aanvulling op definitie van OV, aanpassing in concessiegebieden, aansluiting bij verstedelijkingsstrategie, verduurzaming en mandatering aan GS voor besluiten over duur van concessies en ruimte voor afwijken van uitgangspunten bij urgente zaken. Herziening van de NvU stond gepland begin 2022¹⁹, maar heeft uiteindelijk niet plaatsgevonden. In 2022 besloten PS wel de in de NvU vastgestelde concessiegebieden aan te passen. Figuur 4 laat de huidige concessiegebieden in Overijssel zien.

Figuur 4: Concessiegrenzen OV-Oost



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

2.2.2 Programma van Eisen

Om een concessie te kunnen verlenen via een aanbestedingstraject, stellen GS voor iedere concessie in ieder geval een Programma van Eisen vast. In dit document staan de eisen opgenomen waar de vervoerder zich aan moet houden bij de uitvoering van de concessie.²⁰ Dit zijn ook de eisen waar vervoerders in het kader van de

¹⁹ Statenvoorstel voortgang herijking openbaar vervoer (november 2021).

²⁰ Naast eisen voor het aanbod van het openbaar vervoer, legt de provincie ook eisen vast die betrekking hebben op onderwerpen als sociale veiligheid, duurzaamheid etc. In dit onderzoek concentreren wij ons enkel op de eisen voor het aanbod van het openbaar vervoer.

aanbestedingsprocedure hun voorstel op baseren. GS besluiten uiteindelijk, op basis van een aantal gunningscriteria, het beste voorstel en daarmee ook de vervoerder die de concessie mag gaan uitvoeren. De aanbesteding van een nieuwe concessie is dus een belangrijk sturingsmoment voor de provincie. Het opstellen van een PvE en de gunning van de aanbesteding zijn kansen om beleid door te vertalen naar de uitvoeringspraktijk van het aanbod van openbaar vervoer.

Kaders in een Programma van Eisen

In periode die wij onderzoeken (2014-2024) is er een aantal veranderingen geweest in de Overijsselse concessies (zie tabel 3 in de volgende paragraaf). De provincie Overijssel is onderverdeeld in drie gebiedsconcessies en twee lijnconcessies. De ene lijnconcessie bevat de spoorlijnen tussen Kampen, Zwolle en Enschede. De andere lijnconcessie betreft de Vechtdallijnen, deze bevatten de spoorlijnen tussen Zwolle en Emmen en tussen Almelo en Hardenberg. Voor de lijn Zwolle - Emmen wordt de verantwoordelijkheid gedeeld met de provincie Drenthe.

In de onderzoeksperiode 2014 – 2024 zijn er drie Programma's van Eisen (PvE) opgesteld voor het busvervoer. In 2018 voor de concessie IJssel – Vecht. Deze aanbesteding moest vanwege onrechtmatigheden opnieuw waarna in 2021 een nieuw PvE werd opgesteld. In 2022 stelden GS een PvE voor en nieuwe (kortlopende) concessie voor Twente vast.

Zoals in de vorige paragraaf beschreven bij de Nota van Uitgangspunten is het een expliciete keuze van de provincie om weliswaar minimumeisen te formuleren maar om niet het aanbod voor te schrijven aan de vervoerder. Het idee is dat het PvE ontwikkelruimte biedt aan de vervoerder, passend bij de rol van opbrengstverantwoordelijkheid van de vervoerder (zie §2.3). Ook is de les uit de eerdere concessieperiodes dat de concessies voldoende 'ademend' moeten zijn om ontwikkelingen op te kunnen vangen die niet voorzien zijn tijdens het opstellen van een PvE. De looptijd van concessies is immers lang en niet alle ontwikkelingen zijn te voorzien.

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

- De hoofdogaven zoals benoemd in de Nota van Uitgangspunten staan in het PvE van de concessie IJssel – Vecht: bereikbaarheid verbeteren, kansen in regio's benutten en duurzaamheid. In het PvE Twente staan deze hoofdogaven niet als zodanig genoemd. Er wordt verwezen naar een drietal 'toekomstvaste doelen uit de NvU': doorontwikkeling van het lijnnet, flexibel vervoer en introductie merknaam RRRreis.
- Een vervoerkundige structuur. Dit is in de recente PvE's in ieder geval de indeling in A, B, en C-lijnen. Het visgraatmodel is ook een voorbeeld, zoals opgenomen in PvE Twente. Bij alle lijnen is aangegeven of het een A-, B- of C-lijn is. In IJssel – Vecht zijn de lijnen uit het kernnet A-lijnen, met uitzondering van de lijn tussen Hardenberg en Hoogeveen. Dit is een B-lijn. Dit is opvallend aangezien in het Koersdocument staat dat het Kernnet robuust is en daarmee voor lange tijd gegarandeerd. De reden waarom deze kernnetlijn geen A-lijn is, wordt niet duidelijk. Ook niet in interviews.
Waar in IJssel – Vecht de verbindingen tussen de grotere kernen A-lijnen zijn, zijn in Twente ook andere type lijnen een A-lijn, zoals een stadslijn in Hengelo.
- Minimale bedieningseisen per type lijn (A,B,C-lijn).
- Scholierenlijnen zijn C-lijnen. Scholen veranderen nog wel eens van locatie. Het is wenselijk dat vervoerders daar op in kunnen spelen. Daar komt bij dat de provincie juist niet meer wil inzetten op vervoer voor specifieke doelgroepen, zoals scholieren. De voorkeur gaat uit naar ontwikkelruimte voor de vervoerder (C-lijn) zodat die lijn met wat aanpassing bijvoorbeeld niet alleen scholieren kan vervoeren, maar ook werknemers.
- Voorwaarden voor de ontwikkelingen van lijnen, welke lijnen kunnen wanneer doorontwikkeld worden. In het PvE Twente staat bijvoorbeeld dat B-lijnen in het eerste jaar van de concessie vast liggen. Bij C-lijnen geldt dit alleen voor buurtbussen en scholierenlijnen. In IJssel – Vecht is toegevoegd voor de stadslijnen in Apeldoorn, Deventer en Zwolle dat de concessiehouder tijdens het eerste jaar van de concessie alle haltes moet bedienen die in de vastgestelde Vervoerplannen 2022 zijn opgenomen. Na dat eerste jaar mag de concessiehouder routes en Haltes van deze Stadslijnen alleen wijzigen in overleg met de betreffende centrumgemeente en concessieverlener.
- Eisen over aansluitingen op andere lijnen.
- Wensen voor de ontwikkeling van aanbod, zoals bijvoorbeeld de HOV-lijnen met de productformule 'ComfortRRreis' in het PvE IJssel-Vecht (2023-2035). In Twente wordt ruimte voor doorontwikkeling van het flexibel vervoer nadrukkelijk genoemd.

2.3 Rolverdeling

De provincie heeft de wettelijke taak om te zorgen voor het regionale OV: per (buurt)bus en regionale trein. De rol van de provincie bij bereikbaarheid is het voeren van de wettelijke regie en coördineren van de inbreng van alle betrokken partijen

binnen het beleidsveld mobiliteit.²¹ In het Koersdocument wordt de rol van de provincie bij het OV nader beschreven. Toegelicht wordt dat de provincie haar rol wil veranderen. Concreet betekent dit dat de provincie wat betreft haar rol een onderscheid wil maken voor het kernnet en de mobiliteitsmix buiten het kernnet. Buiten het kernnet wil de provincie een faciliterende rol spelen en initiatieven bij andere partijen in de samenleving laten. De provincie wil daarbij kritisch kijken of en welke rol van de provincie bij de totstandkoming van nieuwe initiatieven nodig is. De provincie moet 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.²² In de praktijk is deze rolverandering beperkt zichtbaar. Het vervoer wordt nog altijd voornamelijk door vervoerders binnen door provincies aangestuurde en gefinancierde concessies uitgevoerd. Wel werd de vervoerder vaker opbrengstverantwoordelijk (in IJsselmond). In tabel 2 staan de meest relevante partijen die bijdragen aan het openbaar vervoer met daarbij hun belangrijkste rol.

Tabel 2: Rolverdeling betrokken partijen regionaal OV

	Rol / bevoegdheid
Provinciale Staten	<ul style="list-style-type: none"> • Kaders stellen: Herijking, Koersdocument, Nota van Uitgangspunten, financiële kaders • Controlerende rol • Volksvertegenwoordigende rol
Gedeputeerde Staten	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen Programma van Eisen • Verlenen, vaststellen, wijzigen concessie (opdrachtgever) • Vaststellen dienstregeling (vervoersplan) en tarieven OV • Beheer concessies • Wegbeheerder
Vervoerders	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeren concessie • Ontwikkelrol vervoersaanbod, voorstellen voor aanpassingen OV-aanbod
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Advies over plannen • Afstemmen dienstregeling / vervoerplan • Wegbeheerder
Belangenorganisatie ROCOV	<ul style="list-style-type: none"> • Behartigt belangen reizigers, inclusief doelgroepen • Gevraagd en ongevraagd advies, oa over beleid, vervoersplannen
Inwoners	<ul style="list-style-type: none"> • Kunnen met initiatieven komen voor aanvullende vervoersdiensten zoals buurtbussen
Marktpartijen	<ul style="list-style-type: none"> • Kunnen buiten concessies aanvullende vervoersdiensten ontwikkelen • Kunnen als werkgever invloed uitoefenen op mobiliteit werknemers

²¹ Begroting 2023 t/m 2025 (kerntaak 4 mobiliteit onder ‘dit is hoe wij denken’).

²² Koersdocument 2016.

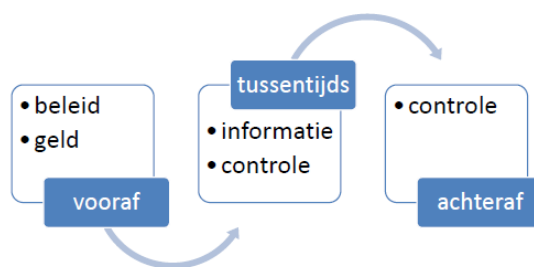
OV-Oost samenwerkings-organisatie Gelderland, Overijssel en Flevoland

- Beheer en begeleiding van concessies op gebieden marketing, sociale veiligheid en data

Bron: *Vershillende, o.a. presentatie provincie 2022.*

We lichten enkele stakeholders uitgebreider toe. *Provinciale Staten* (PS) hebben besluiten genomen over het beleid en daarin inhoudelijke kaders gesteld. Daarnaast hebben PS de Nota van Uitgangspunten 2018 vastgesteld met de belangrijkste kaders voor de aanbesteding van de concessies. Ook stellen PS de financiële kaders waarbinnen het OV geregeld moet worden vast. PS kunnen signalen vanuit inwoners over aanpassingen in het aanbod van het OV (bijvoorbeeld in buslijnen of bushaltes) meenemen in de beraadslagingen.

Figuur 5: Rol Provinciale Staten



Bron: *Provincie Overijssel (2024). Presentatie infosessie.*

25

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Gedeputeerde Staten (GS) stellen het Programma van Eisen vast en nemen het gunningsbesluit van de aanbesteding. Ook is GS verantwoordelijk voor het beheer van de concessies. Zo stellen ze jaarlijks de vervoerplannen en dienstregelingen van de vervoerders vast. Daarnaast hebben GS nog een aantal andere sturingsinstrumenten voor het beheer van concessies. Op hoofdlijnen zijn dit sturing op basis van een aantal prestatie-indicatoren zoals de uitvoeringskwaliteit (o.a. punctualiteit en rituitval) en de mogelijkheid tot uitdelen van boetes als vervoerders de gemaakte prestatieafspraken niet behalen. De provincie (ambtelijk zijn dat de concessie-managers) heeft veelvuldig contact met de vervoerders en ook met andere stakeholders zoals gemeenten en ROCOV. In de NvU is daarnaast opgenomen dat de provincie gemaakte afspraken met de vervoerder na iedere 5 jaar evalueren (concessies liggen vaak voor 10 jaar vast). Doel van deze tussentijdse evaluaties is: *“na te gaan in hoeverre afspraken nog aansluiten bij de ontwikkelingen op de mobiliteitsmarkt en voldoende ruimte bieden voor de vervoerder om zijn plannen ten aanzien van het openbaar vervoer tijdens de resterende concessieduur te realiseren”*.²³ Van de vervoerder wordt verwacht dat hij ten behoeve van deze tussentijdse evaluaties een ontwikkelplan opstelt met zijn plannen voor de volgende 5 jaar van de concessie (het ontwikkelplan voor de eerste 5 jaar maakt deel uit van de bieding). Bij de kortlopende concessie in Twente is dit een ‘Midterm review’ halverwege de concessie. De onderwerpen en kaders voor de evaluatie worden per concessie uitgewerkt in het bijbehorende PvE.

²³ Nota van Uitgangspunten 2018.

Vervoerders verzorgen binnen de door de provincie gestelde kaders het vervoer. Binnen die kaders hebben vervoerder een ontwikkelrol en kunnen zij aanpassingen doen om het OV-aanbod te veranderen. De provincie verwacht dat vervoerders doorlopend werken aan verbeteringen. Vervoerders hebben daar structureel overleg over met provincie, gemeenten, ROCOV en andere stakeholders. Wijzigingen worden in vervoerplannen vastgelegd en na goedkeuring van GS doorgevoerd. In de NvU 2018 staat ook dat vervoerders worden uitgedaagd om als onderdeel van hun bieding een plan te schrijven voor (het organiseren van) de samenwerking met provincies, gemeenten, reizigers(vertegenwoordigingen) en eventuele andere partijen gedurende de concessie. Doel is dat de samenwerking tussen de betrokkenen (verder) wordt geoptimaliseerd.

Voor bijna alle concessies geldt dat de vervoerders in principe opbrengstverantwoordelijk zijn (zie tabel 3). Dit betekent dat de vervoerder voor zijn inkomsten afhankelijk is van reizigersopbrengsten naast een bijdrage vanuit de provincie. Dit is ook zo vastgelegd in het Koersdocument en NvU. Belangrijke overweging daarbij is dat vervoerders op die manier het meest geprikkeld worden om met nieuwe ideeën meer reizigers in het openbaar vervoer te trekken. Deze prikkel ontbreekt wanneer de provincies opbrengstverantwoordelijk zijn. De provincie stuurt via kaders zodat de vervoerder zich niet alleen richt op hoofdassen en sterke lijnen.

Tabel 3: Lijn- en gebiedsconcessies Overijssel (zowel bus- als treinconcessies)

Concessies	Looptijd	Uitvoerder	Opbrengstverantwoordelijke
Midden-Overijssel*	29.08.2010 - 12.12.2020	Syntus	Provincie
IJsselmond*	8 december 2013 - 9 december 2023	OV Regio IJsselmond	Provincie
IJssel-Vecht ²⁴	11 december 2022 - 8 december 2035	EBS (RRReis) **	Vervoerder***
Twente	10 december 2023 – 11 december 2027	Arriva (RRReis) **	Vervoerder***
Vechtdallijnen	9 december 2012 - 11 december 2027	Arriva	Provincie
Zwolle - Kampen en Zwolle - Enschede	10 december 2017 - 11 december 2032	Keolis Nederland	Provincie / vervoerder allebei 50%

* Gingen na de looptijd op in de concessie IJssel-Vecht.

** Vanwege de herkenbaarheid voor reizigers wordt het OV onder de merknaam RRReis in de markt gezet.

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

Bron: *OV-wiki, Rekenkamer Oost-Nederland (2013) Goed voorbereid op weg?, Provincie Overijssel (2022). Gevolgen eindigen BVOV in 2023.*

Vanwege corona, de grote financiële en onzekere impact daarvan en de wens van zowel het Rijk als de provincie dat het openbaar vervoer ook tijdens de coronacrisis zou rijden,

²⁴ Met van december 2020 tot december 2022 een noodconcessie.

heeft de provincie voor een aantal concessie een andere keuze gemaakt op dit punt. Het beleid biedt ook ruimte voor een dergelijke uitzondering. Voor de gezamenlijke concessie IJssel-Vecht zijn maatregelen genomen om er voor te zorgen dat inschrijven interessant is. De vervoerder is opbrengstverantwoordelijk, maar bij extreme situaties biedt de overheid zowel een vangnet wanneer het tegenvalt als een afroming als het heel erg goed gaat. Zo is er bijvoorbeeld een ‘compensatieregeling’ bij tegenvallende reizigersopbrengsten. In de jaren 2023-2025 is compensatie tot 90% van het opbrengstniveau in 2019, met maximum van 15% van het opbrengstniveau in 2019 mogelijk. Ook in de concessie in Twente-ZHO is er sprake van een ‘compensatieregeling’. Ook het negatieve concessieresultaat dat risico voor een vervoerder is, is gemaximeerd in de concessies IJssel-Vecht en Twente-ZHO.²⁵

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

ROCOV is een afkorting voor Regionaal Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer. De rol van het ROCOV is binnen de Wet personenvervoer 2000 bepaald. ROCOV Overijssel krijgt subsidie van de provincie om haar taken uit te voeren. De taak van het ROCOV is gevraagd en ongevraagd advies geven op het gebied van OV. Dit gebeurt aan de provincie en de vervoerders. Binnen het ROCOV zijn er de werkgroepen Spoor en Stad & streek. Uit de werkgroep moet uiteindelijk een breed gedragen advies naar voren komen. ROCOV heeft diverse leden die vanuit hun eigen invalshoek de belangen van hun achterban vertegenwoordigen zoals de fietsersbond, studenten, de Oogvereniging etc. Deze belangen worden gebundeld binnen het ROCOV en hierdoor vertegenwoordigt het ROCOV een breed scala aan reizigersbelangen.

2.4 Financiën

2.4.1 Herijking

De basis van de financiële kaders van het huidige OV-beleid zijn vastgelegd in de Herijking (2013) en het Koersdocument (2016). PS besloten tot een bezuinigingspakket van € 7,0 miljoen per jaar op het voorzieningenniveau, passend bij de aangescherpte visie op OV, en bestaande uit vijf pakketten:

- *Pakket A*: Optimaliseren van het kernnet (€ 0,5 miljoen);
- *Pakket B*: Deels laten vervallen parallelle lijnen (€ 1,0 miljoen);
- *Pakket C*: Laten vervallen schoolvakanties aanvullend netwerk (€ 0,5 miljoen);
- *Pakket D*: Laten vervallen regiotaxi West-Overijssel²⁶ (€ 2,5 miljoen) en

²⁵ Schriftelijke toevoeging provincie Overijssel, februari 2025.

²⁶ In 2013 was Provincie Overijssel nog niet bevoegd om te besluiten over Regiotaxi Twente. Overigens hebben de gemeenten in Twente in 2015 zelfstandig besloten om OV geen onderdeel meer te laten zijn van Regiotaxi Twente

- *Pakket E: Herontwerp stadsnet (€ 2,5 miljoen).*

Deze maatregelenpakketten zijn verder uitgewerkt en onderbouwd. Voor drie andere pakketten ‘verdergaande maatregelen aanvullend net’, ‘verdergaande maatregelen stad’ en ‘bezuinigingen kernnet’ wordt niet gekozen omdat de impact hiervan op de bereikbaarheid met openbaar vervoer groter is.

GS informeren PS daarna in een drietal brieven²⁷ en door middel van een evaluatie (2018)²⁸ over het verloop van de herijking. In de evaluatie beschreven GS de financiële ontwikkelingen na de herijking als volgt:

“De jaarlijks doorgevoerde bezuinigingen en het opheffen van de OV-regiotaxi in 2017 zorgen voor structureel lagere kosten. Via de reguliere P&C cyclus bent en wordt u hiervan op de hoogte gehouden. Na de aanpassingen in de dienstregeling in december 2018 bereiken we het gewenste beheersbare begrotingsevenwicht.

De afnemende tekorten in de afgelopen jaren hebben we grotendeels vanuit de reguliere mobiliteit-risicoreserve (tot 31.12.2017 bestemmingsreserve Verkeer en Vervoer geheten) kunnen dekken.

De OV-index is in de afgelopen jaren, door de economische crisis, lager uitgevallen dan waar ten tijde van uw besluit over de herijking rekening mee was gehouden.

Daardoor zijn de OV lasten in de afgelopen jaren relatief weinig gestegen. Inmiddels is de economie weer flink aangetrokken, wat we terug zien in hogere OV-indexen.

Bij de perspectiefnota 2018 heeft u besloten om onze OV budgetten m.i.v. 2018 te indexeren met een vijfjaarsgemiddelde van de OV-index. Daarmee is een structurele oplossing ingevoerd, om evenwicht tussen de kostenontwikkeling van het OV en het daarvoor beschikbare budget te bevorderen. Aanvullend heeft u besloten om m.i.v. 2018 een (risico)reserve Openbaar Vervoer in te stellen om vertragingseffecten (OV index stijgt sneller dan vijfjaarsgemiddelde) te kunnen opvangen (PS/2017 /664).

De kosten voor nieuwe initiatieven zijn tot op heden nog zeer beperkt gebleven. Dat heeft enerzijds te maken met de eenvoud van de tot nu toe gekozen oplossingen, maar ook met de lange doorlooptijd van het opzetten van projecten.

U stelde in 2014 de volgende incidentele middelen beschikbaar:

- *Ombouwbudget van € 30 miljoen, bestaande uit:*
 - *€ 20 miljoen voor afdekking van de exploitatie tekorten*
 - *€ 10 miljoen om effecten te verzachten (amendement Van Abbema - Buursink).*
- *Transitiebudget van 3 maal € 2 miljoen voor de alternatieven aan de onderkant van het OV, na het vervallen Regiotaxi (amendement Van Abbema - Buursink).*

Op dit moment is € 27,8 miljoen nog niet bestemd (situatie 2018 na aftrek van nog te formaliseren toezeggingen).”

In het koersdocument OV uit 2016 staat ook 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.

²⁷ Voortgang Herijking OV-tactiek (2014), Tweede voortgangsbrief Herijking OV-tactiek (2014) en Derde voortgangsbrief Herijking OV-tactiek (2015).

²⁸Evaluatie Herijking (2018)v.

2.4.2 Exploitatiebudget openbaar vervoer

De provincie heeft op de jaarlijkse begroting middelen staan die bestemd zijn voor het openbaar vervoer. Deels zijn dit middelen waarmee de provincie projecten realiseert die ten dienste staan van het openbaar vervoer, zoals het realiseren van infrastructuur, overstappunten van fiets of auto naar OV, toiletten in de treinen elektrificatie. Het andere deel is bestemd voor de exploitatiesubsidies die de vervoerders ontvangen van de provincie om de dienstregelingen te kunnen rijden. We legden in dit onderzoek de focus op dit tweede deel: de middelen die gemoeid zijn met het laten rijden van het openbaar vervoer en de aanvullende mobiliteitsdiensten. Oftewel op de OV-exploitatie.

Voor dit onderzoek wilde de Rekenkamer tussen 2014 en 2024 in kaart brengen wat de budgetten waren voor de OV-exploitatie en welk deel daarbij van het Rijk kwam en welk deel van de provincie. Deze vraag stellen bleek gemakkelijker dan hem beantwoorden. De eerste complicerende factor bleek dat de exploitatiekosten moeilijk uit het totale budget te onderscheiden waren. Uit de provinciale informatiesystemen viel het exploitatiebudget te destilleren op totaalniveau voor alle Overijsselse (zowel bus- als spoor) concessies samen. Tabel 4 laat dit zien.

Tabel 4: Totale lasten OV-exploitatie zowel trein- als busconcessies (excl. incidentele investeringen)

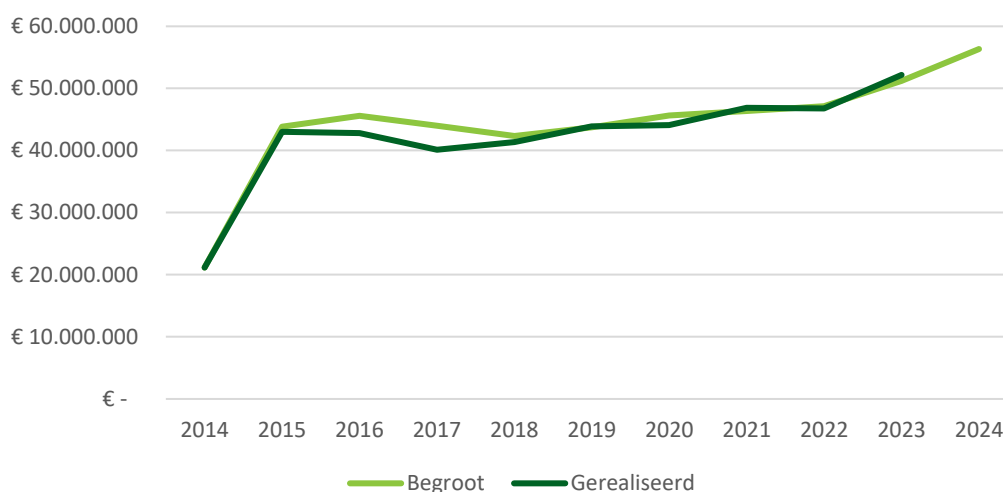
	Begroot	Gerealiseerd
2014	31.626.500	29.787.773
2015	60.886.000	59.279.967
2016	64.067.203	61.070.971
2017	70.035.930	62.841.279
2018	54.571.181	51.609.691
2019	54.089.750	53.444.890
2020	57.286.500	54.126.750
2021	57.179.500	58.244.197
2022	59.470.977	59.233.394
2023	61.830.190	60.984.972
2024	61.121.225	

Bron: aanlevering provincie Overijssel.

Na het jaar 2014 kwam de regio Twente onder de provincie te vallen, dus dat verklaart de stijging vanaf 2015. Daarnaast ligt het bedrag in de periode tussen 2015 en 2017 steeds hoger. In 2018 is er een flinke daling en stijgt het bedrag dan jaarlijks zonder grote uitschieters.

De lasten per concessie achterhalen bleek alleen mogelijk inclusief de incidentele kosten. Figuur 7 geeft hiervan een overzicht voor de concessies met busvervoer (IJssel – Vecht en Twente ZHO).

Figuur 6: Begrote en gerealiseerde middelen bus en multimodaal totaal (incl. incidentele investeringsmiddelen)



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. informatie aangeleverd door provincie Overijssel.

Hoeveel middelen van het Rijk gebruikt werden voor de OV-exploitatie en welk deel provinciale middelen betrof, bleek niet uit de provinciale systemen te destilleren. In 2014 en 2015 ontving de provincie middelen vanuit het Rijk voor de OV-exploitatie via de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer. De decentrale overheden kregen zelf de ruimte om binnen de BDU prioriteiten te stellen. De enige randvoorwaarde, die het Rijk aan het besteden van het beschikbare geld stelde, was dat het de voorbereiding en uitvoering van het regionale verkeer- en vervoerbeleid ten goede kwam. In 2016 kwamen de middelen vanuit het Rijk via de Decentralisatie-uitkering (DU-uitkering) en vanaf 2018 via het provinciefonds. Het provinciefonds is een algemene uitkering en dus niet geormerkt voor een specifiek doel. Dat betekent dat de provincie zelf besluit welk deel vanuit het provinciefonds zij wenst te bestemmen voor de openbaar vervoer. Welk deel daarvan naar de exploitatie van OV gaat is niet te onderscheiden, omdat het Rijksdeel en provinciale deel samen beschikbaar komen voor OV. En daarbinnen wordt gespecificeerd naar exploitatie en andere posten. Vanaf dat moment is de herkomst niet meer te specificeren.

In de Nota van Uitgangspunten worden voor de concessies ook kaders gesteld voor de financiën. Ook worden er keuzes meegegeven die PS nog kunnen maken bij de aanbesteding om (bij) te sturen op bereikbaarheid. Wanneer het aanbod van de winnende vervoerder niet is wat de provincies ervan verwachtten, heeft de provincie de mogelijkheid om dit te accepteren, zelf maatwerk te organiseren ter aanvulling op het aanbod van de vervoerder of extra budget beschikbaar te stellen om extra OV bij de vervoerder in te kopen. Voor het maken en uitvoeren van deze keuze hebben de provincies tussen het moment van gunnen en de start van de nieuwe concessie ruim een jaar de tijd.²⁹ In de praktijk is dit in de onderzoeksperiode niet gebeurd. Voor de aanbesteding van de concessie Twente – ZHO gaven GS aan PS aan dat om het huidige

²⁹ Nota van Uitgangspunten 2018.

voorzieningsniveau (stand 2022) te kunnen voorzetten extra middelen nodig zijn. De middelen zijn ter beschikking gesteld in de perspectiefnota van 2023, jaarlijks € 2,8 miljoen gedurende maximaal vijf jaar extra voor het betreffende concessiebudget.

Ook spelen diverse landelijke ontwikkelingen in de financiering van het openbaar vervoer. De eerste is de vergoeding voor de Studenten OV-Chipkaart. Het ministerie van OCW heeft contracten met de vervoerders om studenten een OV-chipkaart met reisrecht aan te bieden tegen een vergoeding vanuit het ministerie. Per 1 januari 2024 verlaagt OCW de vergoeding met 20%. Hoewel de regionale overheden niet direct betrokken zijn bij dit contract, zal de verlaging van de vergoeding negatief uitpakken voor de opbrengsten. Hiervan ondervindt de provincie direct effect bij de treinconcessies waarvoor zij opbrengstverantwoordelijk zijn en indirect bij de busconcessies waar de provincie garanties over de opbrengsten met de vervoerders afgesproken hebben.

Een tweede ontwikkeling is indexering van kosten die uit de pas loopt met de te ontvangen middelen. Via een jaarlijkse index zijn snelle prijsstijgingen van de afgelopen jaren verwerkt in de subsidies vanuit de overheden en de tarieven aan de klanten. In de praktijk betekent dit dat de provincie vervoerders meer moet betalen. Terwijl de bijdrage die provincies ontvangen van het Rijk gebaseerd is op een andere index en de provincie dus niet meer ontvangt. Als beide indexen niet in balans met elkaar zijn, dan ontstaat er een gat in de financiering.

Afgelopen jaren informeren GS PS bij het toezenden van de vervoerplannen ook over dit soort ontwikkelingen en de financiële implicaties daarvan. Voor 2024 en 2025 schrijven GS dat bovenstaande ontwikkelingen opgevangen kunnen worden uit de bestemmingsreserve OV (die is ingesteld om tekorten op te vangen die worden veroorzaakt door afwijkende OV-indexen) en vanuit extra structurele Rijksmiddelen die vanuit de Motie Bikker beschikbaar zijn gesteld.³⁰

³⁰ Brieven van GS over vervoersplannen 2024 en 2025.

3 Ontwikkeling aanbod OV

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling in het aanbod van openbaar vervoer in Overijssel in de periode 2014 tot en met 2024. We kijken naar de ontwikkeling van dienstregelingen, de ontwikkeling van routes (lijnnetwerk en haltes), de bereikbaarheid van voorzieningen en de 'mobiliteitsmix'.

Normen

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

Bevindingen

- De provincie heeft zicht op belangrijke ontwikkelingen in het OV-aanbod. GS hebben PS geïnformeerd over jaarlijkse veranderingen in dienstregelingen en door middel van vervoerplannen hebben GS zicht op ontwikkelingen in het OV-aanbod in concessies en aanpassingen op lijnniveau. PS ontvangen sinds 2021 ook deze vervoerplannen.
- We hebben bij de provincie gegevens opgevraagd over dienstregelingen, haltes en betrouwbaarheid. Het verzamelen en aanleveren van deze gegevens had veel voeten in de aarde. Het heeft uiteindelijk geleid tot indicatieve overzichten. De provincie beschikte zelf, voordat wij de uitvraag deden, niet over deze meerjarige overzichten.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- De provincie gebruikt actuele data over dienstregelingen en rituitval voornamelijk om te sturen in het kader van concessiebeheer: de realisatie van de jaarlijkse afspraken met vervoerders en de uitvoeringskwaliteit. Deze gegevens werden niet gebruikt om meerjarige ontwikkelingen en trends in beeld te brengen.
- Beleidskeuzes die in de herijking en het koersdocument gemaakt zijn, zijn ook in de praktijk terug te zien. Bij gemaakte keuzes in het OV-aanbod wordt de link met het beleid ook geregeld gelegd. Zo is er in lijn met het beleid een vermindering in dienstregelingen in de jaren 2014 – 2019. Dit is vooral gerealiseerd door de het opheffen van parallelle lijnen, herontwikkeling van het stadsnet en optimalisatie van het kernnet.
- Ook de beleidskeuze om vraag en aanbod van het OV met elkaar in balans te laten zijn, is in de praktijk terug te zien. Waar het gebruik van bussen te laag is, was dat soms reden om het aanbod (frequentie/route/halte/lijn) aan te passen.
- Veranderingen in het OV-aanbod zijn onderbouwd in de vervoerplannen waarbij de implicaties, overwegingen en effecten op reizigers worden toegelicht. Daarbij worden mogelijke alternatieven voor een lijn benoemd, zoals de trein, andere buslijn of ontstaat er een buurtbus. Soms is er geen OV-alternatief als een lijn aangepast wordt.
- In de praktijk is te zien dat de grote lijnen van het vervoernetwerk hetzelfde zijn gebleven. Op detailniveau zijn wel veel aanpassingen te zien. Bijvoorbeeld dat de bedieningen in de daluren minder wordt, dat bediening in steden minder uitgebreid is, dat er lijnen gestrekt worden en dat het totaal aantal haltes omlaag gaat.
- De focus op het kernnet komt in de praktijk op punten ook naar voren, al blijkt ook dat in de praktijk meer op netwerkniveau (het gehele netwerk van verbindingen) gekeken wordt. Het onderscheid tussen kernnet en mobiliteitsmix is in de praktijk minder scherp dan in het beleid.
- Alle aanpassingen bij elkaar opgeteld leiden ertoe dat de bereikbaarheid in de provincie meer rood dan blauw kleurt wat betekent dat voorzieningen overall minder bereikbaar zijn geworden. Tegelijkertijd hebben provincie en vervoerders ook gewerkt aan doorontwikkeling van lijnen en is het aanbod voor reizigers op plekken ook beter geworden.
- In het beleid heeft de ‘mobiliteitsmix’ naast het kernnet een belangrijke plek. Doel is om ook buiten concessies andere mobiliteitsvormen aan te bieden. In de praktijk zijn er enkele succesvolle voorbeelden als alternatief vervoer zoals de buurtbus die een steeds belangrijkere plek krijgt en een aantal flexibele concepten. Deze concepten zijn maatwerk en alleen passend in specifieke situaties. De verwachtingen van maatwerkoplossingen buiten concessies om blijken tot op heden te hoog gespannen.

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

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

3.1 Ontwikkeling dienstregelingen

De provincie is opdrachtgever van de vervoerder voor het ontwikkelen en uitvoeren van de concessies. Uit de gunning van een aanbesteding volgt een afspraak over het aantal dienstregelingen dat een vervoerder jaarlijks gaat rijden. Dienstregelingen (dru's) zijn het aantal uren dat de vervoerder volgens de dienstregeling rijdt (één dienstregelinguur staat voor 1 voertuig 1 uur laten rijden). Dit aantal uren zijn bussen dus in totaal beschikbaar om passagiers naar hun bestemming te brengen. Treinen worden afgerekend in dienstregelingskilometers.

Jaarlijks geeft de provincie, in voorbereiding van het opstellen van het vervoerplan, aan de vervoerder mee welke speelruimte hij heeft in het aanbod qua aantallen dru's. Het kan zijn dat de provincie een nullijn meegeeft (het aanbod in aantallen dru's moet gelijk blijven in relatie tot de opdracht), dat de vervoerder meer dru's mag aanbieden of dat de vervoerder het aantal dru's moet verlagen.³¹ Er kunnen verschillen zitten tussen het aantal dienstregelingen dat de vervoerder heeft gepland voor een jaar en het aantal dru's dat uiteindelijk is gerealiseerd door de vervoerder. Bijvoorbeeld door stakingen, rituitval, feestdagen, personeelstekorten. In dit hoofdstuk hanteren we de *gerealiseerde* dru's in de afgelopen tien jaar en daarnaast zoomen we in op cijfers over rituitval.

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

³¹ Grote wijzigingen hierin hebben financiële consequenties voor de provincie zoals meerwerk.

3.1.1 Trends dienstregelingen

Het verzamelen van de data over de periode 2014-2023 bleek een grote inspanning te vragen vanuit de provincie en samenwerkingsorganisatie OV-Oost. Zij hebben hiervoor verschillende databestanden geraadpleegd en de uitkomsten daarvan zijn opgenomen in de tabellen in dit hoofdstuk. De opgenomen gegevens zijn indicatief. De provincie gebruikt actuele data over bijvoorbeeld dienstregelingen en rituitval voornamelijk om te sturen in het kader van concessiebeheer: de realisatie van de jaarlijkse afspraken met vervoerders en de uitvoeringskwaliteit. De meerjarige gegevens die wij opgevraagd hebben werden nu niet gebruikt om ontwikkelingen en trends in beeld te brengen.

Tabel 5 geeft een overzicht van het aantal dienstregelingen vanaf 2014 per concessie. Eind 2020 ging concessie Midden-Overijssel over in de grotere concessie IJssel-Vecht. Eind 2023 ging ook IJsselmond op in deze concessie. Voor het aantal uren van IJssel-Vecht betreft dit het Overijsselse deel (dus bijvoorbeeld zonder voormalige concessie Veluwe die hier ook onder valt).

Tabel 5: *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.

In de tabel is een aantal trends te zien. Allereerst is te zien dat het aantal dienstregelingen in de periode 2014-2019 voor de busconcessies terugloopt. Dit is vooral in Midden-Overijssel en in Twente te zien. In IJsselmond is er geen algehele daling in deze periode. De daling in Midden-Overijssel is vooral te verklaren door de herijking van het OV waartoe PS in 2014 besloten en die daarna ook in het Koersdocument 2016 is vastgelegd. 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.

GS informeerden PS ook over het verloop van de herijking middels drie voortgangsbrieven en een brief over een evaluatie in 2018. In 2018 schrijven GS dat vanaf 2014 ieder jaar een pakket aan bezuinigingsmaatregelen in de OV-dienstregeling is doorgevoerd en dat in de winter van 2018/2019 de laatste maatregelen worden doorgevoerd. Daarmee komt het totaal aan bespaarde dienstregelingen op ruim 20%

van het totaal aantal dienstregelingen Bus in West-Overijssel (concessie Midden en IJsselmond) ten opzichte van 2014.

Sinds 2021 ontvangen PS vervoerplannen van alle concessiegebieden waarin vervoerders wijzigingen in het OV-aanbod beschrijven en onderbouwen. Van de oudere vervoerplannen is een deel nog terug te vinden in het provinciale informatiesysteem.

Hieronder schetsen we achtergronden bij veranderingen in dienstregelingen aan de hand van enkele voorbeelden. De voorbeelden die we in dit hoofdstuk noemen zijn niet uitputtend. Sinds 2014 hebben de provincie en de vervoerders het OV-aanbod continu doorontwikkeld met vele verschillende soorten veranderingen; een halte meer of minder, een lusje meer of minder, een lijn die wegvalt, een bus die vaker of minder vaak gaat rijden. Doel is vaak het OV-aanbod voor de reiziger te verbeteren door bijvoorbeeld betere aansluitingen, meer reismogelijkheden of kortere reistijden. Tegelijkertijd is het doel ook het OV-aanbod kostenefficiënt in te richten.

3.1.2 Achtergronden veranderingen tot en met 2019

In de periode tot en met 2019 was de herijking een belangrijke factor in grotere aanpassingen in de dienstregeling. Hieronder beschrijven we enkele grote veranderingen in dienstregelingen per concessie voor de toen geldende concessiegebieden (zie figuur 7).

36

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Figuur 7: Kaart concessies 2015



Bron: Uitsnede concessiekaart OV-wiki

Midden-Overijssel

In de vervoerplannen van de concessie Midden-Overijssel wordt de beleidskeuze van de provincie en de samenhangende opdracht om het aantal dienstregelingen te verminderen aangehaald. De vervoerder schrijft in 2016 dat het doel om het aantal dienstregelingen met 7.000 uur te verminderen ruimschoots wordt behaald. Er wordt op lijnniveau toegelicht hoeveel uren er bespaard worden, wat de overwegingen zijn en wat dit betekent voor reizigers. Een groot deel van het aantal te besparen uren komt in

2016 door veranderingen in Zwolle Noord waar de bussen op twee lijnen anders gaan rijden en van elkaar losgekoppeld worden. Dit is in lijn met de keuze in de herijking om te besparen door het stadsnet te herontwerpen. De vervoerder licht toe dat door het loskoppelen van de twee wijken op een gemiddelde zaterdag 3 tot 4 reizigers 'geraakt' worden op een totaal van 2.206 reizigers en dat die reizigers nu niet langer kunnen kiezen voor het OV.

In 2017 wordt ook in Deventer het aantal dienstregelingen verminderd. In het vervoerplan 2017 staat dat in het kader van de herijking van de OV-tactiek de provincie de vervoerder vroeg om het halveren van de kwartier frequentie van de lijnen 2 en 3 te Deventer uit te werken voor de dienstregeling 2017. De vervoerder beschrijft de overwegingen daarbij:

'Een halvering van de frequentie heeft uiteraard een flinke impact op de reismogelijkheden. Vanzelfsprekend zijn er minder ritten maar ook heeft de reiziger minder keuze als het gaat om de aansluiting voor een eventuele vervolgreis. Ook zullen de bussen door deze maatregel met name in de spits voller zitten wat niet ten goede komt aan het comfort. Verwachting is dat het aantal reizigers dat gebruikt maakt van deze lijnen af zal nemen met 30%.

Voor lijn 2 betekent dit een vermindering van het aantal reisbewegingen met 236 op de maandag - vrijdag, ervan uitgaande dat reizigers zowel heen als terug reizen met het openbaar vervoer spreken we hier van circa 118 individuele passagiers. Op de zaterdag gaan het op lijn 2 om 128 reisbewegingen ofwel circa 64 passagiers. Lijn 3 verliest op de maandag tot vrijdag 214 reisbewegingen, circa 107 passagiers en op de zaterdag 74 reisbewegingen, 37 passagiers.

Een gevolg van deze maatregel is een vermindering van de dienstregelingen, op basis van een standaard jaar zoals beschreven in de concessievoorwaarden betekent dit een vermindering van het aantal uren voor lijn 2 van 2164 en voor lijn 3 van 2166.'

Een andere beleidskeuze in de herijking is de optimalisatie van het kernnet. In het vervoersplan 2017 beschrijft de vervoerder in lijn met deze keuze aanpassingen voor de corridor Zwolle – Dedemsvaart – Coevorden. Hieronder vallen vijf lijnen die in samenhang bekeken worden waaronder twee kernnetlijnen: Zwolle – Coevorden en Hoogeveen – Hardenberg en daarnaast één aanvullende lijn en twee scholierenlijnen. De wijzigingen die in totaal op de lijnen gedaan worden komen uit op een besparing van ongeveer 5.000 dienstregelingen per jaar. Daarbij is voor alle vijf lijnen samen gekeken hoe de beschikbare uren ingezet worden. Er wordt vooral ingezet op een snelle verbinding tussen Zwolle en Dedemsvaart waar juist uren bijkomen. Hierbij wordt het grote potentieel aan studenten die met deze lijn reizen genoemd. Met dit voorstel is de verwachting een bescheiden aantal extra reizigers doordat de snelle verbinding een alternatief wordt voor de auto. De geschatte reizigerstoename bedraagt 50 passagiers per doordeweekse dag. Ook wordt gekeken naar andere verbeteringen zoals verbeterde overstapmogelijkheden. Minder drukke delen verliezen juist uren, bijvoorbeeld het deel Slagharen – Coevorden waar in de avond en in het weekend op dat moment minder bussen gaan rijden.

Uit dit voorbeeld blijkt dat de focus op het kernnet in de praktijk plaatsvindt. Al blijkt het onderscheid tussen kernnet en mobiliteitsmix is in de praktijk in zijn algemeenheid minder scherp dan in het beleid. In een interview wordt toegelicht dat in de praktijk op dit moment meer op netwerkniveau gekeken wordt.

Een derde beleidskeuze die in de vervoerplannen is terug te zien is het schrappen van parallelle lijnen. Voor twee lijnen worden de zaterdagdiensten geschrapt: tussen Zwolle en Deventer en tussen Zwolle en Raalte, omdat tussen deze plaatsen ook treinen rijden en de bezetting op zaterdagen laag is.

IJsselmond

In de vervoerplannen van de concessie IJsselmond komt de herijking minder prominent naar voren. Ook in de ontwikkeling van het aantal dienstregelingen in tabel 5 is er in het Overijsselse deel van deze concessie geen duidelijke trend te zien in de jaren 2014 tot en met 2019. In 2018 is het aantal uren wat hoger, in 2019 weer wat lager en verder blijft het aantal uren stabiel. Op basis van de ontwikkeling van het aantal uren lijkt het beleidsvoornemen om de bezuinigingen in generieke zin door te voeren en niet sterk te variëren naar gebied of concessie in de praktijk niet gerealiseerd. Te zien is namelijk dat in Midden-Overijssel wel een daling van het aantal dru's is en in IJsselmond niet. In interviews worden twee redenen genoemd dat het aantal uren in deze regio niet afneemt ondanks de herijking. De eerste is dat er minder mogelijkheden zijn om het aantal dienstregelingen te verminderen. Er zijn minder lijnen en de frequenties zijn al lager dan in Midden-Overijssel. Er zijn ook geen stedelijke netwerken zoals in Deventer of Zwolle. De tweede reden is dat het een gezamenlijke concessie met Flevoland betreft.

In het jaar 2019, wanneer het aantal dienstregelingen daalt in vergeleken met 2018, wordt in het vervoerplan van concessiegebied IJsselmond wel uitgebreid ingegaan op de provinciale herijking. De vervoerder schrijft dat er van de provincie een aantal verzoeken zijn tot wijziging per februari 2019 zijn ontvangen voortkomend uit het koersdocument. De voorstellen van de provincie zijn bekeken en per voorstel is onderbouwd wat de implicaties daarvan zijn. Op basis hiervan is één van de vier voorstellen om het aantal uren in de provincie Overijssel te verminderen doorgevoerd namelijk het opheffen van de lijn Meppel-Blauwe hand (een buurtschap in de gemeente Steenwijkerland). Als alternatief komt er een scholierenlijn. In het vervoerplan staat dat op de stadslijn in Kampen niet wordt bezuinigd vanwege lopende onderhandelingen over het vroegtijdig beëindigen van de concessie. Op een andere lijn is onderbouwd dat het vanuit vervoerkundig perspectief (stijging aantal instappers) niet wenselijk is te bezuinigen.

Twente

In de evaluatie van de Herijking stond dat de transitie in het openbaar vervoer ook ging gelden voor Twente. In interviews werd aangegeven dat er kritisch is gekeken naar het aanbod en de vraag van het openbaar vervoer in Twente, volgens de gebruikelijke werkwijze. Beide zijn terug te zien in de vervoerplannen. Dit heeft geleid tot een daling van het aantal dienstregelingen sinds 2014.

In het Vervoerplan 2017 staat over ontwikkeling in het OV-aanbod: *‘Dit vervoerplan zal voornamelijk gedomineerd worden door enkele ingrijpende maatregelen die we willen doorvoeren naar aanleiding van de veranderende situatie rondom het openbaar vervoer. We richten ons dan vooral op lijnen met een zeer slechte kostendekkingsgraad en stellen waar nodig alternatieven voor om beter aan te sluiten bij de vraag vanuit de Twentse inwoners.’*

En in het Vervoerplan 2018 staat: *‘Dit vervoerplan is een tussenstap in het realiseren van de lange termijn OV-visie: een passend OV-mobiliteitsaanbod voor de inwoners van Twente. Vanuit besparingen op reguliere dienstregelingen waar vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten, maken we ruimte voor maatwerk en nieuwe initiatieven.’* Doel is vraag en aanbod op een passende en eigentijdse wijze aan elkaar koppelen.

Ontwikkelingen die in de praktijk terug te zien zijn, zijn lijnen die buurtbussen worden en frequenties die omlaag gaan of in enkele gevallen dat ritten in de daluren vervallen. Voor 2017 en 2018 staan hieronder de wijzigingen die voornamelijk effect hebben op het aantal dru's op een rij. Voor 2017 ten opzichte van 2016:

- Lijn 5 in Enschede wordt deels buurtbus 505.
- Lijn 6 in Enschede wordt deels buurtbus 506.
- Lijn 14 in Hengelo wordt opgeheven, lijn 12 die de andere richting op rijdt, blijft rijden.
- Lijn 25 in Almelo wordt buurtbus 525 + scholierenlijn 681.
- Lijn 50 Hengelo-Borne wordt vervangen door de ‘dorpslijn’ 30 in Borne.
- Lijn 60 Enschede-De Thij vervalt in vakanties en zaterdags.

En 2018 ten opzichte van 2017:

- Lijn 4 en 5 worden in 's Zwering samengevoegd.
- Lijn 30 in Borne wordt buurtbus 530/531.
- Lijn 51 rijdt straks in Borne (buurtbus 532 neemt de wijk Letterveld over) en rijdt in de avonduren en zaterdags ook weer tussen Borne en Hengelo.
- Lijn 61 rijdt niet meer tussen Van Heekplein en station Enschede.
- Lijn 66 Neede-Delden rijdt alleen nog in de spits. Ook extra ritten in daluren tussen Delden en Almelo vervallen..
- Lijn 83 Almelo-Vriezenveen rijdt in de daluren 2x ipv 1x/uur.
- Lijn 96 Rijssen-Nijverdal rijdt niet meer naar Hellendoorn; dat deel wordt buurtbus 597.
- Start TwentsFlex in Rijssen-Holten (nu FlexRRReis, daarover later meer).

Over lijn 14 die wordt opgeheven toegelicht dat dit voornamelijk te maken heeft met het gebruik van deze lijn en daarmee ook met de kostendekkingsgraad. Ter illustratie: de kosten van deze lijn zijn op dat moment circa € 216,000 per jaar en de reizigersopbrengsten circa € 13,000. Dit is een kostendekkingsgraad van 6%. De vervoerder schat in dat van de 51 passagiers die per dag gebruik maken van lijn 14, de helft niet langer voor de bus zal kiezen om op het station te komen. De andere helft zal

hoogstwaarschijnlijk met lijn 12 gaan reizen. Met het opheffen van lijn 14 wordt het aantal dienstregelingen verminderd met circa 2600 per jaar.³²

3.1.3 Achtergronden veranderingen vanaf 2020 (na afronding herijking)

In 2020 is de herijking afgerond. In de omvang van de dienstregelingen zijn een aantal veranderingen te zien waarvan de twee grootste corona en nieuwe concessieperiodes zijn. In 2020 startte de concessie IJssel – Vecht. De winnende inschrijving kwam met een OV-aanbod waarbij het aantal dienstregelingen voor de gehele concessie toenam met ongeveer 15%. Hierbij wordt in het vervoerplan 2021 aangegeven dat het OV-aanbod voor het grootste deel van de reizigers daarom groter wordt. Bij de inzet van de dienstregelingen wordt nog wel gekeken naar efficiëntie en voorkomen van parallelle lijnen, waardoor sommige reizigers ook op zoek moeten naar een alternatief of te maken krijgen met een grotere afstand naar de dichtstbijzijnde halte.

Uiteraard heeft ook corona effect gehad op het OV-aanbod. Sinds de start van de coronapandemie wordt in de OV-concessies een aangepaste dienstregeling gereden. Daarmee werden kosten bespaard. Het sterk gedaalde aantal reizigers zorgde enerzijds voor minder inkomsten en maakte anderzijds mogelijk dat een aangepaste dienstregeling geen grote problemen opleverde. Voor de concessies IJssel-Vecht en Twente ging het om de vakantiedienstregeling plus enkele scholierenlijnen. In IJsselmond is de frequentie in de dalperiode op een aantal lijnen verlaagd. Dat betekende tussen de 90% en 95% van het vervoeraanbod ten opzichte van voor de coronapandemie. In 2022 nam het vervoeraanbod ten opzichte van 2021 toe: in de concessie IJssel-Vecht met ongeveer 2%, in de concessie Twente met ongeveer 0,5% en in de concessie IJsselmond met ongeveer 5%.³³ Ook in 2023 was er nog sprake van afschaling, bijvoorbeeld in IJsselmond. Het aantal reizigers steeg weer, maar de reizigersinkomsten lagen nog niet op het niveau van voor corona. Bovendien stopte de beschikbaarheidsvergoeding openbaar vervoer (BVOV, die vanuit het Rijk ontvangen werd om tekorten die waren ontstaan door Corona op te vangen).³⁴

Voor 2025 is het de afspraak tussen EBS en haar opdrachtgevers dat het aantal DRU's in de dienstregeling per 15 december 2024 gelijk is aan het aantal DRU's op 10 december 2023.³⁵

Een derde ontwikkeling die effect heeft op de dienstregelingen zijn personeelstekorten en rituitval. In de concessie IJssel-Vecht is de dienstregeling per 14 april 2024 gewijzigd in verband met de onbetrouwbare uitvoering van de dienstregeling tot dat moment. EBS heeft per 15 december 2024 weer voldoende personeel om het aangeboden voorzieningenniveau uit te kunnen voeren. Tijdelijke

³² Vervoerplan 2017.

³³ GS-brief vervoerplannen 2022.

³⁴ Vervoerplan IJsselmond 2023.

³⁵ GS brief vervoerplannen 2025.

afschalingsmaatregelen worden grotendeels teruggedraaid.³⁶ Op verzoek van PS worden zij nu periodiek door GS geïnformeerd over rituitval.

De Rekenkamer heeft ook historische cijfers over betrouwbaarheid rituitval en punctualiteit opgevraagd bij de ambtelijke organisatie. Rituitval kan, naast stakingen, feestdagen en inschattingen in verband met evenementen, een reden zijn waarom de gerealiseerde dienstregelingen lager liggen dan gepland en geeft samen met punctualiteit een indruk van de betrouwbaarheid van het OV-aanbod. Het bleek nu niet mogelijk complete historische cijfers over betrouwbaarheid aan te leveren. Recente cijfers zijn er altijd wel en worden gebruikt voor het beheer van concessies. In interviews wordt toegelicht dat de betrouwbaarheidscijfers in het verleden geen grote uitschieters lieten zien en vooral in de afgelopen twee jaren een afwijkend beeld lieten zien. We hebben voor één concessie cijfers van rituitval ontvangen en daaruit komt dit beeld ook naar voren.

3.2 Ontwikkeling routes

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

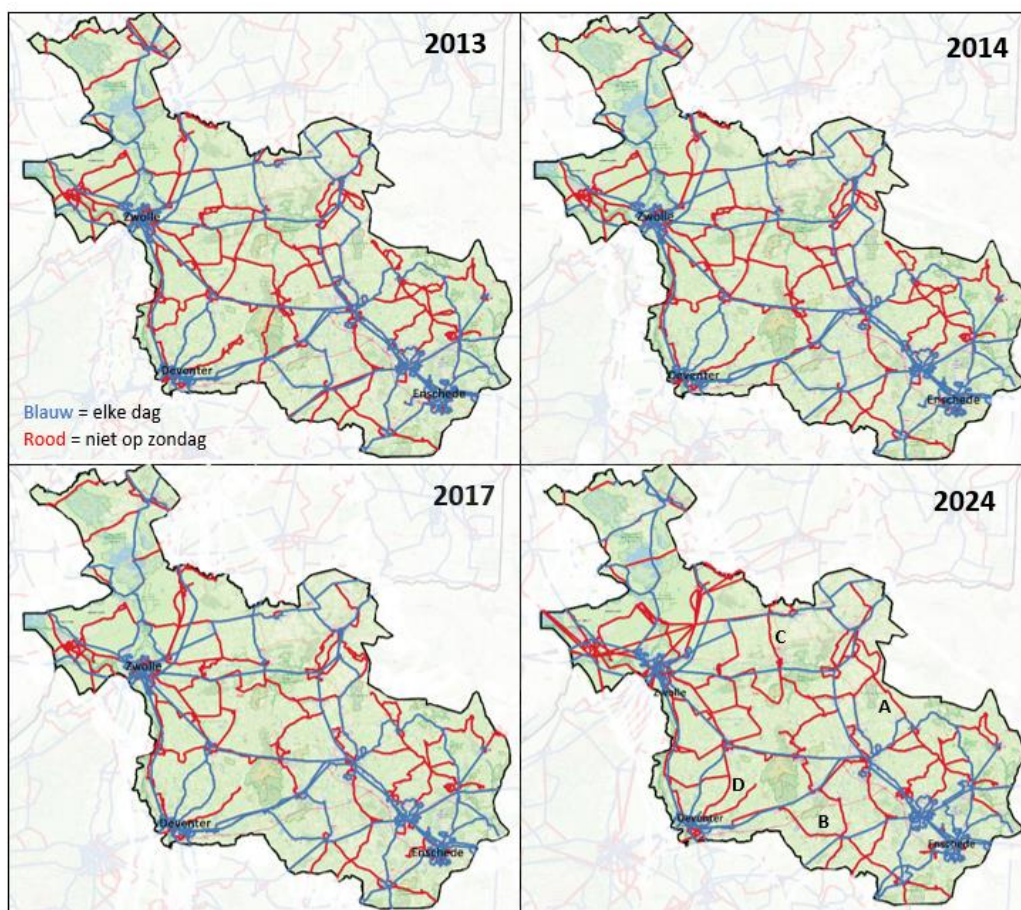
We brengen de routes in beeld op basis van de ontwikkelingen in de lijnen (lijnnetkaarten) en de haltes. Een lijnnetkaart is een plattegrond van een vervoersgebied met daarin de routes van de buslijnen. Een deel van de veranderingen in dru's is hier juist niet zichtbaar op: bijvoorbeeld als de frequenties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

³⁶ Brief aan PS vaststelling dienstregelingen openbaar vervoer 2025.

3.2.1 Lijnnetwerk

Het lijnnetwerk laat zien via welke lijnen de bussen en treinen rijden. We kijken hoe de OV-verbindingen liepen in 2013 (als 0-meting), 2014 en ter vergelijking hoe ze in 2017 en 2024 lopen. Figuur 8 geeft het busnetwerk in 2013, 2014, 2017 en 2024 weer.

Figuur 8: Lijnnetwerk openbaar vervoer (Overijssel) 2013, 2014, 2017, 2024



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

Op hoofdlijnen, 'door de oogharen heen' is het netwerk van 2024 hetzelfde als het netwerk van 2014. Dat is in lijn met de veel gehoorde opmerking in de gesprekken dat een groot deel van het lijnennetwerk min of meer vast ligt en redelijk 'uitontwikkeld' is. Treinssporen veranderen logischerwijs haast niet en daarmee het landelijke en regionale treinverkeer ook niet en datzelfde geldt voor de logica van reizigersstromen van bewoonde gebieden naar voorzieningen.

Tegelijkertijd zijn ook veranderingen zichtbaar op de kaarten. Vergelijken met het jaar 2013, het jaar voordat tot de herijking besloten werd, zag het netwerk er op sommige plekken anders uit dan nu. Op enkele plekken zijn er extra lijnen bijgekomen, op wat meer plekken zijn er lijnen verdwenen. Dit gaat meestal niet om hele busverbindingen

maar om lijnen die lussen extra of minder doen. Deze veranderingen worden onderbouwd in de vervoerplannen die de vervoerders elk jaar opstellen, ter consultatie naar gemeente en ROCOV gaan en waar GS over besluiten. Veranderingen kunnen verschillende redenen hebben, zo ook het verdwijnen van een lijn. Bijvoorbeeld omdat het een parallellijn betreft zoals de lijn spitslijn Ommen – Zwolle. Vanaf december 2020 werd de buslijn in de spits tussen Ommen en Zwolle opgeheven, met name omdat de trein een goed alternatief biedt. Bovendien was het aantal reizigers minder dan verwacht. In het vervoerplan staat: *‘Lijn 267 is in 2018 gestart als spitsversterking voor de spoorverbinding Emmen-Zwolle, maar heeft niet het gewenste succes met gemiddeld maar 10 à 20 reizigers per rit in de ochtendspits en 5 à 10 reizigers in de middagspits.’* Parallellijnen schrappen die niet voldoende meerwaarde hadden, was één van de uitgangspunten van de herijking.

Voorbeeld Manderveen: lijn aangepast

In het noordoosten (zie letter A op de kaart van 2024) van Overijssel doet de (buurt)bus Manderveen niet meer aan, daar is een rode buslijn verdwenen. Tegelijkertijd is de rode lijn nu wel doorgetrokken (met overstap) tot Hardenberg.

In het vervoerplan staat hierover:

De gemeente Tubbergen heeft de wens een OV-verbinding tussen Tubbergen en Hardenberg te realiseren. Momenteel is er alleen een verbinding mogelijk via Almelo, terwijl lijn 591 en de Midden-Overijsselse buurtbus 598 (Hardenberg – Kloosterhaar) elkaar tot op enkele kilometers naderen. Een onderzoek uitgevoerd door studenten van Saxion Hogeschool heeft uitgewezen dat er ook potentieel is. Reden om onderzoek te doen naar mogelijkheden voor het daadwerkelijk realiseren van een OV-verbinding Tubbergen – Hardenberg. De provincie Overijssel heeft hiertoe een voorstel opgesteld, dat is besproken met de buurtbusverenigingen en de gemeenten Hardenberg en Tubbergen. Dit heeft geleid tot een principe-voorstel, dat hieronder nader wordt toegelicht.

Voorstel en onderbouwing

Het is mogelijk een ov-verbinding te realiseren tussen Tubbergen en Hardenberg. Er wordt voorgesteld de buurtbus 598 vanuit Kloosterhaar door te trekken naar Bruinehaar en aldaar een overstap te bieden op lijn 591 verder naar Tubbergen, via de bestaande spitsroute (dus zonder Manderveen). Het gebruik van en naar Manderveen is uiterst summier, daarom is dit geen bezwaar vanuit de buurtbusvereniging.

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 ook 's avonds niet. Bijvoorbeeld omdat het een buurtbus is die door vrijwilligers gereden wordt. Voorbeelden van buslijnen die van blauw naar rood zijn gegaan:

- Naar Goor liepen eerst twee ‘blauwe’ busverbindingen. Nu zijn deze rood (zie letter B op de kaart). Eind 2018 werd de dienstregeling van de lijn Almelo – Borculo

ingeperkt. Eind 2021 werd de frequentie verder verlaagd en werd de vakantiedienstregeling de basisdienstregeling.

- Vanuit Hoogeveen via Balkbrug naar Ommen liep tot en met 2017 een ‘blauwe’ lijn. In 2024 is deze rood (zie letter C op de kaart). Deze valt onder concessie Groningen – Drenthe.

Ambtelijk wordt door de provincie toegelicht dat de veranderingen in deze verbindingen hebben plaatsgevonden omdat er (te) weinig instappers waren.

- Van Deventer naar Raalte liepen eerst twee blauwe verbindingen die allebei dagelijks reden. De lijnen vanuit Deventer werden in 2017 geherstructureerd in het kader van de herijking. De rechter blauwe lijn is nu rood (zie letter D op de kaart). Dit zijn twee losse rode verbindingen: de buurtbus van Deventer naar Heeten die nu alleen doordeweeks rijdt en de buurtbus Olst – Raalte is er als alternatief voor dat deel van de route gekomen.

Sommige ontwikkelingen zijn niet terug te zien in de kaarten:

- Op de lijnnetkaart zie je vooral wijzigingen op detailniveau/lijnniveau. Een directe doorvertaling van beleidskeuzes zoals ‘focus op kernnet’ en accenten op economie, leefbaarheid etc. is op dit niveau niet te zien. Bij het zoeken naar onderbouwing van veranderingen in lijnen komen verschillende factoren naar boven die soms voortkomen uit de herijking en vaak ook vanuit het doorontwikkelen van lijnen en de gedachte dat bussen niet met een te lage bezetting rond moeten rijden.
- Aanpassingen in de dienstregeling/frequentie zie je op deze kaarten vaak niet terug. Als een bus in plaats van 2x per uur naar 1x per uur gaat heeft dat impact op de bereikbaarheid, maar zie je dat op deze kaarten niet.
- Of een lijn een reserveerdienst (belbus) of buurtbus is (gereden door vrijwilligers) is ook niet te zien.
- Tenslotte was de winnende inschrijving voor concessie IJssel – Vecht gericht op realiseren van betere bereikbaarheid, onder andere door meer rechtstreekse en ook nieuwe verbindingen.³⁷

3.2.2 Ontwikkeling bushaltes

Tabel 6 (volgende pagina) geeft de ontwikkeling van het aantal haltes per concessiegebied weer. Er is een daling te zien in het voormalige concessiegebied IJsselmond (nu onderdeel van IJssel – Vecht) en Twente. Bij IJssel – Vecht gaat het om de totale concessie zoals die in 2022 was, hieronder vallen dus ook haltes buiten Overijssel. Dit zegt dus beperkt iets over het aantal haltes dat er binnen het Overijsselse deel van deze concessie.

³⁷ Presentatie infosessie 2022.

Tabel 6: Aantal bushaltes per concessiegebied (volgens de concessiegrenzen van 2022)

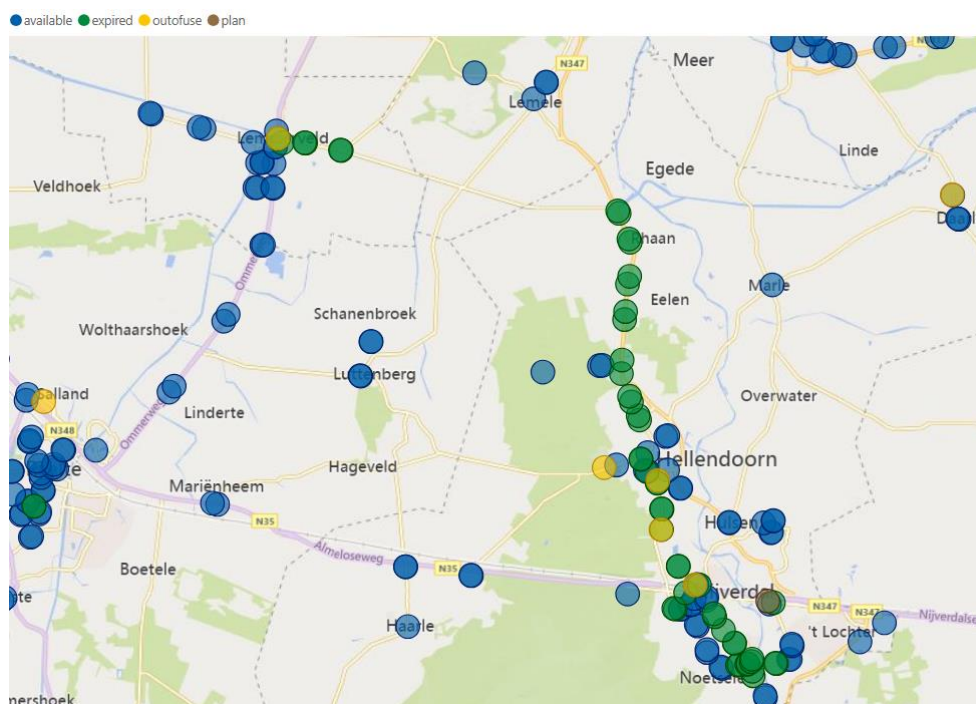
Concessie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
IJssel-Vecht	2863	2861	2843	2936	2764	2764	2943	2900	2862
IJsselmond	381	408	407	407	405	405	402	398	398
Twente	1671	1664	1663	1693	1544	1544	1543	1538	1550

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 wordt aangegeven dat veranderingen van het aantal haltes ook 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 het realiseren van een snellere verbinding door minder haltes van een halte ook in het belang zijn van de reiziger.

Hierna gaan we in op enkele voorbeelden van veranderingen van haltes en overwegingen die daarbij kunnen meespelen. De gele (buiten gebruik) en groene (verwijderd) haltes zijn op dit moment geen onderdeel van een dienstregeling. Daartegenover staat dat er soms ook haltes toegevoegd worden of haltes voor de gele en groene stippen in de plaats zijn gekomen. Nieuw geplaatste haltes zijn op de kaart niet te onderscheiden.

Figuur 9: Voorbeeld veranderingen bushaltes in omgeving Hellendoorn en Nijverdal.



Bron: Uitsnede overzicht haltes, aangeleverd door OV-Oost.

In Nijverdal zijn een aantal haltes vervallen door wijziging in de lijn van Nijverdal naar Rijssen. In 2018 reed deze lijn niet meer door naar Hellendoorn vanwege te weinig reizigers, minder dan twintig per dag. Ook ontstaat hiermee een betere aansluiting voor reizigers uit Rijssen op de trein naar Enschede en Zwolle. Eind 2018 vervielen nog een aantal haltes van de overgebleven reguliere lijn. Voor de reguliere lijn kwam op initiatief van de gemeente Hellendoorn een (extra) buurtbus in de plaats die een deel van de route opving. Vanaf december 2024 wordt de buurtbus juist weer doorgetrokken tot Hankate waardoor na acht jaar weer een reismogelijkheid tussen Ommen en Nijverdal ontstaat na het opheffen van de laatste schoolbus in 2016 vanwege te weinig reizigers.³⁸

Ook beleidskeuzes zijn op de kaart soms terug te zien, zoals het opheffen van parallelle lijnen. Bij Deventer is te zien op figuur 10 dat haltes zijn verdwenen die op de voormalige lijn richting Twello lagen (groene bolletjes). Deze is in eind 2020 geschrapt. Tussen Twello en Deventer rijdt ook een trein. Een verbeterde aansluiting van lijn 170 op de trein in Twello en de beperkte reizigersaantallen zijn de voornaamste reden voor het opheffen van de bus. Als effecten worden genoemd dat 65 reizigers per dag nu overstappen op station Twello op de trein naar Deventer. De Worp/De Hoven wordt niet langer bediend waardoor deze reizigers niet meer met het OV kunnen reizen. Gemiddeld stapten hier vier reizigers per dag in. Dat de haltes bij de Hoven verdwenen zijn is te zien op figuur 10.

Figuur 10: Voorbeeld verandering haltes Deventer-Twello en De Worp/De Hoven



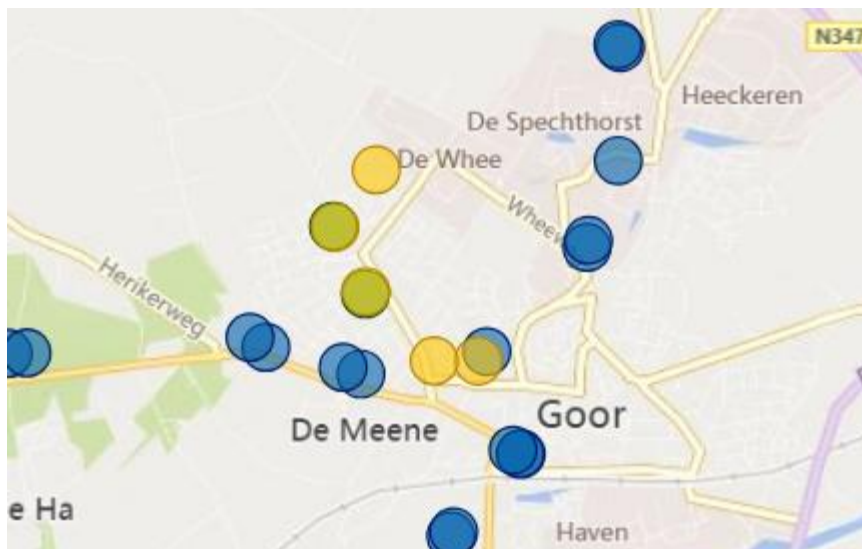
Bron: Uitsnede overzicht haltes, aangeleverd door OV-Oost.

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

³⁸ Ov-wiki https://wiki.ovinnederland.nl/wiki/Lijn_96_Rijssen_Station_-_Nijverdal_Station_en_vervoerplan_Twente_2018

Voor 2018 werd lijn 97 tussen Goor en Haaksbergen gestrekt met als reden dat reizigers daardoor overstapmogelijkheid krijgen in de richtingen van Haaksbergen en Holten.³⁹ Figuur 11 laat de vervallen haltes zien.

Figuur 11: Voorbeeld verandering haltes (strekken) Goor-Haaksbergen



Bron: Uitsnede overzicht haltes, aangeleverd door OV-Oost.

47

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Dit strekken van lijnen speelt op meer plekken, bijvoorbeeld ook in Zwolle en Deventer. In het vervoerplan IJssel – Vecht 2021 staat hierover:

‘De stadsdiensten van Zwolle en Deventer worden flink gewijzigd. Belangrijke principes daarbij zijn vanzelfsprekend openbaar vervoer (eenvoudig netwerk en herkenbare en consistente bediening) en het strekken en doorkoppelen van lijnen, waardoor directere verbindingen en meer reismogelijkheden ontstaan. Door het strekken van lijnen worden reisafstanden korter en ritten goedkoper. In sommige wijken neemt de loopafstand naar de dichtstbijzijnde halte toe.’

Een andere reden dat haltes aangepast worden, is omdat er op die manier naar verwachting meer mensen van het OV gebruik gaan maken. Een voorbeeld zijn verandering van haltes in Raalte. Op de Ceintuurbaan / Zwolseweg is een nieuwe halte gerealiseerd ten behoeve van de scholieren. Door deze aanpassing in de route komen de haltes Postkantoor, Westdorplaan, Pauluskerk en De Hoven te vervallen voor lijn 4. Van de mogelijkheid om in en uit te stappen bij deze haltes op lijn 4 wordt nauwelijks gebruikt gemaakt. Een deel van de reizigers heeft ook een alternatieve bus om mee te reizen. Omdat niet iedereen hiervoor zal kiezen, schatten de vervoerder het reizigersverlies door deze maatregel op ongeveer vier per dag. Dit wordt volgens deze analyse echter ruimschoots gecompenseerd door de bediening van het Carmel College. Zo wordt verwacht per dag ongeveer dertig extra passagiers te vervoeren.⁴⁰ Op deze

³⁹ Vervoerplan Twente 2018.

⁴⁰ Vervoerplan Midden-Overijssel 2016.

manier werken vervoerders en provincie ook op andere plekken om via routeaanpassingen het OV-aanbod te verbeteren.

3.3 Voorzieningenanalyse

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

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft onderzocht in hoeverre je met het OV bij bepaalde voorzieningen kan komen binnen een bepaalde reistijd (toegankelijkheid voorzieningen). Voor het PBL was dit onderzoek bedoeld als een bijdrage aan het denken over doelen voor vervoers- en mobiliteitsbeleid: *“Eén van de belangrijkste doelstellingen van vervoersbeleid is het faciliteren van de toegang van mensen tot banen, voorzieningen en sociale contacten. In de praktijk is vervoersbeleid echter vooral gericht op het functioneren van het vervoerssysteem, dat leidt tot een nadruk op het bestrijden van congestie, faciliteren van verkeersdoorstroming en efficiënter maken van het openbaar vervoerssysteem, terwijl weinig aandacht wordt besteed aan de mate waarin verschillende groepen mensen bestemmingen en activiteiten kunnen bereiken.”*⁴¹

Het PBL heeft zowel voor 2012 als voor 2022 onder meer onderzocht bij hoeveel ziekenhuizen en havo/vwo-scholen je kan komen met het openbaar vervoer binnen een bepaalde reistijd.⁴² Daarnaast heeft PBL in beeld gebracht in hoeverre veranderingen tussen 2012 en 2022 voortkomen uit aanpassingen in het OV-aanbod. In deze analyse is PBL uitgegaan van de dienstregelingen op een doordeweekse dag (dinsdagochtend).⁴³ Dat betekent dat de kaartjes die hieronder volgen geen beeld geven van avonden en weekenddagen. Ook zit niet al het aanbod in de analyses van PBL. Alleen het OV-aanbod dat een dienstregeling kent (zie § 3.1.3). Dat is overigens wel het grootste deel, met name FlexRRReis in Rijssen – Holten valt erbuiten omdat daar geen dienstregeling geldt. PBL heeft op verzoek van de Rekenkamer uitsneden uit hun onderzoek gemaakt voor de provincie Overijssel.

3.3.1 Bereikbaarheid van voorzieningen per openbaar vervoer

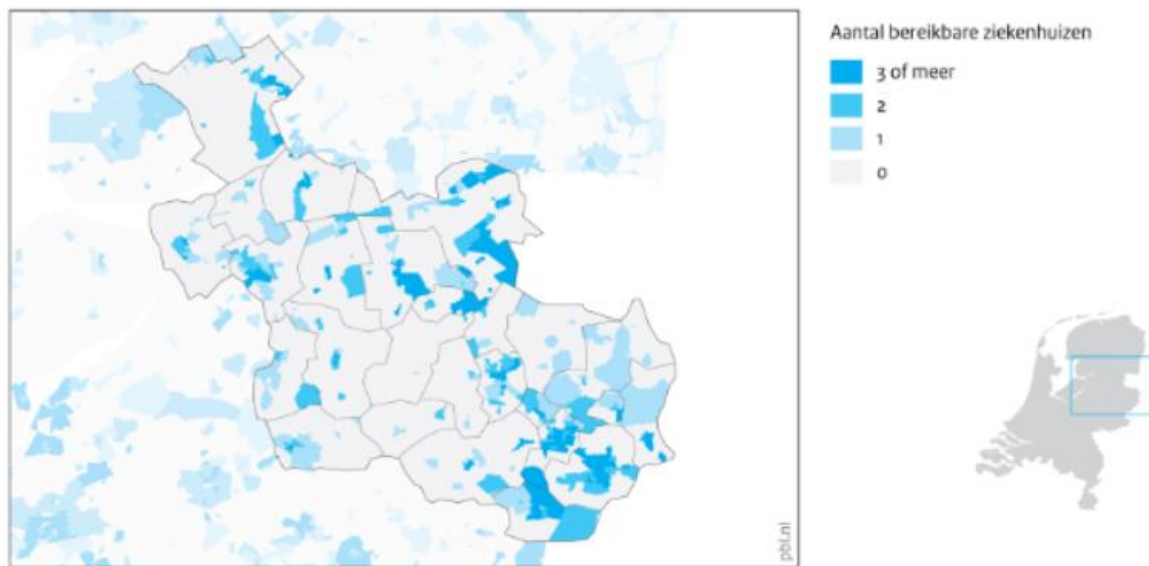
Allereerst laten we zien hoe bereikbaar ziekenhuizen en havo/vwo-scholen zijn per openbaar vervoer in 2022. Figuur 12 en 13 geven hiervan een overzicht.

⁴¹ Bastiaanssen, J. en M. Breedijk (2022). *Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

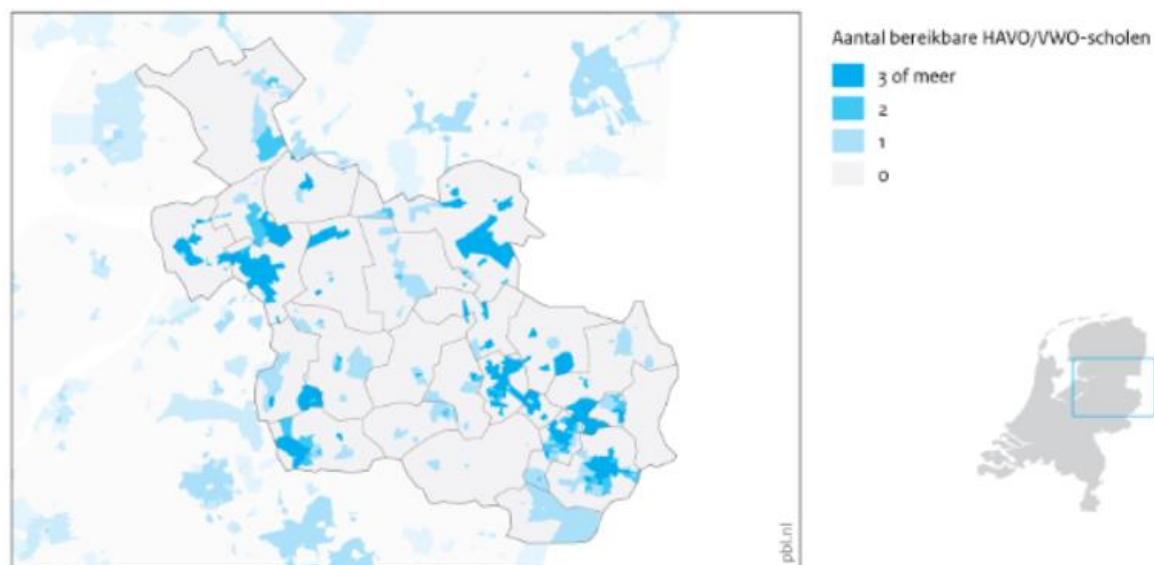
⁴² Naast deze typen voorzieningen heeft PBL ook gekeken naar andere voorzieningen zoals banen, apotheken en supermarkten. Zie ook de verdere toelichting op de onderzoeken van PBL in de onderzoeksverantwoording.

⁴³ De keuze voor een dinsdagochtend is ingegeven door de afweging dat een doordeweekse ochtend het meest uitgebreide OV-aanbod heeft.

Figuur 12: OV-bereikbaarheid ziekenhuizen (incl. poli) binnen 45 minuten reistijd (2022)



Figuur 13: 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.

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.

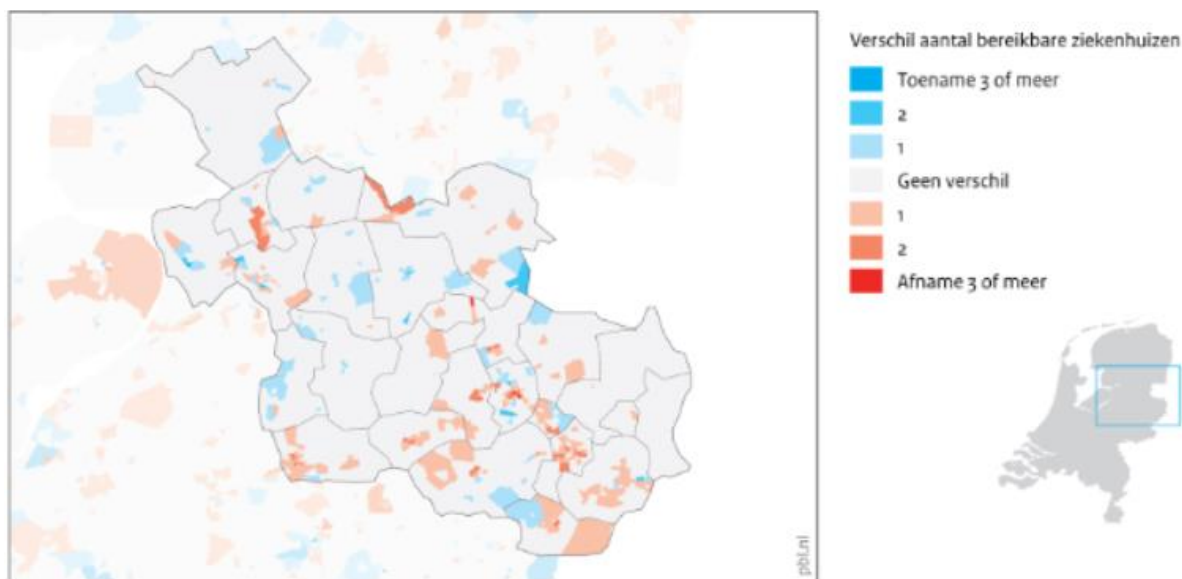
- Andere witte delen van de kaart die opvallen, zijn bijvoorbeeld de gemeente Hellendoorn in het midden van de provincie. Deze gemeente is voor ziekenhuizen bijna helemaal wit. Voor beide indicatoren is er vooral rondom Nijverdal een blauwe vlek.

3.3.2 Ontwikkeling bereikbaarheid door veranderingen OV-aanbod

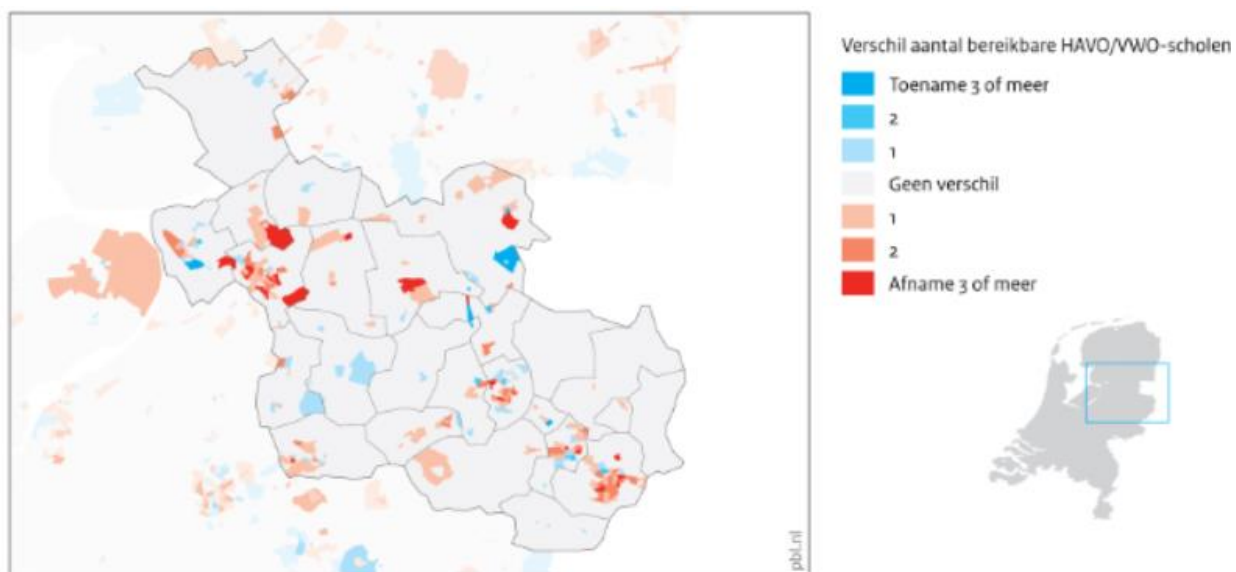
PBL heeft bovenstaande niet alleen in beeld gebracht voor 2022, maar ook voor 2012. Vervolgens heeft PBL onderzocht in hoeverre de verschillen tussen 2022 ten opzichte van 2012 komen door aanpassingen in het OV-aanbod (decompositieanalyse). Deze analyse is weergegeven in figuur 14 en 15. Zoals ook de legenda staat beschreven:

- In de witte gebieden hebben veranderingen in het OV-aanbod in 2022 ten opzichte van 2012 *niet* geleid tot een toename of een afname van het aantal ziekenhuizen of havo/vwo-scholen waar je met het openbaar vervoer kan komen. De kleur wit heeft in figuur 14 en 15 dus een andere betekenis dan in figuur 12 en 13. In figuur 14 en 15 staat wit voor 'geen veranderingen in 2022 ten opzichte van 2012', terwijl in figuur 12 en 13 wit betekent dat je binnen de bepaalde reistijdperiode niet bij een voorziening kan komen met het openbaar vervoer.
- Voor de rode gebieden geldt: hoe roder, hoe groter de afname in aantallen. De veranderingen in aanbod van het openbaar vervoer hebben een verslechtering als gevolg gehad. En voor blauwe gebieden geldt juist het omgekeerde.
- Overigens zegt een afname (rood) niet dat je vanuit die plek bij bijvoorbeeld geen enkel ziekenhuis kunt komen. Figuur 14 en 15 laten immers enkel af- en toename zien en niet de stand van het totaal aantal te bereiken voorzieningen.

Figuur 14: Decompositie ov-bereikbaarheid ziekenhuizen (incl. poli) binnen 45 minuten reistijd 2012 – 2022.



Figuur 15: 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.

Ook hier geldt dat er enige overlap is tussen beide kaarten. De veranderingen in het OV-aanbod hebben voor gebieden dus vaak een effect op zowel de bereikbaarheid van ziekenhuizen als van scholen. Daarnaast zijn beide kaarten meer rood dan blauw, wat betekent dat de veranderingen in het OV vaker hebben gezorgd voor minder bereikbare

voorzieningen. Op sommige plekken hebben veranderingen in het OV-aanbod ook gezorgd voor meer bereikbare voorzieningen. Enkele zaken die opvallen:

- In zowel Twente als Noordwest Overijssel zijn er gebieden rood gekleurd. In Twente zijn er meer rode vlekken.
- Gebieden die op deze kaart rood kleuren overlappen niet altijd met de witte vlakken op de kaarten uit de vorige paragraaf. Met andere woorden: de bereikbaarheid van voorzieningen was op sommige plekken ook al laag. In de gemeente Losser bijvoorbeeld, waar de bereikbaarheid met het OV-aanbod laag was, laten deze kaarten geen veranderingen zien. In de gemeente Hellendoorn is alleen de bereikbaarheid in het noorden van de gemeente minder geworden door veranderingen in het OV-aanbod.
- Op andere plekken zijn er rode vlekken op deze kaarten, waar de bereikbaarheid van voorzieningen ook wit kleurde. Kortom: daar zijn door veranderingen in het OV-aanbod nu geen ziekenhuizen of havo/vwo-scholen meer bereikbaar terwijl dat in 2012 wel het geval was. Voorbeeld bij de ziekenhuizen is het donkerrode stukje middenboven in de provincie tegen de Drentse grens. Op de lijnkaart was hier ook te zien dat daar de lijn van Drenthe naar Ommen van blauw naar rood was gegaan.
- Bij het eerdergenoemde voorbeeld van Manderveen (in het uiterste noordoosten), waar een buurtbuslijn deze kern niet meer aandoet maar nu wel een overstapmogelijkheid heeft Hardenberg, zie je juist een blauwe vlek op beide kaarten. In dit gebied zijn er door deze verandering meer voorzieningen bereikbaar.
- Veel rode vlekken zijn ook op plekken waar er nog wel steeds voorzieningen bereikbaar zijn, maar het aantal bereikbare voorzieningen wel omlaag is gegaan door veranderingen in het OV-aanbod. Dit geldt bijvoorbeeld voor Deventer, waar het aanbod met de herijking is verminderd.

3.4 Andere mobiliteitsdiensten in de ‘mobiliteitsmix’

Doel van het OV-beleid was in 2014 om vooral in te zetten op het kernnet en daarbuiten op een ‘mobiliteitsmix’. In deze paragrafen staat hoe die mobiliteitsmix sindsdien vormgegeven is. Onder de mobiliteitsmix vallen zowel klassieke buslijnen als andere mobiliteitsdiensten. We gaan in deze paragraaf in op deze andere diensten.

In de evaluatie van 2018 schrijven GS dat de mobiliteitstransitie pas net op gang gekomen is en verder doorontwikkeld wordt.⁴⁴ Als onderdeel van de herijking was er een budget om aanvullende vervoersdiensten te ondersteunen. De wens van de provincie is om samen met partners zoals gemeenten ‘Andere mobiliteitsdiensten’ te ontwikkelen buiten concessies als alternatief voor reizigers voor OV-aanbod dat wegvalt.⁴⁵ Voorbeelden waar dit structureel gelukt is zijn er op dit moment niet. De benutting van de subsidieregeling Nieuwe mobiliteit bleek ook laag, maar er zijn wel diverse pilotprojecten ondersteund. Daarvan is een projectenlijst bijgehouden. Het soort projecten dat is opgestart is divers: bijvoorbeeld deelfietsen, apps, meeliftdiensten,

⁴⁴ Evaluatie herijking.

⁴⁵ Vervoerplan IJssel-Vecht 2020.

taxiservices, flexibel vervoer en buurtbussen. Een groot aantal projecten bleek niet succesvol als alternatief voor openbaar vervoer en zijn weer verdwenen. Ambtelijk wordt aangegeven dat de verwachtingen in het Koersdocument van de mobiliteitsmix en dan met name de initiatieven vanuit de samenleving te hoog gespannen waren. Dit geldt ook voor een concept als MaaS (Mobility as a Service). Het achterliggende idee is inmiddels verworden tot public mobility waarin een grotere rol voor de overheid (en dus ook maatschappelijke belangen) is weggelegd naast de private sector.

Een aantal projecten bestaat nog steeds. Fietsen werd in de herijking voor korte afstanden al genoemd als alternatief voor het OV, omdat onze focus ligt op openbaar vervoer gaan we hier niet verder op in. Verder zijn op dit moment vooral de buurtbus en FlexRRReis een belangrijke schakel in de bereikbaarheid. Daarnaast is er sinds 2020 ook het product reserveerRRReis, een belbus. Dit zijn voorbeelden die vallen binnen de concessies. De bussen worden met vrijwilligers gereden cq. rijden alleen wanneer ze gereserveerd worden en zijn daarom goedkoper dan regulier ov, mits het gebruik van de vervoersdienst in verhouding is.

Buurtbus

Buurtbussen, oftewel BuurtRRReis, zijn in Overijssel een belangrijke schakel in de bereikbaarheid. Dat buurtbussen een steeds belangrijker rol krijgen in de bereikbaarheid, komt in interviews vaak naar voren. Het aantal buurtbussen is sinds 2014 ook gestegen van achttien naar tweeëndertig.⁴⁶ In IJssel – Vecht 2024 rijden alle buurtbussen die in 2014 bestonden nog steeds, dat waren er negen. Sindsdien zijn er zes lijnen bijgekomen (zie tabel 7).

Tabel 7: Actieve buurtbussen in IJssel-Vecht

Buurtbuslijnen in 2014	Nieuwe buurtbuslijnen (stand 1 december 2024)
Wilsum - Hattem	Dalfsen - Rechteren - Hessum - Vilsteren - Ommen
Zwolle – Lierderholthuis - Heino	Ommen - Nieuwe Brug - Lemele [← Hankate]/[→ Dalmscholte] - Lemelerveld
Raalte - Wijhe	Kampen: Station Zuid → Het Onderdijks → Bovenbroek → Flevowijk → Station Zuid
Deventer - Lettele - Okkenbroek - Nieuw Heeten	Olst - Boskamp - Wesepe - Heeten - Raalte
Dalfsen - Oudleusen - Nieuwleusen	Deventer - Heeten
Meppel - De Wijk - IJhorst	Raalte - Luttenberg - Lemelerveld
Hardenberg - Bergentheim/Rheeze - Mariënberg - Beerzerveld	
Hardenberg - Bruchterveld	
Hardenberg - Loozen - Gramsbergen - Ane - De Krim Hoofdweg	

Bron: OV-wiki.

⁴⁶ OV Wiki.

In 2014 waren er negen buurtbussen in het concessiegebied Twente. Daar zijn er acht bijgekomen (zie tabel 8).

Tabel 8: Actieve buurtbussen in Twente

Buurtbuslijnen in 2014	Nieuwe buurtbuslijnen (stand 1 december 2024)
Enschede, Stadsdeelkantoor Zuid – WKC Stroinkslanden	Enschede: Station - Hogeland
Nijverdal - Raalte	Enschede - Usselo - Boekelo
Tubbergen (<- Fleringen <- Albergen) - Geesteren - Langeveen	Borne: Station - Stroom Esch
Borne - Hertme - Saasveld - Weerselo	Borne: Station - Letterveld
Oldenzaal - De Lutte	Losser - Glane - Glanerbrug
Den Ham/Daarlerveen - Daarle - Hellendoorn - Hulsen - Nijverdal	Almelo: Station - Aalderinkshoek
Haaksbergen - Buurse	Borne: Station - Bornsche Maten
Ootmarsum - Tilligte - Brecklenkamp - Lattrop - Denekamp	Nijverdal - Hulsen - Hellendoorn - Hankate
Ootmarsum - Reutum - Weerselo - Rossum	

Bron: *OV-wiki*.

Buurtbussen vallen binnen de concessies en worden gefaciliteerd door vervoerders. Er wordt gereden met 8-persoonsbusjes via een vaste dienstregeling via een vast traject. De provincie heeft een ondersteunende rol, bijvoorbeeld in kennisdeling en financiële ondersteuning. Een vereniging met vrijwilligers is verantwoordelijk voor belangrijke onderdelen als het opzetten van de Buurtbusvereniging, de (afgestemde) dienstregeling en het uitvoeren van de ritten. De buurtbussen rijden vooral overdag en doordeweeks. De buurtbussen zijn alleen mogelijk als deze vanuit initiatieven van de samenleving ontstaan en hier voldoende energie in zit. Eerder kwamen al enkele voorbeelden aan bod waar buurtbussen gerealiseerd zijn. Soms als directe reactie/alternatief voor een reguliere lijn die wegvalt, zoals in Nijverdal. Soms ook vanuit behoefte vanuit de samenleving voor betere bereikbaarheid. Een voorbeeld van een buurtbus die zorgt voor betere bereikbaarheid is de buurtbus tussen Dalfsen en Ommen. Hiermee werden bijvoorbeeld Vilsteren en Hessum sinds het opheffen van lijn 168 in 2001 weer ontsloten door het openbaar vervoer. Op 15 december 2024 werd de route gewijzigd. Voortaan werd een versnelde route gereden tussen Ommen en Dalfsen waarbij de bediening van Dalmscholte, Lemele en Nieuwe Brug kwam te vervallen. In Ommen kwam het eindpunt te liggen bij de halte Haarsweg. Door het versnellen van de route kon de frequentie worden verhoogd van 1x/1,5 uur naar 1x/uur en ter bediening van Lemele werd lijn 569 tussen Ommen en Lemelerveld opgericht.⁴⁷

⁴⁷ *OV-Wiki*.

FlexRRReis

Binnen de concessie Twente is een flexconcept actief dat in 2018 in Rijssen-Holten begon als TwentsFlex. TwentsFlex is in Rijssen-Holten ook opgestart om een deel van het Regiotaxi vervoer op te vangen. Rijssen-Holten heeft - in tegenstelling tot de andere Twentse gemeenten - geen Regiotaxi meer sinds 2017.⁴⁸

Het is een flexbuurtbussysteem dat gereden wordt door vrijwilligers en op bestelling flexibel van halte naar halte rijdt. Er is geen vaste route en geen dienstregeling, maar er wordt gewerkt op afroep en de kortste route tussen de gewenste haltes wordt genomen. FlexRRReis rijdt op die manier kriskras door het gebied met 8-persoonsbusjes. Er kunnen andere mensen instappen als de aankomsttijd van de reiziger niet in gevaar komt.

In maart 2022 namen PS een motie aan met het verzoek aan GS om dit flexibele concept verder uit te rollen en daarin een stimulerende en katalyserende rol te nemen. De reden daarvoor is dat er in het verzorgingsgebied grote tevredenheid is over deze vorm van flexibel vervoer en het daarnaast efficiënt is aangezien er geen lege bussen rijden.⁴⁹ Bij de aanbesteding van de concessie Twente in 2022 is ook gevraagd waar vervoerders mogelijkheden zien om het concept verder uit te rollen.

Inmiddels rijdt FlexRRReis sinds december 2023 ook in Hengelo-Zuid en sinds december 2024 in Borne. FlexRRReis in Hengelo is ter vervanging van twee stadslijnen, verschilt van het concept in Rijssen-Holten en is geënt op het vlinderconcept van vervoerder Arriva. Een verschil is bijvoorbeeld dat hier gereden wordt met professionele chauffeurs. In Borne is het flexconcept ter vervanging van drie buurtbuslijnen (zie tabel 8 hierboven). In het vervoersplan 2025 wordt het introduceren van het flexconcept in Borne toegelicht:

‘De buurtbusvereniging Borne rijdt drie lijnen (lijn 530-532) rondom Borne. Deze lijnen rijden allemaal 1x per uur en kennen lange lusroutes. Daardoor zijn de reistijden naar de meeste bestemming relatief lang. Na de coronacrisis is het aantal reizigers erg laag met gemiddeld 16 per dag. De buurtbusvereniging en de gemeente Borne willen de huidige buurtbuslijnen graag omzetten in flexRRReis naar het model van Rijssen-Holten. Hierbij gaan alle lijnen op in deze nieuwe formule, naast een aanzienlijk aantal nieuwe haltes. De planning is om het aantal haltes te laten toenemen tot meer dan 130 met als doel om meer reizigers te trekken. De nieuwe haltes komen voornamelijk buiten de kern Borne, maar grotendeels wel binnen de grenzen van de gemeente Borne. Hierbij worden belangrijke bestemmingen toegevoegd, zoals hotels, bedrijventerreinen en zorgboerderijen. Op elke halte komt een speciaal flexRRReis-haltebord, net als in Rijssen-Holten. Er wordt nog onderzocht wat de mogelijkheden zijn wmo-reizigers gebruik te laten maken van flexRRReis.’

In interviews wordt onderschreven dat het flexconcept dat ontstaan is in Rijssen-Holten succesvol is en een mooi alternatief voor ‘klassiek’ openbaar vervoer. Tegelijkertijd

⁴⁸ Schriftelijke toevoeging provincie Overijssel, februari 2025.

⁴⁹ Motie Twents Flex slaat de vleugels uit.

wordt in alle gesprekken opgemerkt dat dit concept niet overal past. Om te beginnen moet er binnen de gemeenschap energie zijn om dit te realiseren. Daarnaast moet het gebied de juiste kenmerken hebben om dit concept te laten werken. Het moet een relatief compact gebied zijn met een fijnmazig netwerk waar je kriskras doorheen kan rijden. Het gebied moet ook weer niet te druk zijn, het gaat om beperkte reizigersstromen. Als er veel reizigers met een flexconcept reizen kan het ook al snel duurder worden dan een vaste lijndienst. Daarom is het maatwerk en past dit concept op een beperkt aantal locaties.

In Hengelo was er nog een tweede lijn die (met professionele chauffeurs) reed volgens het flexibele concept. Sinds december 2024 wordt dit weer een vaste lijn omdat het aantal reizigers te groot werd. Ook in IJsselmond zijn er plannen geweest voor flexibel vervoer. Zo is in het kader van de herijking een flexibel concept (de term flexRRReis bestond toen nog niet) in de gemeente Steenwijkerland verkend, maar werd de optie niet passend geacht.⁵⁰

ReserveerRRReis

Sinds december 2020 bestaat in de concessie IJssel – Vecht het concept reserveerRRReis, een bus die via een vaste route rijdt op vaste tijden mits deze van tevoren gereserveerd is. In het Programma van Eisen schreef de provincie dat de concessiehouder onder deze productformule, met uitzondering van A-lijnen, vraagafhankelijk openbaar vervoer kon aanbieden. Idee hierachter is om te voorkomen dat er lege bussen rijden op sommige momenten, met name in de avond en het weekend. Voor reizigers vanaf het station is reserveren niet nodig. Voor reizigers uit de wijken wel, uiterlijk dertig minuten van tevoren. In het vervoerplan 2021 staat bij dit vervoerconcept dat vraagafhankelijk vervoer niet 'het meest wervende product' is, maar het ongemak op deze manier zoveel mogelijk beperkt wordt. In interviews wordt als nadeel genoemd dat van tevoren reserveren voor reizigers een drempel kan zijn om gebruik te maken van openbaar vervoer.

Er wordt in Overijssel in 2024 op vier plekken met het reserveersysteem gereden:

- Zwolle, Station - Berkum Ma-vr na 20.00, zaterdag en zondag hele dag;
- Zwolle, Station - Westenholtte Ma-zon na 20.00;
- Zwolle Stadshagen - Breecamp Ma-vr na 18.30, zaterdag en zondag hele dag en
- Markenese - Oldemarkt Ma-vr van 6.30 tot 20.00.

Voorheen reed ook een reserveerdienst tussen Station Deventer Colmschate en Colmschate Zuid. Deze reed sinds december 2020. Dit was onderdeel van een grotere herstructurering van lijnen in Deventer Zuidoost. In het Vervoerplan staat dat die maatregelen gezamenlijk moeten zorgen voor een beter OV-aanbod. Maar dat er nog een gat in de bereikbaarheid overblijft in één van de buurten, die volgens het Programma van Eisen wel bediend moet worden. Daarom is hier de ReserveerRRReis lijn gaan rijden. Daarbij staat geschreven dat in de doorontwikkeling hier mogelijk andere mobiliteitsdiensten in beeld komen. In december 2023 kwam deze lijn zonder alternatief

⁵⁰ Vervoerplan IJsselmond 2019.

te vervallen omdat het aantal reizigers te laag was. Afgesproken was dat er geen c-lijnen zouden vervallen zonder alternatief.⁵¹ In het vervoerplan voor 2024 wordt deze keuze toegelicht:

‘Deze lijn wordt momenteel niet gebruikt, er is dit jaar in de eerste 5 maanden 1 rit gereserveerd. De bediening van de haltes van lijn 9 wordt niet overgenomen door een andere lijn. Het traject via De Braam/Magnolia zien wij niet als goed uitvoerbare route voor een grote bus, en bovendien zien we geen vervoerkundige meerwaarde in het rijden met lijn 6 door die hoek van Colmschate: de vervoervraag richting het winkelcentrum is gering (de afstand is ook beperkt), en met de haltes aan de N344/Holterweg en de halte Hondсроos van lijn 6 zijn er binnen 400 meter opstapmogelijkheden voor een rit naar het centrum of het station beschikbaar’.

⁵¹ Presentatie infosessie 2022.

4 Ontwikkeling vraagkant

Hier gaan we in op ontwikkelingen in de vraag naar openbaar vervoer: het gebruik van OV en de potentiële vraag naar OV.

58

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Normen

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

Bevindingen

- De provincie heeft zicht op het gebruik van het OV: aantallen instappers en reizigerskilometers. Beide namen toe in de periode tot aan corona. Dit is in lijn met de landelijke trend. De afname van de aantallen dienstregelingen in dezelfde periode heeft dus niet geleid tot een lager gebruik van het aanbod (aantal instappers).
- De provincie gebruikt de indicatoren over het gebruik met name voor het beheer van concessies.
- Vervoerders gebruiken deze indicatoren bij de ontwikkeling van de concessies. Zij maken impactanalyses als onderdeel van voorstellen tot wijzigingen in het OV-aanbod (vervoerplannen). GS stellen de vervoerplannen vast en hebben daarmee inzicht in de verwachte effecten van wijzigingen in het aanbod. PS ontvangen de vervoerplannen ter informatie.
- In de interviews is aangegeven dat de vraag naar OV (potentiële reizigers) in algemene termen ingewikkeld in beeld te brengen is. Er zijn wel initiatieven om die vraag in beeld te brengen: zoals een onderzoek op basis van telefoondata (dat nu niet meer gevonden kan worden) en met vervoerders wordt ook altijd gekeken naar potentie, bijvoorbeeld wanneer een nieuwe wijk gebouwd wordt of een school geopend wordt.

4.1 Ontwikkeling aantal reizigers(kilometers)

De provincie heeft zicht op het aantal reizigers dat met het OV reist en hoeveel kilometer zij reizen. Dit wordt ook per concessie bijgehouden. Zowel de provincie als de vervoerders monitoren het gebruik van het openbaar vervoer aan de hand van deze twee indicatoren. Het wordt met name gebruikt om de kwaliteit van het aanbod te verbeteren in de jaarlijkse cyclus van het opstellen van vervoerplannen en niet zozeer om over een langere periode terug te kijken zoals wij nu hebben gedaan in dit onderzoek. Tabel 9 en 10 laten de cijfers voor de twee genoemde indicatoren zien.

Tabel 9: Indicatief overzicht aantallen instappers per concessie (aantallen x miljoenen)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Twente trein (Zutphen – Oldenzaal)	1,7	2,1	2,2	2,2	2,6	2,2	1,2	1,2	1,8	2,1
Twente bus	5,8	6,7	7,3	8,1	8,0	8,4	4,2	4,6	5,8	6,3
IJsselmond	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	0,6	0,8	1,1	1,1
Midden-Overijssel	5,98	6,45	6,5	7,2	7	7,1	3,4	IJssel-Vecht 2021	IJssel-Vecht 2021	IJssel-Vecht 2023
IJssel – Vecht (2021)	x	x	x	x	x	x	x	3,6	4,3	IJssel-Vecht 2023
IJssel-Vecht (2023)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	4,79
Hardenberg-Almelo	x	x	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,41
Zwolle-Emmen	x	x	2,4	2,9	2,7	2,7	1,4	1,4	2,3	2,35

Bron: angeleverd door OV-Oost.

60

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Twente trein (Zutphen – Oldenzaal)	39,3	50,5	49,8	47,5	46,4	48,6	24,2	28,4	38,7	50,32
Twente bus	47,7	50,5	51,8	58,9	59	63,1	31,6	33,4	45,8	45,09
IJsselmond	17,2	17,7	18	18,1	20,7	20,2	9,5	9,9	17,4	16,80
Midden-Overijssel	35,6	37,8	38,5	41,5	41,5	43,8	21,8	IJssel-Vecht	IJssel-Vecht	IJssel-Vecht
IJssel – Vecht (2021)	x	x	x	x	x	x	x	21,3	27,2	IJssel-Vecht
IJssel-Vecht (2023)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	28,37
Hardenberg-Almelo	3,9	5,2	4,5	6,5	6,2	7,8	4,3	5,4	5,1	6,28
Zwolle-Emmen	73,6	91,8	85,3	100	103	96,9	49,4	57,8	62,7	81,57

Bron: angeleverd door OV-Oost.

De cijfers laten zien dat, ondanks de herijking en een vermindering van het aantal dienstregelingen tussen 2014 en 2019, er meer instappers zijn en er meer reizigerskilometers worden afgelegd. Dit is in lijn met de landelijke trend, zo wordt in interviews aangegeven. In het overzicht zitten nog enkele sprongen die niet altijd te verklaren zijn. Mogelijke verklaring voor een veel lager aantal in 2014 is dat de OV-chipkaartmetingen toen nog minder betrouwbaar waren. Een factor bij de toename in het aantal reizigers is waarschijnlijk ook dat MBO-studenten vanaf 2017 een OV-kaart kregen.

Vanaf 2020 is de impact van corona is duidelijk zichtbaar in de cijfers. De aantallen dalen aanzienlijk, net zoals in de rest van Nederland.⁵² De laatste jaren is er weer sprake van een stijging van aantallen instappers. De hoogte van de aantallen instappers blijven in vergelijking met de jaren vóór corona achter. Ook dit is een landelijke trend.⁵³ Mogelijke verklaringen zijn dat mensen minder reizen vanwege een toename van het thuiswerken en wellicht ook minder met het openbaar vervoer reizen.

Zoals in het vorige hoofdstuk in voorbeelden tot uiting komt, monitoren vervoerders gebruik van het OV op lijnniveau. Bij wijzigingen in lijnen wordt onderbouwd hoeveel reizigers hiermee geraakt worden. Er wordt aangegeven voor hoeveel reizigers het OV door de wijziging naar verwachting geen optie meer is. Ook wordt aangegeven wat de meerwaarde van een wijziging voor reizigers is op welke manier een wijziging nieuwe reizigers moet trekken. GS stellen de vervoerplannen vast en hebben daarmee inzicht in de verwachte effecten van wijzigingen in het aanbod. PS ontvangen de vervoerplannen ter informatie.

In Overijssel in Cijfers worden de reizigerskilometers in het streekvervoer gepubliceerd, opgesplitst voor trein en bus. Een tweede indicator voor het OV die gepubliceerd wordt, is de klanttevredenheid in het OV (rapportcijfer). Dit is een verplicht kengetal volgens het BBV. De provincie Overijssel krijgt sinds 2018 ieder jaar een 7,8. Landelijk varieert het rapportcijfer tussen de 7,7 en 7,9.

4.2 Ontwikkeling vraag openbaar vervoer

In interviews wordt aangegeven dat het in beeld brengen van de vraag naar openbaar vervoer aanmerkelijk ingewikkelder is dan het gebruik van het openbaar vervoer. Voor het sturen op OV-aanbod worden daarom meestal gegevens over het gebruik van het OV (zoals die in voorgaande paragraaf) gebruikt.

Er zijn door zowel provincie als vervoerder wel initiatieven genomen om potentiële vraag naar vervoer in beeld te brengen. Zo heeft de provincie in voorbereiding op de aanbesteding voor de concessie IJssel-Vecht telefoondata laten onderzoeken om vervoersbewegingen in kaart te brengen. De telefoondata is onderzocht in het kader van de Nota van Uitgangspunten en heeft als basis gediend voor de toenmalige

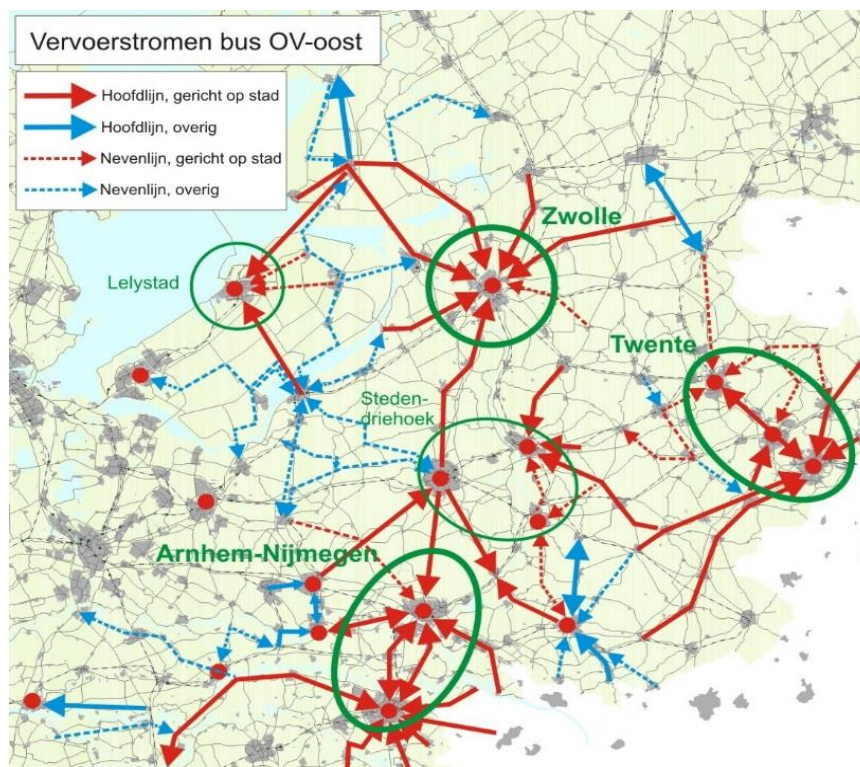
⁵² CROW-KpVV (juni 2024) *De Staat van het Openbaar Vervoer 2023*.

⁵³ *Idem*.

voorgenomen herindeling van de concessies. Het onderzoek is nu alleen niet meer vindbaar.

Ook wordt er nagedacht over hoe reizigers in Overijssel zich logischerwijs bewegen en wordt dit meegenomen in het OV-aanbod. Hierbij wordt zowel gekeken naar grote vervoersstromen als potentie op wijkniveau. Een voorbeeld van grote vervoersstromen is te zien in figuur 16.

Figuur 16: Vervoersstromen bus OV-oost



Bron: Presentatie 2017.

Op lijnniveau zijn provincie en vervoerders continu op zoek naar het optimaal laten aansluiten van het aanbod op de vervoersbehoefte, zo laten diverse voorbeelden uit het vorige hoofdstuk zien. In interviews wordt toegelicht dat bij het ontwikkelen van het OV-aanbod zoveel mogelijk wordt gekeken naar potentie. Voorbeelden daarvan zijn nieuwe scholen of als er nieuwe wijken gebouwd worden. Daarbij wordt aangegeven dat hierbij altijd afwegingen gemaakt worden tussen hoeveel mensen je bedient, snelheid en efficiëntie/kosten. In interviews wordt genoemd dat het ook geen populaire maatregel is om reizigers die gewend zijn met het openbaar vervoer te reizen niet meer te bedienen. Deze reizigers kan je definitief kwijtraken en kunnen teleurgesteld raken. Potentiële reizigers teleurstellen, waarvan het ook nog af te wachten is of ze daadwerkelijk met het OV gaan reizen, is soms de makkelijkere keuze.

Potentiële nieuwe reizigers zijn er vaak als er nieuw gebouwd wordt. Een voorbeeld is de Zwolse wijk Stadshagen⁵⁴:

‘De laatste jaren is de wijk Stadshagen in noordwestelijke richting flink uitgebreid. Deze buurt in Stadshagen heet Breecamp. Op dit moment (in 2015) heeft Breecamp nog geen openbaar vervoer verbinding, vanuit de bewonersgroep bestaat er wel de wens hiernaar.

De vervoerder wil hier graag op inspringen, na een analyse van en bezoek aan de buurt blijkt echter dat de infra nog niet volledig geschikt is voor een busverbinding doordat de wijk nog in aanbouw is. Vooral nog zal er daarom geen aanpassing van lijn 1 voorgesteld worden ten behoeve van Breecamp.’

In interviews wordt toegelicht dat het bedienen van nieuwe wijken ingewikkeld kan zijn. Zoals bovenstaande voorbeeld laat zien, is de infrastructuur nog niet altijd direct op orde. En als de infrastructuur voor de bus wel op orde is terwijl de wijk gebouwd wordt, wordt de potentie van de bus ook nog niet altijd volledig benut. De bus rijdt soms eerst minder gevuld rond dan mogelijk is, omdat de wijk nog niet af is. Dan is het nog niet altijd rendabel om de bus te laten rijden en kunnen de uren ook elders ingezet worden. In interviews wordt aangegeven dat het tegelijkertijd wel zaak is nieuwe potentiële reizigers direct goede openbaar vervoeropties aan te bieden, omdat als deze andere vervoerkeuzes maken later moeilijker te verleiden zijn tot het openbaar vervoer. In een ander interview wordt aangevuld dat het verleiden van potentiële reizigers überhaupt niet op houdt bij een haltepaal. Als mensen gewend zijn anders te reizen, zullen ze niet zomaar in de bus stappen. Naast een aantrekkelijk OV-aanbod is er dan samenwerking met stakeholders zoals gemeenten en bedrijven nodig om het aanbod ook goed te ‘verkopen’.

⁵⁴ Vervoerplan 2016.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

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

64

Bereikbaarheid met het openbaar vervoer

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

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

Onderzoeksvragen

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

Beleid

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

Rolverdeling

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

Ontwikkelingen aanbodkant van het openbaar vervoer

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

Ontwikkelingen vraagkant / gebruik openbaar vervoer

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

65

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 11.

Tabel 11: 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.

	<ul style="list-style-type: none"> 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'.⁵⁵ 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 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.

⁵⁵ 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.

- 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.

Bijlage 2: Bronnenlijst

Geraadpleegde personen

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

Documenten provincie Overijssel

- Diverse P&C-documenten.
- Omgevingsvisie (2017).
- Concept-Omgevingsvisie (2024). Voor en met elkaar.
- Coalitieakkoorden 2015, 2019, 2023.
- Herijking (2014).
- Voortgangsbrieven 1 en 3 over herijking (2014 en 2015).
- Koersdocument OV (2016).
- Integrale netwerkvisie (2018).
- Nota van Uitgangspunten IJssel-Vecht (2018).
- Evaluatie Herijking (2018).
- Nota van Uitgangspunten Spoor (2019).
- Programma van Eisen IJssel-Vecht (2021) en Twente ZHO (2022).
- Motie zicht op maatwerk OV (2021).
- Statenbrief herijking Nota van Uitgangspunten (2021).
- Statenbrief voortgang herijking Nota van Uitgangspunten (2021).
- Statenbrief start aanbesteding concessie IJssel - Vecht (2021).
- PS-besluit aanpassing concessiegebieden (2022).
- Motie Twents Flex slaat de vleugels uit (2022).
- TM-lijst februari 2023.
- Presentaties OV (2017, 2022 en 2024).
- Kwartaalrapportages OV (2024).
- Verbeterplan OV (2024).
- Diverse GS-brieven over vervoerplannen (2020 - 2025).
- Diverse vervoerplannen regio IJsselmond, Midden-Overijssel, IJssel-Vecht en Twente 2014-2025).

- Data aangeleverd door OV Oost (dienstregelingen, betrouwbaarheidscijfers, lijnnetkaarten, aantallen haltes)
- Data aangeleverd door provincie (dienstregelingen Twente, financiële cijfers).

Algemene bronnen

- Wet personenvervoer 2000.
- Mobiliteitsbeeld 2023. Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid.
- Bastiaanssen, J. en M. Breedijk (2022). Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bastiaanssen, J. & M. Breedijk (2024). Beter bereikbaar? Veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- CROW-KpVV (juni 2024) De Staat van het Openbaar Vervoer 2023.
- OV-wiki.