



Beleidsdoorlichting artikel 15 Begroting Infrastructuur en Milieu

Rapportage

Beleidsdoorlichting artikel 15 Begroting Ministerie Infrastructuur en Milieu



Op verzoek van:
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Datum:
22 oktober 2014

Opgesteld door:
TransTec Adviseurs bv en BMC Management Consultants

Adres:
Postbus 14788, 1001 LG Amsterdam, 020 – 669 3034

Website:
www.transtecadviseurs.nl

Auteurs:
Robert Boot, Toine van Helden, Charlotte Nauta, Bart Dekkers en Rudy Schoonveld

Projectnummer:
33048

© 2014 TransTec adviseurs BV. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een automatisch gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TransTec adviseurs BV.

Inhoud

Samenvatting.....	5
1. Beleidsdoorlichting regionaal openbaar vervoer	9
1.1. Inzicht verschaffen in doeltreffendheid en doelmatigheid.....	9
1.2. Aanleiding	9
1.3. Inhoudelijke afbakening.....	9
1.4. Kernopgave	10
1.5. Onderzoeksmodel	10
1.6. Basisgegevens inventariseren, ontsluiten en rubriceren	11
1.7. Begeleiding onderzoek.....	11
2. Referentiekader doeltreffendheid en doelmatigheid rijksbeleid	12
2.1. Rijksrealisatie en decentrale realisatie.....	12
2.2. Referentiekader doeltreffendheid: schematisch beeld.....	14
2.3. Referentiekader doeltreffendheid: normen	15
2.4. Bepalen maatschappelijke effecten aan de hand van mobiliteitsindicatoren ..	16
2.5. Referentiekader doelmatigheid: normen	16
3. Beschrijving rijksbeleid (doelen)	18
3.1. Wetgeving vormt het institutioneel kader voor rijksbeleid.....	18
3.2. Rijksbeleid (doelen) wordt verwoord in beleidsdocumenten en begrotingsartikelen	19
3.3. Samenvattend	22
4. Beschrijving rijksbeleid (inzet van middelen)	24
4.1. Relevante begrotingsartikelen regionaal OV	24
4.2. Departementale begroting.....	24
4.3. Brede doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU)	26
4.4. Infrastructuurfonds	27
5. Eerder uitgevoerd onderzoek	29
5.1. Overzicht uitgevoerde evaluaties en methodiek	29
5.2. Bereikbaarheid	31
5.3. Doeltreffendheid en doelmatigheid.....	32
5.4. Overheidssturing	34
6. Inzicht in en beoordelen van rijksrealisatie	35
6.1. Te toetsen doelen en activiteiten	35
6.2. Doeltreffendheid rijksrealisatie	36
6.3. Doelmatigheid rijksrealisatie	43
6.4. Sturing door het Rijk.....	43
7. Inzicht in en beoordeling decentrale realisatie	47
7.1. Te toetsen doelen en activiteiten van de decentrale overheden.....	47
7.2. Doeltreffendheid decentrale realisatie rijksdoelen	48

7.3.	Voorbeelden monitoring en onderzoek door decentrale overheden	50
7.4.	Decentrale middelen.....	53
7.5.	Decentrale activiteiten en kosten	55
7.6.	Producten en diensten in beeld gebracht	57
7.7.	Maatschappelijke effecten decentrale realisatie in beeld gebracht.....	58
7.8.	Doelmatigheid decentrale realisatie	59
8.	Beantwoording onderzoeksvragen RPE.....	61
8.1.	Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?	61
8.2.	Wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	61
8.3.	Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	61
8.4.	Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?.....	62
8.5.	Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	62
8.6.	Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	64
8.7.	Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	64
8.8.	Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?.....	65
8.9.	Welke beleidsonderdelen zijn nog niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatig van het beleid in de toekomst te evalueren.	66
8.10.	In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	67
8.11.	Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	68
8.12.	Hoe doeltreffend is het beleid geweest?.....	69
8.13.	Hoe doelmatig is het beleid geweest?.....	69
9.	Reflectie op resultaten en lessen voor de toekomst	71
	Bijlage 1 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013	73
	Bijlage 2 Financiële schema's baten en lasten provincies en stadsregio's	74
	Bijlage 3 Geïnterviewde betrokkenen over governance	80
	Bijlage 4 KpVV OV-Klantenbarometer	81
	Bijlage 5 Output decentrale overheden	83
	Bijlage 6 Investerings decentrale overheden	85
	Bijlage 7 Lijst van begrippen en afkortingen	86
	Bijlage 8 Literatuurlijst en geraadpleegde bronnen	87

Samenvatting

Doel onderzoek

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben TransTec Adviseurs en BMC een beleidsdoorlichting uitgevoerd voor het gevoerde landelijk beleid ten aanzien van regionaal openbaar vervoer (OV). De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, artikel 15, regionaal openbaar vervoer. De doelstelling van dit artikel luidt:

Reizigers veilig, betrouwbaar en snel vervoeren, gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk.

De beleidsdoorlichting betreft de periode 2007-2012 en is uitgevoerd op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013 (RPE).

Artikel 15 is gebaseerd op de nieuwe begrotingsstructuur. In de periode 2007-2012 werd het regionaal openbaar vervoer geregeld in artikel 34.04 van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De doorlichting van het regionaal openbaar vervoer heeft een nauwe relatie met de financiële bijdragen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (uit de eigen begroting) aan de Brede Doeluitkering (BDU) en het Infrastructuurfonds.

Institutioneel en beleidsmatig kader

Het institutioneel kader voor regionaal OV wordt gevormd door de Planwet Verkeer en Vervoer, de Wet Brede Doeluitkering (Wet BDU) en de Wet Personenvervoer 2000. Het uitgangspunt is de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid, zodat regionaal maatwerk plaats kan vinden. Provincies en plusregio's ontwikkelen OV-beleid en zijn verantwoordelijk voor het aanbesteden en beheren van concessies. Voor deze taak krijgen zij onder meer BDU-gelden, die naar eigen inzicht aan verkeers- en vervoerstaken mogen worden ingezet.

De beleidsmatige kaders voor het regionaal OV-beleid zijn beschreven in de Nota Mobiliteit (2004) en in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011). In 2008 presenteerde het Rijk de MobiliteitsAanpak als nadere uitwerking van de Nota Mobiliteit. De Nota Mobiliteit en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte kennen dezelfde invalshoek ten aanzien van regionaal OV.

“Provincies en WGR-plusregio's dragen zorgen voor een betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer dat past bij hun specifieke regionale situatie. In de PVVP's en RVVP's alsmede in het gemeentelijk beleid wordt aangegeven welke doelstelling wordt nagestreefd.”

Rijksrealisatie en decentrale realisatie

De rijksdoelstelling voor het regionaal OV heeft, in lijn met het institutioneel kader, langs twee sporen vorm gekregen. In dit onderzoek zijn deze sporen aangeduid met de rijksrealisatie en de decentrale realisatie.

- De rijksrealisatie betreft de invulling van de taken die het Rijk heeft ten aanzien van het regionaal OV en die centraal ontwikkeld en geïmplementeerd worden.
- De decentrale realisatie - het meest zichtbare resultaat voor de reiziger en de maatschappij - ligt bij provincies en stadsregio's die de rijksdoelen doorvertalen en implementeren. Het Rijk stelt hiervoor gelden beschikbaar.

Wat betreft de rijksrealisatie is een duidelijke overgang merkbaar. Aan het begin van de onderzoeksperiode is nog circa €53 miljoen ingezet voor pilots, subsidies, kennisontwikkeling en -verspreiding. In 2012 is dit bedrag nog 'maar' €9 miljoen. Daarnaast zijn wel (via BDU) extra middelen beschikbaar gekomen voor specifieke investeringen in het regionaal OV, waarmee het Rijk meer gericht is gaan sturen op het regionaal beleid en vooral de relatie met bovenregionale aandachtspunten. Voorbeelden hiervan zijn het Actieprogramma Regionaal OV en de Aanpak Multimodale

Reisinformatie. Deze verschuiving past bij de overgang van de Nota Mobiliteit (via de MobiliteitsAanpak) naar de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

Het Rijk heeft daarnaast een aanzienlijke financiële bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de OV-chipkaart. De bijdrage van het Rijk hiervoor aan decentrale overheden bedroeg in totaal €215 miljoen (exclusief €76 miljoen aan BDU-middelen, die naar voren zijn gehaald in de tijd). De bijdrage aan de NS bedroeg in totaal €776 miljoen (via het Fonds Eenmalige Bijdrage NS).

Het Rijk heeft via de BDU en het Infrastructuurfonds decentraal OV-beleid mogelijk gemaakt. Voor de BDU gaat het om een jaarlijks totaalbedrag van ongeveer €2 miljard voor 19 OV-autoriteiten. In lijn met het institutioneel kader zijn decentrale overheden vrij om deze middelen naar eigen inzicht te gebruiken. Zij hoeven zich ten aanzien van de BDU alleen te verantwoorden richting de minister over de rechtmatigheid van bestedingen. Uit het Infrastructuurfonds is een bijdrage gekomen voor grote regionale OV-projecten, zoals bijvoorbeeld de Noord-Zuidlijn en Randstadrail.

De decentrale realisatie is via een uitgebreide enquête in kaart gebracht. In 2012 werd ongeveer €1,66 miljard door decentrale overheden ingezet voor regionaal OV, met name voor de exploitatie. Een groot deel van deze uitgaven is bekostigd met BDU-middelen.

De BDU is aanleiding geweest voor discussie tussen Rijk en decentrale overheden. De groei en omvang van de BDU is achtergebleven bij de ontwikkeling van de kostenstructuur van het regionaal OV (en de afgesproken OV-index tussen decentrale overheden en vervoerders). Mede hierdoor hebben decentrale overheden bezuinigingen en efficiencymaatregelen moeten doorvoeren met als gevolg een stabilisering van het aanbod van regionaal OV na 2011 en in een aantal gebieden zelfs een vermindering.

Effectiviteit beleid

De doelstelling voor regionaal OV kan op twee manieren geëvalueerd worden. In de eerste plaats kan gekeken worden naar de vraag of decentrale overheden daadwerkelijk de doelstelling hebben doorvertaald in hun eigen beleid. Deze vraag is te beantwoorden met ja en wordt bevestigd in de analyse van decentrale stukken in de beleidsdoorlichting. Daarnaast kan gekeken worden in hoeverre het regionaal OV betrouwbaarder, vlotter, toegankelijker, etc. geworden is. Deze vraag is beduidend lastiger te beantwoorden. Dit heeft vooral te maken met het feit dat in het nationaal beleid nooit een eenduidige operationalisering heeft plaatsgevonden van wat verstaan wordt onder betrouwbaar, vlot en toegankelijk. Dit is een bewuste keuze van het Rijk geweest. Immers, deze concretisering is een verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Een rondgang langs decentrale plannen laat zien dat elke decentrale overheid een andere invulling geeft aan de nationale doelstelling. Dit is uiteraard niet strijdig met de gedachte achter het leggen van de verantwoordelijkheid bij de decentrale overheden. De rondgang laat tevens zien dat de meeste decentrale overheden hun beleid monitoren en evalueren, maar door de verschillende wijze van invulling is het (methodisch) niet mogelijk een landelijk beeld te verkrijgen van hoe bepaalde indicatoren zich ontwikkelen.

Effecten op bereikbaarheid

Om toch iets te kunnen zeggen over landelijke ontwikkelingen in het OV heeft het Rijk gekozen voor het benoemen (in overleg met decentrale overheden) van een aantal algemene indicatoren, die in de landelijke monitoring beschreven zijn. Het gaat om het aantal reizigerskilometers, de klanttevredenheid (op basis van de Klantenbarometer) en toegankelijkheid. Het betreft indicatoren, die relatief eenvoudig uit bestaande bronnen gehaald konden worden.

De Mobiliteitsbalans van het Kennisinstituut Mobiliteit (KiM) geeft een overzicht van brede mobiliteitsontwikkelingen. De cijfers van het KiM uit 2012 laten zien dat het gebruik van de trein op het hele spoornet vanaf 2000 met ruim 17 % steeg. Deze groei op het spoor wordt door KiM verklaard door de groei van de bevolking en economie, een

verbetering in de punctualiteit en een toename van het vervoeraanbod. De groei op de decentrale spoorlijnen is volgens het KiM vooral te danken aan kwaliteitsverbetering.

Voor het stads- en streekvervoer geldt dat vanaf 2000 het gebruik redelijk stabiel gebleven is, maar dat tussen 2009 en 2011 een groei van 6% gerealiseerd is. Het is echter de vraag of deze groei een daadwerkelijke groei in het OV-gebruik is, of dat de groei te verklaren is door de verandering in de meetmethode (overgang van de WROOV-methodiek naar de OV-chipkaart). Voor zowel het spoor als voor het stads- en streekvervoer geldt dat groei van het aantal jongeren in het hogere onderwijs en het gebruik van de OV-studentenkaart een belangrijke rol hebben gespeeld.

De jaarlijkse OV-klantenbarometer is een onderzoek onder reizigers door CROW-KpVV waarin de klanttevredenheid centraal staat. Het gaat om een onderzoek naar al het openbaar vervoer in Nederland, waaruit per concessie, modaliteit en thema beoordelingen van klanten gehaald kunnen worden. De algemene klanttevredenheid in het stads- en streekvervoer heeft in de periode 2007-2012 een licht stijgende trend gekend.

Door Twijnstra Guddes is in 2010 in opdracht van het ministerie onderzoek gedaan naar de efficiency in het stads- en streekvervoer in de periode 2005-2009. Conclusie van het onderzoek was dat het vervoeraanbod in bijna alle concessies was toegenomen. De vervoervraag liet een grilliger verloop zien, maar dat had mogelijk te maken met de stakingen van 2008. De kosten namen in de periode 2005-2009 af, waarbij geen eenduidig verband kon worden gelegd met de wijze van aanbesteden. De verhouding tussen de kosten en de opbrengsten voor bus en tram in de G3 verbeterde. Voor metro en in landelijke gebieden verslechterde deze verhouding. Twijnstra Guddes concludeerde dat de effecten van aanbestedingen afnemend positief zijn.

Verantwoordingsonderzoek Algemene Rekenkamer 2013: BDU

In 2014 heeft de Algemene Rekenkamer een verantwoordingsonderzoek over begrotingsjaar 2013 uitgevoerd, waarbij ook de BDU in ogenschouw is genomen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister niet weet of het beleid en de wijze waarop BDU gebruikt wordt door decentrale overheden doeltreffend en doelmatig zijn. Dit komt mede doordat de minister de landelijke doelen voor regionaal OV niet uitgewerkt heeft.

Doeltreffendheid van beleid

Zoals aangegeven zijn geen eenduidige conclusies te trekken over de effectiviteit van beleid. Wel zijn er diverse waarnemingen mogelijk, waardoor de beoordeling van de doeltreffendheid van beleid positief lijkt uit te vallen:

- Het aandeel van het stads- en streekvervoer in de totale mobiliteit is redelijk stabiel gebleven in de periode vanaf 2000. Zeker met de ontwikkelingen voor 2000 in het achterhoofd (daling aandeel) is dit een signaal dat decentralisatie van regionaal OV-beleid effect heeft gehad.
- De klanttevredenheid laat een licht positieve trend zien. Op onderdelen zijn klanten minder tevreden, bijvoorbeeld ten aanzien van prijs en informatie bij vertragingen.
- In samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden is de toegankelijkheid van het OV (zowel haltes als voertuigen) verbeterd.
- In de periode 2007-2012 is zowel door het Rijk als door decentrale overheden gericht geïnvesteerd in kwaliteitsverbeteringen, in overeenstemming met het doel van het rijksbeleid. De OV-chipkaart is gerealiseerd, projecten uit het actieprogramma regionaal OV zijn gerealiseerd en actuele data is beschikbaar.

Doelmatigheid van beleid

De doelmatigheid van beleid is evenmin eenduidig in kaart te brengen. Met de beleidsdoorlichting is een redelijk goed beeld ontstaan van kosten die zijn gemaakt en de (reizigers-) opbrengsten die daar tegenover staan. Het is echter op rijksniveau en op

decentraal niveau methodisch niet mogelijk gebleken een direct verband te leggen tussen de effecten en kosten van het rijksbeleid.

Wel kunnen, net als voor de doeltreffendheid van beleid, een aantal constatering worden gedaan:

- Dat landelijke uitspraken over doelmatigheid van het stads- en streekvervoer niet mogelijk zijn, wil niet zeggen dat per regio of provincie geen uitspraken mogelijk zijn. De democratische controle op de afzonderlijke decentrale overheden borgen de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De beschrijving in hoofdstuk 7 van het onderzoek van de Rekenkamer Zeeland is hier exemplarisch voor. Deze wijze van verantwoording sluit ook beter aan bij de aard van het regionaal OV.
- In decentraal beleid zijn diverse voorbeelden, waarbij met minder middelen ten minste hetzelfde aanbod gerealiseerd is. Het beste voorbeeld zijn de gedecentraliseerde spoorlijnen, waarbij decentrale overheden meer aanbod tot stand hebben gebracht met dezelfde middelen als de NS oorspronkelijk kreeg. Een ander voorbeeld zijn de doorgevoerde bezuinigingen in het OV vanwege de ontwikkeling van de BDU in relatie tot kosten. Decentrale overheden hebben dit opgepakt door zowel efficiencyverbeteringen als ook het schrappen van aanbod. Het aantal reizigers is echter niet verminderd.
- Met de aanbestedingen is het regionaal OV doelmatiger geworden: zeker de 1^e generatie aanbestedingen in het regionaal OV hebben geleid tot een lagere subsidiebijdrage per DRU (dienstregelinguur¹). De aanbestedingswinsten bij de 2^e generatie aanbestedingen zijn lager uitgevallen, maar waren nog steeds aanwezig. Bij de 3^e generatie lijkt de rek eruit en de aanbestedingswinsten nihil.
- De discussie over de marktordening in het OV (wel of niet aanbesteden G3) heeft diverse wendingen gekend in 4 jaar tijd: eerst verplicht aanbesteden, daarna de motie Roefs² die vroeg om inbesteden mogelijk te maken, een wetsvoorstel dat invulling gaf aan de motie Roefs maar controversieel werd verklaard door de val van het kabinet, een nieuw regeerakkoord waarin verplicht aanbesteden genoemd wordt als doel en tenslotte een wetwijziging die inbesteden toch mogelijk maakt.

Aanbevelingen

Om in de toekomst uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het regionaal OV beleid is het belangrijk om bestaande databronnen te benutten. Immers, veel data is reeds beschikbaar via onder meer het MIPOV en op basis van de OV-chipkaart. Het blijkt momenteel echter niet mogelijk om deze data te integreren tot een landelijk beeld. Hiervoor is het nodig dat Rijk en decentrale overheden afspraken maken over het uniform inwinnen van deze data. Deze afspraken gaan zowel over welke data moet worden ingewonnen (op basis van nationale en regionale doelen) en de wijze waarop. Voor een doeltreffend beleid is het van belang dat de verschillende partijen in sterkere mate samen gaan optrekken en vroeg in het proces hun rollen en verantwoordelijkheden duidelijk met elkaar afspreken.

¹ Eenheid waarin de tijd gemeten wordt waarin een vervoerproduct open staat voor het vervoeren van reizigers, zoals gepubliceerd in de dienstregeling.

² Kamerstuk 23 645, nr. 167: motie waarin de regering is verzocht de openbare aanbesteding van het openbaar vervoer voor de G4 niet langer te verplichten en dit in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) te wijzigen.

1. Beleidsdoorlichting regionaal openbaar vervoer

1.1. Inzicht verschaffen in doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor dit onderzoek geschetst (1.1), de afbakening (1.2), de kernopgaven en onderzoeksvragen (1.3), het onderzoeksmodel dat we hanteren (1.4) en het opdrachtgeverschap (1.5).

1.2. Aanleiding

De Minister van Infrastructuur en Milieu moet de Tweede Kamer periodiek inzicht geven in de effecten van het gevoerde regionale openbaar vervoerbeleid, conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013. De effecten betreffen enerzijds de doelmatigheid en anderzijds de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. *Doeltreffendheid van beleid* is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. *Doelmatigheid van beleid* is de relatie tussen de effecten en de kosten van het beleid.

In deze beleidsdoorlichting staat het jaar 2012 centraal. Wij blikken terug naar 2007 en brengen eventuele majeure veranderingen gedurende deze periode aan het licht. Voorts kijken wij bij de aanbevelingen vooruit naar de toekomst.

Dit onderzoek moet tenminste ingaan op de onderdelen die in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013 zijn genoemd (zie **Bijlage 1**). In hoofdstuk 8 worden de vragen uit het RPE beantwoord.

1.3. Inhoudelijke afbakening

Begrotingsartikel 15 Openbaar vervoer

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op het huidige begrotingsartikel 15 regionaal openbaar vervoer. De doelstelling bij dit begrotingsartikel is om 'reizigers veilig, betrouwbaar en snel te vervoeren, gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk' (Rijksbegroting ministerie Infrastructuur en Milieu 2013, Artikel 15 Openbaar vervoer, Algemene doelstelling).

In 2013 heeft een wijziging van de begrotingsstructuur plaatsgevonden. Artikel 15 is gebaseerd op de nieuwe begrotingsstructuur. In de periode 2007-2012 werd het regionaal openbaar vervoer geregeld in artikel 34.04 van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De doorlichting van het regionaal openbaar vervoer heeft een nauwe relatie met de financiële bijdragen van het ministerie aan de BDU en het Infrastructuurfonds, momenteel respectievelijk artikel 25 en artikel 26.01. In de begrotingen 2007-2012 waren dit respectievelijk artikel 39.02 en 39.01. Deze artikelen zijn ook onderwerp van deze doorlichting.

Onderwerpen van andere beleidsevaluaties

De onderwerpen 'sociale veiligheid' en 'taxi' vallen onder begrotingsartikel 15, maar worden separaat geëvalueerd in 2015 en zijn daarom geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting. Aangezien de concessieverlening van de Waddenveren een specifieke taak betreft, is dit niet meegenomen in de doorlichting. Het regionaal spoor maakt wel deel uit van de doorlichting. Het hoofdspoor net maakt deel uit van de doorlichting van begrotingsartikel 16.

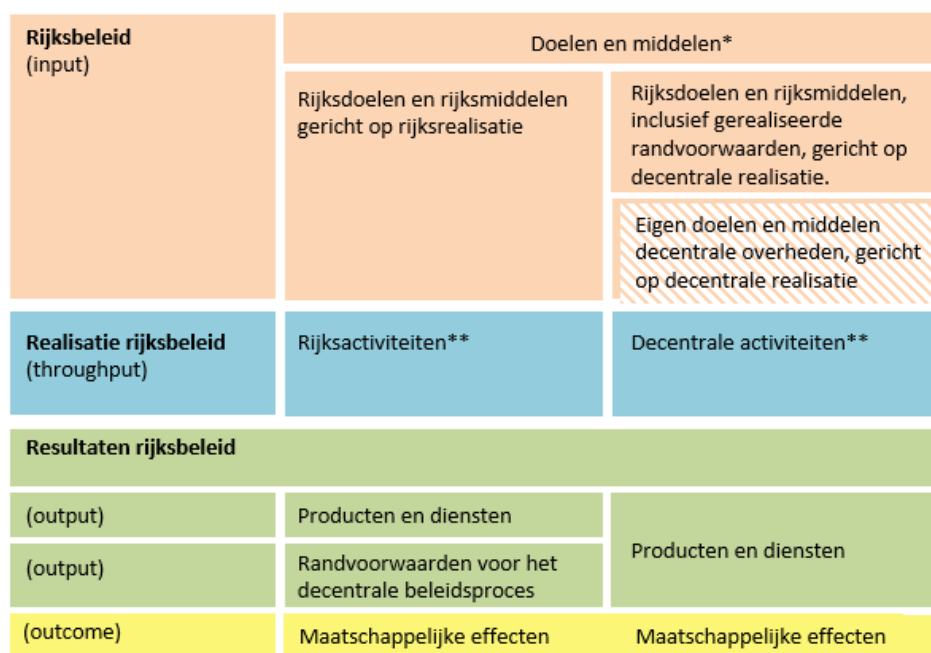
1.4. Kernopgave

De kernopgave luidt als volgt: Verschaf inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het regionale openbaar-vervoerbeleid conform de rijksdoelen voor de periode 2007 – 2012 en geef een doorkijk naar de toekomst.

1.5. Onderzoeksmodel

Model

Wij hanteren het volgende onderzoeksmodel, welke de basis vormt voor de uitwerking van ons rapport in de volgende hoofdstukken.



* Doelen zijn beoogde resultaten. Middelen worden weergegeven in geld

** Inclusief inzet processen, instrumenten, overleg

Figuur 1 Onderzoeksmodel

Onderscheiden beleid, realisatie en resultaten

Wij vatten de kernopgave samen met bovenstaand model dat we hanteren om inzicht te verschaffen in de opzet en werking van het beleid voor regionaal openbaar vervoer. Daarbij onderscheiden wij de volgende fases uit het relevante beleidsproces:

- het rijksbeleid (input);
- de realisatie van het rijksbeleid (throughput);
- de resultaten van het rijksbeleid (output en outcome).

Onderscheiden rijksrealisatie en decentrale realisatie

Ten aanzien van het rijksbeleid onderscheiden wij:

- de rijksrealisatie;
- de decentrale realisatie.

Een deel van de rijksdoelen wordt nagestreefd door middel van activiteiten die het Rijk zelf uitvoert. Wij spreken daarbij van 'rijksrealisatie'. Het grootste deel van de rijksdoelen wordt nagestreefd door middel van activiteiten die de decentrale overheden verrichten (provincies en stadsregio's). Daarbij spreken we van 'decentrale realisatie'.

Focus op rijksbeleid, met onderscheid naar inzicht en duiding

Ons onderzoek heeft de rijksdoelen als focus. We *inventariseren* op welke wijze het rijksbeleid (doelstelling) door het Rijk zelf wordt gerealiseerd (rijksrealisatie) en op welke wijze het rijksbeleid doorwerkt in het decentrale beleid en de decentrale activiteiten (decentrale realisatie). Ook inventariseren we of decentrale overheden de effecten monitoren.

We *beoordelen* de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het rijksbeleid (de rijksdoelen en de inzet van rijksmiddelen). We geven *geen oordeel* over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het decentrale beleid (de eigen doelstellingen en de aanvullende inzet van eigen middelen door decentrale overheden).

1.6. Basisgegevens inventariseren, ontsluiten en rubriceren

Ten behoeve van de beleidsdoorlichting hebben wij wetten, rijksbeleidsdocumenten, Tweede Kamerstukken, verslagen van overleggen, begrotingen en jaarverslagen, studies naar de werking van (onderdelen van) het regionale openbaar vervoer bestudeerd en relevante gegevens eruit gerubriceerd. In de documentenlijst zijn de bestudeerde documenten opgenomen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft ons de documenten aangereikt.

De decentrale gegevens zijn bij regio's en gemeenten gevraagd via een schriftelijke enquête. Niet complete gegevens zijn waar mogelijk aangevuld door middel van mailberichten, telefoongesprekken en interviews.

Reconstructie door middel van formele en informele gegevens

De besluitvorming op het rijksniveau is inzichtelijk gemaakt met de formele doelen. Door middel van activiteiten en middelen trachten Rijk, decentrale overheden en andere partijen de rijksdoelen en eventuele andere doelen te realiseren. Deze activiteiten en middelen zijn zowel formeel vastgelegd (te herleiden uit beleid en kamerstukken) als informeel via vragenlijsten, interviews en verslagen van bijeenkomsten. Wij hebben ons gebaseerd op al deze soorten bronnen, maar de nadruk lag daarbij op documenten.

1.7. Begeleiding onderzoek

Opdrachtgever van deze beleidsdoorlichting was de heer F. Trooster van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, DG Bereikbaarheid. Het onderzoek is door een begeleidingscommissie begeleid, bestaande uit de opdrachtgever, mevrouw R. van Houwelingen (I&M), de heer P. Bakker van het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KiM), de heer E. Köhler namens SKVV, mevrouw N. Broekema namens IPO, de heren J. Van Bockel en H. Heeres (tijdens het onderzoek vervangen door de heer M. De Graaf) van IRF en de heer H. Ootes van FMC/I&M.

Halverwege de looptijd van deze beleidsdoorlichting is de heer W. Veeneman -Universitair Hoofddocent Organisation and Management Faculteit Techniek, Bestuur en Management TU Delft - gestart met zijn second opinion.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van 1 april tot en met september 2014.

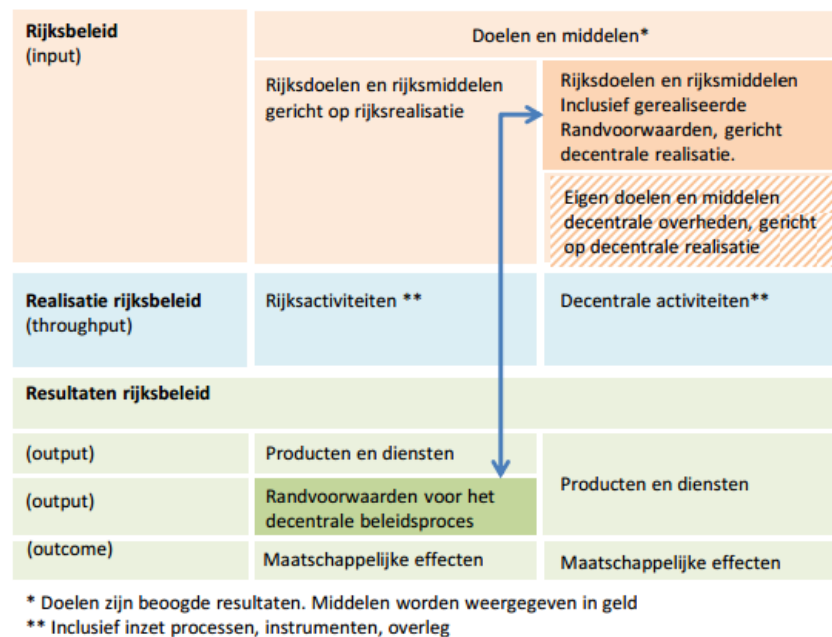
2. Referentiekader doeltreffendheid en doelmatigheid rijksbeleid

In dit hoofdstuk worden de basisuitgangspunten vastgesteld die nodig zijn om een helder en betrouwbaar beeld te kunnen schetsen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het regionaal openbaar vervoer. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- o het onderscheid tussen rijksrealisatie en decentrale realisatie (2.1);
- o een nadere duiding van wat we verstaan onder rijksrealisatie (2.1);
- o de verbinding tussen rijksrealisatie en decentrale realisatie (2.1);
- o de wijze waarop naar doeltreffendheid gekeken is, in schematische zin (2.2);
- o de wijze waarop de doeltreffendheid beoordeeld is, aan de hand van normen (2.3);
- o de wijze waarop de maatschappelijke effecten beschrijven zijn in de vorm van mobiliteitsindicatoren (2.4)
- o de wijze waarop de doelmatigheid beoordeeld is, aan de hand van normen (2.5).

2.1. Rijksrealisatie en decentrale realisatie

Omdat regionaal OV vooral bij decentrale overheden vorm krijgt, maken wij onderscheid tussen rijksbeleid gericht op rijksrealisatie en rijksbeleid gericht op decentrale realisatie. We analyseren beide teneinde de doeltreffendheid en doelmatigheid van het rijksbeleid te kunnen beoordelen. Bij de analyse onderscheiden wij bij beide vormen van het rijksbeleid: input, throughput, output en outcome van beleid. Wij illustreren dit aan de hand van onderstaande figuur:



Figuur 2 Onderzoeksmodel met randvoorwaarden rijksbeleid

Een aandachtspunt bij de analyse van het rijksbeleid is de dynamiek van het beleid, bijvoorbeeld gewijzigde doelen of veranderingen in de aanpak en activiteiten. Ten aanzien van doelstellingen is het rijksbeleid ten aanzien van OV consistent geweest. Echter, in de uitvoering hebben duidelijke verschuivingen plaatsgevonden met een impact op de doeltreffendheid van beleid. Wij komen daarop bij de uitwerking van het rijksbeleid terug.

Rijksrealisatie

Aan de hand van een analyse van beleids- en kamerstukken hebben wij een eerste overzicht gemaakt van dossiers, die politiek in de aandacht zijn geweest en/of waar veel middelen voor beschikbaar zijn gesteld. Dit overzicht hebben wij in overleg met de begeleidingscommissie vastgesteld als nader uit te werken dossiers:

- Toegankelijkheid
- OV-bureau Randstad
- Snelwegbus
- Multimodale reisinformatie
- OV-chipkaart
- Actieprogramma regionaal OV
- Gratis of goedkoop OV
- Gedecentraliseerde spoorlijnen
- Marktwerking OV

In hoofdstuk 6 gaan wij specifiek op deze activiteiten in.

Rijksrealisatie levert input voor decentrale realisatie

Zowel de rijksrealisatie als de decentrale realisatie leveren resultaten op in de zin van producten en diensten (output) en maatschappelijke effecten (outcome) die zijn gericht op de samenleving.

Cruciaal voor dit onderzoek is echter dat de rijksrealisatie ook nog een ander soort resultaten oplevert, namelijk randvoorwaarden die erop zijn gericht om de decentrale realisatie mogelijk te maken of te versterken. In figuur 2 is dit aangegeven met de grijze pijl. Concreet gaat het om onder meer:

- Regelgeving
- Beleid
- Beschikbaar stellen financiële middelen

In hoofdstuk 6 worden deze randvoorwaarden concreet benoemd.

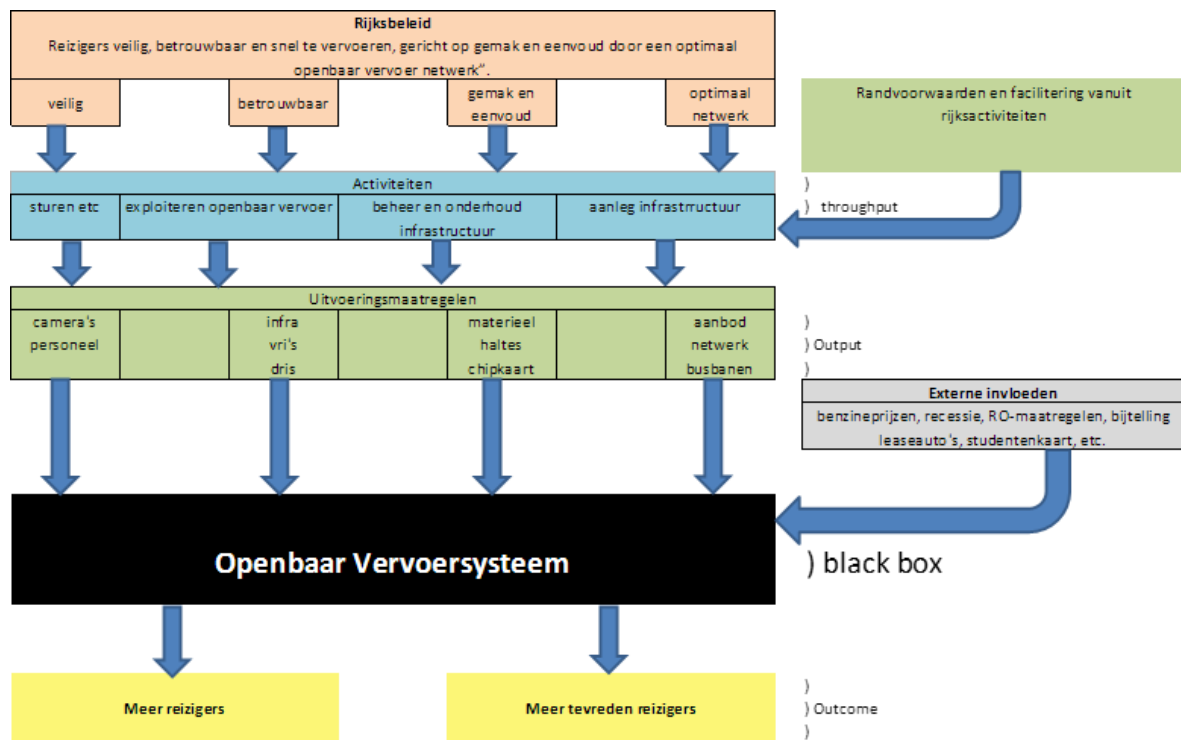
Decentrale realisatie

De kern van de realisatie op dit beleidsveld vindt decentraal plaats. De belangrijkste activiteiten die de decentrale overheden daarbij ondernemen zijn:

- Aanleggen van infrastructuur (cq. doen aanleggen)
- Beheren en onderhouden infrastructuur
- Exploiteren openbaar vervoerdiensten
- Sturen en overige activiteiten

De producten die de overheden leveren zijn uiteindelijk de vervoerdiensten, het aanbod van trein, tram, bus en metrodiensten. Om dit te faciliteren wordt een veelheid aan activiteiten ondernomen en producten geleverd, bijvoorbeeld de aanleg van busbanen, informatiepanelen, een OV-chipkaart etc. Daarnaast ondernemen decentrale overheden nog activiteiten die erop zijn gericht om het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren, zoals marketingcampagnes en mobiliteitsmanagement.

In hoofdstuk 7 gaan we hier dieper op in. In figuur 3 geven we dit schematisch weer.



Figuur 3 Schema openbaar vervoersysteem

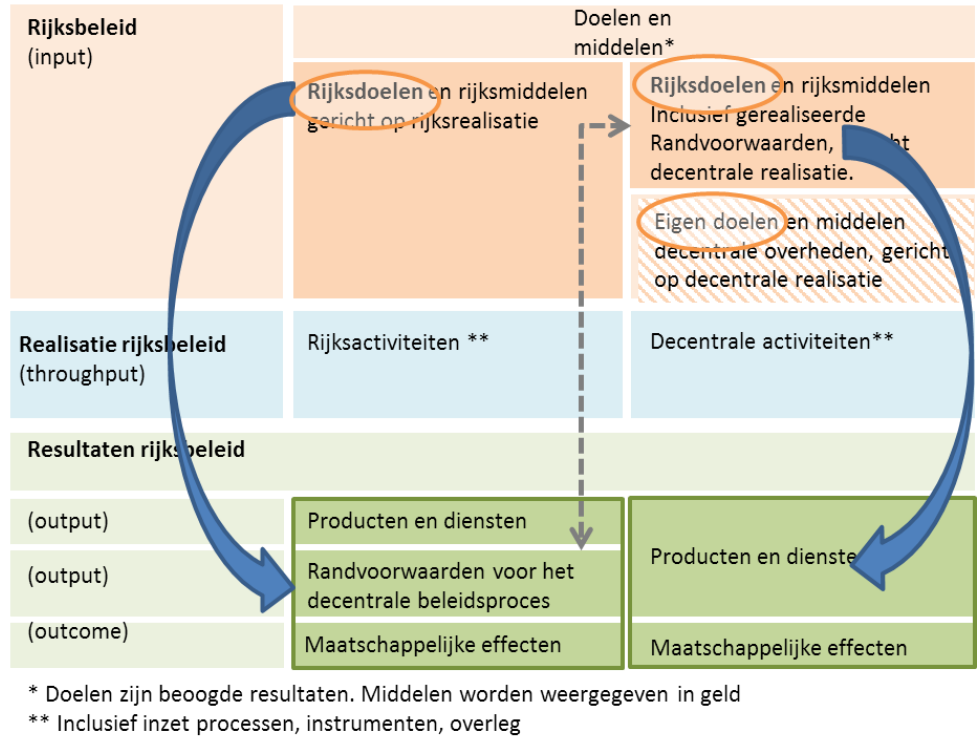
2.2. Referentiekader doeltreffendheid: schematisch beeld

Wij beoordelen de doeltreffendheid van de rijksrealisatie door een confrontatie te maken tussen de resultaten van de rijksrealisatie en de rijksdoelen. Wij beoordelen de doeltreffendheid van de decentrale realisatie door een confrontatie te maken tussen de resultaten van de decentrale realisatie en de rijksdoelen.

Bij deze beoordeling maken wij onderscheid tussen:

- De relatie tussen doelen en output
- De relatie tussen doelen en outcome

Figuur 4 geeft daarvan een visuele presentatie:



Figuur 4 Beoordelen doeltreffendheid

2.3. Referentiekader doeltreffendheid: normen

Om de doeltreffendheid te kunnen beoordelen hanteren wij normen. Wij onderscheiden daarbij verschillende normen voor de doeltreffendheid van de rijksrealisatie en de doeltreffendheid van de decentrale realisatie.

Doeltreffendheid van de rijksrealisatie

Om de doeltreffendheid te kunnen duiden van de rijksrealisatie, onderscheiden wij de volgende normen:

1	De rijksdoelen, die zijn gericht op rijksrealisatie, zijn uitgewerkt in (een logische set van) activiteiten en inzet van middelen
2	Doelen en activiteiten zijn toetsbaar geformuleerd
3	De activiteiten zijn (op tijd) gerealiseerd
4	De activiteiten, inzet van middelen en resultaten zijn gemonitord en/of geëvalueerd in relatie met de doelen
5	Indien de monitor/evaluatie van de resultaten daartoe aanleiding gaven is bijgestuurd in de vorm van aanpassing van activiteiten (en bijbehorende inzet van middelen)

Doeltreffendheid van de decentrale realisatie

Om de doeltreffendheid te kunnen duiden van de decentrale realisatie, onderscheiden wij de volgende normen:

1	De rijksdoelen, die zijn gericht op decentrale realisatie, geven richting aan het beleid en de uitvoering van decentrale overheden
2	De rijksdoelen zijn bekend bij de decentrale overheden
3	Deze rijksdoelen (eventueel aangevuld met decentrale doelen) zijn uitgewerkt in activiteiten en inzet van middelen
4	De decentrale uitwerking (en eventuele aanvulling) in activiteiten is toetsbaar geformuleerd op zodanige wijze dat daarmee richting is gegeven aan eigen uitvoerende activiteiten en activiteiten door derden, waaronder vervoerders
5	De activiteiten en inzet van middelen zijn gemonitord en/of geëvalueerd in relatie met de doelen
6	Indien de monitor/evaluatieresultaten daartoe aanleiding gaven is bijgestuurd in de vorm van aanpassing van activiteiten (en bijbehorende inzet van middelen)

2.4. Bepalen maatschappelijke effecten aan de hand van mobiliteitsindicatoren

Aanvullend op de in paragraaf 2.3 beschreven normen voor doeltreffendheid brengen wij op basis van beschikbaar materiaal de maatschappelijke effecten van het beleid in beeld, aan de hand van indicatoren. De indicatoren die het Rijk hanteert hebben niet altijd een volledige en directe relatie met activiteiten en doelen. Er is in het OV-systeem sprake van een diversiteit aan activiteiten en uitvoeringsmaatregelen die worden ondernomen om tot de gewenste output te komen. Gezamenlijk leiden deze tot maatschappelijke effecten in de vorm van tevreden reizigers, te meten in reizigerskilometers en klanttevredenheid. Welke maatregel precies in welke mate bijdraagt aan groei van het gebruik of een hogere tevredenheid is niet vast te stellen. Dit geldt te meer, daar ook externe invloeden effect hebben op aantal en tevredenheid van de reizigers. Voorbeelden van dergelijke externe invloeden zijn de prijzen van benzine, aanwezigheid files en stakingen. In 2008 zien we een dip in het gebruik van het openbaar vervoer vanwege langdurige stakingen.

In de periode 2007-2012 zijn vier monitoringsrapportages verschenen, namelijk de Nationale Mobiliteitsmonitor 2007 (over 2006), 2008 en 2009 en de Monitor Infrastructuur en Ruimte 2012 (0-meting).

2.5. Referentiekader doelmatigheid: normen

Ook om de doelmatigheid te kunnen beoordelen hanteren wij normen. Wij onderscheiden daarbij eveneens verschillende normen voor de doelmatigheid van de rijksrealisatie en de doelmatigheid van de decentrale realisatie.

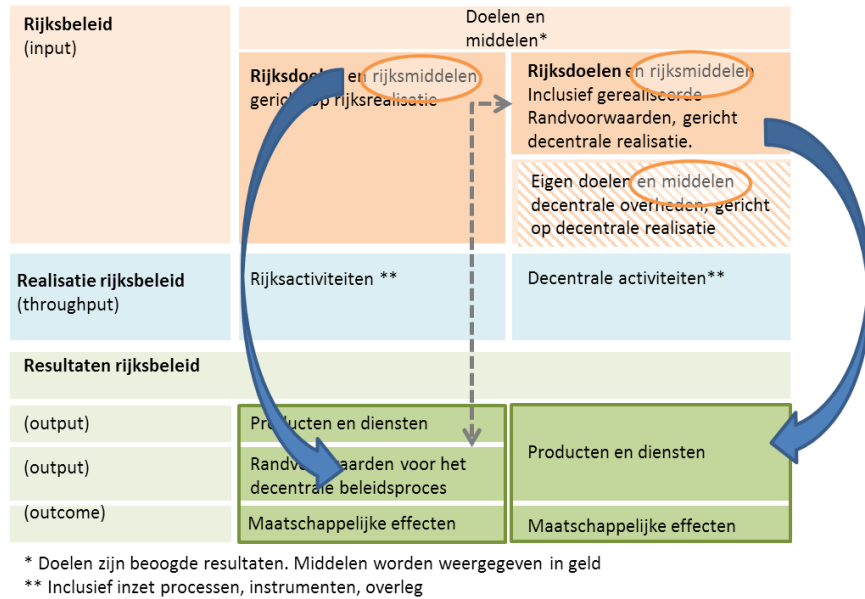
Doelmatigheid van de rijksrealisatie

Om de doelmatigheid te kunnen duiden van het rijksbeleid dat is gericht op rijksrealisatie, proberen wij per doel de output en de ingezette middelen (in euro's) zo goed mogelijk in beeld te brengen. Vervolgens bezien wij in hoeverre het mogelijk is een geobjectiveerd oordeel te geven over de vraag of het doel redelijkerwijs ook met minder middelen zou kunnen worden bereikt dan wel of met dezelfde middelen meer of betere output had kunnen worden bereikt. Wij hanteren hierbij dus een waardering van doelmatigheid die vooral kwalitatief van aard is.

Doelmatigheid van de decentrale realisatie

Om de doelmatigheid te kunnen duiden van het rijksbeleid dat is gericht op decentrale realisatie, proberen wij per rijksdoel zo goed mogelijk in beeld te brengen wat de decentrale output en de decentraal ingezette middelen (ontvangen van Rijk en eventueel ingezette eigen middelen, in euro's) zijn. Vervolgens bezien wij in hoeverre het mogelijk is een geobjectiveerd oordeel te geven over de vraag of het rijksdoel redelijkerwijs ook met minder middelen zou kunnen worden bereikt dan wel of met dezelfde middelen meer of betere output had kunnen worden bereikt. Wij hanteren ook hierbij dus een waardering van doelmatigheid die vooral kwalitatief van aard is.

In onderstaand schema van het onderzoeksmodel is dit schematisch weergegeven.



Figuur 5 Beoordelen doelmatigheid

3. Beschrijving rijksbeleid (doelen)

In dit hoofdstuk wordt het rijksbeleid beschreven. Daarvoor wordt eerst de wetgeving beschreven voor het regionaal openbaar vervoer, die het institutionele kader vormt voor het rijksbeleid. Vervolgens wordt geschetst hoe de doelen van het rijksbeleid zijn verwoord in een drietal nota's en een tweetal begrotingsartikelen. Tenslotte wordt de door het Rijk gehanteerde beleidsdoelen in deze nota's en begrotingsartikelen beschreven.

3.1. Wetgeving vormt het institutioneel kader voor rijksbeleid

Planwet Verkeer en Vervoer

Het Rijk is verantwoordelijk voor het nationaal verkeers- en vervoerbeleid, vastgelegd in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Openbaar vervoer is hier een onderdeel van. De zogeheten essentiële onderdelen van beleid uit het NVVP moeten worden doorvertaald in provinciale en regionale verkeersplannen (PVVP en RVVP). Tussen 2007 en 2011 gold de Nota Mobiliteit (NoMo) als NVVP. Vanaf 2011 is dit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De MobiliteitsAanpak kan worden gezien als een nadere uitwerking van NoMo.

In het NVVP beschrijft het Rijk expliciet hoe uitvoering wordt gegeven aan het beleid om gestelde doelen te realiseren. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT; vanaf 2011 MIRT vanwege toevoeging Ruimte) - zoals beschreven in artikel 4 van de Wet Infrastructuurfonds - is een onderdeel van deze uitvoering. Op de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat was in artikel 39.01 de bijdrage aan het Infrastructuurfonds opgenomen.

Ten behoeve van de afstemming van het nationaal, provinciaal en regionaal verkeers- en vervoerbeleid overleggen Rijk en decentrale overheden in het verkeers- en vervoersberaad, tot 2011 beter bekend als Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB en vanaf 2011 als het Bestuurlijk Koepeloverleg (BKO)). De minister monitort de stand van zaken van de uitvoering van het nationaal verkeers- en vervoersbeleid. De minister maakt hierbij gebruik van provinciale en regionale plannen en acties.

Wet BDU

De Wet BDU (Brede Doeluitkering) regelt dat het Rijk middelen ter beschikking stelt aan provincies en stadsregio's voor het decentrale verkeers- en vervoersbeleid, waaronder openbaar vervoer. De besteding is in principe aan de ontvangende overheden zelf. Wel dient een decentrale overheid jaarlijks een bestedingsplan op te stellen (inclusief accountantsverklaring) en over de besteding van de gelden te rapporteren. De minister houdt toezicht op de rechtmatige besteding van de BDU-middelen. De minister is verantwoordelijk voor de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde rijksbeleid.

In een onderliggende Algemene Maatregel van Bestuur is uitgewerkt hoe de omvang van de BDU per provincie/stadsregio wordt bepaald. Dit gebeurt aan de hand van een berekening op basis van structuurkenmerken. In artikel 39 van de begroting Verkeer en Waterstaat is de bijdrage aan de BDU geregeld. Volledigheidshalve vermelden wij dat voor de BDU geen aparte doelen zijn gesteld, behalve dat de inzet van de BDU-middelen moet bijdragen aan de algemene verkeers- en vervoersdoelstellingen.

De huidige BDU zal de komende jaren veranderen, een wetsvoorstel hiervoor is reeds gereed. Onderdeel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is een gedeeltelijke decentralisatie naar de provincies van de BDU, gebaseerd op de Wet BDU verkeer en vervoer. De betaling van de BDU van vier op te heffen stadsregio's zal overeenkomstig het overgangsrecht per 1 januari 2015 via de provincies

gaan lopen. De middelen van de overige drie stadsregio's (Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam) worden uitgekeerd aan twee vervoerregio's, die de betrokken decentrale overheden daartoe inrichten. Het gaat om de vervoerregio waarin de stadsregio Amsterdam opgaat en om de vervoerregio waarin Stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam opgaan.

Met ingang van 2016 zullen de voor de provincies bestemde BDU-middelen worden toegevoegd aan het provinciefonds (dat wil zeggen inclusief de middelen van het viertal opgeheven stadsregio's). De middelen voor de twee voorziene vervoerregio's blijven verstrekt worden als specifieke uitkering door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Meicirculaire provinciefonds, 2014).

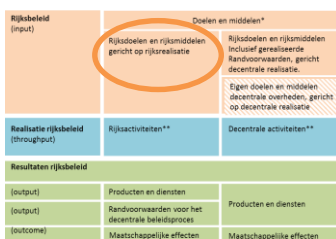
Wet Personenvervoer 2000

De Wet Personenvervoer 2000 regelt de organisatie van het openbaar vervoer in Nederland en in het bijzonder de wisselwerking tussen OV-autoriteit en vervoerder. Het doel van de wet is een groei van het aantal reizigers en een hogere kostendekkingsgraad in het openbaar vervoer te realiseren. Dit moet mogelijk worden gemaakt door het stimuleren van marktwerking.

In 2005 is de wet geëvalueerd. Vooral ten aanzien van het kostenniveau werden aanzienlijke besparingen geconstateerd vanwege aanbestedingen. Tevens werd de mogelijkheid om maatwerk per regio te leveren gezien als een belangrijk winstpunt. In het algemeen leek de marktwerking ook te leiden tot een groter aanbod en een betere kwaliteit van het OV. In de evaluatie werd dan ook gesproken over een positieve impact van de marktwerking, alhoewel ook werd geconstateerd dat gelet op de korte werkingsduur van de wet op dat moment het nog lastig was om definitieve conclusies te trekken. Nog niet overal in Nederland was het OV toentertijd aanbesteed.

Aan de hand van de evaluatie is een actieprogramma opgezet om verbeteringen tot stand te brengen. Deze heeft in de periode 2007-2012 vorm gekregen.

3.2. Rijksbeleid (doelen) wordt verwoord in beleidsdocumenten en begrotingsartikelen



* Doelen zijn beoogde resultaten. Middelen worden weergegeven in geld
** Inclusief inzet processen, instrumenten, overlag

Het rijksbeleid krijgt vorm door middel van twee rijksbeleidsdocumenten, te weten de Nota Mobiliteit (september 2004) en de SVIR (maart 2012). In 2008 verscheen het uitwerkingsdocument de 'MobiliteitsAanpak'. De begrotingsartikelen 34.04 en 15 geven eveneens rijksdoelen voor het regionaal openbaar vervoer weer in lijn met het vigerend rijksbeleid. Hieronder gaan wij in op de doelen geformuleerd in deze nota's en artikelen.

Rijksbeleid volgens Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit (NoMo) is de invulling van wat in de Planwet Verkeer en Vervoer het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan wordt genoemd. Daarmee is de NoMo het landelijke kader voor decentraal verkeers- en vervoersbeleid. Decentrale overheden moeten de essentiële onderdelen van beleid in hun eigen verkeers- en vervoersplannen uitwerken.

NoMo zet in op een betrouwbare en voorspelbare reistijd van deur-tot-deur. Het streven is niet om één modaliteit boven de ander te zetten, maar om de integrale samenhang in het systeem te verbeteren. De focus ligt op het faciliteren van de mobiliteitsgroei en het verbeteren van de bereikbaarheid, ook als motor van de economische ontwikkeling. Dit moet wel gebeuren binnen kaders voor leefbaarheid en veiligheid. Benutten, prijzen en bouwen moeten in een goede onderlinge samenhang wordt opgepakt.

Het aandeel van regionaal OV wordt in de NoMo enerzijds 'beperkt' genoemd, ook kijkend naar het aandeel van regionaal OV in de totaal aantal ritten. Anderzijds wordt het belang van het regionaal OV onderstreept, vooral in aansluiting op het spoor en voor de

drukke plaatsen en tijdstippen. Dit komt tot uiting de essentiële onderdelen van beleid, zoals die voor regionaal OV zijn benoemd.

- Het Rijk zorgt dat provincies en WGR-plusregio's in staat zijn om eigen keuzes te maken bij het regionaal openbaar vervoer, om dat aan te laten sluiten bij het specifieke karakter van de regio. Het Rijk verstrekt middelen (in de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer) en zorgt voor wet- en regelgeving, met name ten behoeve van de marktordering en ten behoeve van de inbreng van collectieve consumentenbelangen.
- De invoering van de chipkaart OV is een middel waarmee de provincies en WGR-plusgebieden hun taken op verkeer en vervoergebied beter kunnen uitvoeren. Hierbij past dat provincies en WGR-plusgebieden in hun PVVP en RVVP's concreet aandacht besteden aan de implementatie van de chipkaart. Uitgangspunt daarbij is het streven om, afhankelijk van de go/no go-beslissing van de Minister eind 2005, uiterlijk 31 december 2007 een invoering van de chipkaart op landelijke uniforme manier te realiseren. De uitwerking van dit essentiële onderdeel van de RVVP's en PVVP's stemmen de provincies en WGR-plusgebieden af met VenW, andere provincies en WGR-plusregio's, vervoerders en consumentenorganisaties.
- Provincies en WGR-plusregio's dragen zorg voor een betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer dat past bij hun specifieke regionale situatie. In de PVVP's en RVVP's alsmede in het gemeentelijk beleid wordt aangegeven welke doelstelling wordt nagestreefd.
- De vier WGR-plusgebieden in de Randstad geven binnen hun regionaal OV-netwerk prioriteit aan verbindingen met in de spits een hoge vervoerwaarde.
- Provincies en WGR-plusregio's geven in de PVVP's en RVVP's concreet aan op welke wijze mensen die niet zelf in hun mobiliteit kunnen voorzien, een vorm van OV wordt aangeboden die de bereikbaarheid waarborgt van voorzieningen die alleen in gemeenten met een centrumfunctie voorhanden zijn.
- Provincies en WGR-plusregio's alsmede de gemeenten houden in de PVVP's en RVVP's, respectievelijk het gemeentelijke beleid rekening met de belangen van ouderen en mensen met een functiebeperking bij het opstellen van het verkeers- en vervoerbeleid, in het bijzonder de toegankelijkheid van het openbaar vervoer.

(zie Nota Mobiliteit, pagina 139)

Tenslotte is de NoMo expliciet in het beschrijven van verschillende taken om de genoemde essentiële onderdelen te realiseren. Uitgangspunt is de decentralisatie en de belangrijke rol van provincies en stadsregio's om beleidskeuzes te maken ten aanzien van investeringen en exploitatie. De rol van het Rijk is vooral faciliterend (decentraal wat kan, centraal wat moet). Na de invoering van de OV-chipkaart zullen decentrale overheden ook het tariefinstrument kunnen benutten om het OV verder te versterken.

Rijksbeleid volgens MobiliteitsAanpak

De MobiliteitsAanpak wordt vooral gezien als een uitwerking van de Nota Mobiliteit. Het is vooral een pakket aan concrete maatregelen. De doelen uit de NoMo blijven gelden. Echter, door nieuwe berekeningen en prognoses blijkt het noodzakelijk op een aantal punten te kiezen voor extra of andere maatregelen.

Voor regionaal OV is de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Regionaal OV (LMCA regionaal OV) van belang en de Quick Scan Gedecentraliseerde Spoorlijnen. De LMCA en de Quick Scan hebben belangrijke knelpunten in kaart gebracht op basis waarvan de maatregelpakketten uit de Mobiliteitsaanpak geformuleerd werden.

In de Nota Mobiliteit is aangegeven dat het kabinet groei van het regionaal OV mogelijk wil maken (generiek 2,1 procent per jaar). De LMCA regionaal OV heeft aangetoond dat voor potentiële extra groei van het OV in hoogstedelijke gebieden zowel geïnvesteerd moet worden in 'harde' maatregelen op het gebied van infrastructuur, als in 'zachte' maatregelen op het gebied van voertuig, gebruikersgemak en keten. Het actieprogramma regionaal OV geeft een impuls aan deze groeipotentie. (zie: MobiliteitsAanpak, pagina 46)

Tevens is van groot belang dat in de MobiliteitsAanpak het regionaal OV niet meer uitsluitend een decentrale bevoegdheid is. Letterlijk wordt gesteld dat "Rijk, vervoersautoriteiten en vervoerders een gezamenlijke verantwoordelijkheid kennen".

Het Actieprogramma regionaal OV bestaat uit maatregelpakketten, waarbij ingezet wordt op:

- Het aanpakken van capaciteitsknelpunten in de grote steden in de brede Randstad, omdat die een rem op de groei betekenen.
- Het invullen van ontbrekende verbindingen in de brede Randstad, met name tangenten. Door de voortgaande ruimtelijke ontwikkeling aan de randen van de steden van zowel woon- als werklocaties zijn de bestaande OV-netwerken niet altijd toereikend.
- Snelheidsverbetering door frequentieverhoging, strekken van de lijnvoering en verbeteren van de doorstroming van/naar belangrijke economische kerngebieden in Nederland. Reizigers vinden snelheid een van de belangrijkste kwaliteitseisen om te kiezen voor openbaar vervoer.

Rijksbeleid volgens Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) komt ter vervanging van de Nota Mobiliteit en vormt dus sinds 2011 het nieuwe Nationale Verkeers- en Vervoersplan. Het hoofddoel van SVIR is om een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland te realiseren of behouden. Overigens komt de SVIR ook ter vervanging van de Nota Ruimte en vormt zo de landelijke integratie van het ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid.

Letterlijk wordt gesteld dat 'het roer om moet' voor beide beleidsterreinen. Het Rijk kiest ervoor selectiever en gericht beleid te voeren, ook vooral vanuit de eigen rol. Dit uit zich in:

- a) 13 nationale belangen (waarbuiten decentrale overheden beleidsvrijheid hebben). Het Rijk werkt een aantal nationale belangen en eigen rol daarin uit. In een aantal gevallen is het Rijk zelf aan zet om vanuit de eigen verantwoordelijkheid actie te ondernemen (bijvoorbeeld als wegbeheerder), in een aantal gevallen gaat het om een gezamenlijk project met decentrale overheden en in een aantal gevallen gaat het om essentiële onderdelen van beleid. Voor regionaal OV geldt dat de beleidsdoelen zoals gebruikt in de NoMo gehandhaafd blijven, dus: betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig.
- b) Gebiedsagenda's, waar Rijk en decentrale overheden afspraken maken over de investeringsagenda's. In de zogenaamde MIRT-gebiedsagenda's komen de nationale en decentrale belangen samen en worden deze door Rijk en regio integraal met elkaar afgestemd. Deze agenda's hebben een dynamisch karakter om flexibel te kunnen inspelen op nieuw beleid en veranderende opgaven.

Begrotingsartikelen 34.04 en 15

De beleidsdoelen uit NoMo en SVIR hebben zich door vertaald in verschillende begrotingsartikelen.

Begrotingsartikel 34.04

Artikel 34.04 betreft het 'Netwerk decentraal/regionaal vervoer'. Doel van het begrotingsartikel is om decentrale overheden in staat te stellen om een effectief

regionaal mobiliteitsbeleid te voeren. In de periode 2007-2012 is het doel van dit begrotingsartikel niet gewijzigd.

De motivering van beleidsartikel 34.04 was 'om een goede bereikbaarheid binnen de economische kerngebieden in Nederland te realiseren, om de bereikbaarheid van deur tot deur te verbeteren en om ervoor te zorgen dat bedrijven en burgers in staat zijn zelf in hun mobiliteitsbehoefte te voorzien'.

Bij vergelijking van de doelen uit artikel 34.04 met NoMo en SVIR blijkt dat de bewoording verschilt, maar de intentie komt overeen met 'economische concurrentie' en 'bereikbaarheid' uit SVIR. In NoMo staan afstemming van vraag en aanbod en integratie centraal.

De aanpak in artikel 34.04 bestaat uit vier lijnen: uitvoeren van maatregelen, verstrekken van financiële middelen via de BDU, uitwerking in en overleg over decentrale plannen en monitoring van de voortgang.

Begrotingsartikel 15

Het doel van het door te lichten begrotingsartikel 15 is 'reizigers veilig, betrouwbaar en snel vervoeren gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk' (Rijksbegroting xii Infrastructuur en Milieu Beleidsartikel 15: Openbaar Vervoer 2011/12, art 15, pg 66).

3.3. Samenvattend

NoMo stamt uit een tijd van economische groei. Het versterken van de economie is een algemene doelstelling. Mobiliteit vormt een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei en sociale ontwikkeling in Nederland. De Nota Mobiliteit werkt uit hoe het kabinet de mobiliteitsgroei in goede banen wil leiden, hoe de samenhang tussen economie, ruimte en verkeer en vervoer vorm krijgt en welke strategische vernieuwingen hiervoor worden ingezet. Opvallend in dit beleid is dat het platteland specifieke aandacht krijgt.

'MobiliteitsAanpak; vlot en veilig van deur tot deur' (oktober 2008) is een rijksdocument dat tussen de beide rijksnota's SVIR en NoMo is verschenen. Het accent van de MobiliteitsAanpak ligt op maatregelen die de bereikbaarheid concreet moeten verbeteren, zonder dat het een nieuwe NoMo wordt.

SVIR (maart 2012) stamt uit een tijd dat de overheid zich terugtrekt en bezuinigt. Dit rijksbeleid is bovendien door een ministerie opgesteld dat zich niet alleen op verkeer en vervoer richt, maar ook ruimte en milieu in de portefeuille heeft. Deze beide veranderingen zijn terug te vinden in de SVIR, met name in de gebiedsagenda's. Met het SVIR-beleid is de focus van het Rijk meer verschoven naar een specifieke rijksverantwoordelijkheid ten aanzien van de rijkswegen en als OV-autoriteit van het hoofdrailnet. De BDU is gehandhaafd, maar vanuit de eigen verantwoordelijkheid werkt het Rijk samen met partners in de regionale gebiedsteams om de bereikbaarheid te verbeteren. Met gerichte bijdragen uit het Infrastructuurfonds aan het oplossen van regionale knelpunten probeert het Rijk zijn doelen te realiseren.



Figuur 6 Doelen regionaal OV

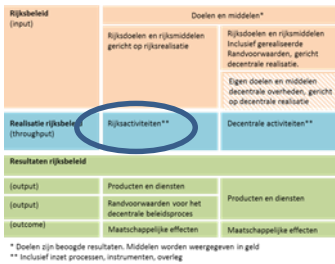
Qua beleidsintenties zijn geen grote verschuivingen voor het regionaal OV in het Rijksbeleid opgetreden gedurende de onderzoeksperiode. De focus bij regionaal openbaar vervoer lag op betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig. Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor regionaal OV-beleid. Wel is er een accentverschuiving waarneembaar in de rolopvatting van het Rijk. De NoMo ademt sterk het faciliteren van decentraal beleid uit en een brede samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden. De MobiliteitsAanpak laat een rijksoverheid zien die met extra middelen sturing geeft aan regionaal OV-beleid. De SVIR laat een rijksoverheid op afstand zien, die echter wel vanuit de eigen institutionele rol als wegbeheerder en OV-autoriteit invloed uitoefent op de gebiedsagenda's, vooral via het Infrastructuurfonds.

De operationalisering van de NoMo en de SVIR krijgt voor regionaal OV vorm bij decentrale overheden en wordt derhalve niet uitgewerkt in nationale beleidsindicatoren. Daarmee wordt het lastig uitspraken te doen over de effectiviteit van beleid. In de Nationale Mobiliteitsmonitor (en later: de Monitor Infrastructuur en Ruimte) is wel een aantal indicatoren genoemd, waarvan een aantal direct gerelateerd zijn aan de rijksdoelen. Deze indicatoren zijn in hoofdstuk 5 uitgewerkt.

4. Beschrijving rijksbeleid (inzet van middelen)

In dit hoofdstuk wordt het rijksbeleid beschreven voor wat betreft de inzet van middelen. Eerst worden de relevante begrotingsartikelen benoemd (4.1), waarna deze afzonderlijk worden uitgewerkt (4.2 t/m 4.3).

4.1. Relevante begrotingsartikelen regionaal OV



Het Rijk stelt via de Rijksbegroting middelen beschikbaar om beleidsdoelen voor het regionaal OV te realiseren. Het gaat zowel om middelen voor activiteiten van het Rijk als van decentrale overheden. In de 'oude' begroting (2007-2012) waren een aantal artikelen van de Rijksbegroting relevant:

- Begroting Verkeer en Waterstaat, artikel 34.04. Het gaat hier om middelen, waarmee het Rijk decentrale overheden ondersteunde in het voeren van een effectief mobiliteitsbeleid.
- Begroting Verkeer en Waterstaat, artikel 39.02, de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU).
- Via artikel 39.01 levert het ministerie een bijdrage aan het Infrastructuurfonds. Op basis van artikel 14 van het Infrastructuurfonds, worden middelen ingezet om investeringen in het regionaal OV mogelijk te maken. In deze beleidsdoorlichting is ook gekeken naar artikel 14.

4.2. Departementale begroting

In onderstaande tabel zijn de begrote en gerealiseerde uitgaven van het Rijk op artikel 34.04 van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de periode 2007-2012 weergegeven.

		Artikel 34.04
2007	Begroot	58.480
	Gerealiseerd	53.309
2008	Begroot	60.235
	Gerealiseerd	50.471
2009	Begroot	26.532 ³
	Gerealiseerd	44.038
2010	Begroot	22.207
	Gerealiseerd	34.644
2011	Begroot	31.408
	Gerealiseerd	18.800
2012	Begroot	12.315
	Gerealiseerd	9.283

Tabel 1 ontwikkeling beleidsartikel 34.04 (bedragen x € 1.000). Bron: jaarverslagen rijksbegroting 2007-2012

Artikel 34.04 bestond in 2007 uit zeven subposten, waarvan vier posten relevant waren voor het openbaar vervoer. Het ging om:

- 34.04.01: Algemene Strategie- en Beleidsontwikkeling

³ Oorspronkelijk was een bedrag van €36.532 begroot, maar bij amendement is dit bijgesteld.

- 34.04.02: Samenwerking Rijk en decentrale overheden
- 34.04.04: Stimulering marktwerking OV
- 34.04.05: Stimulering toegankelijkheid OV

In totaal bedroeg de omvang van de voor het OV relevante subposten € 41,6 mln.

In 2012 zijn twee begrotingsposten toegevoegd aan de zeven uit 2007. Nog steeds waren vier posten relevant voor het openbaar vervoer. Het ging om:

- 34.04.01: Algemene Strategie- en Beleidsontwikkeling
- 34.04.04: Stimulering marktwerking OV
- 34.04.08 (nieuw): Regionale bereikbaarheid (ook niet-OV)
- 34.04.09 (nieuw): Regionale OV-systemen

In totaal bedroeg de omvang van de voor het OV relevante posten € 12,3 mln., waarbij post 34.04.04 'slechts' € 0,1 mln. bedroeg.

De invloed van verschillende regeringen met elk eigen beleidsaccenten is duidelijk waarneembaar, kijkend naar de invulling van artikel 34.04. De eerste jaren lag de nadruk op het stimuleren en faciliteren van decentrale overheden, vervoerders, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Met onder meer subsidies en onderzoeken werden gericht innovatieve en kansrijke initiatieven ondersteund en aangejaagd. Het Rijk zocht met de Uitvoeringsagenda en de Monitor Nota Mobiliteit de samenwerking met decentrale overheden. Langzaam begon zich hieruit de gebiedsgerichte aanpak te ontwikkelen. Eerst voorzichtig via de netwerkanalyses, de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses (LMCA's)⁴ en de bestuurlijke MIRT-overleggen met de MobiliteitsAanpak als resultante. Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de gebiedsgerichte aanpak volledig omarmd en ligt de focus van het Rijk vooral op zijn eigen rol als wegbeheerder, als concessieverlener voor het hoofdlijnnet en als wetgever.

Qua omvang zijn in de periode 2007-2012 in lijn met geschetste ontwikkelingen verschuivingen opgetreden binnen artikel 34.04. Vanaf 2009 zijn de budgetten voor dit artikel kleiner geworden, vooral voor de posten 'samenwerking rijk-regio's', 'stimulering decentrale overheden en maatschappelijke organisaties' en in mindere mate 'stimulering marktwerking OV'. Opvallend daarbij is dat in 2009 en 2010 sprake was van een aanzienlijke overschrijding bij realisatie.

2009

In het jaarverslag van 2009 worden de volgende oorzaken genoemd voor overschrijdingen op het begrotingsartikel 34.04:

- Extra middelen voor Gratis OV. De 3e tranche pilotprojecten Gratis OV zijn als onderdeel van de BDU-bijdrage 2010 in beschikbaar gesteld;
- Hogere uitgaven in het kader van de Taskforce mobiliteitsmanagement en Multimodale reisinformatie;
- Hogere uitgaven vanwege extra onderzoek WROOV (opbrengstverdeling OV-opbrengsten) als gevolg van de vertraging invoering chipcard;
- Hogere uitgaven door na-ijleffecten uit voorgaande jaren onder andere ten gevolge van het G4 taxiconvenant 2008–2009 en door extra organisatie-uitgaven voor boordcomputer taxi en G4-taxiconvenant 2010.
- De kosten voor de monitoring van de stappenplannen voor toegankelijkheid kwamen aanzienlijk lager uit dan begroot.

⁴ In 2007 zijn LMCA's uitgevoerd voor Wegen, Spoor, Regionaal OV en Vaarwegen. In aanvulling is in 2008 een Quick Scan voor gedecentraliseerde spoorlijnen uitgevoerd.

2010

In het jaarverslag van 2010 worden de volgende oorzaken genoemd voor overschrijdingen op het begrotingsartikel 34.04:

- Diverse (kleine) uitgaven in het kader van mobiliteitsonderzoek;
- Hogere kosten vanwege de invoering chipcard, in het bijzonder voor Migratieplan TLS, communicatie- en organisatiekosten, onderzoek naar opbrengstneutraliteit en de commissie Dubbel opstaptarief chipcard (gefinancierd uit Infrastructuurfonds, artikel 14 Regionaal/lokale infra);
- Kosten vanwege een meting naar de kwaliteit in het contractvervoer.
- Hogere uitgaven voor extra WROOV-onderzoek door vertraging van de invoering van de chipcard en taxiconvenant Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.
- Aan subsidies voor het Agentschap NL, multimodale reisinformatie en mobiliteitsmanagement werd aanzienlijk minder uitgegeven dan begroot.

4.3. Brede doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU)

De Brede Doeluitkering (BDU) bestaat uit een absoluut en een relatief deel. Het relatieve deel betreft dat deel, waarvan de omvang bepaald wordt door structuurkenmerken van een provincie of regio. Het absolute deel wordt bepaald door rijksbijdragen aan specifieke projecten, waarover in de meeste gevallen bilaterale afspraken zijn gemaakt met een provincie of regio. Het gaat om projecten zoals bijvoorbeeld de bijdragen voor halteplannen, regionale spoorlijnen en projecten uit het actieprogramma Regionaal OV. Naast het absolute en het relatieve deel van de BDU heeft het Rijk vanaf 2005 een jaarlijkse groei van de BDU van 2,1% doorgevoerd om kostenstijgingen (vooral in het OV) op te vangen. Ook werd de BDU jaarlijks geïndexeerd.

Vanaf 2008 zijn diverse bezuinigingsmaatregelen doorgevoerd op de BDU:

- Beperking van de groei van de BDU van 2,1 naar 1,1 door kabinet Balkenende-IV. Door Rutte-I is de groei helemaal afgeschaft.
- Bezuinigingen (algemene korting) op BDU van 5% door Rutte-I
- Besparing door aanbesteding stadsvervoer G3 met €120 miljoen, die als specifieke korting is doorgevoerd bij rijksbijdrage G3.

De structurele BDU-index voor 2010 was nihil.

In tabel 2 is weergegeven hoe de omvang van de BDU zich in de periode 2007-2012 ontwikkeld heeft.

		Artikel 39.02 Brede Doeluitkering
2007	Begroot	1.885.610
	Gerealiseerd	1.933.079
2008	Begroot	1.795.519
	Gerealiseerd	1.849.934
2009	Begroot	1.871.414
	Gerealiseerd	2.020.989
2010	Begroot	2.166.501
	Gerealiseerd	2.277.208
2011	Begroot	1.974.187
	Gerealiseerd	2.026.985
2012	Begroot	2.007.090
	Gerealiseerd	2.113.821

Tabel 2 Ontwikkeling beleidsartikel 39.02 Brede Doeluitkering (bedragen x € 1.000). Bron: jaarverslagen rijksbegroting 2007-2012

Aandachtspunt bij tabel 2 is dat de BDU vooral gegroeid is door een aantal toegevoegde taken en specifieke bijdragen. Zo zijn een aantal regionale spoorlijnen gedecentraliseerd

in de onderzoeksperiode en is met de regio Rotterdam en Amsterdam een metro-convenant gesloten betreffende het onderhoud van infrastructuur. Bij specifieke bijdragen kan gedacht worden aan de middelen in het kader van het Actieprogramma Regionaal OV.

Tegelijkertijd zijn echter de kosten in het OV gestegen, mede doordat de kostenstijging die de decentrale overheden vergoeden aan vervoerders (OV-index) van gemiddeld 2,5% per jaar hoger is dan de indexatie van de BDU. Deze OV-index is op initiatief van de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat na de stakingen in het OV van 2008 tot stand gekomen. Voor decentrale overheden betekenen de diverse bezuinigingsmaatregelen van het Rijk in combinatie met de kostenstijgingen in het OV dat er sprake is van een reëel afnemend BDU budget voor openbaar vervoer.

4.4. Infrastructuurfonds

Het Infrastructuurfonds kent zijn basis in de Wet op het Infrastructuurfonds. Door een apart fonds voor infrastructuur kan beter invulling worden gegeven aan de doelstellingen zoals genoemd in de Wet op het Infrastructuurfonds, te weten het bevorderen van een integrale afweging van prioriteiten en het bevorderen van continuïteit van middelen voor infrastructuur (door de mogelijkheid jaarlijkse saldi over te hevelen). Het Infrastructuurfonds wordt onder meer gevoed vanuit artikel 39 van de begroting het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Tabel 3 bevat een overzicht van de totale bijdrage van het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan het Infrastructuurfonds. Deze cijfers geven daarom nog geen beeld van de ingezette middelen voor regionaal OV.

		Artikel 39.01 Bijdrage Infrastructuurfonds
2007	Begroot	4.756.683
	Gerealiseerd	5.041.955
2008	Begroot	5.620.809
	Gerealiseerd	4.747.940
2009	Begroot	6.202.356
	Gerealiseerd	6.290.754
2010	Begroot	6.878.283
	Gerealiseerd	6.430.684
2011	Begroot	7.997.611
	Gerealiseerd	7.682.832
2012	Begroot	7.376.313
	Gerealiseerd	7.163.030

Tabel 3 Ontwikkeling beleidsartikel 39.01, bijdrage aan het infrastructuurfonds (x € 1.000).
Bron: jaarverslagen rijksbegroting 2007-2012

Voor regionaal openbaar vervoer is artikel 14 van het Infrastructuurfonds relevant, namelijk Regionaal lokale infra/projecten, vaak ook aangeduid met Reg-lok. Artikel 14 bevat uitsluitend planstudie- en realisatieprojecten, aangezien verkenningen in dit artikel onder verantwoordelijkheid van provincies of stadsregio's uitgevoerd worden. Tevens geldt het uitgangspunt dat projecten mede gefinancierd worden door een decentrale overheid. Rijksbijdragen aan projecten zijn bijna altijd over meerdere jaren uitgespreid.

In 2012 bestond artikel 14 uit drie onderdelen:

- 14.01 Grote regionale lokale projecten: In dit onderdeel worden alleen de aanlegprojecten behandeld waarvoor een aparte projectsubsidie wordt verleend. Om in aanmerking te komen voor een apart projectsubsidie moeten de kosten van

de meest kosteneffectieve oplossing hoger zijn dan de grenswaarden van respectievelijk € 112,5 mln. en € 225 mln. Met de subsidieverlening voor de projecten die boven deze grenswaarde uitkomen wordt onder meer nagestreefd dat het OV op netwerkniveau verbeterd wordt (bijvoorbeeld projecten die leiden tot snelheidsverhoging van de voertuigen, lagere exploitatiekosten en/of hogere vervoerwaarde, meer reizigers).

In de periode 2007-2012 zijn een aantal regionale OV-projecten in artikel 14.01 opgenomen. De grootste daarvan is de Noord-Zuidlijn in Amsterdam met een rijksbijdrage van €1,17 mld. Daarnaast gaat het om Randstadrail (afgerond), de aanlanding van Randstadrail op Den Haag CS, de Rijn Gouwelijn Oost en nieuw in 2012 de tramlijn naar de Uithof.

- 14.02 Regionale mobiliteitsfondsen: Dit onderdeel is vooral bedoeld om specifieke bijdragen van het Rijk (vanwege amendementen of extra impulsen zoals Kwartje van Kok) in te zetten voor regionale fondsen.
- 14.03 Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn (RSP-ZZL): Het RSP-convenant bevat een ruimtelijk-economisch programma en projecten ter verbetering van de regionale bereikbaarheid. Naast de bereikbaarheid van specifieke plaatsen als Groningen, Leeuwarden en Assen zijn ook gelden beschikbaar voor OV-projecten (incl. spoor). Tegenover de rijksbijdrage staat een regionale bijdrage. Het uiteindelijke aandeel van OV-projecten is niet te herleiden uit de cijfers van 2007-2012.

5. Eerder uitgevoerd onderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van eerder uitgevoerd onderzoek. Onderdeel van de beleidsdoorlichting is namelijk een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering, zoals de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voorschrijft. De onderzoeksvragen die daarbij beantwoord moeten worden zijn:

- Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Naast deze onderzoeksvragen wordt ook aandacht geschonken aan de vraag wat eerder uitgevoerd onderzoek concludeert over de governance vraagstukken van het Rijk, aangezien dit een verdiepingsthema in de beleidsdoorlichting is. De onderzoeksvragen worden beantwoord voor het Rijksbeleid. Dat betekent dat er geen provinciale/regionale evaluaties en monitors meegenomen zijn in de analyse.

5.1. Overzicht uitgevoerde evaluaties en methodiek

Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar het OV-beleid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hier volgt een overzicht:

- Algemene Rekenkamer (2014) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII).
- KiM (2012) Mobiliteitsbalans 2012.
- SCP (2013) Maten voor gemeenten.
- Twijnstra Gudde (2010) Efficiencygegevens regionaal stads- en streekvervoer.
- Rijkswaterstaat (2009) Nationale mobiliteitsmonitor.
- PBL (2012) Monitor Infrastructuur en Ruimte: nulmeting.
- PBL (2014) Monitor Infrastructuur en Ruimte: 2014

Algemene Rekenkamer – Verantwoordingsonderzoek Ministerie Infrastructuur en Milieu

In de bovenstaande onderzoeken zijn verschillende evaluatiemethoden gekozen. De Algemene Rekenkamer heeft voor het Verantwoordingsonderzoek 2013 gekozen voor een werkwijze die gebaseerd is op een risicoanalyse. Niet iedere geldstroom is daardoor tot in detail onderzocht. Gericht onderzoek is gedaan naar processen en geldstromen waarvoor risico's zijn gesignaleerd. Daarnaast is beoordeeld of de Algemene Rekenkamer de bevindingen van de Auditdienst Rijk kon gebruiken door de kwaliteit en omvang van de werkzaamheden te reviewen.

KiM – Mobiliteitsbalans

Het KiM brengt ieder jaar de Mobiliteitsbalans uit. Voor het onderzoek in de periode 2009 – 2012 zijn analyses uitgevoerd met kwantitatieve gegevens uit het Onderzoek Verplaatsingsgedrag, Mobiliteitsonderzoek Nederland en Onderzoek Verplaatsingen Nederland. Data over OV zijn afkomstig uit het WROOV-onderzoek, KpVV-onderzoek en jaarverslagen. Verklaringen voor waarneembare trends geeft KiM doormiddel van literatuurstudie. In 2008 heeft het KiM zich gefocust op het thema congestie. Het onderzoek legt de nadruk op automobilititeit. Conclusies over vertragingen op het spoor zijn gebaseerd op punctualiteitgegevens van ProRail.

SCP – Maten voor gemeenten

Het rapport Maten voor gemeenten van het SCP wordt ook jaarlijks gepubliceerd. Op systematische wijze wordt de ontwikkeling van de productie (aantal reizigerskilometers) en de uitgaven aan het OV in kaart gebracht. De uitgaven wordt gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). De diensten van de overheid meet het SCP met prestatie-, gebruiks-, waarde- en normeringsindicatoren. Tot slot worden de totale uitgaven van gemeenten gerelateerd aan de daarvoor geleverde productie. SCP heeft voor dit onderzoek gebruik gemaakt van CBS-data en heeft deze data aangevuld met opgevraagde informatie van instellingen met productiecijfers. Daarnaast zijn diverse inspectierapporten en klanttevredenheidsonderzoeken gebruikt.

Twijnstra Gudde – Efficiencygegevens regionaal stads- en streekvervoer

In overleg met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is een selectie van variabelen en indicatoren gemaakt in het onderzoek “Efficiencygegevens regionaal stads- en streekvervoer” van Twijnstra Gudde. De indicatoren voor de variabelen vervoersaanbod, vervoersvraag, kosten en kwaliteit zijn respectievelijk ritkilometers, reizigerskilometers, DRU-tarief⁵ en klanttevredenheid. Hiervoor zijn gegevens van het KpVV gebruikt. Voor de variabele kosten zijn gegevens gebruikt van de decentrale overheden. Voor de variabele kosten is de kostendekkingsgraad als secundaire indicator toegevoegd aan de geselecteerde indicator ‘DRU-tarief’. In de vergelijking van de gegevens is onderscheid gemaakt naar vier categorieën. Deze categorieën zijn mede gebaseerd op de indeling van de OV-Klantenbarometer van KpVV. Representatieve concessies per categorie zijn geselecteerd op basis van de criteria homogeniteit (landelijk of stedelijk) en stabiliteit (geen grote gebiedswijzigingen in een afgebakende periode). In de analyse is ook gekeken naar verklarende factoren voor verschillen. Deze zijn benoemd door de decentrale overheden. Daarnaast is er een expertbijeenkomst georganiseerd om de resultaten te toetsen.

Rijkswaterstaat – Nationale Mobiliteitsmonitor

Het ministerie rapporteert in de Nationale Mobiliteitsmonitor over de ontwikkeling van indicatoren die zijn afgeleid uit de essentiële beleidsonderdelen. Deze indicatoren zijn vastgesteld in het Nationaal Mobiliteitsberaad. In de monitor uit 2009 staan de eerste resultaten van het structureel meten van regionale reistijd. In de monitor wordt gebruik gemaakt van bestaande gegevens uit centrale en decentrale monitors en gegevens per individuele overheid. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de Mobiliteitsbalans van het KiM en de veiligheidsmonitor van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid. In 2009 kwam de laatste Nationale Mobiliteitsmonitor uit.

PBL – Monitor Infrastructuur en Ruimte

In 2012 is de nulmeting van de Monitor Infrastructuur en Ruimte uitgebracht. In 2014 is een tweede monitoringsrapport verschenen. Op basis van de doelen die benoemd zijn per nationaal belang zijn er veertig indicatoren ontwikkeld. Waar mogelijk sluiten ze aan bij de indicatoren uit de Nationale Mobiliteitsmonitor en de Monitor Nota Ruimte. De indicatoren zijn opgesteld in overleg met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de stuurgroep. De monitor kijkt niet naar procesdoelen, maar naar feitelijke ontwikkelingen.

Overig

Naast de bovenstaande onderzoeken zijn er ook op specifieke beleidsonderdelen evaluaties en monitors uitgevoerd. Het gaat om de evaluaties/monitoring van:

- Gratis openbaar vervoer voor 65-plussers door TransTec Adviseurs (2008).
- OV-Bureau Randstad door Twijnstra Gudde (2012).
- Diverse onderzoeken rond de OV-Chipkaart (op onderdelen), onder meer door TNO, RHUL (beide security), DOC en door de commissies Kist en Meijdam.
- Pilot met drie snelwegbussen (dit betreft een tussenevaluatie) door Campagne, Goudappel Coffeng & APPM (2014).
- Ministerie van I&M (2012) Monitor toegankelijkheid bushaltes.

⁵ DRU-tarief: bedrag dat concessieverlener per DRU betaalt aan concessiehouder.

De beleidsonderdelen multimodale reisinformatie, actieprogramma regionaal OV, gedecentraliseerd spoor zijn (nog) niet geëvalueerd. De aanpak multimodale reisinformatie en het actieprogramma regionaal OV lopen nog en zullen na afloop geëvalueerd worden. Gedecentraliseerd spoor is reeds meegenomen in de evaluatie van de Wet Personenvervoer 2000.

5.2. Bereikbaarheid

Openbaar vervoer is een middel dat een bijdrage levert aan maatschappelijke doelen, waarvan bereikbaarheid het belangrijkste doel is. Bereikbaarheid kan op verschillende manieren in kaart worden gebracht, namelijk met het aanbod van OV, met het aantal reizigerskilometers en met de modal split.

Aanbod openbaar vervoer

Het Planbureau voor de Leefbaarheid schetst in de Monitor Infrastructuur en Ruimte 2014 (o-meting in 2012) een beeld van de ontwikkeling van het aanbod, mede op basis van onderzoeken door CROW-KpVV en het KIM. Het PBL constateert een groei van het treinenaanbod tussen 2000 en 2012: 10% meer stations, 4% meer spoorlijnen en 20% meer treinkilometers. De groei van het aanbod zit vooral op het decentraal spoor.

Voor wat betreft het stads- en streekvervoer is in de periode tussen 2000 en 2012 het aanbod van metro- en sneltramverbindingen vergroot, waarbij de aanleg van de Beneluxmetro en Randstadrail een belangrijke rol hebben gespeeld. In de periode 2009-2013 is het stads- en streekvervoer landelijk gezien niet meer toegenomen en in sommige provincies (Groningen, Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland) zelfs afgenomen.

Aantal reizigerskilometers

Een andere manier waarop de bijdrage van het openbaar vervoer aan bereikbaarheid kan worden bepaald, is door te kijken naar het aantal reizigerskilometers. De meest recente cijfers van het KiM uit 2012 laten zien dat het gebruik van de trein op het hele spoornet steeg in de afgelopen 11 jaar met ruim 17%, van 15,0 miljard reizigerskilometers in het jaar 2000 naar 17,6 miljard in 2011. Deze groei op het spoor wordt door KiM verklaard door de groei van de bevolking en economie, een verbetering in de punctualiteit, en een toename van het vervoeraanbod. Groei van de afgelopen jaren is volgens KiM te verklaren door een toenemende deelname van jongeren aan hoger onderwijs en het gebruik van de ov-studentenkaart. De groei op de decentrale spoorlijnen is volgens het KiM vooral te danken aan kwaliteitsverbetering.

De ontwikkeling van het stads- en streekvervoer is stabiel vanaf 2000. Het KiM (2012) schat dat er in 2011 6,9 miljard reizigerskilometers in het stads- en streekvervoer zijn afgelegd. Tussen 2009 en 2011 is een groei van 6% gerealiseerd. Het is echter de vraag of deze groei een daadwerkelijke groei in het OV-gebruik is, of dat de groei te verklaren is door de verandering in de meetmethode (overgang van de WROOV-methode naar de OV-chipkaart). In paragraaf 7.7 wordt hier nader op ingegaan. KiM (2012) verklaart de groei van het stads- en streekvervoer vanaf 2000 door de groei van de bevolking, groei van het aantal werkende, groei van deelname aan hoger onderwijs en ov-studentenkaarthouders.

Modal split

Er wordt ook naar de modal split gekeken om de bijdrage van openbaar vervoer aan bereikbaarheid te bepalen. De modal split is de verdeling van het aantal verplaatsingen of verplaatsingskilometers over de verschillende modaliteiten. Volgens het KiM (2012) verzorgt het openbaar vervoer 5% van alle verplaatsingen en 13% van alle verplaatsingskilometers. Door volwassenen zonder rijbewijs wordt 35% van de kilometers afgelegd met het openbaar vervoer (trein, tram, bus, metro), terwijl volwassenen mét rijbewijs 9% van hun kilometers met het openbaar vervoer maken. Bijna 70% van alle met

de trein gemaakte kilometers wordt afgelegd door mensen met een rijbewijs (en een kwart door mensen die zelf de hoofdgebruiker van een auto zijn). Daarnaast verzorgt het openbaar vervoer ongeveer de helft van alle kilometers die voor onderwijsdeelname afgelegd worden.

5.3. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Ontwikkeling vervoervraag, vervoeraanbod, bezettingsgraad en klanttevredenheid

Twijnstra Gudde (2010) heeft onderzoek gedaan naar efficiencygegevens in het regionaal stads- en streekvervoer in de periode 2005-2009. Er wordt geconcludeerd dat het vervoeraanbod (ritkilometers) in bijna alle concessies is toegenomen. Ook de vervoervraag (reizigerskilometers) nam toe tussen 2005 en 2006. Tussen 2007 en 2008 nam de vraag echter af, met uitzondering van de G3⁶. Deze afname is deels te verklaren door een staking in het streekvervoer van 20 dagen in 2008. De bezettingsgraad van het stads- en streekvervoer is tussen 2005 en 2008 gedaald. De vervoersvraag bleef namelijk achter bij het vervoersaanbod.

De kosten (DRU-tarief) zijn in de periode 2005-2009 afgenomen. Daarbij is er geen eenduidig verband tussen de wijze van aanbesteden (openbaar of onderhands) en de daling van het DRU-tarief geconstateerd. De verhouding tussen de kosten en opbrengsten in de periode 2005-2009 is voor de bus en tram in de G3 en de steden rondom de G3 verbeterd. Voor de metro in de G3, de overige steden en het landelijk gebied is de verhouding verslechterd. De verbetering van de verhouding tussen kosten en opbrengsten tussen 2005 en 2009 is het gevolg van een dalend DRU-tarief.

De klanttevredenheid van het stads- en streekvervoer vertoont een beperkte variatie. Voor alle concessies is de klanttevredenheid in 2009 hoger dan in 2005. Alleen in het landelijk gebied is de klanttevredenheid gelijk gebleven. Er is geen eenduidig verband tussen de absolute waarde van de klanttevredenheid en de wijze van aanbesteding.

Twijnstra Gudde concludeert dat de effecten van aanbestedingen afnemend positief zijn. De daling van het DRU-tarief lijkt na een tweede keer aanbesteden van een concessie af te nemen.

Volgens de Algemene Rekenkamer (2014) kan de minister op basis van het rapport van Twijnstra Gudde overigens niet stellen dat de doelmatigheid van het stads- en streekvervoer is toegenomen. Het rapport zou te weinig gegevens bevatten voor een oordeel over efficiëntie.

Uitgaven van decentrale overheden niet inzichtelijk op rijksniveau

Volgens de Algemene Rekenkamer (2014) zijn de provincies en stadsregio's die BDU-geld ontvangen vrij in de wijze waarop zij hun bestedingsplannen en jaarverslagen vorm geven. Dit bemoeilijkt de onderlinge vergelijkbaarheid. Hierdoor is niet eenduidig vast te stellen hoeveel BDU-geld is besteed aan de verschillende (nationale) doelstellingen van het verkeer- en vervoersbeleid.

Doeltreffendheid en doelmatigheid meetbaar maken

Ook stelt de Algemene Rekenkamer (2014) vast dat de minister niet weet of het beleid doelmatig en doeltreffend is. Voor de BDU heeft de minister geen aparte doelen geformuleerd. De minister weet dus niet of verkeers- en vervoerdoelen worden gehaald en ook niet of het beleid doeltreffend is. Door het gebrek aan informatie kan de minister de Tweede Kamer niet goed informeren.

De Algemene Rekenkamer trekt tot slot de conclusie dat de minister niet uitwerkt wat zij bedoelt met betrouwbaar, vlot/snel, toegankelijk, gericht op gemak en eenvoud en

⁶ G3: 3 grootste gemeenten, te weten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag

doelmatig. Bovendien ontbreekt belangrijke informatie om de doelmatigheid te kunnen meten. Daardoor kan de minister niet aangeven of zij haar doel bereikt.

Indicatoren Monitor Infrastructuur en Ruimte (en Mobiliteitsmonitor)

Ondanks het feit dat de minister haar doelen niet geoperationaliseerd heeft, wordt de ontwikkeling van verschillende indicatoren bijgehouden in de Monitor Infrastructuur en Ruimte van het PBL, KiM en CBS (2012). Naast de indicatoren uit de Nationale Mobiliteitsmonitor van Rijkswaterstaat (2007, 2008, 2009), zijn er in deze monitor extra indicatoren opgesteld voor de doelstellingen 'kwaliteit infrastructuur', 'betrouwbare netwerken' en 'sterke multimodale knooppunten'. In de onderstaande tabel zijn de indicatoren uit beide monitors opgenomen.

De meeste indicatoren blijven op hetzelfde niveau of verbeteren. In onderstaand overzicht is af te lezen dat het aantal reizigerskilometers op het decentraal spoor groeit. Het stads- en streekvervoer is gemeten naar reizigerskilometer niet gegroeid tussen 2007 en 2008. De cijfers van het KiM uit paragraaf 5.2 laten echter zien dat het aantal reizigerskilometers na 2008 gegroeid is naar 6,9 miljard kilometer in 2012.

Indicator	Mobiliteitsmonitor		Monitor Infrastructuur en Ruimte		
	2007	2008	2010	2011	2012
Vervoersprestatie decentraal spoor (miljoen reizigerskilometers)	1,01	1,04			
Vervoersprestatie bus, tram en metro (miljard reizigerskilometers)	6,5	6,4			
Klanttevredenheidscijfer bus, tram en metro (rapportcijfer)	7	7,2	7,2		7,4
Waardering veiligheidsgevoel bus, tram en metro tijdens de rit (rapportcijfer)	7,8	7,9	7,9		7,9
Toegankelijke OV-haltes (%)	8%	17%			
Toegankelijk busmaterieel (%)	75%				
Aanbod metro/sneltram (2000: index 100)				132	
Aanbod tram/bus (2000: index 100)				113	

Tabel 4 Ontwikkeling indicatoren 2007-2012 (bron: Nationale Mobiliteitsmonitor en Monitor Infrastructuur en Ruimte)

Ook de klanttevredenheid van OV-reizigers neemt toe. De cijfers hiervoor zijn gebaseerd op de jaarlijkse OV-klantenbarometer van CROW-KpVV (zie bijlage 4). Het rapportcijfer voor het stads- en streekvervoer is gestegen met 0,4 punten naar een 7,4.

In de tabel is af te lezen dat de toegankelijkheid van de bushaltes is gegroeid tussen 2007 en 2008 van met 9% naar 17%. De Monitor Infrastructuur en Ruimte heeft de indicator toegankelijkheid OV losgelaten, maar de monitor toegankelijke bushaltes van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu laat zien dat deze groei is doorgezet. In 2012 was 40% van de haltes toegankelijk. De indicator toegankelijk busmaterieel is slechts één keer gemeten. In 2007 was 75% van het materieel toegankelijk.

In de monitor Infrastructuur en Ruimte zijn tot slot nog twee indicatoren opgenomen, namelijk het aanbod metro/sneltram en het aanbod tram/bus. Beide indicatoren zijn tussen 2000 en 2011 gegroeid met respectievelijk 32% en 13%.

Een indicator die niet in de monitor Infrastructuur en Ruimte of de Nationale Mobiliteitsmonitor de opgenomen is, is de aanbestedingsgraad regionaal OV. In het

jaarverslag 2012 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is de ontwikkeling van deze indicator wel beschreven. Tussen 2006 en 2012 is de aanbestedingsgraad regionaal OV gestegen van 56% naar 100% (met uitzondering van G3).

5.4. Overheidssturing

In de onderzoeken die genoemd zijn in paragraaf 5.1 worden weinig uitspraken gedaan over de rollen die het Ministerie van Infrastructuur en Milieu kan aannemen en welke sturingswijzen toegepast kunnen worden. Alleen de Algemene Rekenkamer (2014) doet in het verantwoordingsonderzoek bij het ministerie Infrastructuur en Milieu uitspraken over sturings- en rolvraagstukken. Volgens de Algemene Rekenkamer weet de minister onvoldoende wat er gebeurt met de 2 miljard euro die zij jaarlijks uitgeeft via de BDU. De 19 provincies en regio's hoeven zich namelijk voor de BDU alleen te verantwoorden over de rechtmatigheid van de besteding. Daarnaast stelt de minister volgens de rekenkamer geen onderbouwing op voor de noodzakelijke hoogte van de uitgaven en voor het nut en de noodzaak van de BDU reservepot van 2 miljard euro bij de provincies en stadsregio's.

In reactie op het verantwoordingsonderzoek door de Algemene Rekenkamer geeft de minister aan dat bewust gekozen is voor de verantwoordingsconstructie zoals beschreven. Zij geeft aan dat “over de doelmatigheid van de bestedingen de 19 overheden horizontaal rapporteren aan hun eigen democratische organen”. Wel wordt in de reactie benadrukt dat Rijk en decentrale overheden een gezamenlijke ambitie hebben om een goed OV-systeem te realiseren en juist in de keten goede afspraken te maken. De landelijke en landsdelige OV- en spoortafels, zoals beschreven in de Lange Termijn Spoor Agenda 2, moeten in die afspraken voorzien.

6. Inzicht in en beoordelen van rijksrealisatie

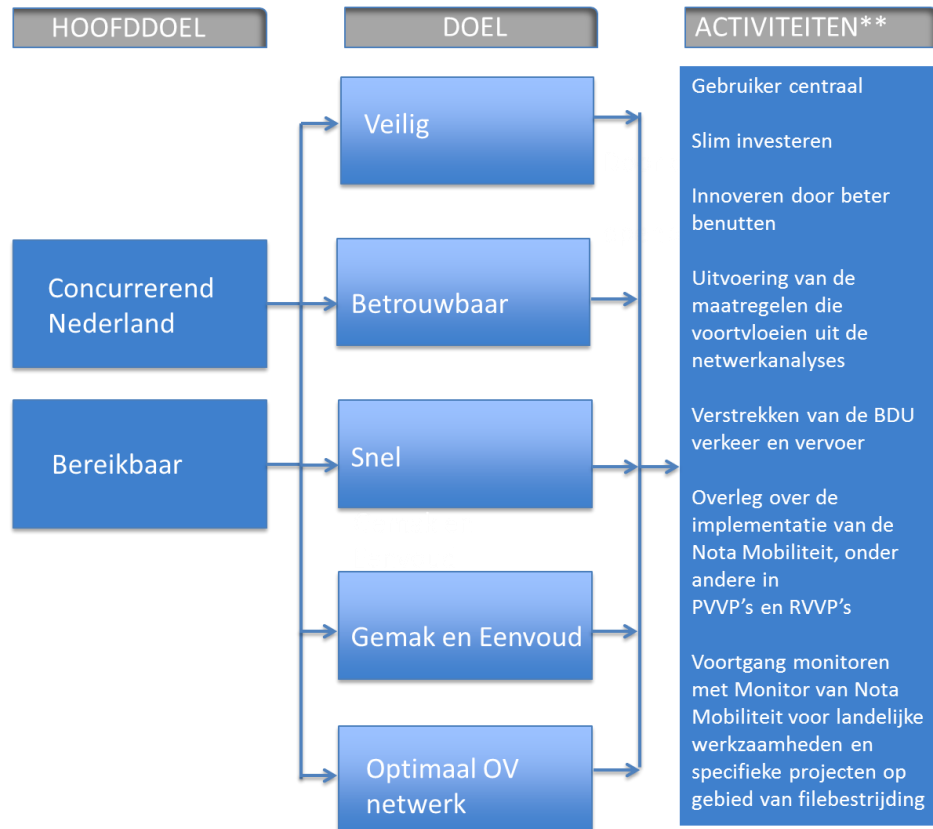
In dit hoofdstuk beschrijven we welke activiteiten de rijksoverheid heeft uitgevoerd, gericht op het realiseren de door haar geformuleerde doelstellingen met betrekking tot regionaal openbaar vervoer. Vervolgens beoordelen we in paragraaf 6.2 de doeltreffendheid van de rijksrealisatie op de belangrijkste dossiers in de onderzoeksperiode. In paragraaf 6.3 gaan we in op de doelmatigheid van de rijksrealisatie en in paragraaf 6.4 beoordelen wij de wijze waarop de sturing van het Rijk op de belangrijkste dossiers heeft plaatsgevonden.

6.1. Te toetsen doelen en activiteiten

Bij de beoordeling van de rijksrealisatie gaan wij uit van de doelstelling van het rijksbeleid zoals verwoord in artikel 15 van de rijksbegroting: *'Reizigers veilig, betrouwbaar en snel te vervoeren, gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk'*.

Doelen gericht op rijksrealisatie

Samengevat komen wij tot onderstaande doelenboom.



** inclusief inzet van processen, instrumenten, overleggen

Figuur 7 Doelenboom rijksrealisatie

Activiteiten gericht op rijksrealisatie

Op basis van de door het ministerie van IenM aangeleverde documenten is een inventarisatie van activiteiten gedaan. De documenten hebben betrekking op een aantal deelonderwerpen. Deze deelonderwerpen zijn in overleg met de opdrachtgevers

afgestemd. Het zijn de meest relevante rijksonderwerpen geweest over regionaal OV in de periode 2007-2012:

- Toegankelijkheid
- OV-bureau Randstad
- Snelwegbus
- Multimodale reisinformatie
- OV-chipkaart:
- Actieprogramma regionaal OV
- Gratis of goedkoop OV
- Gedecentraliseerde spoorlijnen
- Marktwerking OV

6.2. Doeltreffendheid rijksrealisatie

In de verschillende nota's en rapportages is niet altijd scherp door het Rijk aangegeven welke output en outcome beoogd wordt. Wij hebben getracht deze output en outcome zoveel mogelijk te concretiseren door middel van rijksdocumenten, de in het beleidsveld erkende normen en werkwijzen en de door het Rijk geïnitieerde indicatoren. Wij hebben daarbij gebruik gemaakt van de normen, zoals beschreven in paragraaf 2.5.

Toegankelijkheid

Doelen uitgewerkt	Toetsbaar	Op tijd	Gemonitord	Bijgestuurd
✓	✓	✓	✓	

Sinds 2003 geldt de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). In de Wgbh/cz is geregeld dat mensen met een handicap of chronische ziekte net als een ieder ander behandeld moeten worden. Deze wet is mede ingegeven door Europese richtlijnen. Met ingang van 2012 is de wet ook van toepassing in het openbaar vervoer. Dit is nader uitgewerkt in het Besluit Toegankelijkheid van het OV. In 2030 moet het gehele OV (dus haltes, stations en voertuigen) volledig toegankelijk zijn.

Rijk en decentrale overheden hebben met elkaar afspraken gemaakt over het toegankelijk maken van bestaande haltes. In 2004 heeft dit geresulteerd in afspraken tussen Rijk en OV-autoriteiten, die in 2007 waren uitgewerkt in halteplannen per OV- autoriteit en in het verlengde daarvan in bestuurlijke afspraken tussen Rijk en regio, inclusief financiële afspraken. Het Rijk heeft in totaal €87 miljoen via de BDU beschikbaar gesteld om te zorgen dat in 2016 46% van alle haltes toegankelijk is, zodanig dat 68% van de doelgroep (reizigers) wordt bediend. De focus lag daarmee op de meest intensief gebruikte haltes. Medefinanciering door decentrale overheden was noodzakelijk om deze doelstelling te realiseren.

Het Rijk vraagt jaarlijks de realisatiecijfers op bij provincies en stadsregio's om de voortgang van de afspraken te monitoren. Monitoringcijfers van het Rijk laten zien dat de realisatie iets achter blijft bij de doelstelling (per jaar). In 2012 was 40% van de haltes toegankelijk. In gesprekken met Rijk en decentrale overheden kwam wel al het aandachtspunt naar voren dat flexibiliteit in de uitwerking gewenst is. Zeker waar bijvoorbeeld haltes worden opgeheven is soms aanpassing van de plannen nodig.

OV-bureau Randstad

Doelen uitgewerkt	Toetsbaar	Op tijd	Gemonitord	Bijgestuurd
✓	✓	✓	✓	✓

In 2009 ondertekenden de OV-autoriteiten in de Randstad de bestuursovereenkomst OV-Bureau Randstad. De centrale opgave was om het OV in de Randstad voor de reiziger

zichtbaar beter te laten functioneren door het verbeteren van de samenhang tussen trein, metro, tram en bus.

De bestuursovereenkomst lag aan de basis van het inrichten van het OV-bureau Randstad. De kosten van het OV-bureau bedragen ten hoogste €800.000 per jaar, waarvan 50% door het ministerie van V&W en 50% in gelijke delen door de andere overheden betaald wordt.

Het is te toetsen of het OV-bureau daadwerkelijk ingericht is. Er is echter niet beschreven onder welke voorwaarden de doelen samenhangend OV en meer samenwerking bereikt zijn. Het OV-bureau is opgezet en daarmee is de activiteit gerealiseerd.

Twijnstra Gudde heeft de evaluatie van het OV-Bureau in maart 2012 afgerond. Conclusie was dat het OV-Bureau met inhoudelijke voorstellen is gekomen om de samenhang in het OV te verbeteren. Ook is een betere samenwerking tussen overheden gerealiseerd. Echter, er moeten knopen worden doorgemaakt om voorstellen te verbinden met uitvoering en er lijkt een gebrek aan gedeelde ambitie tussen Rijk en regio, en soms binnen de regio te zijn.

Snelwegbus

Doelen uitgewerkt	Toetsbaar	Op tijd	Gemonitord	Bijgestuurd
✓	✓		✓	

Doel was om door middel van drie pilotprojecten te toetsen in hoeverre snelwegbussen kunnen bijdragen aan het verminderen van files. Daarnaast moest de haalbaarheid van een snelwegbusnetwerk onderzocht worden. Aanleiding voor de snelwegbusprojecten waren de moties 31200 XII-32 (Roemer) en 31200 XII-65 (Roemer/Anker).

Er zijn door het ministerie van Verkeer en Waterstaat drie activiteiten ondernomen, te weten:

- Het kiezen voor pilotprojecten in overleg met decentrale overheden;
- Het vragen om uitwerking van de projecten door provincies Noord-Holland, Noord-Brabant en BRU;
- Het evalueren van de projecten na afloop van de pilots.

In totaal is €10,5 miljoen beschikbaar gesteld.

De doelen zijn toetsbaar geformuleerd. Er is echter niet beschreven onder welke voorwaarden de doelen zijn bereikt, bijvoorbeeld door te duiden tot hoeveel voertuigverliesuren de pilots moesten leiden.

De activiteiten zijn gerealiseerd. Uit een kamerbrief in 2009 (31 maart 2009, DGMO/2009/2611) blijkt dat het kiezen voor drie pilotprojecten en het vragen om de projecten uit te werken gebeurd zijn. Uit een kamerbrief in 2014 (12 mei 2014, ENM/BSK-2014/90850) blijkt dat er een tussenevaluatie plaatsgevonden heeft. Eind 2015 wordt de Kamer geïnformeerd over een uitgebreidere evaluatie na afloop van de pilot.

De snelwegbussen begonnen te rijden tussen juli 2011 en december 2012. Echter, de moties die aanleiding vormen voor de pilot zijn in 2007 ingediend en de keuze voor de drie projecten is voor 31 maart 2009 gemaakt.

Uit de het tussenevaluatierapport blijkt dat de resultaten van de pilot gemonitord worden. Er is aandacht voor het gebruik van de snelweg bus (de helft van de deelnemers zegt de snelweg bus na de proef te zullen blijven gebruiken), de filedruk op de snelwegbustrajecten (effect van de proef is niet vast te stellen), de modal split (er wordt minder van de auto en het regionaal vervoer gebruik gemaakt), klanttevredenheid (de snelwegbus wordt met een 7,6 hoger gewaardeerd dan het landelijk gemiddelde voor het busvervoer) en doelmatigheid (deze is toegenomen door een hogere bezettingsgraad bij gelijkblijvende kosten).

Multimodale reisinformatie

Doelen uitgewerkt	Toetsbaar	Op tijd	Gemonitord	Bijgestuurd
✓	✓			

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil dat de wegen- en OV-netwerken goed benut worden. Goede reisinformatie moet aan dit doel bijdragen. De nota 'De reiziger op een dwaalspoor' van Koopmans en Mastwijk (Kamerstukken, 2008/4/18/kst117472) was aanleiding voor de acties die tot goede reisinformatie moeten leiden.

Het Plan Multimodale Reisinformatie vormde de basis voor de aanpak van het Rijk. Doel van het Plan Multimodale Reisinformatie is op ieder moment van de dag en op iedere plaats (voor en tijdens de reis) beschikbare informatie van een hoge kwaliteit (actueel, betrouwbaar en landsdekkend multimodaal). Dit doel is toetsbaar. Wel is af te vragen of bijvoorbeeld reisinformatie 100% betrouwbaar moet zijn of dat 95% ook voldoende is.

Er werden in het plan diverse activiteiten aangekondigd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waaronder het project Nationale Data OV (NDOV) en het aanpassen van de regelgeving, zodat voor actuele informatie benodigde data beschikbaar komt. Voor het Plan Multimodale Reisinformatie is € 22 miljoen beschikbaar gesteld uit het actieplan Groei op het Spoor en € 30 miljoen uit FES-middelen.

De bovenstaande activiteiten zijn over het algemeen toetsbaar geformuleerd. Er wordt echter alleen benoemd dat informatie verbeterd moet worden, maar niet hoe.

Volgens de planning uit 2009 moest er in 2010 actuele data beschikbaar zijn. Vanaf 1 januari 2011 waren vervoerders verplicht actuele data reisinformatie door te geven. Via het platform Beheer Informatie Standaarden OV Nederland (BISON) zijn standaarden tot stand gebracht. Het project NDOV was op 1 januari 2012 nog niet gerealiseerd. In 2014 zijn inmiddels een tweetal NDOV-loketten actief, via welke OV-data beschikbaar gesteld wordt.

OV-chipkaart

Doelen uitgewerkt	Toetsbaar	Op tijd	Gemonitord	Bijgestuurd
✓	✓		✓	✓

De invoering van de OV-chipkaart is één van de grote automatiseringsprojecten geweest in de afgelopen jaren. Naast de technische aspecten van de invoering kwam een veelheid aan onderwerpen en discussies aan de orde bij deze invoering van de chipkaart: tarieven, privacy, beveiliging, distributie, toegankelijkheid en de reizigersbelangen. De chipkaart is ingevoerd op basis van concessies, afsprakenkaders en bestuursovereenkomsten binnen de kaders van de Wet Personenvervoer 2000. Decentralisatie en marktwerking waren daarbij het uitgangspunt. Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de technische invoering van de chipkaart lag bij vervoerders. Daarnaast liep een politiek-bestuurlijk traject, waarin OV-autoriteiten (inclusief het Rijk) afspraken maakten over de invoering van de OV-chipkaart en het beëindigen van de (acceptatieplicht) van het NVB. Onderdeel van deze afspraken waren ook het verstrekken van financiële middelen voor de invoering van de OV-chipkaart.

In 2006 is een formeel go-besluit genomen door de minister en betrokken partijen aan de hand van randvoorwaarden voor de chipkaart. Vanaf dat moment is gestart met de implementatie en de landelijke uitrol van de kaart.

Begín 2008 toen een aantal problemen rond de veiligheid van de OV-chipkaart aan het licht kwamen heeft de Tweede Kamer gevraagd om meer sturing door het Rijk. Dit is invulling gegeven door het uitvoeren van veiligheidsanalyses door TNO en de Royal

Holloway, University of London (RUHL), door het opstellen van een Aanvalsplan OV-chipkaart en door het opzetten van een regiegroep onder voorzitterschap van het Rijk. Het principe van de regiegroep was dat de verantwoordelijkheid bij de invoering in de regio bij decentrale overheden bleef, maar dat de afstemming en coördinatie verbeterd werd ten aanzien van met name gebied overstijgende facetten van de OV-chipkaart. Tevens werd een Implementatiegroep opgericht onder voorzitterschap van de heer Verbeek, waarin decentrale overheden afspraken maakten over de invoering. In de laatste fase van de onderzoeksperiode van deze doorlichting is de regiegroep opgegaan in het NOVB (Nationaal OV-Beraad). De Implementatiegroep is opgeheven toen de implementatie (nagenoeg) afgerond was.

Het Rijk heeft bij de invoering van de OV-chipkaart een rol gehad als financier, als wetgever en als facilitator. Het Rijk heeft via het Fonds Eenmalige Bijdrage NS (FENS)⁷ onder meer de introductie van de OV-chipkaart bij het spoorvervoer gefinancierd. Het ging om een geoormerkt bedrag van €500 miljoen voor de poortjes op de stations en van €226 miljoen voor de invoering van de OV-chipkaart. De totale bijdrage aan decentrale overheden van het Rijk ten behoeve van de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart bedroegen ongeveer €215 miljoen. Daarnaast is €76 miljoen uit de BDU naar voren gehaald en in tabel 2 geplaatst (absolute deel). Het Rijk heeft met decentrale overheden afspraken gemaakt over invoering van de kaart en de planning. Echter, door verschillende technische tegenslagen en juridische aandachtspunten is het project aanzienlijk vertraagd. Een wettelijke taak van het Rijk was het uitzetten van het Nationaal Vervoerbewijs (Ministeriële Regeling). Het Rijk heeft 9 eisen benoemd waaraan regio's (afzonderlijk) moesten voldoen alvorens het NVB werd uitgezet. Op 3 november 2011 was het NVB in alle regio's uitgezet en was de volledige invoering van de OV-chipkaart een feit; 2 jaar later dan oorspronkelijk beoogd.

Het Rijk heeft tweemaal een commissie in het leven geroepen om specifieke knelpunten bij de invoering op te lossen. De Commissie Kist heeft getracht de meerkosten in kaart te brengen ten gevolge van het kraken van de OV-chipkaart begin 2008. In 2009 heeft deze commissie in kaart gebracht in hoeverre beschikbaar gestelde middelen door het Rijk aan decentrale overheden benut waren en toereikend waren. In 2010 heeft de Commissie Meijdam opdracht gekregen te komen met een advies over het dubbel opstaptarief en over een permanente structuur om een goede coördinatie van de implementatie en de besluitvorming te borgen. Tevens heeft het Rijk op een aantal momenten onderzoeken en second opinions laten uitvoeren, vooral om het vertrouwen in de OV-chipkaart te bewaren en om technische problemen te voorkomen/op te lossen.

Door de verschillende partijen zijn onderling continu afspraken over de voortgang gemaakt en is bijgestuurd. Toch heeft het gelet op de omvang en de aard van het project ontbroken aan een duidelijke centrale projectsturing. Vanuit de rolverdeling in het OV is dit ontbreken te verklaren, maar vanuit projectmanagement bezien leverde de gekozen aanpak risico's op. Momenteel is de invoering van de OV-chipkaart één van de projecten, die door de Parlementaire Onderzoekscommissie Automatiseringsprojecten Overheid (onder leiding van Ton Elias) onderzocht wordt. Medio oktober wordt de eindrapportage van deze commissie verwacht.

Actieprogramma regionaal OV

Doelen uitgewerkt	Toetsbaar	Op tijd	Gemonitord	Bijgestuurd
✓	✓	✓		

Onderdeel van de MobiliteitsAanpak is het Actieprogramma Regionaal OV (AROV). Het actieprogramma bouwt voort op de Nota Mobiliteit, waar is ingezet op de groei van het

⁷ Het Fonds Eenmalige Bijdrage NS is voortgekomen uit buitengewone baten bij NS na verkoop van Telfort in 2000. Een groot deel van de middelen zijn (gelabeld) benut voor de OV-chipkaart. Het FENS wordt beheerd door ProRail en NS.

regionaal OV. Aan de hand van de LMCA regionaal OV heeft het ministerie besloten extra middelen ter beschikking te stellen om de gewenste groei tot stand te brengen.

Het actieprogramma richt zich vooral op het aanpakken van capaciteitsknelpunten, het invullen van ontbrekende verbindingen, het doorvoeren van frequentieverhoging en het zorgen voor een betere doorstroming. AROV moet dus zorgen voor snel en frequent OV zonder omwegen.

Het ministerie van VenW investeert met AROV € 500 miljoen in regionaal OV. Dit bedrag wordt door de DO's aangevuld met minimaal € 500 miljoen cofinanciering. Bij de selectie van de projecten is bepaald in hoeverre projecten bijdragen aan sneller en frequenter OV. Omdat negen projecten uit de FES werden gefinancierd zijn voor deze projecten KKBA's uitgevoerd.

Het AROV bestaat uit 47 projecten. In de gebiedsteam en/of landsdelige OV&Spoortafels wordt het ministerie van Infrastructuur en Milieu op de hoogte gehouden van de voortgang. Een aantal projecten zijn inmiddels afgerond, maar het grootste deel van de projecten loopt nog. In de gebiedsteams wordt het ministerie op de hoogte gehouden van de voortgang. Evaluatie vindt plaats na afronding van de projecten in uiterlijk 2020.

Gratis of goedkoop OV

Doelen uitgewerkt	Toetsbaar	Op tijd	Gemonitord	Bijgestuurd
✓	✓	✓	✓	✓

Naar aanleiding van een initiatiefnota uit de Tweede Kamer⁸ heeft het ministerie proeven geïnitieerd met gratis of goedkoop openbaar vervoer. Bij de proef met ouderen ging het er om of deze bij zouden kunnen dragen aan het verminderen van de eenzaamheid van ouderen, bij de proef met projecten gericht op filegevoelige trajecten ging het er om de omvang van de files te verminderen. Bij de derde proef zijn de doelen niet expliciet vermeld.

De doelen zijn toetsbaar geformuleerd voor de proeven onder 65 plussers en op filegevoelige trajecten. In een kamerbrief uit 2007 (15 augustus 2007, TK 30368 nr. 8) wordt aangegeven dat er vier proeven met 65 plussers worden uitgevoerd en 10 proeven op filegevoelige trajecten. De proeven zijn uitgevoerd in 2007.

De proeven zijn geëvalueerd en de minister heeft daarover gerapporteerd aan de Tweede Kamer (9 juli 2008, TK 30 368 nr. 9). De experimenten voor gratis OV voor ouderen hebben geleid tot sociaal-maatschappelijke winst en het vullen van lege stoelen. De experimenten voor filerijders hebben gezorgd voor een betere bereikbaarheid van stedelijke gebieden. Meer mensen hebben sneller hun bestemming bereikt en met grote tevredenheid. Het effect van de experimenten op de filedruk is echter niet aantoonbaar gebleken.

Op basis van de evaluatie heeft de minister besloten een nieuwe tranche met experimenten uit te voeren voor andere doelgroepen. Ook heeft zij aangegeven een beleidslijn voor dit thema op te stellen. Uiteindelijk is dit vanwege de val van het toenmalige kabinet niet meer van de grond gekomen.

Gedecentraliseerde spoorlijnen

Doelen uitgewerkt	Toetsbaar	Op tijd	Gemonitord	Bijgestuurd
✓	✓	✓	✓	

Een groot deel van de voorgeschiedenis van de decentralisatie van spoorlijnen vond plaats voor 2007. De decentralisatie was vooral de reactie op het benoemen door de NS

⁸ Kamerstuk 30 368, 1: Brief van het lid Dijkzema met de Initiatiefnota 'gratis' openbaar vervoer

van een 30-tal onrendabele regionale treindiensten. De gedachte was dat door decentralisatie en marktwerking verbetering van de efficiency tot stand kon worden gebracht, alsmede een betere integratie met het stads- en streekvervoer. Vanaf 1998 is deze decentralisatie in gang gezet met de decentralisatie van de spoorlijn Almelo-Mariënberg. De decentralisatie was zo geregeld dat decentrale overheden opdrachtgever werden, waarbij het beheer bij ProRail bleef (met uitzondering van Randstadrail). Het Rijk stelde de oorspronkelijke beschikbare middelen voor deze zogeheten contractsectorlijnen beschikbaar via de BDU (wel met een efficiencykorting) en financierde de door de decentrale overheden te betalen gebruiksvergoeding aan ProRail.

Deze decentralisatie heeft zich in de periode 2007-2012 doorgezet. Het Rijk heeft daarbij naast financiële middelen ook vooral in de kennisverspreiding (via KpVV) geprobeerd ondersteuning te bieden in het proces van aanbesteden en in het beheer en onderhoud. Diverse afspraken tussen Rijk, NS en decentrale overheden moesten borgen dat de overdracht van materieel, informatie en voorzieningen goed verliep en dat provincies en regio op een goede manier invulling konden geven aan hun nieuwe rol.

Naast de decentralisatie stelde het Rijk in de MobiliteitsAanpak €90 miljoen beschikbaar voor het oplossen van infrastructurele knelpunten op gedecentraliseerde spoorlijnen. De focus lag hierbij vooral op het realiseren van snelheidsverhoging en het verbeteren van de robuustheid van het netwerk. De Quick Scan Gedecentraliseerde Spoorlijnen lag aan de basis van het beschikbaar stellen van deze middelen. Deze Quick Scan was uitgevoerd vanwege de motie Anker/Koopman⁹ vanuit de Tweede Kamer. Net als voor regionaal OV was hier sprake van cofinanciering; Rijk en decentrale overheden maken afspraken over op te lossen knelpunten en het Rijk doet daarvoor een bijdrage. Kortom, hoe meer cofinanciering door de decentrale overheid, hoe groter het maatregelpakket. Aan de hand van de NMCA in 2011 zijn in het kader van Beter Benutten middelen beschikbaar gesteld voor capaciteitsuitbreidingen.

De decentralisatie van de spoorlijnen is nagenoeg afgerond. Het feit dat het aanbod op de regionale spoorlijnen in stand is gebleven en zelfs is uitgebreid ondanks een efficiencykorting doet vermoeden dat sprake is van doelmatig beleid. Hoe de huidige investeringen ten behoeve van snelheidsverhoging, verbetering van de robuustheid en capaciteit uitpakken, zal moeten blijken, maar laat wel zien dat Rijk en regio elkaar gevonden hebben in de gezamenlijke aanpak van regionaal OV. Een aandachtspunt daarbij is wel de rolverdeling: het Rijk is opdrachtgever van ProRail, terwijl decentrale overheden de vervoerders aansturen. Een goede afstemming tussen exploitatie en beheer is noodzakelijk.

Marktwerking OV

Doelen uitgewerkt	Toetsbaar	Op tijd	Gemonitord	Bijgestuurd
✓	✓	✓	✓	✓

De basis voor de marktordening in het Nederlandse OV ligt in de Wet Personenvervoer 2000. Het uitgangspunt van deze wetgeving is decentralisatie en marktwerking in het openbaar vervoer. Sinds de wet in werking is getreden in 2001 heeft de aanbestedingsgraad in het stads- en streekvervoer (exclusief G3) zich ontwikkeld naar 100% en zijn duidelijke kwaliteitsverbeteringen en efficiencylagen gerealiseerd. Via KpVV is voor decentrale overheden kennis en ervaring beschikbaar over alle facetten van aanbestedingen in het OV en van beheer en onderhoud. In 2005 is de Wet Personenvervoer geëvalueerd¹⁰ en zijn op basis van de evaluatie verbeteringen doorgevoerd.

De rol van het Rijk lag voor dit dossier vooral in de wetgevende taak. Een aantal maal zijn wijzigingen doorgevoerd op basis van nieuwe inzichten en vanwege specifieke

⁹ Kamerstuk 31200 XII-64

¹⁰ Kamerstuk 30 421, 1

beleidsambities, bijvoorbeeld ten aanzien van reisinformatie. Het meest duidelijke voorbeeld van gewijzigd beleid is de discussie geweest rond de inbestedingsmogelijkheden voor de G4 (later G3). Waar in eerste instantie het uitgangspunt was dat al het stads- en streekvervoer diende te worden aanbesteed, is mede door Europese regelgeving de mogelijkheid ontstaan om het stadsvervoer alsnog in te besteden. Inmiddels geldt de inbestedingsuitzondering voor de grote steden, maar in de periode 2007-2012 hebben de verschillende kabinetten hier verschillende standpunten over in genomen. Eén en ander heeft praktisch betekend dat de regio's Amsterdam, Haaglanden, Rotterdam en Utrecht lange tijd in onzekerheid verkeerden over hoe zij om moesten gaan met hun stadsvervoer en in het bijzonder de tram- en metroconcessies. Vooralsnog maken de regio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam gebruik van de mogelijkheid tot inbesteden conform Wet Aanbestedingsvrijheid OV grote steden, die per 1 januari 2013 in werking is getreden.

De discussie rond al dan niet verplicht aanbesteden had nauwe raakvlakken met de discussie rond bezuinigingen op de BDU in 2011. Gelet op de gerealiseerde efficiencywinsten bij eerdere aanbestedingen en het feit dat het OV in G3 nog niet (volledig) was aanbesteed, bevatte het regeerakkoord uit 2010 een korting op de BDU voor de G3 van €120 miljoen uitgaande van besparingsmogelijkheden bij een aanbesteding. Het regeerakkoord ging uit van een verplichte aanbesteding. Uiteindelijk is de korting grotendeels doorgevoerd¹¹, maar is de verplichte aanbesteding niet doorgegaan. Een groot deel van de bezuinigingen zijn opgevangen binnen lopende contracten, maar wel met (soms forse) bezuinigingen op het lijnennet. Zeker voor overheden met relatief hoge kapitaaluitgaven (materieel, infrastructuur, e.d.) heeft dit wel betekend dat financiële planningen en langlopende afspraken onder druk zijn komen te staan.

Doeltreffendheid rijksrealisatie in één oogopslag

Tabel 5 bevat de compilatie van de tabellen die we hierboven toonden per dossier:

Dossier/ Activiteit	De rijksdoelen zijn uitgewerkt in een logische set van activiteiten en inzet van middelen	Doelen en activiteiten zijn toetsbaar geformuleerd	De activiteiten zijn op tijd gerealiseerd	De activiteiten, inzet van middelen en resultaten zijn gemonitord en/of geëvalueerd in relatie met de doelen	Indien de monitor/evaluatie van de resultaten daartoe aanleiding geven is bijgestuurd.
Toegankelijkheid	✓	✓	✓	✓	
OV-bureau Randstad	✓	✓	✓	✓	✓
Snelwegbus	✓	✓		✓	
Multimodale reisinformatie	✓	✓			
OV-chipkaart	✓	✓		✓	✓
Actieprogramma regionaal OV	✓	✓	✓		
Gratis of goedkoop OV	✓	✓	✓	✓	✓
Gedecentraliseerde spoorlijnen	✓	✓	✓	✓	
Marktwerking OV	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 5 Beoordeling doeltreffendheid rijksrealisatie

¹¹ Uiteindelijk hebben Rijk en G3 samen de besparingsmogelijkheden op de BDU in kaart gebracht. Op basis van de resultaten van het onderzoek door PWC is de korting €23 miljoen lager uitgevallen.

6.3. Doelmatigheid rijksrealisatie

De primaire vraag bij de doelmatigheid is of dezelfde effecten ook met minder middelen hadden kunnen worden bereikt, dan wel of met dezelfde middelen meer effecten hadden kunnen worden bereikt. Zoals aangegeven, heeft het Rijk haar doelstellingen globaal geformuleerd en niet voorzien van concrete taakstellingen. Ervan uitgaande dat de belangrijkste effecten van het rijksbeleid zich vertalen naar het gebruik van het openbaar vervoer en de tevredenheid van de reizigers, is het ministerie van Infrastructuur en Milieu in staat geweest om met aanzienlijk minder middelen voor haar eigen taken (afname van € 60 mln in 2007 naar € 9 mln in 2012) een gelijkblijvend aantal reizigerskilometers en een lichte verhoging van de klanttevredenheid te bereiken. De doelmatigheid is hiermee toegenomen.

Verder heeft het ministerie vanuit de wetenschap dat het regionaal openbaar vervoerbeleid gedecentraliseerd is, de verantwoordingslast voor decentrale overheden beperkt. Deze overheden moeten jaarlijks bestedingsplannen indienen en op basis van de SISA¹² jaarlijks achteraf een beperkte verantwoording afleggen. De minister besteedt zelf ook relatief weinig middelen aan het beheer van de BDU-budgetten. Deze verantwoordingslast is als doelmatig te kwalificeren.

Vanuit de opvatting dat sprake is van decentraal beleid heeft de minister in diverse dossiers in eerste instantie een terughoudende opstelling gekozen. Mede op aandringen van de Tweede Kamer is de minister op een aantal dossiers later een meer actieve rol gaan vervullen en heeft een deel van de regie op zich genomen. Overwegingen hierbij waren incidenten en/of de voortgang.

Een apart dossier betreft nog de aanbestedingsplicht voor de G4. Waar de minister aanvankelijk aankoerste op een verplichte aanbesteding van het openbaar vervoer in de vier grote stadsregio's, werd later op aandringen van de Tweede Kamer besloten om de stadsregio's hierin vrijheid te bieden. Uitgaande van de verplichte aanbesteding hadden deze overheden wel reeds voorbereidingen getroffen voor een aanbestedingsproces, waar zij op basis van de veranderde regelgeving van afzagen. Gevolg was dat naast de beleidsmatige koerswijziging decentrale overheden te maken hadden met frictiekosten vanwege de koerswijziging.

6.4. Sturing door het Rijk

Drie sturingsmodellen

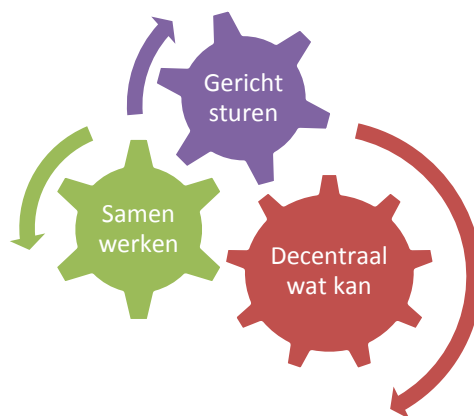
Uit de analyse van het rijksbeleid is gebleken dat de rolopvatting van het Rijk in de praktijk niet altijd scherp is afgebakend. Het Rijk in de periode van de Nota Mobiliteit heeft anders gestuurd dan het Rijk in de periode van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. De verschillende rolopvattingen zijn overigens ook zichtbaar wanneer gekeken wordt naar hoe het Rijk gestuurd heeft in de diverse dossiers.

In deze paragraaf staat de vraag centraal welke vormen van sturing het Rijk gehanteerd heeft voor het regionaal OV en welke ontwikkelingen daarin waarneembaar zijn in de tijd. Daarbij wordt expliciet ingegaan op achterliggende overwegingen en invloeden en wordt een beeld geschetst van de impact op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid. Bij de beantwoording van deze vragen is onder meer gebruik gemaakt van interviews met een aantal stakeholders (lijst met geïnterviewde, zie bijlage 3). In de

¹² SiSa staat voor: Single information, single audit; concreet betekent dit eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen aan het Rijk verantwoorden of en hoe ze de specifieke uitkeringen hebben besteed.

context van regionaal OV-beleid zijn binnen de beschreven institutionele kaders drie vormen van sturing door het Rijk zichtbaar, namelijk:

- Decentraal wat kan. Dit is de meest strikte uitvoering van de decentralisatie zoals vastgelegd in de Planwet, de Wet BDU en de WP2000. Het Rijk laat de invulling van het regionaal OV-beleid volledig aan de decentrale overheid. Hoogstens waar een relatie ligt met nationaal beleid voert het Rijk invloed uit met subsidies.
- Gericht bijsturen. Het Rijk neemt initiatief op een beleidsveld, omdat de landelijke (en soms zelfs internationale) politiek dit belangrijk acht of ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Het Rijk benut daarbij zijn rol als wet- en regelgever en gebruikt financiële middelen om het eigen beleid uit te voeren.
- Samenwerken. Rijk en regio werken samen vanuit de eigen bevoegdheden en/of rollen. Dat kan zijn op een bepaald beleidsveld, maar ook in een gebied (bijvoorbeeld binnen de gebiedsagenda's). Het Rijk kan een breed pallet van maatregelen (in overleg) inzetten om invulling te geven aan de rol.



Deze rolopvattingen sluiten elkaar niet uit en kunnen elkaar aanvullen. Daarom zijn de rollen in het figuur uitgebeeld als in elkaar grijpende radarwielletjes. Het Rijk maakt continu afwegingen over haar eigen rol in een speelveld van verschillende belangen en motieven. Het onderscheid tussen de rollen zit in de accenten en in de mate van hoe actief en verregaand het Rijk acteert. Het accent bij de eerste rolopvatting ligt in een zeer beperkte actieve houding van het Rijk voor het regionaal OV en eventueel het faciliteren van

decentraal beleid met kennis. Het accent bij de tweede rolopvatting ligt juist op initiatief nemen, soms ondanks decentraal beleid. Bij de derde rolopvatting ligt het accent in de gezamenlijkheid.

Ontwikkeling per dossier

Aan de hand van deskresearch en een aantal gesprekken is een overzicht gemaakt van hoe het Rijk op de verschillende dossiers heeft geacteerd. Een aandachtspunt bij het overzicht is dat geprobeerd is verschillende meningen te combineren en dat soms diverse beelden staan bij de rol, die het Rijk vervuld heeft. Tevens verschillen de dossiers sterk in omvang en relevantie en zijn daarom in dat opzicht moeilijk onderling vergelijkbaar; grote en belangrijke projecten vragen soms om een andere sturing dan kleine projecten.

Dossier	Rol	Beschrijving rol	Impact
OV-chipkaart	Decentraal wat kan	De OV-chipkaart is ingevoerd op basis van concessies, afspraken en bestuursovereenkomsten. Enerzijds was het een ICT-project van de vervoerbedrijven, anderzijds een politiek-bestuurlijk traject, waarin Rijk en decentrale overheden met elkaar afspraken hebben gemaakt over invoering OV-chipkaart en uitzetten van NVB.	Het uitzetten van het NVB en de invoering van de OV-chipkaart als betaalmiddel is in 2011 gerealiseerd, 2 jaar na planning. Mogelijk had dit goedkoper en sneller gekund wanneer het Rijk meer de regie in het proces had gepakt. Het project had een landelijke schaal, die dus ook een landelijke aanpak vroeg.

Toegankelijkheid	Samenwerken	Onder druk van internationale richtlijnen hebben Rijk en decentrale overheden de handen ineen geslagen om de toegankelijkheid van haltes en voertuigen te verbeteren. Rijk heeft €87 miljoen ter beschikking gesteld. Rijk en decentrale overheden hebben afspraken gemaakt over halteplannen en de besteding van deze middelen.	De implementatie van de halteplannen is in 2015 afgerond. De uitvoering loopt maar iets achter de planning. Door een duidelijke ambitie en afspraken is de aanpak een succes geworden.
Reisinformatie OV	Samenwerken	Rijk heeft zich lange tijd op afstand bemoeid met dit dossier. Daardoor ontstond een grote diversiteit aan initiatieven in de regio. Onder druk van de Kamer heeft Rijk in samenwerking met de OV-autoriteiten en vervoerders gezocht en een gezamenlijke aanpak voorgesteld met als kernpunten aanpassing van de regelgeving en de ontwikkeling van NDOV.	De aanpassing van de regelgeving is tot stand gebracht en heeft een positieve impact op het aanbod van actuele reisinformatie. NDOV was in 2012 nog niet gerealiseerd. De aanpak wordt verschillend beoordeeld: van effectief en goede samenwerking tot niet doelmatig en niet gebruik maken van regionale initiatieven.
Actieprogramma regionaal OV	Gericht sturen	Het actieprogramma was een vervolg op de LMCA regionaal OV. Het Rijk heeft middelen vrijgemaakt om regionale projecten te stimuleren. Projecten werden in overleg met decentrale overheden gekozen met als voorwaarde 50% co-financiering. De reden om toch van gericht te sturen te spreken is dat het Rijk met een aanzienlijke bijdrage regionale projecten financierde.	De uitvoering van het actieprogramma loopt nog. Diverse projecten zijn inmiddels wel afgerond. De vraag of projecten van de grond zouden zijn gekomen wanneer de middelen zonder label in de BDU zouden zijn opgenomen kan niet beantwoord worden, maar is wel de centrale discussie bij dit thema. Het Rijk heeft duidelijk richting gegeven aan projecten, die vanuit nationaal perspectief belangrijk geacht werden.
Regionale spoorlijnen	Gericht sturen	Rijk heeft bij de 1 ^e generatie aanbestedingen van het regionaal spoor decentrale overheden met kennis ondersteund in hun nieuwe rol. Net als bij regionaal OV heeft Rijk middelen voor investeringen in regionaal spoor beschikbaar gesteld via de MobiliteitsAanpak. Overigens past deze rol op dit dossier beter bij het Rijk gelet op rol richting ProRail.	De decentralisatie van de regionale spoorlijnen is nagenoeg afgerond. De decentralisatie wordt positief beoordeeld: met minder geld is meer aanbod en betere integratie met stads- en streekvervoer gerealiseerd. Voor het investeringsprogramma zijn diverse geluiden merkbaar. Positief is dat het Rijk een bijdrage levert, maar het gevoel is dat het Rijk vooral stuurt op eigen ambities. Tevens wordt een duidelijke positionering gevraagd van het Rijk ten opzichte van ProRail.

Gratis of goedkoop OV	Decentraal wat kan	Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het Rijk pilots geïnitieerd met gratis OV. De pilots zijn in nauw overleg met decentrale overheden benoemd. Decentrale overheden hebben de pilots uitgevoerd. Het Rijk heeft de pilots geëvalueerd.	De resultaten van de evaluatie zijn aan de Tweede Kamer mede gedeeld. Ondanks dat een vervolg werd aangekondigd in de brief, is dit landelijk niet meer gebeurd.
Snelwegbus	Decentraal wat kan	Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het Rijk pilots geïnitieerd met de snelwegbus. Aan regio's is gevraagd met ideeën of kansrijke trajecten te komen. Uiteindelijk zijn drie trajecten gekozen en is het geld beschikbaar gesteld voor de uitvoering.	De pilots zijn twee jaar later gestart dan gepland. Voor de snelwegbus kunnen daarom nu geen conclusies worden getrokken.
OV-bureau Randstad	Samenwerken	Het idee voor het OV-bureau is uit de regio gekomen en door het Rijk omarmd en aangehaakt bij Randstad Urgent. Een bestuurlijk duo heeft het project aangejaagd.	In 2012 is het project geëvalueerd. De evaluatie liet zien dat het OV-bureau een positieve bijdrage heeft gehad op de samenwerking tussen verschillende stakeholders.
Marktordening OV	Gericht sturen	De evaluatie van de Wet Personenvervoer 2006 liet zien dat op een aantal punten verbetering nodig was. Het Rijk heeft dit in nauw overleg met decentrale overheden opgepakt. Het Rijk heeft echter vooral gestuurd ten aanzien van het wel of niet investeren van het stadsvervoer. De invloed van de Tweede Kamer had hier rechtstreekse invloed op met onder meer de motie-Roefs.	Het beleid van het Rijk was op dit punt niet consistent. Dat heeft bij decentrale overheden geleid tot veel frictiekosten. Hierbij werd wel aangegeven dat investeren op zichzelf geen issue is. Het feit dat door de vertraging de G3 ook nog eens geconfronteerd werden met een efficiëncykorting, heeft deze mening nog verder onderstreept.

Het overzicht laat zien dat het Rijk verschillende rolopvattingen heeft gehanteerd. De verschillen zijn waarneembaar in de tijd met de overgang van de Nota Mobiliteit, via de MobiliteitsAanpak naar de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Het Actieprogramma Regionaal OV en de middelen voor gedecentraliseerde spoorlijnen zijn het meest sprekend hierin: deze passen niet binnen de faciliterende rol, zoals in de Nota Mobiliteit vaak gehanteerd werd, maar markeert duidelijk de MobiliteitsAanpak en de overgang naar de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu.

Op andere dossiers heeft het Rijk nadrukkelijk gekozen om niet de regie op te pakken onder het credo "decentraal wat kan, centraal wat moet". De OV-chipkaart is hier een voorbeeld van. De vraag kan worden opgeworpen of dit bij een dergelijk omvangrijk automatiseringsproject past en of het Rijk niet regie had moeten nemen om zo vertraging te voorkomen. Als tegenargument kan afgevraagd worden of dit een garantie zou zijn geweest voor meer doeltreffendheid en doelmatigheid.

7. Inzicht in en beoordeling decentrale realisatie

In dit hoofdstuk staat de decentrale realisatie van de rijksdoelstellingen centraal. Daartoe wordt in paragraaf 7.1 beschreven welke activiteiten de decentrale overheden ondernemen om de rijksdoelen (en eigen doelen) te realiseren. In paragraaf 7.2 wordt aangegeven in hoeverre de decentrale overheden de rijksdoelen hebben overgenomen in hun eigen beleid, dit vertaald hebben in activiteiten en de resultaten van deze activiteiten monitoren. In paragraaf 7.3 wordt beschreven welke middelen decentrale overheden beschikbaar hebben voor deze activiteiten, zowel vanuit de BDU als vanuit eigen middelen en andere bronnen.

7.1. Te toetsen doelen en activiteiten van de decentrale overheden

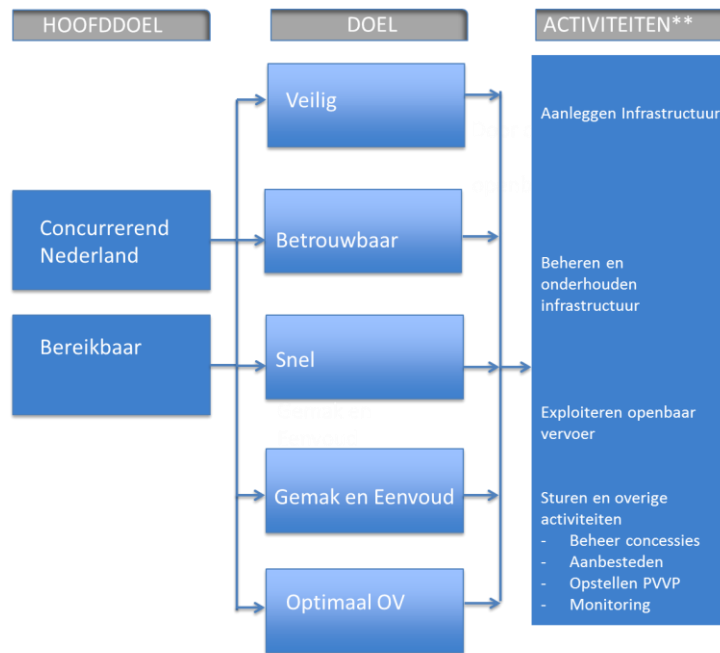
Rijksbeleid (input)	Doelen en middelen*	
	Rijksdoelen en rijksmiddelen gericht op rijksrealisatie	Rijksdoelen en rijksmiddelen gericht op gerealiseerde Randvoorwaarden, gericht op decentrale realisatie. Eigen doelen en middelen decentrale overheden, gericht op decentrale realisatie.
Realisatie rijksbeleid (throughput)	Rijksactiviteiten**	Decentrale activiteiten**
Resultaten rijksbeleid		
[output]	Producten en diensten	Producten en diensten
[output]	Randvoorwaarden voor het decentrale beleidsproces	
[outcome]	Maatschappelijke effecten	Maatschappelijke effecten

* Doelen zijn beoogde resultaten. Middelen worden weergegeven in geld
** Inclusief inzet processen, instrumenten, overleg

Op het beleidsveld regionaal openbaar vervoer vindt de uitvoering in overwegende mate plaats door de decentrale overheden. Deze beleidsdoorlichting richt zich specifiek op de doorwerking van de rijksdoelen bij de decentrale overheden. Zoals aangegeven zijn de rijksdoelen niet geoperationaliseerd. Voor de beoordeling van de decentrale realisatie gaan wij uit van de doelstelling van het rijksbeleid zoals verwoord in artikel 15 van de rijksbegroting: *‘Reizigers veilig, betrouwbaar en snel te vervoeren, gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk’.*

Doelenboom

De doelenboom onderscheidt zich van de rijksdoelenboom op het punt van de activiteiten die worden uitgevoerd.



** inclusief inzet van processen, instrumenten, overleggen

Figuur 8 Doelenboom decentrale realisatie

Te toetsen activiteiten gericht op decentrale realisatie

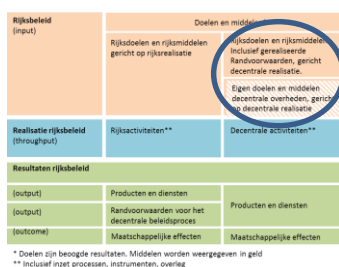
De activiteiten van de decentrale overheden op het terrein van het regionaal openbaar vervoer zijn onder te brengen in vier hoofdgroepen:

- Aanleggen van infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer

- Beheren en onderhoud van OV infrastructuur
- Exploiteren van openbaar vervoer
- Sturen en overige activiteiten.

In het onderzoek is bij de decentrale overheden geïnventariseerd wat zij op deze hoofdgroepen doen en of deze (mede) gericht zijn op het realiseren van de rijksdoelen, zoals hiervoor verwoord in artikel 15 van de begroting. In dit hoofdstuk beschrijven wij in paragraaf 7.2 op welke wijze het rijksbeleid doorwerkt in het beleid van de decentrale overheden en welke output en outcome daarmee worden geleverd. In paragraaf 7.4 wordt beschreven welke middelen de decentrale overheden daarvoor beschikbaar hebben en op welke wijze zij deze inzetten.

7.2. Doeltreffendheid decentrale realisatie rijksdoelen



De rijksdoelstellingen zijn vertaald in Provinciale en Regionale Verkeer- en Vervoerplannen. In paragraaf 2.3 is het volgende referentiekader voor het beleid aangegeven:

1	De rijksdoelen, die zijn gericht op decentrale realisatie, geven richting aan het beleid en de uitvoering van decentrale overheden
2	De rijksdoelen zijn bekend bij de decentrale overheden
3	Deze rijksdoelen (eventueel aangevuld met decentrale doelen) zijn uitgewerkt in activiteiten en inzet van middelen
4	De decentrale uitwerking (en eventuele aanvulling) in activiteiten is toetsbaar geformuleerd op zodanige wijze dat daarmee richting is gegeven aan eigen uitvoerende activiteiten en activiteiten door derden, waaronder vervoerders
5	De activiteiten en inzet van middelen zijn gemonitord en/of geëvalueerd in relatie met de doelen
6	Indien de monitor/evaluatieresultaten daartoe aanleiding gaven is bijgestuurd in de vorm van aanpassing van activiteiten (en bijbehorende inzet van middelen).

Rijksdoelen geven richting aan decentrale realisatie

In voorgaande hoofdstukken is reeds beschreven dat de rijksdoelen algemeen zijn geformuleerd en veel ruimte bieden voor een decentrale invulling. Dit is een welbewuste keuze geweest met het oog op de effectiviteit van beleid. De doelen hebben daarbij wel betrekking op het regionaal openbaar vervoerbeleid en geven richting aan de decentrale realisatie.

Rijksdoelen gekend

Decentrale overheden zijn goed op de hoogte van het Rijksbeleid. Het gaat om het bekend zijn met de doelen veilig, betrouwbaar, snel, gemak en eenvoud en een optimaal OV netwerk, niet om het 'rijksbeleid' in algemene zin. In de eerste generatie PVVP/RVVP's na het verschijnen van de NoMo verwijzen de decentrale overheden expliciet naar de NoMo en de essentiële onderdelen van beleid. In latere plannen en beleidsnota's is de relatie vaak minder expliciet verwoord. De NoMo wordt vertaald naar provinciaal of regionaal schaalniveau. Dit is niet opmerkelijk. De Planwet verkeer en vervoer verplicht de decentrale overheden om essentiële onderdelen uit het Rijksbeleid over te nemen en zich in te spannen om Rijksdoelen te realiseren. Veel van de PVVP's en RVVP's zijn rond 2005 opgesteld. In latere jaren hebben diverse provincies en stadsregio's nieuwe plannen en voortgangsrapportages opgesteld, waarin de verwijzing naar rijksplannen minder vaak expliciet plaatsvindt, maar waarbij wel sprake is van een voortzetting van en congruentie met het rijksbeleid.

In deze latere plannen wordt ook regelmatig vastgesteld dat er sprake is van krimpende budgetten in de Brede Doeluitkering en dat hiervoor maatregelen moeten worden getroffen. Veel overheden kiezen voor het inzetten van eigen middelen en het besteden van een groter deel van de BDU aan openbaar vervoer. Daarnaast leiden krimpende budgetten tot een kritische beschouwing van het voorzieningenniveau van het OV. Veel accent wordt daarbij gelegd op de ontwikkeling van een sterk OV-netwerk op plaatsen waar voldoende vraag is. In bijna alle gevallen noemen de overheden het NS-netwerk daarbij als onderdeel van het netwerk. Zij formuleren daarbij wensen ten aanzien van dat netwerk en besteden in een enkel geval ook middelen om diensten bij NS in te kopen.

Doelen overgenomen, uitgewerkt in activiteiten en toetsbaar geformuleerd

De doelstellingen van het Rijk die betrekking hebben op betrouwbaarheid, snelheid, toegankelijkheid, een optimaal netwerk en sociale veiligheid worden overgenomen door de decentrale overheden. Er zijn uitzonderingen waarbij sommige van deze vijf beleidsdoelstellingen niet expliciet als zodanig worden benoemd in de PVVP/RVVP's. Naar onze interpretatie wil dit overigens niet zeggen dat deze doelen niet worden nagestreefd.

Het Rijksdoel gemak vinden we minder vaak expliciet terug in de PVVP/RVVP's. Decentrale overheden zetten zich wel in om bijvoorbeeld reisinformatie te verbeteren, een geïntegreerd concept voor prijs, informatie en service te introduceren of de toegankelijkheid te verbeteren. Hiermee zetten zij zich in onze interpretatie in om het Rijksdoel gemakkelijk openbaar vervoer te realiseren.

Ook decentrale overheden worden niet altijd even concreet in het formuleren van hun doelen. Voorbeelden van beleidsdoelen die wel concreet gemaakt zijn met indicatoren zijn:

- Betrouwbaarheid: minimaal 85% van de bussen vertrekt op tijd en maximaal 1% mag te vroeg vertrekken.
- Snelheid: op een afstand tussen de 30 en 50 kilometer mag een automobilist maximaal 45 minuten onderweg zijn en een OV-reiziger maximaal 60 minuten.
- Toegankelijkheid: In 2015 moet 75% van de haltes toegankelijk zijn.
- Gemakkelijkheid: Alle voertuigen en alle busstations en 50% van de haltes moet voorzien zijn van visuele en auditieve dynamische reisinformatie in 2015.
- Sociale veiligheid: De waardering t.a.v. sociale veiligheid lag in 2009 op een 7,8. De norm voor 2020 is 8.

Opvallend is dat de meeste decentrale overheden ook als doelstelling hebben om te voorzien in vervoer voor mensen die niet over andere middelen van vervoer beschikken. Deze doelstelling komen we als zodanig niet tegen in het openbaar vervoerbeleid van de rijksoverheid.

Doelen zijn gemonitord

De overheden houden de bijdrage van de activiteiten aan beleidsdoelen over het algemeen bij met behulp van metingen (van vervoerders en soms eigen metingen) en monitors. Voornamelijk de doelen betrouwbaar openbaar vervoer en gemak¹³ worden nauwkeurig in kaart gebracht. Hetzelfde geldt voor (sociaal) veilig openbaar vervoer.

De decentrale overheden maken vaak gebruik van de OV-klantenbarometer (zie ook Bijlage 4 KpVV OV-Klantenbarometer). In jaarlijkse rapportages worden per regio, maar ook landelijk, de ontwikkeling van de reizigerswaardering voor de betrouwbaarheid, snelheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid in het openbaar vervoer bijgehouden. Daarnaast worden MIPOV¹⁴- rapportages gebruikt door decentrale overheden om de

¹³ Het gaat hierbij voornamelijk om het aspect toegankelijkheid

¹⁴ MIPOV = Model Informatieprofiel OV; door KpVV ontwikkeld informatieprofiel voor concessiebeheer. In MIPOV zijn alle volgens wet- en regelgeving noodzakelijke elementen ingepast, aangevuld met informatie die OV-autoriteiten noodzakelijk vinden. Sinds 2001 schrijven de meeste OV-autoriteiten het MIPOV voor in hun concessies.

ontwikkeling van de effecten van de activiteiten bij te houden. Tot slot hebben decentrale overheden aandacht voor sociale veiligheidsincidenten en (het aantal) klachten.

Het doel “snel openbaar vervoer” is duidelijk vast te stellen voor individuele lijnen. In het concept R-net van de overheden in de Randstad, wordt aangegeven dat buslijnen het predicaat R-net kunnen voeren als de lijn gemiddeld maximaal 20 km langzamer rijdt dan de wegvaksnelheid. Het begrip is lastiger te operationaliseren op het niveau van een concessie of een hele provincie of stadsregio. Dit element wordt daardoor minder vaak gemonitord op dat niveau.

Bijsturing op basis van resultaten

De decentrale overheden nemen bij de herijking van hun beleid de resultaten van het eerdere beleid mee.

Daarbij zijn twee belangrijke momenten te onderscheiden:

- De beslissingen over investeringen (doorstromingsmaatregelen, voorzieningen voor dynamische reisinformatie) en bij het opstellen van een Programma van Eisen bij de hernieuwde aanbesteding van een concessie.
- Bijsturing in het kader van het concessiebeheer, indien de resultaten daartoe aanleiding geven.

7.3. Voorbeelden monitoring en onderzoek door decentrale overheden

Hierna zijn diverse voorbeelden opgenomen van de monitoring die decentrale overheden uitvoeren.

Mystery guest onderzoek

Gemeten doel: Betrouwbaar en gemakkelijk OV met dienstverlening van kwaliteit.

Provincie Friesland heeft objectieve informatie nodig om een goed en betrouwbaar beeld te krijgen van de kwaliteit van de dienstverlening. In opdracht van de provincie is daarom in 2010 en 2012 een ‘mystery guest onderzoek’ uitgevoerd. In dit onderzoek doen onderzoekers zich voor als gewone reizigers, en vullen zij een lijst met onderzoeksvragen in. Thema’s die aan bod komen zijn ‘Halte heel & schoon’, ‘halte informatievoorziening’, ‘informatievoorziening in bus’, ‘interieur & exterieur bus’, ‘tijd’ en ‘chauffeur’.

De meest gestegen en gedaalde indicatoren in Noord en Zuidwest Friesland in 2012 waren ‘capaciteit fietsvoorziening’ (+30%) en ‘dynamische informatie werkt’ (-56%). Op basis van de resultaten van dit onderzoek zijn verbeterafspraken op een aantal punten gemaakt met de vervoerders.

Monitor kostendekkingsgraad

Gemeten doel: doelmatig OV

Stadsgewest Haaglanden (SGH) heeft een kostendekkingsgraad tussen de 40% en 45% als doel gesteld en dit wordt gemonitord. SGH berekent de kostendekkingsgraad door de opbrengsten en kosten van het regionaal OV door elkaar te delen.

Uit de Monitor Regionale Nota Mobiliteit 2010 blijkt dat de kostendekkingsgraad tussen 2004 en 2008 zich ontwikkeld heeft van 40% naar 41,9%. Daarmee is het doel van SGH behaald.

MIPOV

Gemeten doel: Betrouwbaar en snel OV met een optimaal netwerk

Om de rol als concessieverlener goed uit te kunnen voeren, hebben de OV-autoriteiten informatie nodig om de uitvoering van de concessies te kunnen monitoren, om de concessies periodiek aan te kunnen besteden, maar ook om periodiek verantwoording af te kunnen leggen voor de besteding van OV-middelen. Dit kan met Model Informatieprofiel OV (MIPOV), waarin alle volgens wet- en regelgeving noodzakelijke elementen zijn ingepast, aangevuld met informatie die OV-autoriteiten noodzakelijk vinden. De volgende kernelementen zijn opgenomen:

(1) Overzicht bus-, tram-, ferry-, metro- en treinlijnen; (2) Aantal dienstregelinguren; (3) Aantal dienstregelingkilometers; (4) Rituitval; (5a) Punctualiteit; (5b) Regelmaat; (6) Aantal incidenten/calamiteiten; (7) Aantal instappers; (8) Statische bezetting; (9) Aantal reizigerskilometers; (10) Reizigersopbrengst; (11) Herkomst-bestemmingsgegevens.

Daarnaast zijn er optionele elementen:

(1) Frequentie; (2) Aansluitpunctualiteit; (3) Afhandeling klachten; (4) Klachtenoverzicht; (5) Opbrengst per lijn(-deel); (6) Vraagafhankelijke ritten; (7) Aantal uitstappers; (8) Aantal voertuigen; (9) Leeftijd voertuigen; (10) Relatiestatistiek; (11) Versterkingsritten.

De informatie ten behoeve van MIPOV wordt verzameld op basis van OV-chipkaartgegevens. Echter, (nog) niet alle reizen worden uitgevoerd met de OV-chipkaart, waardoor aannames nodig zijn voor het gebruik van papieren tickets. OV-autoriteiten gaan hier elk op hun eigen manier mee om. Om toch een landelijke beeld te kunnen vormen op basis van MIPOV moet in twee voorwaarden worden voorzien, namelijk:

- Afspraak tussen OV-autoriteiten om landelijk data te verzamelen op basis van MIPOV en te gebruiken.
- Afspraak hoe om te gaan met niet-verchipt deel van de reizen, bijvoorbeeld door aannames of tellingen.

Monitor haltes met DRIS

Gemeten doel: gemakkelijk OV

Stadsgewest Haaglanden (SGH) heeft 300 haltes met dynamische reisinformatie (DRIS) als doel gesteld voor het jaar 2010 en dit wordt gemonitord.

Uit de Monitor Regionale Nota Mobiliteit 2010 blijkt dat het aantal haltes met DRIS tussen 2005 en 2009 gestegen is van 40 naar 270.

Onderzoek naar Vf-factoren

Gemeten doel: snel OV

De Stadsregio Amsterdam heeft in 2010 deur-tot-deur reistijden gemeten op 20 relaties voor zowel de auto, als het OV. Met behulp van deze metingen zijn Verplaatsingstijd-factoren (Vf-factoren) bepaald, waarmee de snelheid van het OV ten opzichte van de auto wordt uitgedrukt. Het RVVP-streefbeeld is een factor van <1,5 (dus een OV-reistijd, die maximaal anderhalf maal zo lang is als de reistijd met de auto).

Van de 20 relaties voldoen in de avondspits elf relaties aan het streefbeeld van het RVVP. In de ochtendspits en de dalperiode zijn dit er 14. Op de trajecten Zaandam-Amsterdam Zuidas en Schiphol-Amsterdam Centrum blijkt het OV sneller te zijn dan de auto (Vf-factor <1). IJburg-Amsterdam Zuidoost en Volendam-Zaandam zijn voorbeelden van trajecten met een Vf-factor van >1,5.

Monitor dienstregeling aansluiting

Gemeten doel: Optimaal OV-netwerk

Provincie Zuid-Holland monitort het aantal aansluitingsmogelijkheden van de diverse openbaar vervoersmodaliteiten en beoordeelt daarmee de samenhang in het netwerk. Voor de vier belangrijkste regionale NS-stations (Leiden, Alphen aan den Rijn, Dordrecht en Gouda) is het aantal aansluitingen binnen 10 minuten voor aankomst of na aankomst van de trein bepaald op basis van de dienstregelingen. De verhouding tussen het aantal vertrekkende en aankomende bussen en het aantal vertrekkende en aankomende treinen is een maat voor de kwaliteit van de aansluitingen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de ochtendspits, daluren en avondspits.

Voor zowel de ochtend- en avondspits als de daluren blijft het aantal aansluitingen op de 4 stations gelijk of stijgt dit aantal tussen 2007 en 2011.

Rekenkamer Zeeland: concessiebeheer

Gemeten doel: doeltreffendheid sturing

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

Bij de beantwoording kwamen een aantal zaken naar voren:

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

7.4. Decentrale middelen

De decentrale overheden ontvangen de middelen ten behoeve van het regionaal openbaar vervoer in belangrijke mate uit de BDU Verkeer en Vervoer.

Verdeling BDU over decentrale overheden

De gezamenlijke decentrale overheden hebben in 2012 ruim € 1,6 mld. beschikbaar voor OV activiteiten, € 1 mld. voor de stadsregio's en € 0,6 mld. voor de provincies.

(bedragen x € 1.000)	BDU, ontvangen van ministerie		
	Relatieve verdeling	Absolute verdeling	Totaal
1. Friesland	€ 48.449	€ 5.138	€ 53.587
2. Groningen	€ 61.908	€ 6.688	€ 68.596
3. Drenthe	€ 27.601	€ 1.920	€ 29.521
4. Overijssel	€ 30.593	€ 6.833	€ 37.426
5. Gelderland	€ 79.174	€ 1.625	€ 80.799
6. Utrecht	€ 37.964	€ 16.113	€ 54.077
7. Noord-Holland	€ 69.388	€ 5.070	€ 74.458
8. Zuid-Holland	€ 94.463	€ 24.351	€ 118.814
9. Zeeland	€ 26.608	€ 38.320	€ 64.928
10. Noord-Brabant	€ 96.464	€ 6.830	€ 103.294
11. Limburg	€ 69.356	€ 19.211	€ 88.567
12. Flevoland	€ 34.434	€ 2.145	€ 36.579
13. Stadsregio Amsterdam	€ 425.854	€ 11.681	€ 437.535
14. Stadsregio Rotterdam	€ 300.642	€ 27.337	€ 327.979
15. Stadsgewest Den Haag	€ 224.858	€ 26.097	€ 250.955
16. Stadsregio Eindhoven	€ 40.390	€ 1.454	€ 41.844
17. Stadsregio Arnhem-Nijmegen	€ 73.111	€ 8.789	€ 81.900
18. Bestuursregio Utrecht	€ 92.415	€ 14.624	€ 107.039
19. Regio Twente	€ 38.368	€ 3.596	€ 41.963

Tabel 6 Verdeling BDU 2012 (bron: realisatiecijfers decentrale overheden)

Bovenstaand overzicht geeft een beeld hoe de BDU-middelen over de 19 OV-autoriteiten zijn verdeeld in 2012. Het overzicht is opgesteld op basis van enquêtes bij decentrale overheden, waardoor de cijfers niet volledig stroken met de rijksbegroting. Echter, de cijfers geven wel een goede indicatie van de verdeling over de OV-autoriteiten.

In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen de relatieve en de absolute verdeling. De relatieve verdeling betreft de BDU-verdeelsleutel op basis van structuurkenmerken. De absolute verdeling betreft specifieke (en in de tijd afgebakende) bijdragen aan een decentrale overheid. Zo ontving de provincie Zeeland in 2012 een relatief hoge BDU door een eenmalige bijdrage vanuit het Westerscheldeverdrag ten behoeve van de aanleg van de N62.

Het grootste deel van de middelen die voor het openbaar vervoer wordt ingezet komt uit de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer. Bij de provincies wordt ongeveer € 67 mln. (circa 10% van het budget) uit eigen middelen besteed aan openbaar vervoer. De decentrale overheden ontvangen bijna € 12 mln. van gemeenten voor openbaar vervoer.

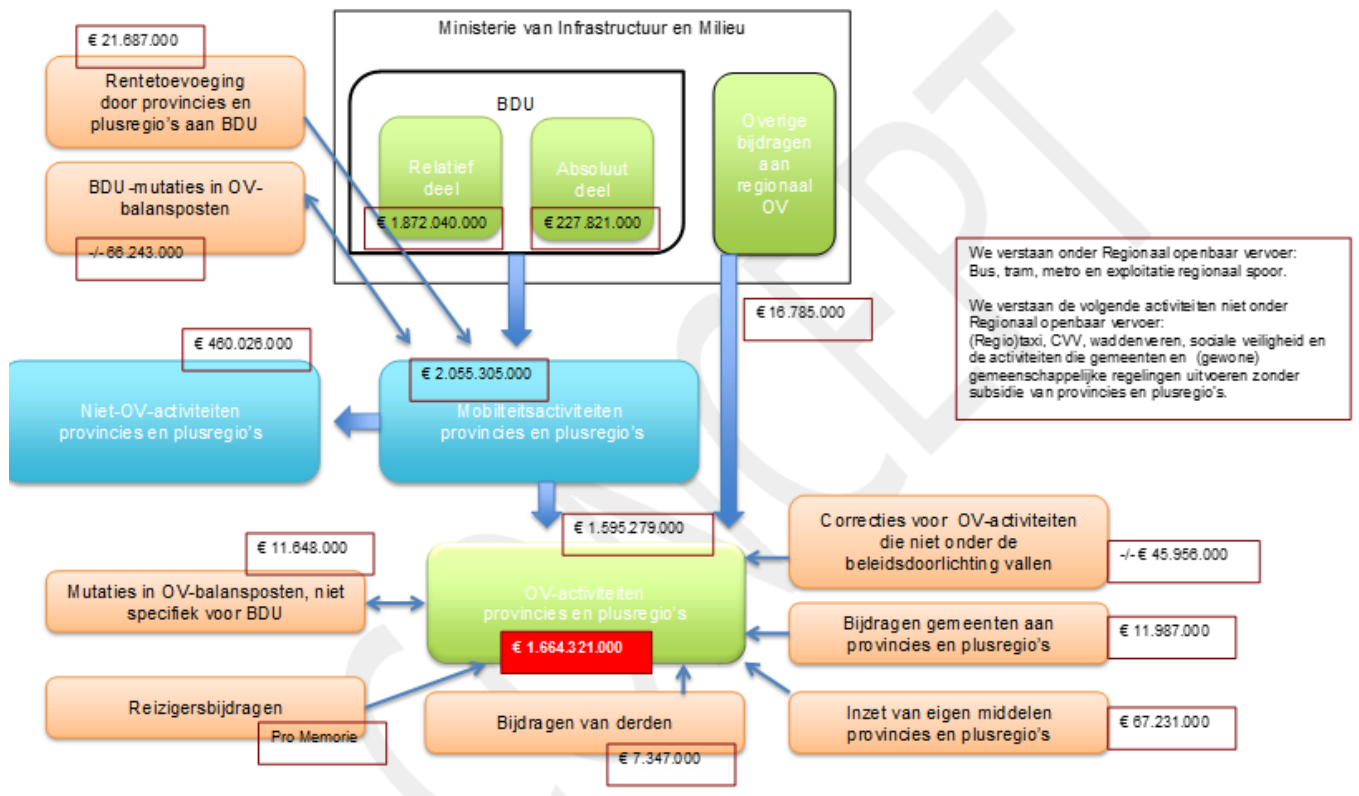
Van de Brede Doeluitkering wordt over alle overheden gezamenlijk 78% besteed aan het openbaar vervoer, 84% bij de stadsregio's en 66% bij de provincies. Tussen de overheden bestaan er grote verschillen variërend van 32% tot 88% van de BDU-middelen die aan openbaar vervoer wordt besteed.

Reizigersbijdragen

Bij de enquête is slechts van een deel van de decentrale overheden een opgave ontvangen van de reizigersbijdragen in 2012. Diverse decentrale overheden zeggen niet over de informatie te beschikken, omdat de vervoerder opbrengstverantwoordelijkheid heeft en de opbrengstgegevens als bedrijfsgeheim worden beschouwd. Daarmee valt een belangrijk sturingsmechanisme voor OV-autoriteiten weg. Het verdient aanbeveling deze informatie als OV-autoriteiten in te winnen.

Alle opbrengsten schematisch weergegeven

In bijgaand schema worden alle decentrale middelen weergegeven, in onderling verband. De gegevens in het schema zijn gebaseerd op vragenlijsten die de 19 decentrale OV-autoriteiten hebben ingevuld. Daardoor komen de cijfers niet volledig overeen met de cijfers uit de rijksbegroting. Voor een toelichting op de cijfers wordt verwezen naar Bijlage 2. Ook is daar een onderverdeling gemaakt van de middelen van de stadsregio's en de middelen van de provincies.



Figuur 9 Batenstromen voor decentrale overheden op basis van realisatiecijfers 2012

7.5. Decentrale activiteiten en kosten

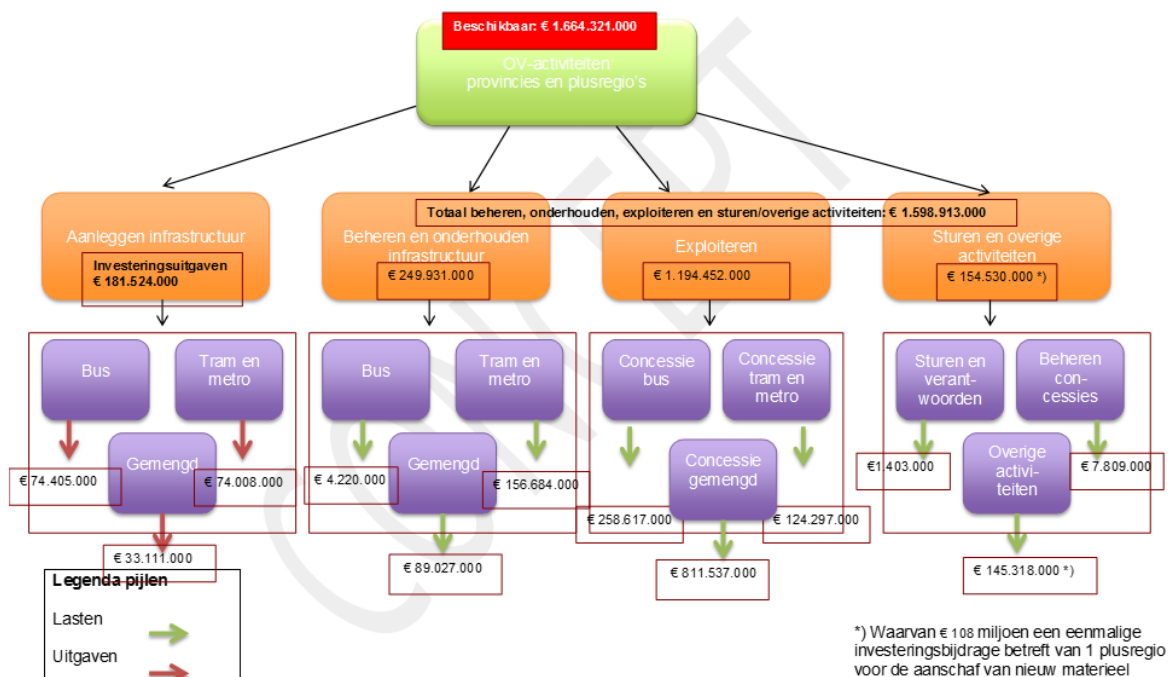
Rijksbeleid (input)	Doelen en middelen*	
	Rijksdoelen en rijksmiddelen gericht op rijksrealisatie	Rijksdoelen en rijksmiddelen inclusief gerealiseerde Randvoorwaarden, gericht decentrale realisatie. Eigen doelen en middelen decentrale overheden, gericht op decentrale realisatie.
Realisatie rijksbeleid (throughput)	Rijksactiviteiten**	Decentrale activiteiten**
Resultaten rijksbeleid		
(output)	Producten en diensten	Producten en diensten
(output)	Randvoorwaarden voor het decentrale beleidsproces	
(outcome)	Maatschappelijke effecten	Maatschappelijke effecten

* Doelen zijn beoogde resultaten. Middelen worden weergegeven in geld
** Inclusief inzet processen, instrumenten, overig

Zoals hiervoor in paragraaf 7.1 aangegeven zijn de activiteiten van de decentrale overheden in vier hoofdgroepen te onderscheiden:

- Aanleg infrastructuur
- Beheer en onderhoud infrastructuur
- Exploitatie openbaar vervoer
- Sturen en overige activiteiten

In het hiernavolgende schema worden de uitgaven van de decentrale overheden getoond, verdeeld over de vier hoofdgroepen van uitgaven. Voor een toelichting op de cijfers naar Bijlage 2.



*) Waarvan € 108 miljoen een eenmalige investeringsbijdrage betreft van 1 plusregio voor de aanschaf van nieuw materieel

Figuur 10 Uitgaven en lasten decentrale overheden op basis van realisatiecijfers 2012

De uitgaven van de decentrale overheden bedragen in 2012 € 1,66 mld (zie figuur 10). Een deel hiervan wordt besteed aan investeringen. Van de resterende € 1,6 mld geven zij:

- 16% van hun budget uit aan het beheer en onderhoud van de infrastructuur;
- 74% aan de exploitatie van het OV;
- 10% aan sturen en overige activiteiten.

Het laatste getal wordt sterk vertekend door een investeringsbijdrage van € 108 mln. die één overheid (stadsregio Amsterdam) aan een vervoerder heeft gegeven in 2012. Indien hiervoor wordt gecorrigeerd is dit laatste percentage 2%.

Onderverdeeld naar de rijksdoelen is de volgende onderverdeling gemaakt van de belangrijkste investeringen in de periode 2007-2012.

Doelstelling	Absolute bedragen (x €1.000)	%
Optimaal/snel/betrouwbaar netwerk	1.095.681	82,32
Sociale veiligheid	458	0,03
Toegankelijkheid	48.273	3,63
Gemak	89.222	6,70
Algemeen	97.378	7,32
Totaal	1.331.013	100

Tabel 7 Belangrijkste investeringen 2007-2012 verdeeld naar rijksdoelstelling

NB Het totaalbedrag in tabel 7 betreft een optelling van bedragen van de 10 grootste afgeronde projecten in de periode 2007-2012 en heeft geen relatie met het kasbedrag van 2012.

Aanleg infrastructuur

De investeringsuitgaven bedragen € 181 mln. in 2012. Door het verschil in karakter van de investeringsuitgaven en de exploitatielasten mogen deze beide alleen bij elkaar worden opgeteld om te zien wat het kaseffect is in 2012.

De investeringsuitgaven van decentrale overheden kunnen per jaar aanzienlijk verschillen. Om die reden is aan de decentrale overheden gevraagd een opgave te doen van de 10 meest omvangrijke investeringsprojecten die in de periode 2007-2012 gereed zijn gekomen (zie Bijlage 6 Investeringsprojecten decentrale overheden).

Het grootste deel van de investeringen is gericht op een snel en betrouwbaar OV netwerk. Verder zijn de investeringen in toegankelijke haltes (toegankelijkheid), OV chipkaart en reisinformatie (gemak) de omvangrijkste investeringen.

Beheren en onderhouden infrastructuur

De kosten voor beheren en onderhouden van infrastructuur zijn voor de provincies en voor een deel van de stadsregio's gering in verhouding tot de andere categorieën uitgaven/lasten. Dat komt omdat zij weinig specifieke OV infrastructuur hebben. Bussen gebruiken in de regel wegen die niet worden beheerd door provincies en/of stadsregio's. Deze infrastructuur wordt dus uit andere middelen betaald. Uitzondering kunnen busbanen, haltes en knooppunten zijn.

De railinfrastructuur van decentrale overheden met gedecentraliseerde spoorlijnen worden door ProRail beheerd en vanuit de rijksoverheid gefinancierd en aangestuurd. Anders is dat met de stadsregio's met een tram- en/of metrobedrijf: Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam en Utrecht. Hier ligt het aandeel van de lasten voor beheren en onderhouden van infrastructuur, in relatie tot de omvang van hun baten uit de BDU op circa 30%.

Exploiteren

Het meest omvangrijke deel van de uitgaven van de decentrale overheden heeft betrekking op het exploiteren van het openbaar vervoer. Hieraan wordt bijna € 1,2 mld. besteed in 2012; € 590 mln. door de stadsregio's en € 605 mln. door de provincies. Het betreft dan de exploitatiebijdrage die de decentrale overheden verschaffen aan de vervoerbedrijven. Bepaalde kostensoorten maken niet altijd deel uit van de exploitatievergoeding. Zo zijn soms strategische activa in beheer en onderhoud bij de

overheid in plaats van de vervoerder (te denken valt aan busstations en tram- of metromaterieel).

Sturen, verantwoorden en overige activiteiten

Bij sturen, verantwoorden en overige activiteiten gaat het in *de eerste plaats* om het opstellen van regionale strategie- en beleidstukken (plannen waaronder RVVP's, voortgangs- en realisatiedocumenten, inclusief monitoring en evaluatie) en om (structureel en incidenteel) overleg met overheden, vervoerbedrijven, consumenten en belanghebbenden (reizigers).

In *de tweede plaats* gaat het om het proces van verlenen en beheren van concessies. Hieronder verstaan we: het uitvoeren van het opdrachtgeverschap in relatie tot de vervoerder aan wie een concessie wordt of is verleend. In termen van lasten gaat het hierbij om apparaatslasten.

In *de derde plaats* gaat het om overige activiteiten in het primaire proces die niet behoren tot de voorgaande hoofdactiviteiten, zoals bijvoorbeeld flankerende activiteiten en specifieke onderzoeken op gebieden als toegankelijkheid, OV-chipkaart, vervoermanagement etc.

In totaal geven de decentrale overheden ongeveer 2% van hun budget aan deze activiteiten¹⁵.

7.6. Producten en diensten in beeld gebracht

Rijkbeleid (input)	Doelen en middelen*	
	Rijkdoelen en rijkmiddelen gericht op rijksrealisatie	Rijkdoelen en rijkmiddelen Inclusief gerealiseerde Randvoorwaarden, gericht decentrale realisatie. Eigen doelen en middelen decentrale overheden, gericht op decentrale realisatie
Realisatie rijkbeleid (throughput)	Rijkactiviteiten**	Decentrale activiteiten**
Resultaten rijkbeleid		
(output)	Producten en diensten	Producten en diensten
(output)	Randvoorwaarden voor het decentrale beleidsproces	
(outcome)	Maatschappelijke effecten	Maatschappelijke effecten

* Doelen zijn beoogde resultaten. Middelen worden weergegeven in geld

** Inclusief inzet processen, instrumenten, overleg

Kwaliteit vervoer

In paragraaf 7.2 is beschreven op welke wijze de rijksdoelstellingen doorwerken in het beleid van de decentrale overheden en hoe deze dat vertalen in activiteiten en producten. Wat opvalt is dat de decentrale overheden veel aandacht besteden aan de kwaliteit van het vervoer dat in hun opdracht wordt geleverd: betrouwbaarheid, snelheid, toegankelijkheid en gemak (via onder meer het leveren van dynamische reisinformatie). Een aantal van deze kwaliteitsaspecten wordt op een uniforme wijze gemonitord en gerapporteerd (toegankelijkheid) bij veel andere kwaliteitsaspecten geven de decentrale overheden ieder een eigen invulling van de kwaliteitsbewaking en is aggregatie naar landelijke cijfers niet mogelijk.

Aantal dienstregelinguren

Uit de verzamelde data blijkt dat er in 2012 ruim 16 miljoen DRU's zijn gereden. Het aantal DRU's is een indicator voor het aanbod van OV diensten. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat niet alle gegevens uit de Nederlandse concessies beschikbaar gesteld zijn. Uit onderzoek van het KpVV blijkt dat het aanbod van openbaar vervoer in de periode 2000-2007 met 13% is toegenomen¹⁶. In de periode 2007-2011 is het aantal stabiel gebleven. In 2012 is echter sprake van een afname van het aanbod ten opzichte van 2011.

OV-chipkaart

De OV-chipkaart is in 2012 bijna overal geïmplementeerd. Er zijn enkele uitzonderingen, waar de OV-chipkaart gedeeltelijk geïmplementeerd is. Op de Fast Ferry van de RET en op de Waddeneilanden was de OV-chipkaart niet geïmplementeerd in 2012, ook omdat bijvoorbeeld in overleg met de provincie Friesland was afgesproken dat op de Friese Wadden de OV-chipkaart niet verplicht zou worden (gelet op hoge kosten). Daarnaast waren niet alle abonnementen verchipt (overigens geen harde voorwaarde) en konden er in sommige concessies nog papieren kaartjes gekocht worden (onder meer NS).

¹⁵ Gecorrigeerd voor eenmalige investeringsbijdrage van Stadsregio Amsterdam in aanschaf van materieel

¹⁶ KpVV 2011; Ontwikkeling openbaar vervoer 2000-2009

Toegankelijkheid

De haltetoegankelijkheid in 2012 varieert per concessie tussen de 4% en 100%. De toegankelijkheid van het materieel varieert in 2012 tussen de 95% en 100%, met uitzondering van HTM-rail met 27%¹⁷. Scholierenvervoer en versterkingsritten¹⁸ zijn in concessies vaak uitzonderingen, wat betreft de toegankelijkheid van materieel. De toegankelijkheidscijfers zijn overigens niet compleet, doordat niet alle cijfers beschikbaar gesteld zijn ten behoeve van monitoring.

7.7. Maatschappelijke effecten decentrale realisatie in beeld gebracht

Rijkbeleid (input)	Doelen en middelen*	
	Rijkdoelen en rijkmiddelen gericht op rijksrealisatie	Rijksdoelen en rijkmiddelen inclusief gerealiseerde Randvoorwaarden, gericht op decentrale realisatie
Realisatie rijkbeleid (throughput)	Rijksactiviteiten**	Decentrale activiteiten**
Resultaten rijkbeleid		
(output)	Producten en diensten	Producten en diensten
(output)	Randvoorwaarden voor het decentrale beleidsproces	Producten en diensten
(outcome)	Maatschappelijke effecten	Maatschappelijke effecten

* Doelen zijn beoogde resultaten. Middelen worden weergegeven in termen van rijksmiddelen.
** inclusief inzet processen, instrumenten, overleg

In paragraaf 2.4 zijn diverse indicatoren weergegeven voor het in kaart brengen van de maatschappelijke effecten van het regionale verkeer- en vervoerbeleid.

Reizigerskilometers

De door de stadsregio's en provincies opgegeven cijfers geven in 2012 circa 5,47 miljard reizigerskilometers in het regionaal stads- en streekvervoer. In de analyse zijn gegevens van bus-, tram-, metro-, veer- en regionale spoorlijnconcessies meegenomen. Bij deze cijfers van de decentrale overheden moet een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Niet alle concessies zijn meegenomen in de analyse door het ontbreken van de informatie. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van cijfers uit 2011 of 2013. Daarnaast zijn de cijfers gebaseerd op verschillende bronnen, namelijk URS-verantwoordingen¹⁹, (opgehoogde) OV-chipkaartgegevens, chauffeurstellingen of eigen onderzoek van de provincie of regio.

Uit de Mobiliteitsbalans van KiM (2012) (zie paragraaf 5.2) blijkt dat er in 2011 6,9 miljard reizigerskilometers in de bus, tram en metro gemaakt zijn in Nederland. Het KiM heeft dit aantal bepaald op basis van WROOV-data en eigen inschattingen.

Het verschil tussen het aantal reizigerskilometers in 2012 en 2011 is 1,43 miljard. Door de verschillende methodieken betekent echter niet dat er sprake is van een afname van het gebruik van het stads- en streekvervoer. Er is een aantal verklaringen voor dit verschil. 2012 valt in de overgangperiode tussen de registratie op basis van de WROOV-methode en registratie op basis van de OV-chipkaartdata. Deze wijziging van meetmethode leidt tot een verschil.

Daarnaast betekent de overgangperiode naar het gebruik van de OV-chipkaart dat een deel van de reizigers met de OV-chipkaart reisde in 2012, maar een ander deel van de reizigers gebruik maakte van abonnementen of andere tarieven buiten de chipkaart om. De reizigerskilometers die deze laatste groep gemaakt heeft, zijn niet altijd meegenomen in de cijfers die de decentrale overheden hebben opgegeven. In het NOVB is afgesproken dat het KpVV met de decentrale overheden werkt aan het maken van eenduidige afspraken over de wijze van registratie van reizigerskilometers op basis van de OV-chipkaart.

KiM (2012) uit in de Mobiliteitsbalans de zorg over de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van gegevens. De OV-chipkaart biedt technisch nagenoeg onuitputtelijke mogelijkheden volgens het Kennisinstituut, maar de gegevens zijn niet algemeen beschikbaar voor onderzoek. Daarnaast schrijft het KiM dat het bezig is zich te verdiepen in mogelijke alternatieven voor de WROOV-data, vanwege de onzekerheid over de cijferreeks van de ontwikkeling van de reizigerskilometers. Daarbij kan er theoretisch uitgeweken worden naar cijfers die regio's of vervoerders zelf verzamelen, uitgeweken

¹⁷ Reden hiervoor is dat de huidige hoge vloer trams van HTM nog niet zijn afgeschreven. Uitgangspunt is dat nieuwe trams toegankelijk zijn.

¹⁸ Versterkingritten: inzet van extra bussen ten opzichte van de ritten in de gepubliceerde dienstregeling.

¹⁹ URS: Uniform Rekenschema; financieel verantwoordingsmodel zoals dat vaak gebruikt werd door vervoerders richting opdrachtgevers.

worden naar cijfers uit het Mobiliteitsonderzoek Nederland respectievelijk het Onderzoek Verplaatsingen in Nederland of uitgeweken worden naar bestedingen voor het 'personenvervoer over de weg' uit de Nationale Rekeningen van het CBS. Het beschikbaar stellen van data uit de OV-chipkaart blijft volgens het KIM echter de beste methode.

Klanttevredenheid

In paragraaf 2.4 is aangegeven dat één van de methoden om de effectiviteit van het rijksbeleid te toetsen, de klanttevredenheid is. Deze methode kent zijn beperkingen. Alleen bestaande reizigers worden ondervraagd over hun tevredenheid. Bovendien hoeft de perceptie die mensen hebben over de kwaliteit, niet hetzelfde te zijn als kwaliteit. In het verantwoordingsonderzoek 2013 van de Algemene Rekenkamer worden deze beperkingen ook benoemd.

Niettemin hebben decentrale overheden er vrij unaniem voor gekozen om de klanttevredenheid te hanteren als één van de indicatoren om de effectiviteit van hun beleid te toetsen en vooral de kwaliteit van de door vervoerders geleverde dienstverlening. Dit wordt mede gefaciliteerd door het KpVV. In bijlage 4 zijn de diverse aspecten van klanttevredenheid beschreven en gerelateerd aan de doelstellingen van het rijksbeleid. Ook is daar aangegeven hoe de klanttevredenheid zich in de periode 2007 – 2012 zich heeft ontwikkeld. Daaruit blijkt dat de klanttevredenheid zich op nagenoeg alle aspecten positief heeft ontwikkeld en licht is gestegen. Met uitzondering van het aspect informatie bij vertragingen (rijksdoel: betrouwbaar) scoort de klanttevredenheid op alle aspecten een voldoende.

7.8. Doelmatigheid decentrale realisatie

De doelmatigheid betreft de vraag of hetzelfde resultaat ook met minder middelen had kunnen worden bereikt dan wel of met dezelfde middelen meer resultaat had kunnen worden bereikt. Daarbij gaat het allereerst om de doelmatigheid van de gerealiseerde producten (aanbod en kwaliteit vervoer) en ten tweede om doelmatigheid van de gerealiseerde effecten (reizigerskilometers en klanttevredenheid).

Doelmatigheid producten

Uit eerdere onderzoeken komt naar voren dat er in het openbaar vervoer in de periode vanaf 2000 na de invoering van de WP2000 een daling heeft plaatsgevonden van het DRU-tarief. Deze daling lijkt zich met de tweede ronde aanbestedingen te hebben gestabiliseerd.

In de onderzoeksperiode is de discussie over de aanbesteding van het vervoer in de grote steden afgerond en hebben de stadsregio's de vrijheid gekregen om in te besteden. In 2010 zijn door het Rijk efficiencykortingen op de BDU-uitkering opgelegd aan de betreffende stadsregio's. De regio's hebben maatregelen getroffen om deze kortingen op te vangen.

Door de aanbestedingen en het onderhands gunnen is een hoge mate van doelmatigheid bereikt. Een verdere afname van de prijs van de producten is niet waarschijnlijk. We baseren dit mede op het feit dat de ontwikkeling in de DRU-kostprijs bij de aanbestedingen van de afgelopen jaren en op het feit dat de kortingen op de BDU vanaf 2012 hebben geleid tot een afname van de geleverde vervoerdiensten.

Subsidie per DRU

Voor de doelmatigheid van het openbaar vervoer wordt onder meer gekeken naar de subsidie per DRU, oftewel het DRU-tarief. Wij zien hier op totaal niveau bedragen variërend van € 45,- tot € 70,-. Gezien de verschillen in structuur, exploitatiewijze (bus, metro, tram, trein) en kostenopbouw, is het niet zinvol om een onderlinge vergelijking te plegen tussen de diverse overheden.

Doelmatigheid effecten

Bij analyse van de doelmatigheid van de effecten is zichtbaar dat vanwege krimpende budgetten steeds meer decentrale overheden er toe over gaan om kritisch te kijken naar het aanbod aan diensten. Onder het motto “vraaggericht” gaan zij er toe over om weinig gebruikte ritten en lijnen te schrappen en druk bezette te lijnen te versterken. Dit beleid leidt tot meer efficiency, maar tegelijkertijd komt de fijnmazigheid van het OV onder druk te staan en daarmee ook de sociale functie van het OV. Zeker omdat in het rijksbeleid de sociale functie van het OV geen aandacht krijgt, is het aan decentrale overheden om hier al dan niet in te voorzien. Deels wordt dit ‘gat’ ingevuld door initiatieven als buurtbussen of regiotaxi’s, maar in de breedte wordt de beschikbaarheid van het OV vooral in de buitengebieden minder.

Daarnaast proberen decentrale overheden krimpende budgetten op te vangen door gebruik te maken van de tariefvrijheid, die zij gekregen hebben; hogere prijzen leidt tot hogere reizigersopbrengsten (uitgaande van een constante vraag).

Inzet middelen per reizigerskilometer

De bedragen (exclusief investeringen) die de overheden per reizigerskilometer uitgeven variëren van € 0,11 per kilometer tot € 0,48. Evenals bij de subsidie per DRU is hierbij een onderlinge vergelijking tussen de decentrale overheden niet zinvol.

8. Beantwoording onderzoeksvragen RPE

In dit hoofdstuk beantwoorden we op basis van het onderzoek de onderzoeksvragen van de toelichting van artikel 3 van de RPE.

8.1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, artikel 15, regionaal openbaar vervoer. De doelstelling van dit artikel luidt:

Reizigers veilig, betrouwbaar en snel te vervoeren, gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk. De verantwoordelijkheid van de Minister inzake spoor wordt toegelicht in artikel 16 Spoor.

De beleidsdoorlichting vindt plaats voor de periode 2007-2012. In 2013 heeft een wijziging van de begrotingsstructuur plaatsgevonden. Artikel 15 is gebaseerd op de nieuwe begrotingsstructuur. In de periode 2007-2012 werd het regionaal openbaar vervoer geregeld in artikel 34.04 van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten de opdracht te zien als een beleidsdoorlichting van artikel 34.04.

De doorlichting van het regionaal openbaar vervoer heeft een nauwe relatie met de financiële bijdragen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (uit de eigen begroting) aan de BDU en het Infrastructuurfonds, momenteel respectievelijk artikel 25 en artikel 26.01. In de begrotingen 2007-2012 waren dit respectievelijk artikel 39.02 en 39.01. Deze artikelen zijn ook onderwerp van deze doorlichting.

8.2. Wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Artikel 16 Spoor wordt volgens planning in 2017 doorgelicht. Regionaal spoor is wel in voorliggende beleidsdoorlichting meegenomen voor zover het de exploitatie en investeringen door decentrale overheden betreft. De invulling van het beheer door ProRail valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

De onderwerpen taxi (Taxiwet) en sociale veiligheid zijn onderdelen van beleidsartikel 15, maar worden afzonderlijk geëvalueerd. De concessieverlening voor de Waddenveren is een specifieke taak, die los staat van andere modaliteiten en instrumenten. De Waddenveren zijn derhalve niet in deze doorlichting meegenomen.

8.3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Mobiliteitsbeleid en het onderdeel openbaar vervoer waren en zijn belangrijke aandachtspunten in het rijksbeleid.

De kaders voor het beleid zijn beschreven in de Nota Mobiliteit (2004) en in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011). In 2008 presenteerde het Rijk de MobiliteitsAanpak als nadere uitwerking van de Nota Mobiliteit.

De Nota Mobiliteit en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte kennen dezelfde invalshoek ten aanzien van regionaal OV, namelijk:

“Provincies en WGR-plusregio’s dragen zorgen voor een betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer dat past bij hun specifieke regionale situatie. In de PVVP’s en RVVP’s alsmede in het gemeentelijk beleid wordt aangegeven welke doelstelling wordt nagestreefd.”

In dat opzicht is de aanleiding voor het beleid ongewijzigd gebleven en nog steeds actueel.

8.4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De rijksoverheid heeft het wettelijk en beleidsmatig kader opgesteld. Bovendien stelt het Rijk gelden beschikbaar voor decentrale realisatie.

Het institutioneel kader voor regionaal OV wordt gevormd door de Planwet Verkeer en Vervoer, de Wet Brede Doeluitkering en de Wet Personenvervoer 2000. Het uitgangspunt is de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid, zodat regionaal maatwerk plaats kan vinden. Provincies en plusregio's ontwikkelen OV-beleid en zijn verantwoordelijk voor het aanbesteden en beheren van concessies. Voor deze taak krijgen zij onder meer BDU-gelden, die naar eigen inzicht mogen worden ingezet.

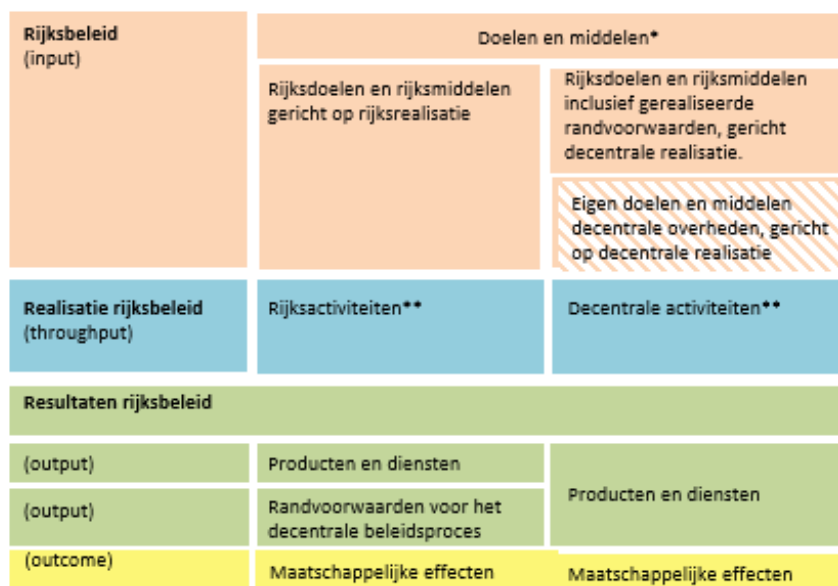
De verantwoordelijkheid van het Rijk ligt op een aantal aspecten. Het Rijk stelt een Nationaal Verkeers- en Vervoersplan op, zoals beschreven in de Planwet Verkeer en Vervoer. Dit plan vormt de basis voor de uitwerking in provinciale en regionale plannen. Alhoewel dit voor regionaal OV veelal om de hoofdlijnen van beleid gaat, kan het Rijk wel een richting geven of accenten leggen. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor juridische en financiële kaders. Waar nieuwe of aangepaste wetgeving is of extra middelen nodig zijn, kan het Rijk besluiten hiervoor zorg te dragen en beleid ontwikkelen. Dicht tegen deze rol aan ligt een meer faciliterende rol van het Rijk, bijvoorbeeld bij het mogelijk maken van pilots, bij kennisontwikkeling en –verspreiden en bij het organiseren van samenwerking tussen verschillende overheden. Tenslotte heeft het Rijk een verantwoordelijkheid in de rol als wegbeheerder van het hoofdwegennet en als OV-autoriteit van het hoofdrailnet.

De invulling van de rol van het Rijk is vanzelfsprekend een wisselwerking tussen de minister en de Tweede Kamer en daarmee een product van het politieke speelveld.

8.5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De rijksdoelstelling voor regionaal OV heeft, in lijn met het institutioneel kader, langs twee sporen vorm gekregen. In dit onderzoek zijn deze sporen aangeduid met de rijksrealisatie en de decentrale realisatie.

- De rijksrealisatie betreft de invulling van de taken die het Rijk heeft ten aanzien van regionaal OV en die centraal ontwikkeld en geïmplementeerd worden.
- De decentrale realisatie - het meest zichtbare resultaat voor de reiziger en de maatschappij - ligt bij provincies en stadsregio's die de rijksdoelen doorvertalen en implementeren. Zij doen dit met eigen OV-doelen en naar programma's van eisen, uitgangspunten en criteria, die aan de basis liggen van concessies. Het Rijk stelt hiervoor gelden beschikbaar.



* Doelen zijn beoogde resultaten. Middelen worden weergegeven in geld

** Inclusief inzet processen, instrumenten, overleg

Gedurende de onderzoeksperiode is een verschuiving zichtbaar in de aard en samenhang van de ingezette instrumenten. Zeker tot 2009 heeft het Rijk voor regionaal OV gekozen voor de “decentraal wat kan, centraal wat moet” en heeft geprobeerd dicht bij de verhoudingen in het regionaal OV te blijven. Dit uitte zich in vooral faciliterend beleid, met veel kennisontwikkeling en –verspreiding, pilots en in de uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit, waar Rijk en decentrale overheden invulling gaven aan hun samenwerking. Ten aanzien van de marktordening in het OV heeft het Rijk meer sturend opgetreden, wat vooral ingegeven was door de evaluatie van de Wet Personenvervoer in 2005 en de motie-Roefs.

Met de MobiliteitsAanpak is een rolverschuiving waarneembaar van het Rijk ten aanzien van regionaal OV, waarbij de focus verschoof naar het gerichte bijdragen aan het regionaal OV. Deze verschuiving werd vooral ingegeven door de uitkomsten van de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses en de constatering dat extra middelen nodig waren om te zorgen dat de doelen uit de Nota Mobiliteit gerealiseerd zouden kunnen worden. Het meest duidelijk komt dit tot uiting in het Actieprogramma Regionaal OV en de middelen voor gedecentraliseerde spoorlijnen: de regio’s droegen projecten aan om de geconstateerde knelpunten op te lossen, waarbij het Rijk uiteindelijk prioriteerde op basis van kosteneffectiviteit (en voor een aantal projecten op basis van een KKBA).

Tenslotte ‘ontwikkelde’ het rijksbeleid ten aanzien van regionaal OV zich naar de filosofie, zoals die in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte benoemd is. Deze nota ademt mogelijk nog meer dan de Nota Mobiliteit de filosofie uit van “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Regionaal OV wordt neergezet als beleid van decentrale overheden. Anderzijds kiest het Rijk wel voor gebiedsagenda’s, waarin mede op basis van een eens in de vier jaar uit te voeren Nationale Markt- en Capaciteitsanalyses Rijk en regio gezamenlijk beslissen over investeringsbeslissingen, ook voor regionaal OV. De rol van het Rijk in deze gebiedsagenda’s wordt sterk ingegeven door de relatie met het hoofdwegennet en het hoofdtrainnet.

8.6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

Wij beperken ons hier tot de rijksuitgaven voor het regionaal OV. Hiervoor zijn een drietal beleidsartikelen (in de oude begrotingsstructuur) relevant, te weten:

- Artikel 34.04: Netwerk decentraal/regionaal vervoer. Dit artikel bevatte de middelen voor activiteiten van het Rijk om decentrale overheden in staat te stellen beleid voor regionaal OV-beleid te voeren. Een groot deel werd ingezet voor pilots, voor kennisontwikkeling en –verspreiding (onder meer via KpVV) en voor activiteiten rond de eigen wetgevende taak.
- Artikel 39.01: Bijdrage Verkeer en Waterstaat aan Infrastructuurfonds. Het Infrastructuurfonds werd gevoed uit verschillende departementale begrotingen. Het Infrastructuurfonds is binnen de rijksbegroting een specifieke begrotingswet. Artikel 14 binnen het Infrastructuurfonds betrof middelen voor Regionale en Lokale Infrastructuur, waartoe ook regionaal OV behoorde.
- Artikel 39.02: Brede Doeluitkering. In dit artikel werd de verstrekking van de BDU aan decentrale overheden geregeld. De BDU bevatte een relatief deel op basis van gebiedskenmerken en een absoluut deel, waarin gelabelde gelden waren opgenomen voor specifieke projecten. Decentrale overheden konden deze middelen naar eigen inzicht inzetten, maar moesten bestedingsplannen leveren aan het Rijk en een rechtmatigheidsverantwoording afleggen.

In de volgende tabel zijn de realisatiecijfers voor 2007, 2009 en 2012 weergegeven voor artikel 34.04 en 39.02.

Jaartal	Artikel 34.04 (x €1.000)	Artikel 39.02 (x €1.000)
2007	53.309	1.933.079
2009	44.038	2.020.989
2012	9.283	2.113.821

Tabel 8 Realisatiecijfers op basis van rijksbegroting

De omvang van artikel 39.01 varieert tussen de ongeveer €5 miljard en €7 miljard. Het gaat hierbij om de kasuitgaven per jaar. Dit onderscheid is ook relevant voor de specifieke uitgaven voor regionaal OV in artikel 39.01. Vooral de jaarlijkse kasuitgaven voor regionaal OV verschillen sterk per jaar. In de periode 2007-2012 zijn in het Infrastructuurfonds een aantal regionale OV-projecten opgenomen. De belangrijkste daarvan qua totale investering zijn de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en Randstadrail met een bijdrage van respectievelijk € 1,17 miljard en ruim € 800 miljoen.

Het Rijk heeft voor regionaal OV eveneens middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) ingezet voor het regionaal OV. Zo is een aantal projecten uit het Actieprogramma Regionaal OV met FES-middelen gefinancierd. Deze zijn via de BDU aan decentrale overheden verstrekt.

Provincies hebben ten behoeve van het regionaal OV naast de BDU ook eigen middelen ingezet. Stadsregio's hebben naast de BDU zeer beperkt eigen middelen. Hoogstens gaat het om middelen van inliggende gemeenten ten behoeve van regionaal verkeers- en vervoersbeleid. Het Rijk heeft bij de diverse actieprogramma's gedurende de onderzoeksperiode het principe van cofinanciering gehanteerd.

8.7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Tabel 8 in paragraaf 8.6 laat zien dat de omvang van de rijksmiddelen voor eigen activiteiten flink gedaald is: van ruim €53 miljoen in 2007 naar een kleine €10 miljoen in

2012. Dit past binnen de rolopvatting van het Rijk, zoals eerder beschreven; minder faciliteren en onderzoeken, maar meer gericht afspraken maken per regio en eventueel middelen ter beschikking stellen via het Infrastructuurfonds en/of het absolute deel van de BDU.

De bijdrage aan het Infrastructuurfonds is gestegen. Het meest interessant hier is echter in hoeverre artikel 14 binnen het Infrastructuurfonds veranderd is en in het bijzonder de posten voor regionaal OV. De omvang van de aangegane verplichtingen voor regionaal OV zijn nauwelijks veranderd. Wel is Randstadrail in de onderzoeksperiode afgerond en is de Uithoflijn Utrecht toegevoegd aan de projectenlijst. Naast deze projecten zijn de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en de Rijn Gouwelijn de meest omvangrijke regionaal OV-projecten in het Infrastructuurfonds.

De (nominale) omvang van artikel 39.02 groeit in beperkte mate door ophogingen in het absolute deel van de BDU met onder meer de middelen voor het actieprogramma regionaal OV en de gedecentraliseerde spoorlijnen. Een deel van deze ophogingen komt uit de FES (Fonds Economische Structuurversterking). De reguliere groei van de BDU is echter door bezuinigingsmaatregelen beperkt.

De BDU is aanleiding geweest voor discussie tussen Rijk en decentrale overheden. Decentrale overheden hebben de beschreven ontwikkelingen gezien als een neiging tot centralisatie en als tegendraads aan de ontwikkeling van de kostenstructuur van het regionaal OV. Dit laatste punt werd vooral ingegeven door de stakingen in het streekvervoer van 2008. Mede op aandringen van de toenmalige staatssecretaris Huizinga is toen een OV-index afgesproken tussen decentrale overheden en vervoerders, waarbij de jaarlijkse exploitatiebijdrage geïndexeerd wordt op basis van de kostenontwikkeling in het OV.

De ontwikkeling van de BDU en tegelijk van de kostenstructuur in het OV hebben geleid tot een vermindering van het budget voor decentrale overheden. Het nieuwe regeerakkoord van 2010 besloot daarnaast tot een algemene korting op de BDU voor alle decentrale overheden met voor de G3 nog een aanvullend efficiency korting. Mede daardoor is zowel na 2011 een stabilisering te zien van het aanbod van regionaal OV met in een aantal gebieden zelfs een vermindering.

8.8. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Het ministerie heeft het nationaal beleid gemonitord met respectievelijk de Mobiliteitsmonitor (tot en met 2009) en de Monitor Infrastructuur en Ruimte (vanaf 2012). In 2010 en 2011 heeft vanwege de overgang van de Nota Mobiliteit naar de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte geen monitoring plaatsgevonden. Voor monitoring van het onderdeel regionaal OV is het dilemma dat doelen niet altijd helder gedefinieerd zijn. Men heeft gekozen voor een bijhouden van een aantal indicatoren, die op hoofdlijnen de ontwikkeling van het OV schetsen.

De Mobiliteitsbalans van het KiM is een jaarlijkse analyse door het samen brengen van kwantitatieve gegevens uit diverse bronnen.

In 2010 heeft Twijnstra Gudde in opdracht van het ministerie een onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid in het stads- en streekvervoer voor de periode 2005-2009. Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens van KpVV en van decentrale overheden.

In 2014 is door de Algemene Rekenkamer een verantwoordingsonderzoek uitgevoerd bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarbij onder meer gekeken is naar de mate

waarin de BDU gebruikt wordt voor nationale doelstellingen met het verkeers- en vervoersbeleid en het effect daarvan.

Op specifieke beleidsonderdelen (activiteiten) voert het ministerie na afloop van pilots of projecten evaluaties uit, waarover de Tweede Kamer ook wordt geïnformeerd. Voorbeelden zijn de evaluatie van het OV-bureau Randstad, van de pilots met gratis OV en op onderdelen van de OV-chipkaart.

Aanbevelingen voor het vervolg worden in de meeste gevallen opgepakt. Monitoring op specifieke onderdelen van OV-beleid vindt minder plaats, waardoor tussentijdse bijsturing niet altijd gericht plaatsvindt. Niet voor alle beleidsonderdelen zijn evaluaties beschikbaar, bijvoorbeeld wanneer een project nog niet afgerond of vertraagd is. Voorbeelden zijn de aanpak multimodale reisinformatie en het actieprogramma regionaal OV.

8.9. Welke beleidsonderdelen zijn nog niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatig van het beleid in de toekomst te evalueren.

De doelstelling van het nationaal beleid voor regionaal OV²⁰ is sterk ingegeven door de institutionele verhoudingen van het OV: het is aan decentrale overheden om in hun beleid invulling te geven aan de algemeen geformuleerde doelstelling. De uitwerking verschilt daardoor van provincie tot provincie en van regio tot regio. Decentrale overheden zijn vrij om zelf te beslissen hoe zij de BDU hiervoor aanwenden.

De doelstelling voor regionaal OV kan op twee manieren geëvalueerd worden. In de eerste plaats kan gekeken worden naar de vraag of decentrale overheden daadwerkelijk de doelstelling hebben doorvertaald in hun eigen beleid. Deze vraag is te beantwoorden met ja, zo concluderen wij uit analyse van decentrale stukken in de beleidsdoorlichting. Daarnaast kan gekeken worden in hoeverre het OV betrouwbaarder, vlotter, toegankelijker, etc. geworden is. Deze vraag is beduidend lastiger te beantwoorden. Dit heeft vooral te maken met het feit dat in nationaal beleid nooit een eenduidige concretisering heeft plaatsgevonden van wat nu betrouwbaarder, vlotter en toegankelijker is. Dit is een bewuste keuze van het Rijk geweest. Immers, deze concretisering is een verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Een rondgang langs decentrale plannen laat zien dat elke decentrale overheid een eigen regionale invulling geeft aan de nationale doelstelling. De rondgang laat tevens zien dat de meeste decentrale overheden hun beleid monitoren en evalueren, maar door de diverse invulling is het (methodisch) niet mogelijk een landelijk beeld te verkrijgen van hoe bepaalde indicatoren zich ontwikkelen.

Om toch iets te kunnen zeggen over landelijke ontwikkelingen in het OV heeft het Rijk gekozen voor het benoemen (in overleg met decentrale overheden) van een aantal algemene indicatoren. Het gaat om het aantal reizigerskilometers, de klanttevredenheid (op basis van de Klantenbarometer) en toegankelijkheid. In de jaarverslagen van het ministerie wordt daar ook nog de aanbestedingsgraad bij gehaald en het aanbod van OV, alhoewel voor deze laatste indicator vaak onvoldoende informatie beschikbaar bleek te zijn. Deze indicatoren kunnen niet rechtstreeks gekoppeld worden aan de input, throughput en outcome van beleid, maar geven wel een duiding van hoe het regionaal OV zich ontwikkelt.

²⁰ Uit NoMo en SVIR: “Provincies en WGR-plusregio’s dragen zorgen voor een betrouwbaar, vlot, toegankelijkheid, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer dat past bij hun specifieke regionale situatie. In de PVVP’s en RVVP’s alsmede in het gemeentelijk beleid wordt aangegeven welke doelstelling wordt nagestreefd.”

Het in de toekomst beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van nationaal beleid voor regionaal OV is mogelijk wanneer het Rijk doelen operationaliseert. Bijvoorbeeld voor een term als betrouwbaar zou dit kunnen betekenen dat minimaal 90% van alle ritten met bus, tram, metro en regionaal spoor op tijd is. De vraag is echter in hoeverre een dergelijke operationalisering haalbaar en wenselijk is gelet op de institutionele verhoudingen in het regionaal OV zoals beschreven in de Planwet Verkeer en Vervoer, de Wet Personenvervoer 2000 en de Wet BDU. In de eerste plaats vraagt dit erom dat alle decentrale overheden bereid zijn deze doelstelling te omarmen en daar beleid voor te ontwikkelen. Het zal duidelijk zijn dat 90% van alle ritten op tijd een andere lading heeft in sterk verstedelijkt gebied dan in landelijk gebied. In de tweede plaats gaat een dergelijke operationalisering voorbij aan de rol van het Rijk, ook omdat deze rol in de decentrale context van OV-beleid beperkt is.

Een optie is om als Rijk en decentrale overheden samen de doelen uit te werken en te operationaliseren. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de vele data, die reeds beschikbaar is in het OV bijvoorbeeld binnen MIPOV en op basis van de OV-chipkaart. Door verschillende databronnen te combineren kan zo een goed beeld verkregen worden van ontwikkelingen in het regionaal OV.

8.10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Op basis van het onderzoeksmateriaal kan gesteld worden dat het Rijk onvoldoende de relatie heeft gelegd tussen doelen, middelen, activiteiten en (beoogde) effecten om eenduidige uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Hierbij dient wel gelijk de nuancering geplaatst worden dat de institutionele verhoudingen ten aanzien van regionaal OV het maken van een 1-op-1-relatie tussen doel, middelen, activiteiten en effecten moeilijk maakt.

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid moet onderscheid worden gemaakt tussen de rijksrealisatie en de decentrale realisatie. De doelstellingen, die het Rijk in de NoMo en de SVIR heeft geformuleerd, zijn geoperationaliseerd in decentraal beleid (en dus de decentrale realisatie). Elke provincie of stadsregio heeft zijn eigen invulling gegeven aan termen als betrouwbaar, snel/vlot en gemakkelijk. In het verlengde zijn middelen (BDU of Infrastructuurfonds) daaraan gekoppeld, activiteiten benoemd en uiteindelijk ook effecten gemeten. Gelet op diversiteit van decentrale plannen is het niet mogelijk een rechtstreeks verband te leggen tussen de mate van doeltreffendheid bij decentrale overheden en bij het Rijk, maar kan wel gesteld worden dat doordat decentrale plannen in lijn liggen met het rijksbeleid dit verband positief is.

Een uitzondering op deze benadering is toegankelijkheid, waar Rijk en decentrale overheden afspraken hebben gemaakt over doelen, middelen en beoogde effecten. Dit was ook mede ingegeven door Europese richtlijnen (en de nationale doorvertaling). Ten aanzien van de rijksrealisatie geldt dat de meeste activiteiten beschouwd kunnen worden als faciliterend of kaderstellend voor decentraal beleid. Daardoor is niet altijd een rechtstreekse relatie te leggen tussen doelen en effecten in termen van betrouwbaar, snel/vlot en gemakkelijk. Wel kan gesteld worden dat door het afronden van een activiteit een bijdrage wordt geleverd aan de decentrale realisatie en daarmee aan de mate van doeltreffendheid. Een voorbeeld is de aangepaste regelgeving waarbij vervoerders verplicht worden data ten behoeve van actuele reisinformatie beschikbaar te stellen. Een rechtstreeks verband tussen deze activiteit en het effect is lastig te geven, behalve dat door deze regelgeving toepassingen van actuele reisinformatie gestimuleerd worden en zo een bijdrage geleverd wordt aan een meer betrouwbaar OV-product. Een ander

voorbeeld is de kennisontwikkeling en –verspreiding via KpVV. Met deze kennis kunnen decentrale overheden effectief beleid ontwikkelen.

Voor de mate waarin uitspraken over doelmatig mogelijk zijn gaat dezelfde redenatie op als voor doeltreffendheid. Doordat de operationalisering van rijksdoelen vooral decentraal vorm heeft gekregen, kan landelijk weinig gezegd over doelmatigheid. Over de doelmatigheid van decentraal OV-beleid is meer duidelijkheid, maar door de diversiteit van decentraal beleid kan dit niet worden doorvertaald naar een landelijk cijfer behalve de constatering dat het een positief verband betreft.

8.11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste monitoringsresultaten opgenomen uit de Mobiliteitsmonitor en de Monitor Infrastructuur en Ruimte. In 2009 en 2010 heeft geen monitoring plaatsgevonden, vooral vanwege de overgang van de Nota Mobiliteit naar de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. De o-meting van de Monitor Infrastructuur en Ruimte in 2012 bevat wel gegevens over 2010 en 2011.

Indicator	Mobiliteitsmonitor		Monitor Infrastructuur en Ruimte		
	2007	2008	2010	2011	2012
Vervoersprestatie decentraal spoor (miljoen reizigerskilometers)	1,01	1,04			
Vervoersprestatie bus, tram en metro (miljard reizigerskilometers)	6,5	6,4			
Klanttevredenheidscijfer bus, tram en metro (rapportcijfer)	7	7,2	7,2		7,4
Waardering veiligheidsgevoel bus, tram en metro tijdens de rit (rapportcijfer)	7,8	7,9	7,9		7,9
Toegankelijke OV-haltes (%)	8%	17%			
Toegankelijk busmaterieel (%)	75%				
Aanbod metro/sneltram (2000: index 100)				132	
Aanbod tram/bus (2000: index 100)				113	

Tabel 9 Ontwikkeling beleidsindicatoren (bronnen: RWS, PBL)

Een groot deel van de genoemde indicatoren wordt ook gebruikt in de jaarverslagen van het ministerie. De klanttevredenheidscijfers komen uit de OV-klantenbarometer, die KpVV jaarlijks opstelt.

De Mobiliteitsbalans van het KiM geeft een overzicht van mobiliteitsontwikkelingen in de breedte. De cijfers van het KiM uit 2012 laten zien dat het gebruik van de trein op het hele spoornet steeg vanaf 2000 met ruim 17 %. Deze groei op het spoor wordt door KiM verklaard door de groei van de bevolking en economie, een verbetering in de punctualiteit, en een toename van het vervoeraanbod. De groei op de decentrale spoorlijnen is volgens het KiM vooral te danken aan kwaliteitsverbetering.

Voor het stads- en streekvervoer geldt dat vanaf 2000 het gebruik redelijk stabiel gebleven is, maar dat tussen 2009 en 2011 een groei van 6% gerealiseerd is. Het is echter de vraag of deze groei een daadwerkelijke groei in het OV-gebruik is, of dat de groei te verklaren is door de verandering in de meetmethode (overgang van de WROOV-

methodiek naar de OV-chipkaart). Voor zowel het spoor als voor het stads- en streekvervoer geldt dat groei van het aantal jongeren in het hogere onderwijs en het gebruik van de OV-studentenkaart een belangrijke rol heeft gespeeld.

Door Twijnstra Gudde is in 2010 in opdracht van het ministerie onderzoek gedaan naar de efficiency in het stads- en streekvervoer in de periode 2005-2009. De conclusie van het onderzoek was dat het vervoeraanbod in bijna alle concessies was toegenomen. De vervoervraag liet een grilliger verloop zien, maar dat had mogelijk te maken met de stakingen van 2008. De kosten namen in de periode 2005-2009 af, waarbij geen eenduidig verband kon worden gelegd met de wijze van aanbesteden. De verhouding tussen de kosten en de opbrengsten voor bus en tram in de G3 verbeterde. Voor metro en in landelijke gebieden verslechterde deze verhouding. Twijnstra Gudde concludeerde dat de effecten van aanbestedingen afnemend positief zijn. Overigens stelde de Algemene Rekenkamer dat op basis van het onderzoek van Twijnstra Gudde en de gehanteerde gegevens geen conclusies kunnen worden getrokken over de doelmatigheid van het stads- en streekvervoer.

In 2014 heeft de Algemene Rekenkamer een verantwoordingsonderzoek uitgevoerd, waarbij ook de BDU in ogenschouw is genomen. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de minister niet weet of het beleid en de wijze waarop BDU gebruikt wordt door decentrale overheden doeltreffend en doelmatig is. Dit komt mede doordat de minister landelijke doelen voor regionaal OV niet uitgewerkt heeft.

8.12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Zoals aangegeven zijn geen eenduidige conclusies te trekken over de doeltreffendheid van beleid. Wel zijn er diverse waarnemingen mogelijk, waardoor de beoordeling van de doeltreffendheid van beleid positief lijkt uit te vallen:

- Het aandeel van het stads- en streekvervoer is redelijk stabiel gebleven in de periode vanaf 2000. Zeker met de ontwikkelingen voor 2000 in het achterhoofd is dit een signaal dat decentralisatie van regionaal OV-beleid effect heeft gehad.
- De klanttevredenheid laat een licht positieve trend zien. Op onderdelen zijn klanten niet tevreden, bijvoorbeeld ten aanzien van reisinformatie (rijksdoel: betrouwbaarheid).
- In samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden is de toegankelijkheid van het OV (zowel haltes als voertuigen) verbeterd. De relatie tussen deze kwaliteitsverbetering en een groei in het OV-gebruik is moeilijk te leggen.
- In de periode 2007-2012 is gericht geïnvesteerd in kwaliteitsverbeteringen (bijvoorbeeld met AROV), die in overeenstemming met de doelen van het rijksbeleid zijn. Doordat veel projecten nog maar recent zijn afgerond of zelfs nog lopen is het niet altijd mogelijk direct een doorvertaling te maken naar effecten op het OV-gebruik en de waardering.

8.13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De doelmatigheid van beleid is evenmin niet eenduidig in kaart te brengen. Met de beleidsdoorlichting is een redelijk goed beeld ontstaan van kosten die zijn gemaakt en de (reizigers-) opbrengsten die daar tegenover staan. Het is echter op rijksniveau en op decentraal niveau methodisch niet mogelijk gebleken een direct verband te leggen tussen de effecten en kosten van het rijksbeleid. Wel kunnen, net als voor de doeltreffendheid van beleid, een aantal constatering worden gedaan:

- Dat landelijke uitspraken over doelmatigheid van het stads- en streekvervoer niet mogelijk zijn, wil niet zeggen dat per regio of provincie geen uitspraken mogelijk zijn. De democratische controle op de afzonderlijke decentrale overheden borgt de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De

beschrijving in hoofdstuk 7 van het onderzoek van de Rekenkamer Zeeland is hier exemplarisch voor. Deze wijze van verantwoording sluit ook beter aan bij de aard van het regionaal OV.

- In decentraal beleid zijn diverse voorbeelden, waarbij met minder middelen ten minste hetzelfde aanbod gerealiseerd is. Het beste voorbeeld zijn de gedecentraliseerde spoorlijnen, waarbij decentrale overheden meer aanbod tot stand hebben gebracht met dezelfde middelen als de NS oorspronkelijk kreeg. Een ander voorbeeld zijn de doorgevoerde bezuinigingen in het OV vanwege de ontwikkeling van de BDU in relatie tot kosten. Decentrale overheden hebben dit opgepakt door zowel efficiencyverbeteringen als ook het schrappen van aanbod. Het aantal reizigers is echter niet verminderd.
- Met de aanbestedingen is het regionaal OV doelmatiger geworden: zeker de 1^e generatie aanbestedingen in het regionaal OV hebben geleid tot een lagere subsidiebijdrage per DRU. De aanbestedingswinsten bij de 2^e generatie aanbestedingen zijn lager uitgevallen, maar waren nog steeds aanwezig. Bij de 3^e generatie lijkt de rek eruit en de aanbestedingswinsten nihil.
- De discussie over de marktordering in het OV (wel of niet aanbesteden G3) heeft diverse wendingen gekend over ongeveer vier jaar tijd: eerst verplicht aanbesteden, daarna de motie Roefs die vroeg om inbesteden mogelijk te maken, een wetsvoorstel dat invulling gaf aan de motie Roefs maar controversieel werd verklaard door de val van het kabinet, een nieuw regeerakkoord waarin verplicht aanbesteden genoemd wordt als doel en tenslotte een wetswijziging die inbesteden toch mogelijk maakt.

9. Reflectie op resultaten en lessen voor de toekomst

De beleidsdoorlichting heeft aan de hand van de richtlijnen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013 (RPE) inzicht gegeven in de effecten van het regionaal openbaar vervoerbeleid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het huidige beleidsartikel 15 uit de begroting van het ministerie, waarbij gekeken is naar de periode 2007-2012. Gelet op de relatie met de BDU en het Infrastructuurfonds zijn ook artikel 25 en 26.01 meegenomen.

De doorlichting is uitgevoerd aan de hand van een analyse van begrotingen, rapportages, beleidsdocumenten en verslagen. Door middel van een enquête bij alle provincies en stadsregio's is inzicht gekregen in de decentrale realisatie, zowel financieel als in termen van effecten. Op een aantal onderwerpen zijn verdiepende interviews uitgevoerd. Met deze informatie zijn in hoofdstuk 8 de vragen uit de RPE beantwoord en conclusies getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. In dit afsluitende hoofdstuk geven de onderzoekers een reflectie met een doorkijk naar de toekomst in de vorm van aanbeveling.

Decentralisatie rechtvaardigt globale centrale doelen

Het beleidsveld regionaal openbaar vervoer dat vanuit het beleidsartikel 15 van de Begroting van Infrastructuur en Milieu wordt gefinancierd is in belangrijke mate decentraal georganiseerd. De minister stelt slechts globale doelstellingen en laat de invulling daarvan over aan de decentrale overheden. Provincies en stadsregio's geven in hun verkeer- en vervoerplannen invulling aan deze doelstellingen, verrichten activiteiten en leveren openbaar vervoerdiensten aan de inwoners en bezoekers van hun provincie of stadsregio. Vanuit de opvatting dat het beleid is gedecentraliseerd en dat de verantwoording over het gevoerde beleid en resultaten decentraal plaatsvindt, is de verantwoording die decentrale overheden aan de minister moeten afleggen beperkt. De verantwoordingslast is daarmee zowel bij het ministerie als bij de decentrale overheden beperkt. De keerzijde hiervan is dat de minister (en anderen) ook beperkt zicht hebben op de resultaten van het beleid.

Overheveling BDU middelen naar Provinciefonds past in ontwikkeling

De geplande overgang van de BDU naar het Provinciefonds past binnen de ontwikkeling naar decentrale uitvoering. Sterker: het maakt het nog duidelijker dat verantwoordelijkheid voor de regionaal OV-beleid bij decentrale overheden (OV-autoriteiten) ligt. Hierbij is een aandachtspunt dat de stadsregio's opgaan in de provincies, met uitzondering van een tweetal vervoerregio's, namelijk de regio Amsterdam en de regio Den Haag/Rotterdam. De bedoeling is dat de beide vervoerregio's een BDU-uitkering blijven ontvangen.

Wat betreft de sturing en verantwoording zou volgens ons in het nieuwe stelsel geen onderscheid moeten worden gemaakt tussen de provincies en de twee beoogde vervoerregio's, ook niet als gevolg van de omstandigheid dat de bekostiging anders verloopt bij provincies dan bij de beoogde vervoerregio's. Immers de sturing en verantwoording moet worden gekoppeld aan de bedoeling van het systeem als geheel. De uitdaging is om als Rijk en decentrale overheden hierover gezamenlijk afspraken te maken om zo uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, zowel landelijk als decentraal.

Meer landelijk inzicht in effecten is wenselijk

Het ontbreken van eenduidige informatie is één van de problemen bij de uitvoering van dit onderzoek. Het kostte veel moeite om gegevens boven tafel te krijgen, waarvan verondersteld mag worden dat alle overheden – centraal en decentraal – er belang bij hebben. Daarbij hebben de overheden geen afspraken gemaakt over een eenduidige manier van informatie verzamelen, waardoor vergelijkingen tussen afzonderlijke overheden of het aggregeren naar een landelijk niveau niet mogelijk is. Om meer inzicht

te krijgen in de resultaten van het beleid is het, voortbouwend op de monitor Infrastructuur en Ruimte, zeer wenselijk om op een aantal prestatie-indicatoren van het regionaal openbaar vervoer eenduidige kengetallen te hebben (dan wel doelen zodanig te operationaliseren dat zij in kwalitatieve zin toetsbaar zijn in de mate waarop ze bereikt worden). Wij noemen daarbij een aantal voorbeelden:

- de OV-Klantenbarometer van het KpVV, waarbij uniform onderzoek wordt gedaan naar de klanttevredenheid.
- een eenduidige wijze van registratie en rapporteren over reizigerskilometers en -opbrengsten ter vervanging van de WROOV systematiek welke in 2010 is afgeschaft.
- een eenduidige wijze van registratie van het vervoeraanbod dat wordt gerealiseerd in de vorm van het aantal gereden dienstregelingen of ritkilometers.
- een uniform onderzoek naar de ontwikkeling van bereikbaarheid op een representatief aantal relaties (conform de wijze waarop bijvoorbeeld de Stadsregio Amsterdam dit doet), waarbij de ontwikkeling van de reistijd door de jaren heen wordt gemonitord.

Het registreren van deze gegevens dient niet als basis voor een verantwoording richting minister, maar vooral als kennisbron voor alle overheden om inzicht te hebben in de effecten van het beleid.

Rollen aanscherpen en meer samen optrekken

Alhoewel het beleid in belangrijke mate is gedecentraliseerd, is op diverse onderdelen regie en samenwerking noodzakelijk om tot een goed samenhangend OV netwerk te komen. We zien het ministerie en de decentrale overheden gedurende de onderzoeksperiode op verschillende dossiers verschillend opereren. Dit leidt soms tot stagnatie of onvoldoende regie.

Voor een doeltreffend beleid is het van belang dat de verschillende partijen vroeg in het proces hun rollen en verantwoordelijkheden duidelijk met elkaar afspreken. De in het kader van LTSA 2 gestarte OV&Spoortafels kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat de doeltreffendheid van het beleid, gezien de verwevenheid van de rijksrealisatie en de decentrale realisatie, gebaat is bij een sterkere mate van samen optrekken tussen het Rijk en elk van de decentrale overheden. Het ligt in de rede dat samen sterker optrekken ook betekent dat bij bepaalde dossiers gezamenlijk wordt besloten om doorzettingsmacht toe te kennen aan het Rijk dan wel aan een actor die kan optreden namens alle decentrale overheden.

Bijlage 1 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013 bevat de aanleiding voor dit onderzoek. Het onderzoek dient volgens deze regeling ten minste ingaan een vijftal aspecten, welke worden uitgewerkt in 13 vragen:

- Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein.
 - Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
 - Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere (artikel-) onderdelen doorgelicht?
- De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen.
 - Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
 - Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
- Een beschrijving van het beleidsterrein en onderbouwing van de daarmee gemoede uitgaven.
 - Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
 - Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
 - Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
- Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering.
 - Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
 - Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
 - In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
- De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.
 - Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
 - Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
 - Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Bijlage 2 Financiële schema's baten en lasten provincies en stadsregio's

Schema 1a en b en schema 2a en b gaan respectievelijk in op de baten en de lasten van decentrale overheden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen regio's (a) en provincies (b). In hoofdstuk 7 van het rapport zijn schema's opgenomen, waar bedragen van provincies en regio's opgeteld zijn.

Algemeen

- De gegevens zijn gebaseerd op antwoorden op schriftelijke vragenlijsten. Daarbij is 2012 als peiljaar gehanteerd.
- Aangezien niet alle stadsregio's en provincies hun financiële gegevens voor het openbaar vervoer op dezelfde wijze administreren, moet er rekening mee worden gehouden dat de bedragen per provincie en per stadsregio onderling niet volledig vergelijkbaar zijn. De bedragen in de schema's moeten daarom worden gezien als **indicaties voor de realisatiebedragen 2012**.
- In deze beleidsdoorlichting hanteren we een specifieke omschrijving van regionaal openbaar vervoer. Deze omschrijving biedt ook het kader voor de gegevens in deze schema's en de bijlage van het rapport waarin de basisgegevens zijn vermeld.

Toelichting op schema 1a en b (baten)

- Schema 1 brengt in beeld uit welke onderdelen en bijbehorende bedragen het totaalbedrag bestaat dat decentrale overheden beschikbaar hadden in 2012 voor openbaar vervoer.
- Het totaalbedrag dat provincies en stadsregio's in 2012 beschikbaar hadden voor openbaar-vervoeractiviteiten is in het schema aangegeven in het rode vak.
- Dit bedrag is de optelsom van verschillende inkomstenbronnen, maar ook van diverse toevoegingen en onttrekkingen van administratieve aard.

Verreweg de belangrijkste inkomstenbron op het gebied van openbaar vervoer voor provincies en stadsregio's is de brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) die het ministerie verstrekt. Deze bestaat uit twee onderdelen: het relatieve deel en het absolute deel. Deze uitkering wordt verstrekt voor activiteiten op het gebied van verkeer en vervoer (mobiliteit) en heeft daarmee een breder doel dan alleen openbaar vervoer. Om die reden laten wij in de schema's 1, in de blauwe vakken, zien welk deel van deze uitkering door de decentrale overheden wordt ingezet voor openbaar vervoer en welk deel voor andere mobiliteitsactiviteiten (met name wegverkeer).

We onderscheiden aanvullend de volgende toevoegingen en onttrekkingen van administratieve aard:

- Renteopbrengsten van decentrale overheden die wordt toegerekend aan de BDU.
- Mutaties in balansposten. We onderscheiden daarbij mutaties die specifiek zijn gerelateerd aan de BDU (linksboven in schema) en overige balansmutaties (linksonder). Bij balansmutaties moet vooral worden gedacht aan toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en aan vooruitbetaalde of vooruit ontvangen bedragen.
- Correcties voor openbaar-vervoeractiviteiten die niet behoren tot de omschrijving van openbaar vervoer zoals we die hanteren in deze beleidsdoorlichting. Het gaat daarbij vooral om (regio)taxi, collectief vraggestuurd vervoer (CVV), waddenveren en sociale veiligheid.

Provincies beschikken over de mogelijkheid om eigen middelen beschikbaar te stellen voor openbaar vervoer. Het gaat dan om een deel van hun inkomsten uit belastingen en/of de algemene uitkering die zij ontvangen uit het Provinciefonds. Stadsregio's kennen die mogelijkheid niet. Zij beschikken namelijk niet over inkomsten uit belastingen, noch over een algemene uitkering van het Rijk.

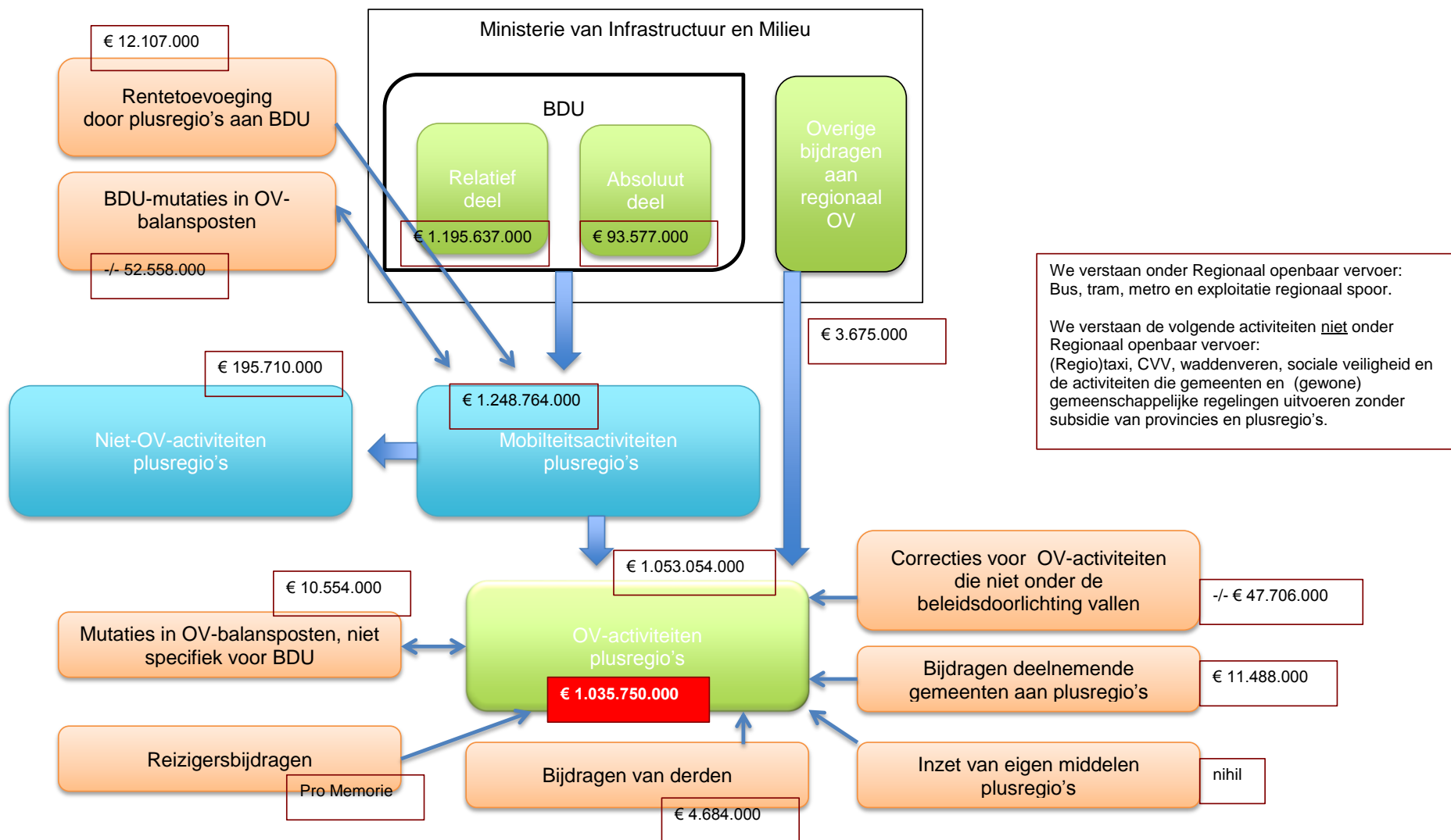
Eén belangrijke batenstroom voor provincies en stadsregio's hebben we in schema 1 niet gekwantificeerd: de reizigersbijdragen. Onder 'inkomsten van reizigers' verstaan wij de

baten uit de verkoop van vervoersbewijzen (inclusief abonnementen) en uit vergoedingen van derden (zoals het ministerie van OCW of gemeenten) voor bijvoorbeeld de OV-kaart voor studenten of voor gratis OV voor 65-plussers. De inkomsten uit vervoersbewijzen worden geïnd door de vervoerders. De reden dat we hier het bedrag hebben opgenomen als ‘pro memorie’ is dat een deel van de provincies en stadsregio’s hierover geen opgave heeft verstrekt.

Toelichting op schema 2a en b (uitgaven/lasten)

- Schema 2 brengt de categorieën uitgaven aan openbaar vervoer in beeld van de decentrale overheden en bijbehorende bedragen die zij daaraan in 2012 hebben besteed.
- Wij onderscheiden daarbij één categorie die heeft geleid tot investeringsuitgaven en drie categorieën die hebben geleid tot exploitatielasten.
- Bij de investeringsuitgaven gaat het om eenmalige uitgaven uit de kas in 2012 (à fonds perdu). Voor zover decentrale overheden afschrijven op deze investeringen, vallen de jaarlijkse kapitaallasten (rente en afschrijving) onder de categorieën met exploitatielasten (onder de categorie ‘Beheren en onderhouden infrastructuur’). In dat geval is sprake van zowel een (investerings-)uitgave in de categorie ‘Aanleggen infrastructuur’ als (vanaf een volgend jaar) van een kapitaallast in de categorie ‘Beheren en onderhouden infrastructuur’.
- Bij de exploitatie gaat het in het algemeen om lasten die gedurende een langere periode blijven drukken op de exploitatie van de betrokken decentrale overheid. Er kan echter gedeeltelijk ook sprake zijn van eenmalige lasten of lasten gedurende een klein aantal jaren.
- Door het verschil in karakter tussen de investeringsuitgaven en de exploitatielasten mogen beide soorten uitgaven alleen bij elkaar worden opgeteld indien de bedoeling is om zicht te krijgen op het kaseffect in 2012.
- Het beschikbare bedrag dat bovenin de schema’s 2 wordt vermeld in het rode blok – en dat overeenkomt met het bedrag in het rode blok in het bijbehorende schema 1 – komt vanwege het genoemde verschil in karakter van de bedragen (uitgaven versus lasten) niet overeen met de optelling van de bedragen van de vier onderscheiden categorieën.
- De lasten die betrekking hebben op concessies zijn netto-lasten; dus de lasten na aftrek van eventuele reizigersbijdragen die ten gunste zouden komen van de decentrale overheid.

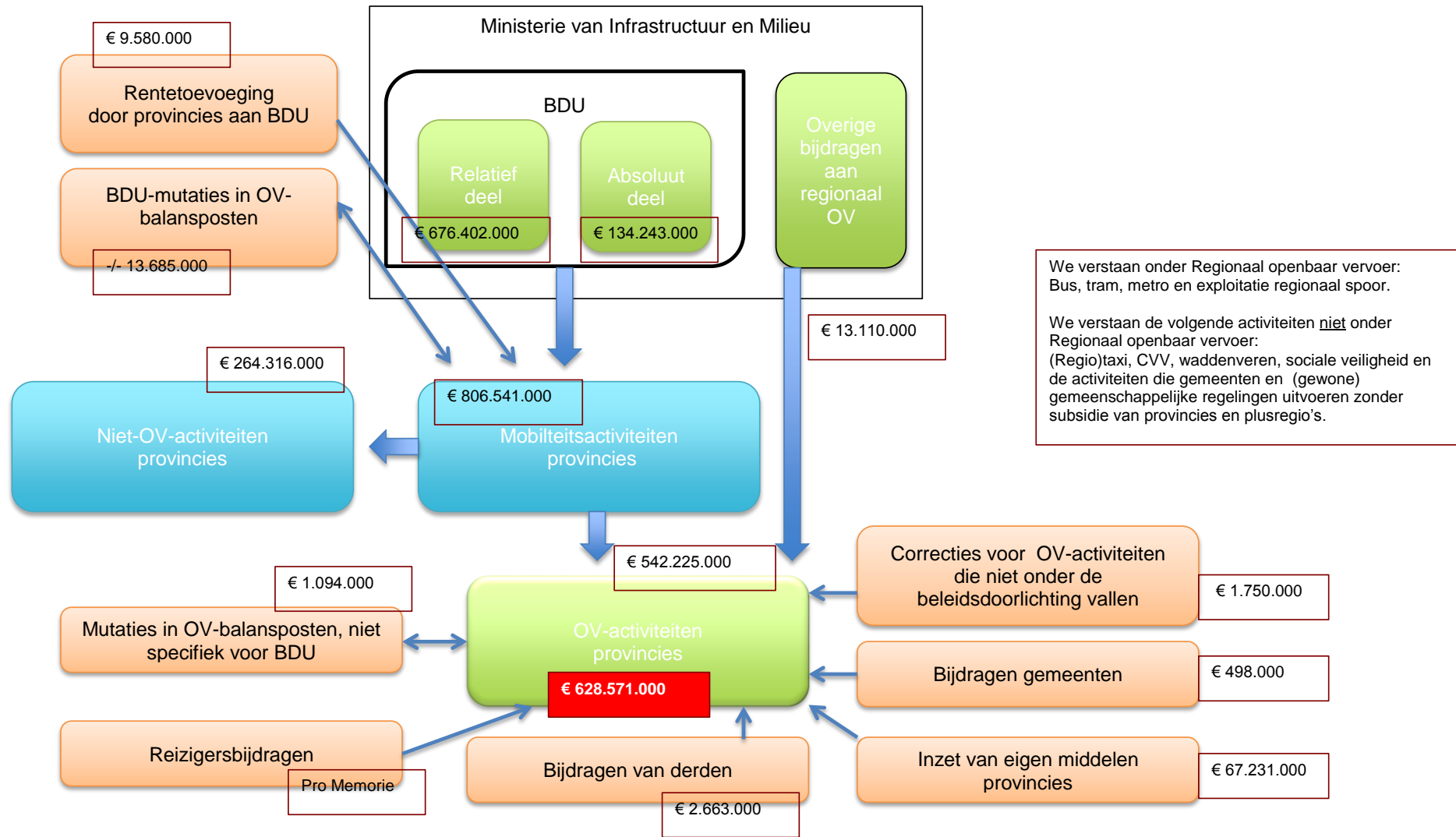
Schema 1a: De batenstromen voor plusregio's, uitgesplitst naar bron (realisatiecijfers 2012)



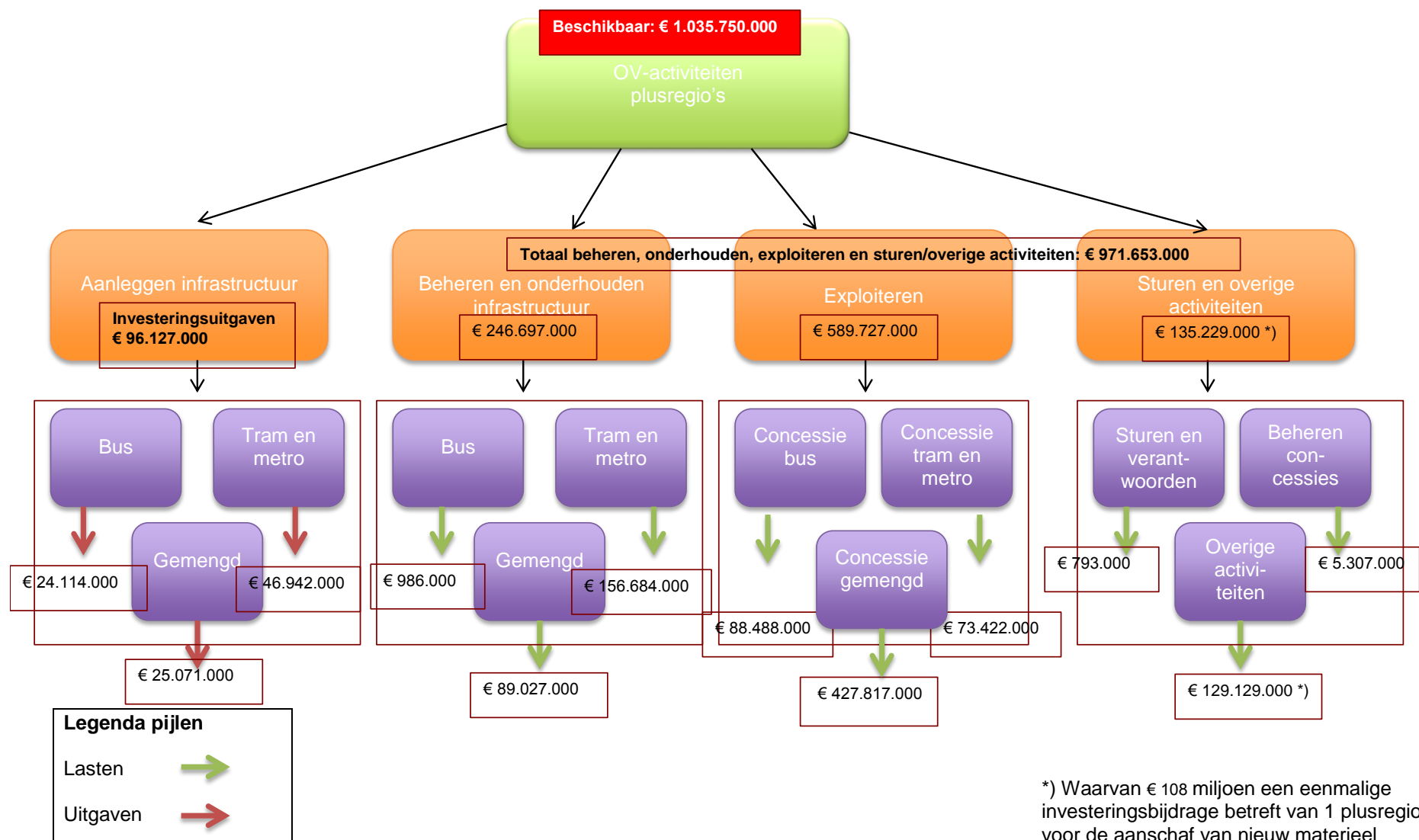
We verstaan onder Regionaal openbaar vervoer: Bus, tram, metro en exploitatie regionaal spoor.

We verstaan de volgende activiteiten niet onder Regionaal openbaar vervoer: (Regio)taxi, CVV, waddenveren, sociale veiligheid en de activiteiten die gemeenten en (gewone) gemeenschappelijke regelingen uitvoeren zonder subsidie van provincies en plusregio's.

Schema 1b: De batenstromen voor provincies, uitgesplitst naar bron (realisatiecijfers 2012)

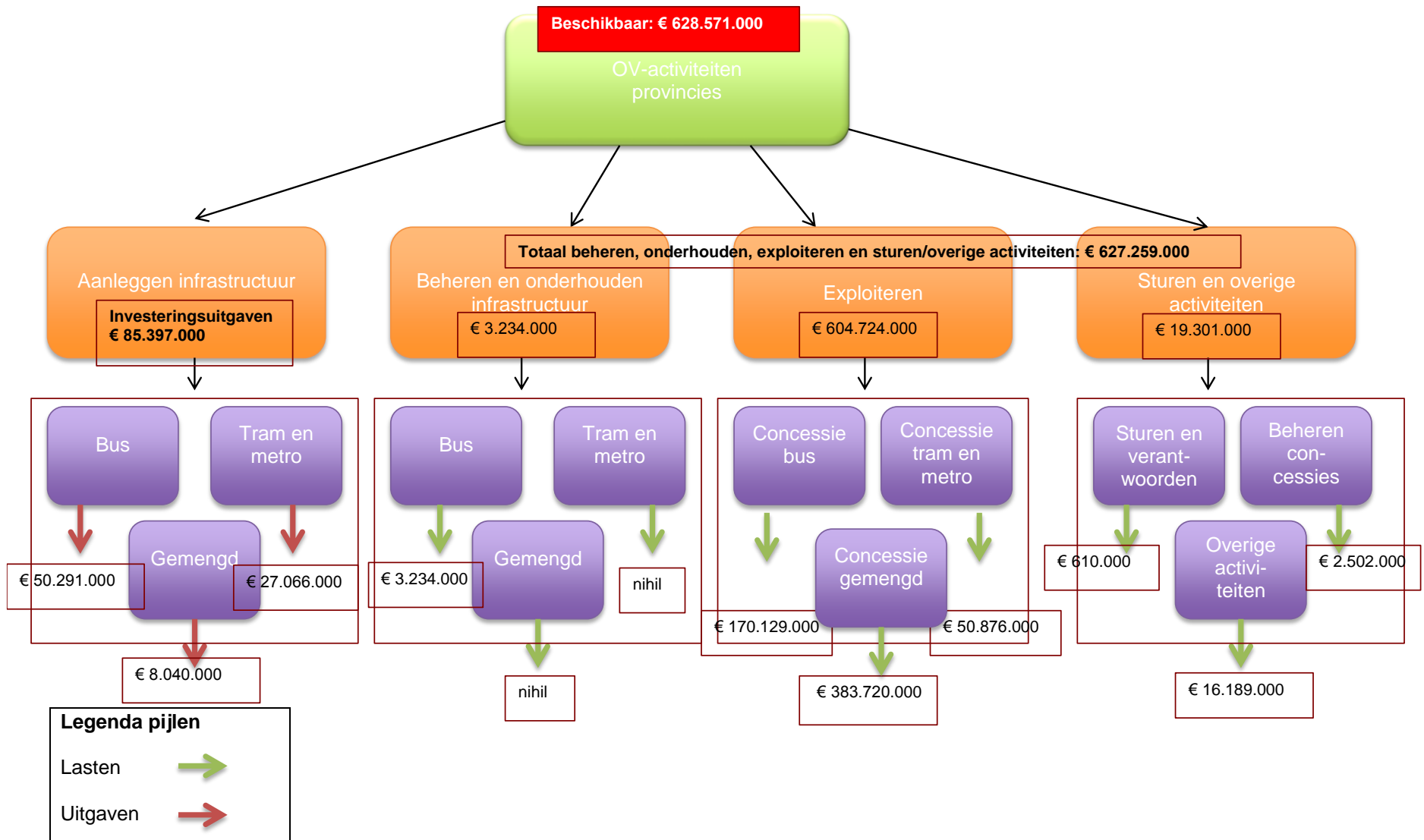


Schema 2a: De uitgaven/lasten van plusregio's, uitgesplitst naar (deel)categorieën van activiteiten (realisatiecijfers 2012)



*) Waarvan € 108 miljoen een eenmalige investeringsbijdrage betreft van 1 plusregio voor de aanschaf van nieuw materieel

Schema 2b: De uitgaven/lasten van provincies, uitgesplitst naar (deel)categorieën van activiteiten (realisatiecijfers 2012)



Bijlage 3 Geïnterviewde betrokkenen over governance

5 augustus 2014	Provincie Overijssel, Björn Edelenbos/Gerald Zwarthoff
6 augustus 2014	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Conny Broeyer
7 augustus 2014	Stadsregio Amsterdam, Nico van Paridon
13 augustus 2014	Stadsgewest Haaglanden, Willem Benschop

Bijlage 4 KpVV OV-Klantenbarometer

Doelstelling Rijk:

Betrouwbaar, snel, toegankelijk, gemakkelijk, sociaal veilig openbaar vervoer met een optimaal netwerk.

Algemene beoordeling landelijk OV

Is meetbaar met de indicator 'algemeen oordeel'. De algemene beoordeling van het OV is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,4 punten van 7,0 naar 7,4.

Betrouwbaar

Is meetbaar met indicator 'punctualiteit'. De beoordeling van de punctualiteit is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,6 punten van 6,5 naar 7,1.

Snel

Is meetbaar met indicatoren 'tijd en doorstroming', 'rijnsnelheid', 'frequentie' en 'overstaptijd'.

- De beoordeling van de tijd en doorstroming is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,6 punten van 6,2 naar 6,8.
- De beoordeling van de rijnsnelheid is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,5 punten van 6,9 naar 7,4.
- De beoordeling van de frequentie is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,6 punten van 6,5 naar 7,1.
- De overstaptijd is in 2012 beoordeeld met een 6,3.

Toegankelijk

Is meetbaar met indicator 'gemak instappen'. De beoordeling van het gemak van instappen is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,6 punten van 7,8 naar 8,4.

Gemakkelijk

Is meetbaar met indicatoren 'informatie algemeen' en 'informatie vertragingen' en 'gemak kopen vervoerbewijs /laden reissaldo' en 'gebruikersgemak OV-chipkaart'.

- De beoordeling van de informatie algemeen is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,5 punten van 6,8 naar 7,3.
- De beoordeling van de informatie vertragingen is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,6 punten van 4,5 naar 5,1.
- De beoordeling van het gemak kopen vervoerbewijs /laden reissaldo is tussen 2007 en 2012 gedaald met 0,2 punten van 7,5 naar 7,3.
- De beoordeling van het gebruikersgemak OV-chipkaart is tussen 2010 en 2012 gestegen met 0,7 punten van 6,8 naar 7,5.

Sociaal veilig

Is meetbaar met indicatoren 'informatie en veiligheid' en 'veiligheid rit', 'veiligheid instaphalte' en 'Percentage slachtoffer incidenten OV'.

- De beoordeling van de informatie en veiligheid is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,3 punten van 7,3 naar 7,6.
- De beoordeling van de veiligheid rit is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,2 punten van 7,7 naar 7,9.
- De beoordeling van de veiligheid instaphalte is tussen 2007 en 2012 gestegen met 0,2 punten van 7,5 naar 7,7.
- Het percentage slachtoffer incidenten OV in 2012 ziet er per categorie als volgt uit:
 - 11% is lastig gevallen
 - 2% is bedreigd
 - 2% is bestolen
 - 1% is mishandeld
 - 4% is op een andere manier slachtoffer geworden van een incident

Optimaal netwerk

Is meetbaar met indicatoren 'tijd en doorstroming' en 'punctualiteit', 'rijnsnelheid', 'frequentie' en 'overstaptijd'. De ontwikkeling van de beoordeling van deze indicatoren is onder de kopjes betrouwbaar en snel weergegeven.

Clustering	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Algemeen oordeel	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2	7,4
Informatie en veiligheid	7,3	7,5	7,5	7,5	7,5	7,6
Rijcomfort	7,0	7,1	7,2	7,3	7,3	7,4
Tijd en doorstroming	6,2	6,4	6,5	6,5	6,6	6,8
Prijs	6,3	6,4	6,3	6,0	5,9	6,2
Gemak instappen	7,8	8,0	8,3	8,3	8,3	8,4
Informatie algemeen	6,8	7,0	7,0	7,0	7,1	7,3
Informatie vertragingen	4,5	4,7	4,6	4,6	4,8	5,1
Gemak kopen vervoerbewijs/laden reissaldo	7,5	7,6	7,5	7,1	7,0	7,3
Tarief	5,2	5,3	5,2	4,9	4,8	4,9
Punctualiteit	6,5	6,7	6,8	6,8	7,0	7,1
Reissnelheid	6,9	7,1	7,2	7,3	7,3	7,4
Frequentie	6,5	6,7	6,9	6,9	6,9	7,1
Gebruiksgemak OV-chipkaart	-	-	-	6,8	7,1	7,5
Overstaptijd	-	-	-	-	-	6,3
Totale rit	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2	7,4
Verbetering	Informatie vertragingen	Informatie vertragingen	Informatie vertragingen	Informatie vertragingen	Informatie vertragingen	Informatie vertragingen
	Frequentie	Frequentie	Kans op zitplaats	Kans op zitplaats	Kans op zitplaats	Kans op zitplaats
	Kans op zitplaats	Netheid voertuig	Netheid voertuig	Netheid voertuig	Netheid voertuig	Niets
Veiligheid rit	7,7	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9
Veiligheid instaphalte	7,5	7,6	7,6	7,6	7,7	7,7
Slachtoffer incidenten OV (%ja)						
Lastig gevallen						11%
Bedreigd						2%
Bestolen						2%
Mishandels						1%
Anders						4%

Tabel 10 Samenvatting resultaten OV-klantenbarometer 2007-2012 (bron: OV-klantenbarometer 2012)

Bijlage 5 Output decentrale overheden

In deze bijlage is een samenvatting opgenomen van de belangrijkste resultaten van de enquête onder provincies en stadsregio's. Het gaat vooral om de beleidsindicatoren, zoals die in de Nota Mobiliteit en in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte benoemd zijn. Daarbij zijn gegevens opgevraagd per concessie.

Bij de tabel zijn een aantal aandachtspunten relevant:

- De tabel geeft informatie voor zover beschikbaar.
- De informatie is gebaseerd op verschillende bronnen. Het maakt een heel verschil voor de betrouwbaarheid of het gaat om informatie op basis van tellingen of van OV-chipkaartgegevens.
- In de tabel wordt achterliggende informatie niet gepresenteerd. Een goed voorbeeld is dat 'slechts' 27% van het materieel van HTM rail toegankelijk is. Verklaring hiervoor ligt in de levensduur van de huidige hogevloer trams. Momenteel worden nieuwe trams aangeschaft, die toegankelijk zijn. Bij de interpretatie van de cijfers moet hier rekening mee worden gehouden. Hetzelfde geldt voor het achterliggende beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van de sociale functie van beleid of voor de invulling van het concessiebeheer.

DO	Concessies	Toegankelijke haltes	Toegankelijk materieel	DRU's	Reizigers-kilometers	Bron	*
Stadsregio Amsterdam	Amsterdam bus	36%	99%	721.941	165.010.748	URS verantwoording	
	Amsterdam tram	100%	99%	749.499	280.703.036	URS verantwoording	
	Amsterdam metro	10%	99%	152.151	358.914.742	URS verantwoording	
	Amstelland Meerlanden	36%	100%	768.186	206700000*		*Cijfers 2013
	Zaanstreek	36%	100%	180.761	30.500.000		
	Waterland	36%	100%	448.000	246.089.436		
Stadsgewest Haaglanden	HTM rail		27%	620.537	267.243.000	URS verantwoording	
	HTM bus/HTMbuzz		100%	327.000	53.480.000	URS verantwoording	
	Veolia		100%	348.817			
	RET	100%	100%				
BRU	Stadsvervoer Utrecht	100%(tram) 38%(bus) 40%(tot)*	90%(tram) 97%(bus) 91%(tot)*	572.503	103.447.656	OV-chipkaartgegevens**	* Voor alle concessies**Opgehoofd
	Regiovervoer Utrecht (tram+bus)			336.937	111.320.683	OV-chipkaartgegevens*	*Opgehoofd
	Spitslijnen Utrecht			22.867	6.012.012	OV-chipkaartgegevens*	*Opgehoofd
Provincie Utrecht	Provincie Utrecht bus	54%	100%	586.000	161.200.000	Chauffeurstellingen	
Stadsregio Arnhem Nijmegen	concessie bus	67%	100%	863.500	261.851.000		
Stadsregio Rotterdam	RET: railconcessie						
	verkoop en marketing	n.v.t.	n.v.t.				
	sociale veiligheid	n.v.t.	n.v.t.				
	rail exploitatie	100%	100%	605.000	494.400.000	OV-chipkaartgegevens	
	regulier onderhoud infra	n.v.t.	n.v.t.				
	RET: bus	11%	100%	495.000	64.300.000	OV-chipkaartgegevens	
	RET: fast ferry	n.v.t.	100%				
	Connexion: parkshuttle	100%	100%				
	Connexion: bus	32%	100%	163.697	38.300.000	OV-chipkaartgegevens	
NS: hoekselijn	100%	100%					
Qbuzz: bus	38%	100%	224.116	36.400.000	OV-chipkaartgegevens		
Provincie Zeeland	Noord-Zeeland (bus)	4%	99%	90.234	48.768.732		
	Midden-Zeeland (bus)			130.480	46.709.353		
	Zeeuws-Vlaanderen (bus)			112.449	20.183.909		
	Fast Ferry Vlissingen-Breskens			5.411	3.772.110		
Provincie Noord-Holland	Noord Holland Noord	48%*	100%	345.361	77.000.688		* Voor alle concessies
	Gooi&Vechtstreek		100%	189.623	44.166.551		
	Haarlem-IJmond		100%	334.600	73.393.569		
Provincie Friesland	NZW Connexion	64%	95%	409.300			
	ZO Qbuzz			176.800			
	Stadsdienst Leeuwarden			74.300			
	Qline 315 Connexion			35.100			
	Waddeneilanden			17.900			
	Inkoop trein L'w Wolvega NS						
	Trein Arriva			38.100	250.000.000*		*Totaal voor alle concessies
Groningen/Drenthe	Concessie Groningen Drenthe	35%*	100%**	841.822	396.898.994		* Cijfers van I&M **m.u.v. versterking
	HOV concessie		100%*	28.244	41.844.552		*m.u.v. versterking
	Concessie Q315		100%*	7.618	21.476.819		*m.u.v. versterking
	Concessies kleinschalig OV		100%*	116.000			*m.u.v. versterking
Regio Twente	Concessie ZHO	56%*					* Cijfers ministerie van I&M
	Concessie Twente						
DO	Concessies	Toegankelijke haltes	Toegankelijk materieel	DRU's	Reizigers-kilometers	Bron	*
Provincie Overijssel	Concessie Midden-Overijssel (bus)	52%*		305.779	26.338.826	OV-chipkaartgegevens	* Cijfers ministerie van I&M
	Concessie IJsselmond (bus)		100%*	92.307	22.277.679	OV-chipkaartgegevens	*m.u.v. versterking
	Concessie Vechtdalijnen (spoor)				103.400.000		
	Concessie Zwolle-Kampen (spoor)				18.200.000		
	Concessie Enschede-Gronau (spoor)						
	Regiotaxi Vechtdal						
	Regiotaxi Salland						
	Regiotaxi Noord West Overijssel						
SRE	Concessie SRE (alleen bus)	43%	100%	501.082	216.138.470	Hermes	
Provincie Flevoland	IJsselmond	46%	100%*	131.704	36.552.508	OV-chipkaartgegevens	*m.u.v. versterkings-, scholierenritten
	Almere stad	87%	100%	218.000	92.500.000	Chauffeurstellingen	
	Almere Streek			91.800	56.100.000	Chauffeurstellingen	
Provincie Gelderland	Achterhoek / Rivierenland	45%	98%	387.068	38.500.000	OV-chipkaartgegevens	
	Veluwe	45%	98%	496.988	60.800.000	OV-chipkaartgegevens	
	Valleilijn				21.400.000		
	Trein Zutphen-Hengelo-Oldenzaal				60.500.000		
	Trein Tiel - Arnhem				17.800.000		
	Trein Zutphen - Winterswijk				30.500.000		
	Trein Doetinchem - Winterswijk				14.100.000		
	Trein Arnhem - Doetinchem				97.300.000		
Trein Apeldoorn - Zutphen				43.800.000			
Provincie Noord-Brabant	West-Brabant	46%*	100%**				* Alle concessies**m.u.v. buurtbussen
	Midden-Brabant						
	Breda-Oosterhout-Utrecht						
	De Meierij						
Oost-Brabant							
Provincie Limburg	Noord-+Midden-Limburg+Maaslijn	43%	100%	442.875	198.600.000	Eigen onderzoek	
	Zuid-Limburg en de Heuvellandlijn	50%	100%	785.078	149.600.000	Eigen onderzoek	
Provincie Zuid-Holland	Duin- Bollenstreek / Midden-Holland	47%*	100%	769.424	124.000.000	OV-chipkaartgegevens	* Alle concessies
	DAF		100%	455.280	54.800.000	OV-chipkaartgegevens	*geen verchipte abonnementen
	Hoekse Waard / Goeree Overflakkee		100%	246.056	51.400.000	OV-chipkaartgegevens	*geen verchipte abonnementen
	Merwede-Lingelijn		100%	38.050	16.745.000	alleen chipkaart km	
	Treindienst Gouda - Alphen		100%	16.809	1.520.000*	Voorgangsrapportage	*2011
	Waterbus		100%	31.951	9.600.000*	Voorgangsrapportage	*2011
TOTAAL		40%*	Bijna al het materieel toegankelijk (m.u.v. een deel scholieren- en versterkingsritten en railmaterieel)	16.150.106	5.472.560.073		*Cijfers ministerie van I&M

Bijlage 6 Investerings decentrale overheden

Grootste investeringen			
#	DO	Project	bedrag (x€1000)
1	SRR	RandstadRail	€ 161.000
2	SGH	Raillijn 19	€ 126.513
3	SRR	Rotterdam CS	€ 98.000
4	SGH	RandstadRail	€ 90.902
5	SRR	Tramplus Schiedam-Vlaardingenlijn	€ 73.000
6	Groningen	Busstations, transferia, infra HOV-bus	€ 72.000
7	SGH	Agglonet en snelheidsprojecten Den Haag	€ 51.494
8	SRA	30520001 IJ-tram (1e fase)	€ 48.731
9	SRR	P+R Kralingse Zoom	€ 42.000
10	BRU	HOV busbaan Om de Zuid	€ 40.672
11	SRR	Tourniquets	€ 40.000
12	SRA	30520002 Gesloten instapregime metro A'dam	€ 33.717
13	Overijssel	Verbeteren stationsomgevingen	€ 25.000
14	Zuid-Holland	Merwedelingelijn	€ 25.000
15	BRU	HOV busbaan Leidsche Rijn	€ 21.698
16	Noord-Hol	Zuidtak Zuidtangent, cluster 2 "Tracé Park van de 21e eeuw", gemeente Haarlemmermeer	€ 21.000
17	SGH	Aflossing snelheid Den Haag / souterrain	€ 20.830
18	Utrecht	N237 BOR OV Utrecht - Amersfoort (incl. 1.250 veiligheidsknelpunten en fietstunneltje)	€ 20.547
19	SGH	Toegankelijkheid bushaltes OV	€ 19.428
20	Groningen	Groningen-Veendam	€ 15.000

Tabel 11 20 grootste investeringsprojecten gereed gekomen 2007-2012

Doelstelling	Absolute bedragen (x €1.000)	%
Optimaal/snel/betrouwbaar netwerk	1.095.681	82,32
Sociale veiligheid	458	0,03
Toegankelijkheid	48.273	3,63
Gemak	89.222	6,70
Algemeen	97.378	7,32
Totaal	1.331.013	100

Tabel 12 Investeringsbedragen naar categorie

Bijlage 7 Lijst van begrippen en afkortingen

BDU	Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer
DRU	Dienstregelingsuur; eenheid waarin de tijd gemeten wordt waarin een vervoerproduct open staat voor het vervoeren van reizigers, zoals gepubliceerd in de dienstregeling.
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FENS	Fonds Eenmalige bijdrage NS
I&M	Infrastructuur en Milieu
KiM	Kennisinstituut Mobiliteit
KpVV	Kennisplatform Verkeer en Vervoer, voorheen CVOV en tegenwoordig onderdeel van het CROW
MIPOV	Model Informatieprofiel OV; een door KpVV ontwikkeld informatieprofiel voor concessiebeheer. In MIPOV zijn alle volgens wet- en regelgeving noodzakelijke elementen ingepast, aangevuld met informatie die ov-autoriteiten noodzakelijk vinden. Sinds 2001 schrijven de meeste ov-autoriteiten het MIPOV voor in hun concessies.
NoMo	Nota Mobiliteit
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan
RVVP	Regionaal Verkeers- en Vervoerplan (Stadsregio's)
Plusregio	Samenwerkingsverband tussen gemeenten in een stadsregio, die verplicht is opgelegd op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen
SiSa	Single information, single audit; concreet betekent dit eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen aan het Rijk verantwoordelijk of en hoe ze de specifieke uitkeringen hebben besteed.
Stadsregio	Plusregio of WGR Plusregio
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Bijlage 8 Literatuurlijst en geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek 2013 Infrastructuur en Milieu, 2014
- Bestuursvereenkomst OV-bureau Randstad, Randstad Urgent, juni 2009
- Commissie Meerkosten OV-chipkaart, Aanwending Migratiegelden in beeld, 25 april 2009
- Commissie Meerkosten OV-chipkaart, Perspectief op Meerkosten, 6 oktober 2008
Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2009/10 (Tweede Voortgangsbrief, 4 december 2009), 23645, 326
- Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2006/07 (Stand van Zaken 9 januari 2007), 23645, 148
- Kamerstukken – Brief Spoor: vervoer- en beheerplan, 2006/07 (Vervoerplan 2007 NS, 5 februari 2007), 29984, 84
- Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2006/07 (Toezegging te informeren, 20 februari 2007), 23645, 151
- Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2006/07 (Voortgang introductie OV-chipkaart, 12 april 2007), 23645, 153
- Kamerstukken – Brief Gratis openbaar vervoer 2006/07 (5 juni 2007), 30368, 7
- Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2006/07 (Voortgang van implementatie, 21 juni 2007), 23645, 161
- Kamerstukken – Jaarverslag en slotwet ministerie van Verkeer en Waterstaat 2007, 2007/08 (21 juni 2007), 31444, XII, 5
- Kamerstukken – Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2007 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota), 2006/07 (Vragen en antwoorden, 27 juni 2007), 31061, 3
- Kamerstukken – Brief Gratis openbaar vervoer 2006/07 (15 augustus 2007), 30368,8
- Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2007/08 (Resultaten evaluatie, 7 november 2007), 23645, 172
- Kamerstukken – Aangangsel van de Handelingen, Vragen van de leden Gerkens en Roemer (beiden SP) aan de staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken over het kraken van de RFID-chip van de OV-chipkaart, 2007/08, (Ingezonden 9 januari 2008), 990
- Kamerstukken – Aangangsel van de Handelingen, Vragen van het lid Mastwijk (CDA) aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over het kraken van de code van de OV-chipkaart, 2007/08, (Ingezonden 9 januari 2008), 991
- Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2007/08 (Beveiliging OV-chipkaart, 15 januari 2008), 23645, 183
- Kamerstukken – Brief Spoor: vervoer- en beheerplan, 2007/08 (Vervoerplan 2008 NS, 11 februari 2008), 29984, 120

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2007/08 (Aanbieding Aanvalsplan OV-chipkaart 29 februari 2008), 23645, 188

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2007/08 (Aanbieding OV-chipkaart counter expertise RUHL, 14 april 2008), 23645, 196

Kamerstukken – Brief Evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten/Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2008 (Stand van zaken toegankelijkheid stads- en streekvervoer, 4 maart 2008), 25847, 54/31200 XII

Kamerstukken – Brief Evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten (Aandeel toegankelijke bussen 2010 14 april 2008), 25847, 60

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2007/08 (financieringsstromen, 22 april 2008), 23645, 200

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2007/08 (Vragen en antwoorden over financieringsstromen, 3 juni 2008), 23645, 209

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2008/09 (Commissie Kist, 7 oktober 2008), 23645, 253

Kamerstukken – Brief Mobiliteitsbeleid, 2008/09 (Aanbieding Mobiliteitsaanpak “Vlot en veilig van deur tot deur, Dynamische Beleidsagenda, Resultaten Quick Scan Gedecentraliseerde Spoorlijnen, 22 oktober 2008), 31305, 80

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2008/09 (Aanbieding RUHL-advies, 11 november 2008), 23645, 265

Kamerstukken – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2009, 2008/09 (11 november 2008), 31700, XII, 7

Kamerstukken – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2010 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota), 2009/10 (11 november 2008), 32123, XII, 8

Kamerstukken – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2009, 2008/09 (28 november 2008), 31700, XII, 16

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2008/09 (Aanbieding geactualiseerd Aanvalsplan, 3 december 2008), 23645, 270

Kamerstukken – Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2008 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota), 2008/09 (17 december 2008), 31792, XII, 3

Kamerstukken – Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2008 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota), 2007/08 (Vragen en antwoorden, 17 december 2008), 31, XII, 5

Kamerstukken - Schriftelijke antwoorden van de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat, op vragen gesteld in de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Infrastructuurfonds voor het jaar 2010 (26 november 2009)

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2008/09 (Vragen over actualisatie aanvalsplan OV-chipkaart 27 januari 2009), 23645, 283

Kamerstukken – Brief Spoor: vervoer- en beheerplan, 2008/09 (Vervoerplan 2009 NS en beheersplan 2009 Prorail, 17 februari 2009), 29984, 167

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2008/09 (Aanbieding rapport CPB/KiM “Het belang van openbaar vervoer; de maatschappelijke effecten op een rij”, 2 maart 2009), 23645, 285

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2008/09 (Aanbieding Evaluatie OV-chipkaart Rotterdamse Metro, 7 april 2009), 23645, 289

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2008/09 (Aanbieding Rapport Meerkosten, 29 mei 2009), 23645, 292

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2008/09 (Eerste Voortgangsbrief, 12 juni 2009), 23645, 296

Kamerstukken – Brief Mobiliteitsbeleid 2009/10 (Aanpak Multimodale Reisinformatie, 2 juli 2009), 31305, 143

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2009/10 (Aanbieding Monitor klantacceptatie en begeleidende notitie OV-ambassadeur, 10 juli 2009), 23645, 304

Kamerstukken – Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2009 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota), 2009/10 (14 december 2009), 32222, XII, 3

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2009/10 (Vragen en antwoorden over voortgang Aanvalsplan, 18 januari 2010), 23645, 333

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2009/10 (Review Royal Holloway University of London (RHUL), 10 februari 2010), 23645, 347

Kamerstukken – Brief Spoor: vervoer- en beheerplan, 2009/10 (Vervoerplan 2010 NS en beheersplan 2009 Prorail, 5 maart 2010), 29984, 218

Kamerstukken – Brief Spoor: vervoer- en beheerplan, 2009/10 (Aanbieding financiële rapportage FENS, 11 mei 2010), 29984, 226

Kamerstukken – Brief Spoor: vervoer- en beheerplan, 2009/10 (Vragen en antwoorden kwartaalrapportage FENS, 17 juni 2010), 29984, 228

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2009/2010 (Stand van Zaken Aanpak Multimodale Reisinformatie), 23645, 374

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2010/11 (Derde Voortgangsbrief, 23 september 2010), 23645, 380

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2010/11 (Vragen en antwoorden over dubbel opstaptarief OV-chipkaart 28 september 2010), 23645, 384

Kamerstukken – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2011, 2010/11 (16 november 2010), 32500, A, 5

Kamerstukken – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2011, 2010/11 (17 november 2010), 32500, XII, 7

Kamerstukken – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2011, 2010/11 (3 december 2010), 32500, XII, 56

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2010/11 (Vragen en antwoorden, 26 januari 2011), 23645, 399

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2010/11 (Aanbieding onderzoeksrapport van TLS en de vervoerders alsmede het toetsrapport van PwC, 25 februari 2011), 23645, 415

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2010/11 (Vierde Voortgangsbrief, 1 maart 2011), 23645, 418

Kamerstukken – Jaarverslag en slotwet Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2010, 2010/11 (9 juni 2011), 32710, XII, 6

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2010/11 (rapport van de Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief in de treinrailketen onder leiding van de heer Meijdam (Commissie Meijdam) 30 juni 2011), 23645, 475

Kamerstukken – Brief Spoor: vervoer- en beheerplan, 2010/11 (Aanbieding FENS-rapportages, 18 augustus 2011), 29984, 270

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2011/12 (Vijfde Voortgangsbrief, 7 oktober 2011), 23645, 482

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2011/12 (Reactie minister op de rapportage van de Commissie Permanente Structuur en Dubbel opstaptarief in de treinrailketen, 7 oktober 2011), 23645, 481

Kamerstukken – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2012, 2011/12 (4 november 2011), 33000, XII, 56

Kamerstukken – Brief Spoor: vervoer- en beheerplan, 2011/12 (aanbieding FENS-rapportages 2^{de} en 3^{de} kwartaal, 8 december 2011), 29984, 282

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2011/12 (14 februari 2012), 23645, 494

Kamerstukken – Brief Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Vaststellingsbesluit, 13 maart 2012), 32660, A, 50

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2011/12 (Zesde Voortgangsbrief, 27 maart 2012), 23645, 496

Kamerstukken – Brief Mobiliteitsbeleid, 2011/12 (Stand van zaken project Nationale Data OV, 10 april 2012), 31305, 200

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2011/12 (Motie van de leden Monasch en Van Gent, 17 september 2012), 23645, 517

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2011/12 (Rapportage Meijdam, 19 april 2012), 23645, 499 Schriftelijke antwoorden van de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor 2013(33400-XII), (22 november 2012)

Kamerstukken – Brief Openbaar vervoer, 2012/13 (Zevende Voortgangsbrief, 5 december 2012), 23645, 520

Kennisinstituut voor de Mobiliteit, Mobiliteitsbalans 2011

Kennisinstituut voor de Mobiliteit, Mobiliteitsbalans 2012

Planbureau voor de Leefomgeving, Monitor Infrastructuur en Ruimte 2012: nul-meting

Planbureau voor de Leefomgeving, Monitor Infrastructuur en Ruimte 2014

Rijksbegroting 2007-2012, via www.rijksbegroting.nl

SEO, Werkt de markt voor openbaar vervoer? Inzicht in de concurrentie op de markt voor OV-concessies en de prijs, de kwaliteit en de hoeveelheid OV (Discussion paper), oktober 2013

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2008 – Besluit van 19 juni 2008 tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de ingangsdata van de aanbestedingsverplichting in het openbaar vervoer verricht door een vervoerder waarop de gemeente Amsterdam, Den Haag, Rotterdam of Utrecht beslissende invloed uitoefent

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2011 – Besluit van 9 september 2010, houdende wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met het verstrekken van actuele gegevens ten behoeve van reisinformatiesystemen en enkele andere onderwerpen

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2011 – Besluit van 31 maart 2011, houdende regels betreffende de toegankelijkheid van het openbaar vervoer en de daartoe te verrichten aanpassingen (Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer)

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2011 – Besluit van 28 juni 2011, houdende wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de wijziging van de ingangsdatum van de aanbestedingsverplichting van het openbaar vervoer per bus en het openbaar vervoer per bus, alsmede per metro of tram

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2011 – Besluit van 30 juni 2011 tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met het meervoudige basistarief bij gebruik van de OV-chipkaart voor het openbaar vervoer per trein

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2012 - Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 4 april 2012, houdende vaststelling van regels betreffende de toegankelijkheid van het openbaar vervoer

Stuurgroep Nationale Mobiliteitsmonitor/RWS, Nationale Mobiliteitsmonitor 2007

Stuurgroep Nationale Mobiliteitsmonitor/RWS, Nationale Mobiliteitsmonitor 2008

Stuurgroep Nationale Mobiliteitsmonitor/RWS, Nationale Mobiliteitsmonitor 2009

Twijnstra Gudde, Efficiencygegevens regionaal stads- en streekvervoer, 19 november 2010

Twijnstra Gudde, Evaluatie OV-bureau Randstad; Belofte maakt schuld, 15 maart 2012

Price Waterhouse Coopers, Ex-ante evaluatie effecten van de OV-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, 20 december 2007